

Regeringens proposition

1983/84: 56

om ändring i tullagen (1973: 670);

beslutad den 27 oktober 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

Hos statens pris- och kartellnämnd (SPK) förs sedan en följd av år ett register över de större företagens marknadsandelar (marknadsregister). Registret är baserat på uppgifter om export och import samt inhemsk produktion m. m. Det behöver uppdateras bl. a. för att effektivisera näringsfrihetsombudsmannens (NO) och marknadsdomstolens (MD) tillämpning av den nya konkurrenslagen samt för att tjäna som underlag vid bedömning av koncentrationsutvecklingen inom näringslivet. I propositionen föreslås att uppgifter om företagens export och import skall tillföras SPK från generaltullstyrelsen (GTS). Detta aktualiserar en ändring i tullagen.

Förslag till

Lag om ändring i tullagen (1973: 670)

Härigenom föreskrivs att 54 a § tullagen (1973: 670) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Tullmyndighet skall på begäran tillhandahålla riksskatteverket, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium eller länsstyrelse uppgift som förekommer hos tullmyndigheten och som rör import eller export av varor.

Föreslagen lydelse

54 a §¹

Tullmyndighet skall på begäran tillhandahålla riksskatteverket, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, *statens pris- och kartellnämnd* eller länsstyrelse uppgift som förekommer hos tullmyndigheten och som rör import eller export av varor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

¹ Senaste lydelse 1982: 1009.

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-10-27

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Rainer, Boström, Göransson, R. Carlsson, Dahl, Holmberg, Hellström, Thunborg

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om ändring i tullagen (1973: 670)

1 Inledning

Riksdagen beslutade (prop. 1981/82: 165 och 195, NU 55, rskr 377) i juni 1982 om införande av en ny konkurrenslag (SFS 1982: 729). Denna trädde i kraft den 1 januari 1983. Lagen innehåller bl. a. bestämmelser rörande kontroll av företagsförvärv. Ingripande mot sådana förvärv kan under vissa förhållanden ske då en näringsidkare genom att göra ett visst företagsförvärv får en så stor marknadsandel att detta innebär en konkurrensbegränsning med skadlig verkan. I syfte att belysa bl. a. olika företags marknadsandelar på skilda varuområden förs hos statens pris- och kartellnämnd (SPK) ett s. k. marknadsregister. I prop. 1981/82: 195 fann departementschefen — bl. a. mot bakgrund av förvärvskontrollen — det angeläget att marknadsregistret uppdaterades. Som ett led i arbetet med en sådan uppdatering inom SPK i oktober 1982 till regeringen med framställningar rörande överföring till nämnden av vissa uppgifter från statistiska centralbyrån (SCB) och generaltullstyrelsen (GTS). Uppgifterna, som huvudsakligen avser de större företagens produktion, import och export, skulle ingå i marknadsregistret.

Framställningarna, som rör informationsöverföring mellan myndigheter, aktualiserar bl. a. vissa sekretessfrågor.

2 Föredraganden

2.1 Bakgrund

Genom den nya konkurrenslagen har marknadsdomstolen (MD) fått möjlighet att söka förhindra skadliga verkningar av konkurrensbegränsning inte bara, som tidigare, genom förhandling med enskilda företag utan även genom att vid vite förbjuda olika former av skadliga konkurrensbegränsande förfaranden. Vidare har som nämnts införts ett system för kontroll av företagsförvärv.

Förvärvskontrollen innebär att MD skall söka förhindra skadlig verkan av att en näringsidkare genom att göra ett visst företagsförvärv får en dominerande ställning på marknaden för en vara, tjänst eller annan nytthet eller förstärker en redan dominerande ställning. Förhandling i MD beträffande ett sådant förvärv kan under vissa förutsättningar leda till att MD förbjuder förvärvet. Om regeringen fastställer förbudet, blir det gällande mot förvärvaren. Domstolen kan också välja att ingripa, inte mot själva förvärvet utan mot att företaget missbrukar den dominerande ställningen, t. ex. i form av leveransvägran eller andra diskriminerande åtgärder.

För förvärvsprövningen gäller särskilda handläggningsregler som syftar till särskild skyndsamhet vid prövningen. MD handlägger ärendena efter ansökan av i första hand näringsfrihetsombudsmannen (NO). NO skall, så snart han finner anledning att undersöka ett företagsförvärv, besluta särskilt om detta. Vill NO begära MD:s prövning av om ett förvärv skall förbjudas skall detta ske inom tre månader från beslutet. MD skall i ett sådant fall fatta sitt beslut inom sex månader från NO:s ansökan och regeringen skall besluta i ärendet senast tre månader efter det MD underställt regeringen sitt beslut. Riksdagen uttalade emellertid i samband med behandlingen av lagstiftningsärendet (NU 1981/82: 55 s. 18) att regeringen bör pröva om inte handläggningsfristerna kan göras kortare. – NO och MD får begära biträde av SPK för utredning i frågor som kan vara av betydelse för bl. a. förvärvsprövningen.

Av vad som sagts framgår att det i varje enskilt förvärvsärende där det kan bli aktuellt med undersökning måste göras en avgränsning av den relevanta marknaden. Vidare måste de berörda företagens ställning på marknaden utredas.

Den nya konkurrenslagen uttrycker en strävan att effektivisera samhällets konkurrensövervakning. Lagens utformning gör att det blir en viktig uppgift för NO att följa koncentrationen i näringslivet samt att ägna speciell uppmärksamhet åt konkurrensbegränsande förfaranden som marknadsdominerande företag tillämpar. Denna uppgift har ålagts NO i särskild ordning genom förordningen (1982: 1048) med instruktion för NO. I propositionen med förslag till ny konkurrenslag avvisades förslag om att införa

straffsanktionerade förbud mot priskarteller och marknadsdelningskarteller. Departementschefen ansåg det emellertid vara angeläget att de konkurrensvårdande myndigheterna i fortsättningen ägnar speciell uppmärksamhet åt prissamarbete och marknadsdelning.

Hos SPK förs vissa register, vilka bl. a. har till syfte att möjliggöra sådana analyser av marknadsförhållanden som krävs för att nämnden skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Förutom ett kartellregister förs även ett register över företagsförvärv samt det förut nämnda marknadsregistret. Det sistnämnda, vilket inrättades år 1969 och då kallades storföretagsregister, är en statistisk bearbetning av företagsuppgifter för att belysa produktions- och marknadsandelar för olika marknader. Avsikten med marknadsregistret, som är uppdelat på en marknads- och en företagsdel, är bl. a. att man skall kunna följa koncentrationsutvecklingen inom näringslivet och även följa koncernförhållanden, företagsköp och sammanslagningar m. m. ifråga om dominerande företag. Vidare är avsikten därmed den att SPK skall kunna lämna upplysningar till främst NO om angelägna utredningsprojekt. Bearbetningen av registeruppgifterna har inte kunnat göras regelbundet. Den senaste bearbetningen med redovisning av marknadsandelar avser år 1968 och med redovisning av produktionsandelar år 1970.

Uppgiftsinhämtandet till marknadsregistret sker bl. a. med stöd av lagen (1956: 245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, vanligen kallad uppgiftsskyldighetslagen. Enligt uppgiftsskyldighetslagen är bl. a. näringsidkare skyldiga att i enlighet med vad som föreskrivs i lagen lämna de uppgifter som behövs för att främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet. Enligt dessa föreskrifter åligger det näringsidkare att till myndighet som regeringen bestämmer efter anmaning lämna uppgift om konkurrensbegränsning, som berör hans verksamhet och har avseende på pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållanden, samt i övrigt om priser, intäkter, kostnader, vinster och andra förhållanden av beskaffenhet att inverka på prisbildningen. Uppgiftsskyldigheten innebär inte skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur. Näringsidkare kan också åläggas att tillhandahålla konkurrensbegränsande avtal, handelsböcker, korrespondens och andra handlingar. Den som är uppgiftsskyldig kan även kallas att inställa sig inför myndigheten. Om det på grund av särskilda förhållanden är nödvändigt för kontroll eller fullständigande av uppgift, är också annan än näringsidkare uppgiftsskyldig. Skyldigheten att lämna uppgifter kan vitessanktioneras. Om någon underlåter, uppsåtligen eller av oaktsamhet som inte är ringa, att inom förelagd tid lämna uppgift eller lämnar oriktig uppgift kan han dömas till böter, eller om brottet är grovt, till fängelse i högst ett år eller till böter. Över konkurrensbegränsande överenskommelser som vederbörande myndighet fått uppgift om eller annars erhållit kännedom om skall enligt bestämmelse i lagen föras det förut nämnda kartellregistret.

I en särskild kungörelse (1956: 519) har regeringen lämnat SPK befogen-

het att inhämta uppgift enligt uppgiftsskyldighetslagen samt att föra kartellregistret. För bank- och försäkringsområdena gäller dock särskilda regler.

Genom 28 § konkurrenslagen har numera även NO möjlighet att ålägga näringsidkare att tillhandahålla uppgift, handling eller annat, när det behövs i ärende enligt lagen. Ett sådant åläggande kan förenas med vite.

SPK, som själv har att bestämma marknadsregistrets innehåll och uppbyggnad, har i sina inledningsvis nämnda framställningar närmast behandlat författningsåtgärder för överföring av sådana uppgifter från statistiska centralbyrån (SCB) som avser produktion m. m. och som insamlats för statistiska ändamål. Vidare avsåg framställningarna uppgifter från generaltullstyrelsen (GTS) avseende import och export (utrikeshandeln). Framställningarna aktualiserar som nämnts bl. a. vissa sekretessfrågor. De författningsbestämmelser som i detta hänseende berör den aktuella uppgiftsöverföringen är följande.

Enligt 7 § tullagen (1973:670) skall tullskyldig till ledning för förtullning lämna tulldeklaration. Denna skall enligt 8 § samma lag bl. a. innehålla uppgift om varans nummer enligt tulltaxan eller dess statistiska nummer, kvantitet och värde samt kort varubeskrivning. GTS kan föreskriva att tullskyldig skall lämna uppgift om organisations- eller personnummer, när vara anges till förtullning. Det material som tullverket på detta sätt erhåller vid förtullningen registreras centralt på data hos styrelsen. Magnetband med de statistiska primäruppgifterna lämnas över till SCB för bearbetning. Uppgifterna bearbetas för att ligga till grund för bl. a. utrikeshandelsstatistiken. Innan denna bearbetning sker framställer SCB en kopia av magnetbandet. Kopian används inte för SCB:s statistikframställning utan förvaras hos SCB för GTS' räkning.

Enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gäller för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden sekretess i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Uppgift hos tullverket får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Med skatt avses enligt sekretesslagen även tull och annan indirekt skatt.

Vad beträffar de på magnetband upptagna uppgifter som SCB använder för framställning av statistik, gäller sekretess enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen. Av paragrafen följer att sekretessen, såvitt avser uppgifter om företag, gäller i högst tjugo år. Enligt huvudregeln är denna sekretess absolut. Utlämnande dessförinnan kan bl. a. ske av uppgift i företagsregister men då endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider skada eller men. För utveckling härav hänvisar jag till vad som återges av SCB:s yttrande i avsnitt 2.3.

När det gäller den nyss omnämnda kopian av de från GTS överlämnade magnetbanden, får erinras om bestämmelsen i 2 kap. 10 § tryckfrihetsför-

ordningen. Enligt detta lagrum anses handling – varmed även förstås upptagning för automatisk databehandling – som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning ej som allmän handling hos den myndigheten. SCB och GTS bedömer att, då magnetbandskopier i enlighet härmed i tryckfrihetsförordningens mening inte är att betrakta som allmän handling hos SCB, de på detta band lagrade uppgifterna inte omfattas av den eljest hos SCB gällande sekretessen. Bandet är däremot allmän handling hos GTS och föremål för de för styrelsen gällande sekretessreglerna.

Vad gäller sekretess hos SPK och NO, regleras denna i första hand av 8 kap. 6 § sekretesslagen. Enligt paragrafen gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, sekretess i statlig myndighets verksamhet som består i bl. a. utredning, planering, prisreglering eller tillsyn med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden m. m., om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Med stöd av 8 kap. 6 § sekretesslagen har föreskrifter utfärdats genom sekretessförordningen (1980:657). Av 2 § förordningen jämförd med punkt 18 i dess bilaga framgår att sekretess gäller verksamhet som består i utredning, prisreglering och tillsyn som handhas av SPK. Vidare framgår av punkt 17 i bilagan att sekretess gäller vid utredning och tillsyn som handhas av NO.

Sekretesslagen gäller i princip också i förhållandet mellan myndigheter eller mellan olika, självständiga verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet (1 kap. 3 § sekretesslagen). I lagen har dock gjorts vissa undantag från sekretessen beträffande utlämnande till myndighet. Dessutom har i 14 kap. 3 § intagits en generalklausul, som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. Vidare följer av 14 kap. 1 § att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. I och för sig föreligger i princip inte något uttryckligt hinder mot att utbyte av uppgifter mellan myndigheter sker rutinmässigt utan särskild författningsreglering. Emellertid bygger sekretesslagen på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte bör vara författningsreglerat. I den mån författningsreglering sker, gäller inte generalklausulens särskilda prövningsskriterier.

2.2 Statens pris- och kartellnämnds framställningar samt statskontorets rapport

I sina framställningar till regeringen hänvisar SPK inledningsvis till den nya konkurrenslagens bestämmelser om kontroll av företagsförvärv och till departementschefens tidigare omnämnda uttalande i prop. 1981/82: 195

om en uppdatering av SPK:s marknadsregister. SPK anför vidare att marknadsregistret i första hand skall innehålla uppgifter om de större företagens tillförsel på respektive varuområde. För att beräkna marknads- tillförseln erfordras uppgifter om produktion, import och export av berörda varor. SPK framhåller att dessa uppgifter inte kan inhämtas direkt från företagen utan en avsevärd belastning på uppgiftslämnarna. Även de administrativa kostnaderna för SPK skulle bli betydande vid en sådan uppgifts- insamling. De för marknadsregistret erforderliga uppgifterna har emellertid redan inhämtats från företagen av andra myndigheter – produktions- uppgifterna av SCB och import- och exportuppgifterna av GTS.

Vad gäller SCB anför SPK att de uppgifter om företagens produktion som behövs regelbundet insamlas av SCB och ingår i industristatistiken. Ett samarbete med SCB vid uppbyggnaden av marknadsregistret har emel- lertid hittills inte kunnat ske. SCB har nämligen bedömt gällande sekre- tessregler hindra ett utlämnande av uppgifter om individuella företags produktion.

Såvitt gäller GTS erinrar SPK om att frågan om överföring till nämnden av uppgifter som inhämtats av GTS avseende import och export tidigare varit aktuell på så vis att styrelsen i en skrivelse till regeringen år 1978 anført, att det för en framtida fusionskontroll erfordrades en kontinuerlig kartläggning av åtminstone de större tillverkande och importerande företa- gens marknadsandelar inom viktigare varuområden. GTS hade i samarbete med en av SCB och SPK inrättad arbetsgrupp för företagsstatistik skis- serat ett förslag till importörregister, vars grundmaterial skulle utgöras av de databand för handelsstatistiska ändamål som SCB erhåller från GTS för framställning av importstatistik. I remissyttrande över GTS' skrivelse ansåg SPK starka skäl tala för att erforderliga författningsbestämmelser utfärdades, som möjliggjorde att den föreslagna informationsöverföringen kunde komma till stånd.

Mot denna bakgrund hemställer SPK att regeringen vidtar åtgärder för att möjliggöra överföring till SPK av nämnda uppgifter rörande individuel- la företag.

Som tidigare nämnts har i samband med förslaget till ny konkurrenslag uttalats att SPK:s marknadsregister bör uppdateras. Mot denna bakgrund uppdrog regeringen i augusti 1982 åt statskontoret att, i samarbete med SPK och NO, utreda hur företagsförvärvs- och marknadsregistren borde från registerteknisk synpunkt föras på mest rationella sätt. I uppdraget ingick att överväga om en datoriserad registerföring är motiverad. Stats- kontoret har i juli 1983 publicerat en förstudie (Nr 1983: 32) i ärendet.

I statskontorets rapport beskrivs hur marknadsregistret kan användas av NO och SPK. I fråga om NO sägs bl. a. att, vid bedömningen av företags- förvärv och karteller, marknadsregistret utgör en väsentlig grund för NO:s prövning genom att det innehåller uppgifter om företagens marknadsandel- lar. Vidare anføres att NO vid bedömning av andra former av konkurrens-

begränsningar har behov av uppgifter om marknadsstruktur m.m. För SPK:s del kommer, sågs det i rapporten, ett väl fungerande marknadsregister att kunna fylla en viktig funktion inom olika arbetsområden. Ett sådant register kommer att förbättra SPK:s möjlighet att följa och analysera koncentrationsutvecklingen inom näringslivet. Registret skulle också kunna fungera som ett hjälpmedel vid SPK:s prioritering av t. ex. prisövervaknings- och utredningsprojekt. Möjligheten att få kännedom om konkurrensbegränsningar förbättras, t. ex. genom kombination av uppgifter i marknadsregistret och kartellregistret.

Det NO och SPK behöver information om, och det marknadsregistret därför bör innehålla, är enligt statskontoret företagens marknadsandelar. För en helhetsbedömning av marknadssituationen behövs även vissa andra uppgifter såsom vinst- och prisutveckling, uppgifter om företagens storlek och geografiska struktur m. m. Begreppet marknad är inte entydigt. Statskontoret avser med marknad i detta sammanhang en vara eller en grupp av varor som fyller samma funktion för användaren. Bedömningen av företagskoncentrationen på en marknad kan betraktas som en process i fyra steg. För det första måste marknaden definieras genom en förteckning över varor. Varorna betecknas med en internationellt använd sifferkod i det s. k. CCC-systemet (Bryssel-nomenklaturen) som ligger till grund för lagen (1977:975) med tulltaxa. För det andra krävs en förteckning över vilka företag som marknadsför varorna. Oftast räcker det med de åtta största företagen. För det tredje krävs uppgifter om företagen, i första hand produktions-, import- och exportvärden. Dessa värden för olika företag sätts i relation till den totala tillförseln på respektive varuområden, varvid företagens marknadsandelar erhålls. För det fjärde krävs en sammanställning av de olika uppgifterna som underlag för en slutlig bedömning. Utöver de nämnda uppgifterna rörande enskilda företags produktion m. m. krävs en rad andra uppgifter som underlag för en helhetsbedömning av huruvida en marknadsdominans har skadlig verkan eller inte. Detta gäller uppgifter om företagens omsättning, antal anställda, antal arbetsställen och deras belägenhet samt ägar- och lönsamhetsförhållanden.

Statskontoret anger tre alternativ för ett marknadsregister. Det första alternativet är att SPK själv kan bygga upp en databas med marknadsinformation genom att begära in uppgifter med hjälp av enkäter. Det andra alternativet är att man inom de områden där SCB regelmässigt samlar in uppgifter kan överföra information från SCB:s register till en databas på SPK. Denna modell kan innefatta ett förfarande där företagen tillfrågas på förhand om de medger överföring av uppgifter från SCB till SPK. För de företag som inte medger detta och för de områden där SCB inte samlar in uppgifter måste SPK själv ta in information. Det sista alternativet är att SCB kan överföra företagsförteckningar till en databas på SPK. SPK får därefter på egen hand samla in företagsuppgifterna. Vid en avvägning mellan de olika alternativen finner statskontoret att övervägande skäl talar

för det andra alternativet. Detta alternativ innebär lägre kostnader än övriga alternativ såväl på kort som på lång sikt. Även utifrån kravet att handläggningen skall ske skyndsamt är alternativ två bäst. Statsmakternas strävan är att minska belastningen på företagen vid uppgiftslämnandet. Från en sådan ståndpunkt förordar statskontoret att information hämtas från SCB i de fall det är möjligt. Om sekretessfrågan inte löses så att uppgifterna kan lämnas ut till SPK kan alternativ två kombineras med förhandsbesked från företagen. Det bör då också övervägas om en företagsförteckning kan lämnas ut.

NO och SPK instämmer i statskontorets överväganden.

2.3 Remissyttranden

Efter remiss har yttranden över SPK:s framställningar avgetts av GTS, SCB, NO, datainspektionen och Företagens uppgiftslämnardelegation. SCB och Uppgiftslämnardelegationen har senare framfört kompletterande synpunkter med anledning av statskontorets rapport.

GTS erinrar om att SPK med stöd av uppgiftsskyldighetslagen kan få in de uppgifter SPK önskar få överförda. GTS delar SPK:s bedömning att ett sådant tillvägagångssätt medför avsevärd belastning för uppgiftslämnarna och SPK. Underlag till de uppgifter SPK önskar finns i magnetband som förvaras hos SCB men som står till GTS' förfogande. GTS har inget att invända mot att förutsättningar skapas för överföring av uppgifter om företags import och export från tullverket till SPK.

NO understryker att marknadsregistret kommer att utgöra en viktig informationskälla vid tillämpningen av den nya konkurrenslagen. Särskilt i fråga om bedömningen av företagsförvärv blir marknadsregistret av stor betydelse. Förvärvsprövningen kommer att ske under ett pressat tidschema varför behovet av grundläggande data är särskilt stort i dessa fall. I vissa sådana fall kan det vara olämpligt eller omöjligt att inhämta information om berörda marknadsförhållanden från externt håll. Det är därför i dessa fall viktigt att ha tillgång till ett lätt tillgängligt informationsunderlag. Med hänsyn till att ett fungerande marknadsregister förutsätter tillgång till omfattande uppgifter är det angeläget för berörda parter att dessa uppgifter kan tillföras marknadsregistret på ett rationellt sätt. Det är därför väsentligt att uppgifter som redan inhämtats av SCB och GTS kan tillföras marknadsregistret. NO tillstyrker SPK:s hemställan och framhåller att registret bör bli användbart så snart som möjligt.

Datainspektionens principiella inställning är att uppgifter som samlats in för visst syfte inte bör få användas för annat ändamål utan de registrerades vetskap. Detta gäller framför allt när uppgifter, lämnade för ett ändamål, skall i annat sammanhang användas för kontroll eller andra administrativa åtgärder direkt riktade mot uppgiftslämnaren. Farhågorna är dock inte lika starka om den nya användningen endast avser framställning av statistik.

Inspektionen anser att uppgifterna i förevarande fall bör kunna lämnas till SPK. Förutsättningen måste vara att uppgifterna inte kommer att läggas till grund för NO:s beslut i något enskilt ärende rörande viss person. Marknadsregistret bör endast användas som hjälpmedel vid bedömningen av om undersökning skall göras. Vid sådan undersökning bör uppgiftslämnaren beredas möjlighet att göra erinringar mot de uppgifter i registret som rör honom. Om registret kommer att föras med ADB och det kommer att finnas uppgifter som kan hänföras till enskild person blir registret ett personregister enligt datalagen.

Företagens uppgiftslämnardelegation anser att, om den föreslagna informationsöverföringen till SPK accepteras, detta innebär ett definitivt ställningstagande till att uppgifter lämnade för statistiska ändamål får användas för tillsyn och kontroll. Därmed skulle den nu gällande immuniteten mot att använda statistiska primärdata som bevisfakta i rättsprocesser helt upphöra. Detta får ytterst allvarliga konsekvenser för främst SCB:s verksamhet. Vissa myndigheter har redan tillgång till uppgifter från GTS men dessa myndigheters verksamhet har en närmare anknytning till GTS' uppgifter än vad NO har. Delegationen hävdar att sekretesskyddet för uppgifter lämnade till GTS och SCB måste upprätthållas med kraft. Man ifrågasätter om en samkörning av berörda data ger ett användbart register. Delegationen avstyrker bestämt SPK:s hemställan. Detta skulle kunna innebära att delegationen hellre tar ett samråd med SPK om en särskild uppgiftsinsamling från företagen. Delegationen har under remissbehandlingen sökt alternativ som innebär att det varken skulle krävas lagändring eller särskilda uppgiftsinsamlingar direkt från SPK. Med hänsyn till statskontorets då pågående arbete ville delegationen inte förorda något alternativ.

Företagens uppgiftslämnardelegation har beretts tillfälle att framföra kompletterande synpunkter med anledning av statskontorets rapport. Delegationen har därvid utöver vad som tidigare redovisats även anfört följande. Sekretesskyddet hos SPK är svagare än det som gäller hos SCB och tullverket. Även om uppgifterna hos SPK skulle få en med statistiksekretessen jämförbar status, försvagas ändå sekretessen såsom en rättsligt effektiv funktion, eftersom det sekretesskyddade materialet ges en större spridning. Delegationen framhåller att industri- och handelsstatistikens kvalitet är beroende av att uppgiftslämnarna har ett absolut förtroende för att statistiksekretessen upprätthålls. Ett avsteg från statistiksekretessen uppfattas som det första steget i en utveckling där uppgifter insamlade för statistiska ändamål används i vilket rättsligt sammanhang som helst. En ny användning av de uppgifter företagen lämnar till industristatistiken respektive i sina import- och exportanmälningar ökar trögheten att förändra dessa system.

Delegationen framhåller vidare att, innan formerna för uppgiftsinsamling diskuteras, man först bör analysera vilket informationsbehov registret

skall tillgodose och vilka krav det ställer på registrets innehåll. Någon analys av detta slag finns inte. Delegationen bedömer att SPK och NO för sin planering i huvudsak endast behöver statistiska uppgifter om marknadskoncentrationen på ett stort antal marknader. Ett sådant material borde SCB kunna få fram åt SPK utan att individuella uppgifter behöver överföras. Om NO har behov av individuella uppgifter bör detta kunna tillgodoses genom riktade uppgiftsinsamlingar. NO:s möjligheter att ta ställning i förvärsärenden torde enligt delegationens uppfattning inte annat än i något enstaka undantagsfall vara beroende av tillgång till ett marknadsregister med individuella uppgifter.

SCB omtalar att uppgifter som SCB använder för sin framställning av statistik skyddas enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen. Sekretessen gäller för uppgifter som kan hänföras till enskilda och oavsett om uppgiften lämnats av den enskilde eller exempelvis från annan myndighet. Statistiksekretessen är så utformad att den ger ett absolut skydd för uppgifterna under en viss angiven tidsrymd. Skyddstiden för företagsuppgifter är tjugo år. Utlämnande dessförinnan kan endast ske efter skadeprovning i vissa uppräknade undantagsfall. Inget av dessa är tillämpligt i det aktuella ärendet. Ett utlämnande till SPK efter provning enligt statistiksekretessen skulle alltså lagligen inte kunna ske. SCB erinrar om att det redan från början, då sekretesskyddet för uppgifter till statistiken infördes i lagstiftningen, har stått klart att detta skydd är viktigt för såväl villigheten att lämna uppgifterna som för uppgifternas korrekthet och fullständighet.

Dessa motiv gäller enligt SCB alljämt med full styrka. I 14 kap. 3 § sekretesslagen finns en reglering av myndigheters utväxling av uppgifter. Sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet "om det är uppenbart att intresset av att uppgifter lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda". Enligt SCB:s bestämda uppfattning kan det inte vara "uppenbart" att SPK:s intresse bör ta över sekretessintresset. SCB befarar att dess policy i sekretessfrågor kunde ifrågasättas om utlämnande skulle ske till SPK. SCB förordar att arbetet fortsätts med att utveckla en modell som skulle kunna tillgodose SPK:s behov av underhandsinformation utan att statistiksekretessen träds för när. SCB påpekar att det finns vissa kvalitetsproblem förknippade dels med att i enlighet med SPK:s intentioner utnyttja organisationsnumret som enhetsbegrepp, dels med vardera av produktions- och utrikeshandelsuppgifterna, dels med att sammanställa data från dessa båda källor till gemensamma marknadsdata. Dessa problem hänför sig till att den ekonomiska beslutsenheten (företaget i operativ mening) kan bestå av flera olika institutionella enheter (organisationsnummer) och, vad gäller värdeuppgifterna, huvudsakligen till periodisering, värdering och dubbelräkning (t. ex. då ett varuområde innefattar både halv- och helfabrikat av en produkt).

SCB har också beretts tillfälle att under hand framföra kompletterande synpunkter. Därvid har framhållits att den aktuella överföringen av upp-

gifter kan leda till ett bortfall vid uppgiftslämnandet på grund av motvilja från företagens sida mot att deras uppgifter används i andra sammanhang än statistikproduktion. Detta medför en allvarlig risk för en försämring av statistiken och därmed av det beslutsunderlag som används i många sammanhang. SCB har vidare anfört att ett individuellt register kommer att innehålla alltför grova mått för att de skall vara användbara för beslut av NO i enskilda fall.

SPK har yttrat sig över remissyttrandena och därvid framhållit att det viktigaste skälet till att SPK begärt informationsöverföring i stället för att utnyttja uppgiftsskyldighetslagen är att reducera företagens uppgiftslämnande. SPK kan inte se att det från integritetssynpunkt föreligger hinder mot en sådan överföring, eftersom det är självklart att berörda företag skall underrättas om den och SPK kan kräva in samma uppgifter. Uppgifterna erhåller i princip samma sekretesskydd hos SPK som hos de andra myndigheterna.

Beträffande SCB:s synpunkter framför SPK bl. a. att, vid bedömningen av om intresset att uppgifter lämnas har företrädare framför det intresse sekretessen skall skydda, riksdagens beslut om en s. k. fusionskontroll inom ramen för den nya konkurrenslagen samt riksdagens uttalande om marknadsregistret måste beaktas. Ett förfarande enligt en av SCB förordad modell medger inte uppbyggandet av ett marknadsregister med rimlig täckning vad avser ledande företag inom respektive bransch, eftersom SPK enligt denna modell inte skulle få kännedom om namnen på samtliga åtta största företag inom vart och ett av de utvalda varuområdena – således även namnen på de företag som inte vill medverka till att berörda uppgifter överförs från SCB till SPK. Kostnader för SCB:s alternativa modell tillkommer utöver SPK:s kostnader. Bttrräffande Företagens uppgiftslämnardelegations yttrande säger SPK bl. a. att kravet att inte i onödan betunga uppgiftslämnarna måste väga tungt mot bakgrund av bestämmelser i uppgiftsskyldighetslagen, allmänna verksstadgan och förordningen om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. SPK delar datainspektionens uppfattning att marknadsregistret endast bör användas som ett hjälpmedel vid bedömning av om undersökning i ett enskilt ärende skall göras.

2.4 Marknadsregistrets innehåll

Marknadsregistrets innehåll och närmare utformning är som berörts en sak för SPK själv att besluta om efter samråd med NO. Myndigheterna har emellertid under hand beskrivit vilket innehåll man preliminärt avser att registret skall ha och vad som motiverar denna utformning. För att den fråga jag nu föreslår skall underställas riksdagens prövning skall komma in i sitt rätta sammanhang och även med hänsyn till en del synpunkter från remissinstanserna, finner jag det vara av värde att beskriva SPK:s och NO:s syn på marknadsregistret.

Marknadsregistrets användningsområden är enligt SPK och NO framför allt att utgöra sällningsinstrument vid förvärvsprövningen samt underlätta analys av koncentrationsutvecklingen, övervakningen av marknadsdominerande företag och konkurrensbegränsande företeelser. För att ett marknadsregister skall vara användbart för dessa ändamål måste det i första hand innehålla uppgifter om tillförseln på olika varuområden. Med varuområden avses då de varor som betecknas med CCC-nummer. Som har nämnts är detta sifferkoder som används för att identifiera varor i internationella sammanhang och som tillämpas av både tullverket och SCB. Tillförseln till ett varuområde erhålls genom att produktion och import läggs samman varefter exporten dras ifrån och lagerförändringar beaktas. Den totalsiffra man då erhåller för tillförseln till ett visst varuområde utgör sedan utgångspunkten för att få fram uppgifter om koncentrationen på olika marknader – som kan vara kombinationer av varuområden – och om förekomsten av marknadsdominerande företag.

SPK och NO anser att ett effektivt fungerande marknadsregister förutsätter att uppgifterna är hänförliga till enskilda företag. Myndigheternas skäl för detta kan beskrivas på följande sätt.

För att få veta hur hög koncentrationsgraden är på en marknad är det tillräckligt att ha de sammanlagda uppgifterna om ett antal företags tillförsel till marknaden. Man talar då om koncentrationsmått som ger upplysning om t. ex. de tre, fem och åtta största företagens sammanlagda marknadsandelar. Om utvecklingen av dessa andelar följs över tiden kan man se om koncentrationen ökar eller minskar på en marknad. Koncentrationsmåttan ger emellertid en information som kan vara helt missvisande, om man inte parallellt har tillgång till företagsspecifika uppgifter. Som exempel kan tas att koncentrationsmåttan på en viss marknad visar att över en treårsperiod de fem största företagens andel har ökat. Ökningen *kan* vara hänförlig till att ett redan tidigare dominerande företag expanderat kraftigt men det *kan* också vara så att övriga företag stärkt sin ställning och det inte längre finns något klart dominerande företag på den aktuella marknaden. Dessa olika scenarier ger helt skilda signaler till de konkurrensövervakande myndigheterna medan mått endast på koncentrationsgraden döljer dessa skillnader. NO:s och SPK:s analys och uppföljning av koncentrationsutvecklingen underlättas därför väsentligt av om det finns uppgifter om företags enskilda marknadsandelar. Samma gäller för övervakningen av de marknadsdominerande företagen. I dessa fall blir det ofta fråga om att kombinera information från olika håll, t. ex. kartell- och företagsförvärvsregistren, anmälningar till NO och uppgifter i massmedia, med data om företagets marknadsandelar. Detta förfarande förutsätter att företagen kan identifieras. Detta äger också sin giltighet beträffande uppspårandet av konkurrensbegränsningar och bevakningen av priskarteller och marknadsdelningskarteller.

När det så gäller förvärvskontrollen har det under remissbehandlingen

ifrågasatts om det inte är tillräckligt med ett marknadsregister som innehåller sammanlagda marknadsandelar. Det har hävdats att i ett konkret förvärvsärende NO kan få uppgifter om de berörda företagen direkt från dessa. Från marknadsregistret skulle NO kunna få upplysning om koncentrationsgraden på marknaden. Ytterligare kunskap om marknadsförhållandena förutsätts NO och SPK redan besitta eller lätt kunna inhämta från t. ex. branschföreträdare, massmedia etc.

Myndigheterna framhåller på denna punkt i stort följande. Vid förvärvsprövningen måste NO ha kunskap inte bara om de företag som är inblandade i förvärvet utan i lika hög grad om konkurrenterna. För att styrkan hos dessa skall kunna bedömas är det inte tillfyllest med sammanlagda och anonyma uppgifter, utan uppgifter fordras om de enskilda konkurrenternas marknadsandelar. NO framhåller att vilka företag som är konkurrenter till förvärvsparterna varierar beroende på hur man avgränsar den relevanta marknaden. Detta påverkar i sin tur bedömningen av konkurrenternas styrka. Marknaden i ett förvärvsärende kan anses vara t. ex. fasadtegel. Ur ett register med koncentrationsmått kan man då få uppgiften att de fem största företagen har $x\%$ av marknaden. Marknaden kan emellertid i stället anses vara väggmaterial i allmänhet. Man får därvid veta att de fem största företagen har $y\%$ av marknaden. Om inget, ett eller flera företag av de fem är med i båda fallen går inte att utläsa med hjälp av dessa koncentrationsmått. Detta är emellertid en väsentlig information för NO. Ett register med individuella uppgifter ger omedelbart upplysningar på dessa punkter. I många förvärvsärenden torde NO, om han har tillgång till individuella uppgifter, omgående kunna besluta att inte ingripa mot förvärvet. Om han däremot endast kan få fram koncentrationsmått måste han i varje enskilt ärende undersöka såväl de aktuella företagens som konkurrenternas förhållanden. Detta tar mer resurser i anspråk och förlänger handläggningstiden. NO kan behöva ta ställning till ett 100-tal fall om året. Detta skall vägas mot kraven på en skyndsam handläggning av förvärvsärenden och att det i många fall kan vara omöjligt för NO av hänsyn till de inblandade företagen att inhämta individuella uppgifter från enskilda företag.

Sammantaget anser myndigheterna att ett marknadsregister för att vara användbart måste innehålla uppgifter om enskilda företags produktion, export och import för olika varuområden. Eftersom uppgifterna skall vara hänförliga till enskilda företag ligger häri att företagens namn, adress, telefon- och organisationsnummer också skall införas i registret. De ytterligare uppgifter som enligt SPK:s och NO:s preliminära bedömning behövs är: omsättning, antal anställda, arbetsställets geografiska belägenhet, ägarförhållanden och lönsamhetsmått. Det ligger enligt dessa myndigheter i sakens natur att uppgifterna, för att fylla någon funktion, bör vara individuella. Som skäl för att uppgifterna bör ingå i registret anför SPK och NO följande.

Uppgifter om företagens storlek kan i många fall vara ett viktigt komplement till marknadsandelarna, eftersom konkurrensförmågan hos företagen i stor utsträckning är beroende av deras storlek. Företagen kan vara verksamma över ett brett fält, av vilket endast en del täcks av de varuområden som är med i registret. Storleksuppgifterna kan därför vara betydelsefulla som sällningskriterium vid förvärvsprövningen. Ägarförhållandena spelar stor roll då man skall bedöma företagens dominans på en marknad och vilken betydelse deras storlek skall tillmätas. Marknadsandelar kan t. ex. vara spridda på flera företag som är sammanhållna i en koncern. Uppgifter om tillhörighet till koncern och förekomst av dotterbolag är därför av stort värde vid förvärvsprövningen. Även vid analysen av konkurrensbegränsningar, såsom medverkan i karteller, kan kunskap om ägarförhållandena underlätta myndigheternas arbete. På en del varu- och tjänsteområden förekommer att marknaderna är geografiskt begränsade till en mindre del av landet. Ett företag kan vara dominerande på denna marknad även om det i förhållande till den totala tillförseln av den aktuella varan har en obetydlig andel. I dessa fall är uppgifter om var de olika arbetsställena ligger viktiga. Sådana uppgifter kan också underlätta bevakningen av marknadsdominerande företag. Uppgifter om lönsamheten på olika marknader och i olika företag kan tillsammans med marknadsandelsuppgifter ge indikationer på var konkurrensen inte fungerar tillfredsställande. Lönsamhetstalen kan därför underlätta myndigheternas prioritering när det gäller var resurser skall sättas in på analyser av koncentrationsutvecklingen och uppspårningen av konkurrensbegränsningar.

SPK har förklarat att nämnden endast avser att registrera företag som verkar i form av juridiska personer. Vidare avses i vart fall f. n. endast de åtta största företagen på varje varuområde ingå i registret. Det totala antalet varu- och tjänsteområden som registret i dagsläget tänks omfatta uppgår till omkring 1 500 stycken. Flertalet företag som berörs torde ha verksamhet inom flera varuområden.

2.5 Min bedömning

2.5.1 Inledning

Den information som avses ingå i marknadsregistret finns väsentligen samlad hos GTS och SCB. De uppgiftssammanställningar som är aktuella är utrikeshandelsstatistiken, industristatistiken, finansstatistiken, koncernregistret och centrala företagsregistret. Dessa uppgiftssammanställningar innehåller huvudsakligen upplysningar om varuområden. Även vissa tjänsteområden såsom handel, transporter och byggsektorn avses ingå i marknadsregistret. För dessa områden får SPK själv svara för uppgiftssamlingen.

Som jag tidigare nämnt är bakgrunden till SPK:s framställningar främst den nya konkurrenslagen med dess system för kontroll av företagsförvärv.

Vid bedömningen av företagsförvärv är det av avgörande betydelse för NO och SPK att ha snabb tillgång till en systematiserad information om förhållandena på olika marknader. Som förut sagts är information av detta slag emellertid väsentlig också för att de strävanden i övrigt som kommit till uttryck i den nya lagen skall kunna fullföljas på ett effektivt sätt. Jag vill här påminna om de ökade ambitionerna när det gäller att övervaka t. ex. de marknadsdominerande företagens beteende och förekomsten av priskarteller och marknadsdelningskarteller. Uppgifter om marknadsförhållanden kan också få stor användning i de konkurrensvårdande myndigheternas uppföljning och analys av koncentrationsutvecklingen inom näringslivet, för deras uppspårning och bedömning av konkurrensbegränsningar och för myndigheternas prioritering av sin verksamhet. Det är naturligtvis angeläget att de resurser som kan avdelas för detta område, liksom för andra samhällssektorer, utnyttjas effektivt.

Mot denna bakgrund finner jag att en systematiserad information om marknadsförhållandena i form av ett *marknadsregister* har en väsentlig funktion att fylla. Någon invändning har heller inte rests under remissbehandlingen mot att ett marknadsregister som sådant byggs upp. De kritiska synpunkterna har gällt registrets innehåll och sättet för dess uppbyggnad.

För egen del vill jag här framhålla att jag i allt väsentligt delar de synpunkter på registrets innehåll som framförts av NO och SPK. Det är därför angeläget att förutsättningar tillskapas för att möjliggöra ett överförande till registret av de uppgifter som är nödvändiga för dess syfte.

De sekretessregler, för vilka jag tidigare redogjort och som gäller för uppgifterna hos SCB och GTS, medför att jag i fråga om ett generellt uppgiftsöverförande till SPK övervägt att anpassa ett sådant till den tidigare nämnda undantagsregeln i 14 kap. 1 § sekretesslagen. Denna innebär att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Den naturliga lösningen är därvid att i en författning ålägga den utlämnande myndigheten en skyldighet att på begäran tillhandahålla den mottagande myndigheten vissa uppgifter. På detta sätt har exempelvis tullmyndighet genom en bestämmelse i tullagen – till vilken jag återkommer i det följande – ålagts skyldighet att tillhandahålla vissa andra myndigheter uppgifter rörande import och export.

Emellertid har under beredningen i regeringskansliet av SPK:s framställningar framförts starka invändningar mot en automatisk och författningsbunden överföring till SPK av uppgifter som insamlats av SCB för statistiska ändamål. Synpunkterna framfördes främst av SCB och Uppgiftslämnardelegationen och har redovisats i avsnitt 2.3. Erinringarna mot förslaget hade sin utgångspunkt i sekretesskyddet för statistikuppgifterna. Jag har funnit att invändningarna har den tyngden att man bör pröva en alternativ ordning såvitt avser industristatistiken m. m.

Mot denna bakgrund har, efter samråd med berörda myndigheter och Uppgiftslämnardelegationen, utformats ett förfarande som man funnit vä-

sentligen tillmötesgå de tidigare invändningarna och som NO och SPK är beredda att pröva. Detta förfarande är sammantaget av den naturen att det endast i begränsad utsträckning påkallar riksdagens godkännande. För fullständighetens skull vill jag dock här redogöra för den principiella uppbyggnaden av systemet. Det ankommer emellertid i första hand på myndigheterna att i samråd besluta om utformningen och tillämpningen av detta system.

2.5.2 *Frivillig överföring av industristatistiken m. m.*

Uppgifterna från industristatistiken, finansstatistiken, koncernregistret och centrala företagsregistret skulle enligt det tänkta förfarandet tillföras marknadsregistret på i stort sett följande sätt.

SPK fastställer i samråd med NO vilka varuområden – angivna med statistiskt nummer – som skall ingå i marknadsregistret och vilka uppgifter som skall ingå i registret beträffande de enskilda företagen.

SCB tar, genom en samkörning av produktions- och utrikeshandelsstatistik, fram namnen på de åtta företag som har de största marknadsandelarna på respektive varuområde och informerar i samråd med SPK dessa företag genom en särskild försändelse om vilka uppgifter som man har registrerade om företagen och som skall ingå i marknadsregistret. SPK får dock inte kännedom om företagens namn. Samtidigt hemställs om företagets samtycke till att uppgifterna överförs till SPK. I försändelsen bifogas ett av SPK upprättat formulär vari anges vad marknadsregistret skall användas till, vilka uppgifter om företagen som behövs och varför detta sätt valts för att inhämta dem. De företag som inte samtycker till att uppgifterna överförs från SCB ombeds fylla i motsvarande uppgifter på formuläret. Samtycke eller ifyllt formulär ges in till SCB. De företag som inte svarar påminns av SCB.

SCB lämnar därefter till SPK totaluppgifter och koncentrationsmått beträffande varuområdena samt individuella uppgifter för de företag som gett samtycke eller som sänt in formulär.

Enligt denna modell får SPK inte veta namnen på de företag som ej lämnar samtycke till överföring och inte heller fyller i formuläret. Här finns risk för ett bortfall som, om det skall täckas, ökar SPK:s kostnader. I vilken utsträckning det blir bortfall är osäkert. SCB och Uppgiftslämnarlegationen gör bedömningen att svarsbenägenheten blir hög. Enligt min bestämda uppfattning är detta också en förutsättning för att marknadsregistret skall kunna fungera på avsett sätt. Jag saknar tills vidare anledning att göra annan bedömning av svarsbenägenheten. Skulle bortfallet däremot bli av betydelse, finns det starka skäl att på nytt pröva alternativa modeller.

SCB har framhållit att man hellre sett en modell som innebar en klarare åtskillnad mellan å ena sidan statistiska ändamål och å andra sidan tillsyn och kontroll. SCB har vidare påpekat att det beskrivna förfarandet medför

risk för indirekt röjande, dvs. att om några företag samtycker till uppgiftsöverföring kan andra företags förhållanden avslöjas.

Vid de underhandskontakter som förevarit med Uppgiftslämnardelegationen har framgått att delegationen däremot godtar det nu beskrivna sättet att ordna uppgiftsöverföringen. Till denna inställning torde ha bidragit att man härigenom undviker ett alternativ som innebär att SPK själv tar hand om uppgiftsinsamlingen. Härvid torde nämligen SPK för att få samma täckning behöva tillfråga ett betydligt större antal företag. Vidare har enligt delegationens mening åtskillnaden mellan uppgifter lämnade för statistiska ändamål respektive tillsyn upprätthållits. Delegationen har dock också påpekat risken för indirekt röjande.

Jag vill för egen del erinra om att förfarandet i första hand utformas av SPK och SCB gemensamt och att eventuella problem bör kunna lösas i samråd mellan myndigheterna.

SCB har som nämnts också anfört att vissa kvalitetsproblem är förknippade bl. a. med att uppgifter ur olika källor behöver användas. Enligt vad jag erfarit är dock dessa problem av den karaktären att de i allt väsentligt torde kunna undanröjas genom kvalitetskontroller.

Vad jag har anfört innebär sammanfattningsvis att jag funnit en överföring av uppgifter från industristatistiken m. m. påkallad och att jag förordar att man i första hand prövar nu angivet förfarande. Jag har i denna fråga samrått med chefen för civildepartementet. Som jag har nämnt är berörda myndigheter beredda att nu arbeta efter de riktlinjer som jag har återgett, varvid SCB:s medverkan sker såsom uppdragsverksamhet. För att registret skall bli meningsfullt krävs emellertid enligt NO och SPK att också uppgifter om utrikeshandelsstatistiken tillförs registret. Jag kommer nu att redovisa vissa överväganden därvidlag.

2.5.3 *Ändring i tullagen*

Förhållandena beträffande uppgifterna rörande utrikeshandeln är inte desamma som när det gäller de övriga, i detta ärende aktuella produktionsuppgifterna m. m. Utrikeshandelsuppgifterna lämnas genom företagens import- och exportanmälningar, som inte enbart har till syfte att utgöra underlag för statistik. Sammanställningar av utrikeshandeln på varuområden torde i allmänhet inte finnas hos de enskilda företagen och synes alltså ej kunna inhämtas från dessa utan stora problem. GTS anser att en fortlöpande överföring av import- och exportuppgifter från tullmyndighet till SPK kan ske men då bör författningsregleras.

Vad gäller ett överförande till SPK av de uppgifter som förekommer hos tullmyndighet och som rör import och export av varor vill jag anföra följande.

Jag har i det föregående redogjort för uppgifternas art och för de skäl som SPK:s framställning grundas på. Jag har också redogjort för de bestämmelser i sekretesslagen som gäller för ifrågavarande uppgifter hos

tullmyndighet och för de bestämmelser som rör sekretess hos SPK och NO.

Inledningsvis vill jag framhålla att frågan om överföring från tullverket av vissa uppgifter angående import och export har behandlats av riksdagen vid två tidigare tillfällen, nämligen år 1980 och 1982. Riksdagens beslut år 1980 (prop. 1979/80: 108, SkU 55, rskr 352) innebar att tullmyndigheterna på begäran skulle tillhandahålla riksskatteverket och länsstyrelserna uppgifter rörande import och export. Syftet med överföringen var att ge underlag för en effektivare skattekontroll och därigenom en rättvisare beskattning. Föredragande departementschefen anförde att ett manuellt inhämtande av uppgifterna skulle bli mycket arbetskrävande och kostsamt. Ett tillhandahållande av uppgifterna stämde vidare väl överens med vad som gäller för riksskatteverkets och länsstyrelsernas verksamhet i övrigt. Denna bygger enligt föredraganden ju särskilt på att kontrolluppgifter kan erhållas för granskning mot den skattskyldiges deklARATIONER och räkenskaper. Ett samarbete av denna art framstod också som naturligt med tanke på att även tullmyndigheterna är beskattningsmyndigheter som vid förtullning tar ut tull, skatt och andra införselavgifter. Tullmyndigheterna debiterar och uppbär ca två tredjedelar av inkomsterna av mervärdeskatten. Framför allt i fråga om mervärdeskatten torde därför fördelarna för samhället vara påtagliga. Under förutsättning att uppgifterna omfattades av sekretess och tystnadsplikt också hos de mottagande myndigheterna kunde föredraganden inte se att informationsöverföringen skulle strida mot vad det allmänna borde iaktta av hänsyn till enskildas intressen. Vidare kunde tilläggas att de uppgifter som skulle kunna överföras främst rörde ekonomiska förhållanden.

I propositionen berördes också önskemålet från vissa andra myndigheters – däribland SPK:s – sida av att på motsvarande sätt som skattemyndigheterna få tillgång till information om företags import och export. Föredragande departementschefen anförde att en spridning av sådana uppgifter också utanför beskattningsområdet ökade risken för att materialet utnyttjas på ett obehörigt sätt och för att den personliga integriteten kunde beröras. Frågan om en sådan spridning borde bedömas i ett större sammanhang. Föredraganden hänvisade också till att regeringen givit brottsförebyggande rådet i uppdrag att se över bestämmelserna om informationsutbyte och anmälningsskyldighet mellan myndigheter och att föreslå erforderliga lagstiftningsåtgärder.

Riksdagens beslut år 1982 (prop. 1981/82: 227, SkU 1982/83: 4, rskr 1982/83: 10) innebar en utvidgning av tullmyndigheternas uppgiftsskyldighet till att omfatta – utöver riksskatteverket och länsstyrelserna – även kommerskollegium och statens jordbruksnämnd. Som skäl för denna uppgiftsöverföring anfördes i propositionen bl. a. att den kunde ge underlag för en effektivare kontroll av efterlevnaden av import- och exportregleringar. Föredragande departementschefen anförde vidare bl. a. att de berörda

myndigheterna svarar för verksamheter som ligger mycket nära varandra och att överföringen skulle ge förutsättningar för ett ökat samarbete mellan tullverket och de berörda myndigheterna.

Bestämmelserna om överföring av uppgifter från tullmyndighet, som enligt vad jag förut nämnt först infördes år 1980, återfinns i 54 a § tullagen (1973: 670). Genom 1982 års riksdagsbeslut kompletterades paragrafen på det sättet att tullmyndigheten på begäran skall tillhandahålla även kommerskollegium och statens jordbruksnämnd motsvarande uppgifter.

Vad så gäller det nu aktuella överförandet av import- och exportuppgifter till SPK vill jag till en början framhålla att jag finner de skäl härför som bl. a. SPK anfört vara tungt vägande. Jag erinrar härvidlag om de strävanden till en effektivisering av konkurrensövervakningen som den nya konkurrenslagen innebär. Mot ett generellt uppgiftsöverförande kan i och för sig invändas att det här inte är fråga om myndigheter med väsentligen likartade verksamheter och att det gäller uppgifter som inhämtats för ett annat ändamål än det för vilket de avses bli använda hos den mottagande myndigheten. Emellertid måste här beaktas att SPK ändå har rätt att infordra uppgifterna direkt från företagen, med stöd av uppgiftsskyddslagens. Vidare kommer uppgifterna att omfattas av sekretess även hos SPK och NO.

När det gäller import- och exportuppgifterna synes det inte – på samma sätt som skett beträffande företagsstatistiken – kunna göras gällande att kvalitén på de lämnade uppgifterna riskerar att försämrats om dessa görs tillgängliga för SPK. Jag erinrar vidare om att det hos de enskilda företagen normalt inte torde finnas sammanställningar på varuområdesnivå av import- och exportstatistik. Ett utnyttjande av tullmyndigheternas uppgifter får därför anses vara det, från resurssynpunkt, enda försvarbara tillvägagångssättet.

I sammanhanget vill jag framhålla att uppgifterna i marknadsregistret inte är avsedda att ensamma ligga till grund för myndighetsutövning från NO:s eller MD:s sida. Registret får till uppgift att vara ett sällningsinstrument vars innehåll regelmässigt kommer att behöva uppdateras m. m. Uppgifterna i registret avses vidare vara tillgängliga för det berörda företaget innan det möts av eventuella tvångsåtgärder, så att kompletteringar kan ske när så behövs. Fastän det berörda företags marknadsandel givetvis måste ha en central betydelse vid myndigheternas prövning, kommer denna alltså att grundas på ett vidare underlag än det som registret i allmänhet utgör.

Används den metod för överförande av företagsstatistikuppgifter från SCB till SPK för vilken jag tidigare redogjort torde – även om SPK formellt ges generell tillgång till import- och exportuppgifterna – i princip dessa senare uppgifter enligt nuvarande bedömning endast behöva överföras vad gäller de åtta största företagen på skilda varuområden.

Sammanfattningsvis anser jag övervägande skäl tala för att det införs

regler enligt vilka SPK på begäran skall tillhandahållas ifrågavarande uppgifter rörande import och export. Jag vill dock särskilt framhålla att en sådan begäran givetvis skall begränsas till att avse uppgifter som är nödvändiga för att SPK skall kunna fullgöra de arbetsuppgifter som jag har redovisat som grund för mitt förslag. Rent tekniskt sett kommer uppgifterna i allmänhet att utlämnas ur den hos SCB för GTS' räkning lagrade magnetbandskopian. Jag erinrar om att med den bedömning som tidigare redovisats dessa uppgifter då härrör från tullmyndighet och inte från SCB.

Den utredning av brottsförebyggande rådet om informationsutbyte mellan myndigheter, vilken jag tidigare omtalat, föreligger nu (BRÅ PM 1982: 6) och är föremål för överväganden inom regeringskansliet. Utredningen avser uppgiftslämnande myndigheter emellan i rent brottsbekämpande syfte. Det nu aktuella uppgiftsöverförandet kan inte sägas ha ett så närliggande syfte att det behöver samordnas med beredningen av de författningsförslag utredningen lagt fram.

Reglerna för överförande av de nu aktuella import- och exportuppgifterna bör på sätt jag tidigare nämnt anpassas till undantagsregeln i 14 kap. 1 § sekretesslagen. Bestämmelsen i 54 a § tullagen ålägger tullmyndighet att på begäran tillhandahålla vissa tidigare omtalade myndigheter uppgift som förekommer hos tullmyndigheten och som rör import och export av varor. Det är naturligt att det nu aktuella uppgiftslämnandet från tullmyndighet till SPK regleras i samma paragraf.

Den metod för uppgiftsöverförandet från SCB till SPK avseende uppgifter hos SCB rörande produktions- och ägarförhållanden m. m., för vilken jag tidigare redogjort, kommer inte i konflikt med sekretessbestämmelserna. För detta överförande krävs därför inte någon särskild författningsreglering.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med det anförda har inom finansdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i tullagen (1973: 670).

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga förslaget till lag om ändring i tullagen (1973: 670).

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

