Nr 103.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet m. m.; given Stockholms slott den 13 mars 1953.

Under åberopande av bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till

1) lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet; samt

2) lag angående ändrad lydelse av 20 § lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

GUSTAF ADOLF.

John Ericsson.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

I syfte att förebygga skadlig verkan av konkurrensbegränsning har enligt lagen den 29 juni 1946 om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet dels anordnats offentlig registrering av kartellavtal och andra liknande konkurrensbegränsande överenskommelser, dels skapats möjlighet till utförande av särskilda undersökningar angående förekomsten av konkurrensbegränsning och därav föranledd inverkan på pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållanden här i riket. Registrerings- och undersökningsverksamheten har anförtrotts kommerskollegium, där för ändamålet inrättats en särskild byrå, monopolutredningsbyrån; övervakningen av bank- och fondväsendet samt försäkringsväsendet har dock undantagits från byråns behörighet och i stället uppdragits åt bank- och fondinspektionen respektive försäkringsinspektionen.

Den i propositionen föreslagna lagen om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet avser att förstärka det skydd mot skadlig verkan av konkurrensbegränsning, som 1946 års lag erbjuder. Det föreslås i enlighet därmed att ett *näringsfrihetsråd* upprättas med uppgift att i fråga om konkurrensbegränsning, som bringas under dess bedömning, genom förhandling söka undanröja skadlig verkan av densamma. Med skadlig verkan av konkurrensbegränsning skall därvid förstås, att konkurrensbegränsningen på ett ur allmän synpunkt otillbörligt sätt påverkar prisbildningen, hämmar verkningsförmågan inom näringslivet eller försvårar eller hindrar annans näringsutövning (1 §). Härjämte föreslås *förbud* mot fasta bruttopriser samt vissa slag av anbudskarteller (2 och 3 §§). Förbuden skall ej vara ovillkorliga. Undantag från förbuden föreslås sålunda kunna beviljas av näringsfrihetsrådet om konkurrensbegränsningen kan antagas främja kostnadsbesparingar, vilka till väsentlig del kommer konsumenterna till godo, eller i övrigt bidrager till en ändamålsenlig ordning, eller om eljest särskilda skäl föreligger (4 §). Överträdelse av förbuden medför straffansvar.

Förhandling för undanröjande av skadlig verkan av konkurrensbegränsning får enligt förslaget äga rum 1) då mellan företagare slutits kartellavtal eller annan liknande överenskommelse eller eljest i samförstånd tillämpas gemensamt förfarande samt 2) då inom viss näringsgren en företagare eller en grupp företagare, vilken sammanhålles av gemensamma ägarintressen i företagen, svarar för en väsentlig del av företagsamheten i landet eller del av landet (5 §). I förslaget har urskilts vissa fall då det ansetts särskilt angeläget att hindra skadlig verkan av konkurrensbegränsning. Sådana fall är, att företagare samverkar eller tillämpar gemensamt förfarande rörande prissättning eller uppdelning av marknad, där samarbetet är ägnat

att väsentligt påverka prisbildningen, samt att en kartell eller en ensamföretagare (respektive en däremot svarande grupp av företagare) i sin verksamhet missgynnar viss eller vissa företagare (6 §).

Näringsfrihetsrådet skall enligt förslaget bestå av ordförande och åtta ledamöter (7 §). Ordföranden och två ledamöter skall förordnas av Kungl. Maj:t för viss tid bland personer, som icke kan anses företräda vare sig företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen (8 §). De övriga sex ledamöterna föreslås bli förordnade av Kungl. Maj:t för tre år i sänder. Tre av dem skall utses bland personer, som kan anses företräda företagarintressen, och tre bland personer, som kan anses företräda allmänna konsument- och löntagarintressen (9 §). Vid sidan av näringsfrihetsrådet skall enligt förslaget inrättas en befattning såsom *ombudsman för näringsfrihetsfrågor*. Denne förordnas av Kungl. Maj:t för viss tid. Han föreslås skola ha domarerfarenhet (14 §). Erforderliga utredningar och undersökningar skall enligt förslaget utföras av kommerskollegium (monopolutredningsbyrån) respektive bank- och fondinspektionen samt försäkringsinspektionen.

Framställning om förhandling för undanröjande av skadlig verkan av konkurrensbegränsning förutsättes enligt förslaget i regel böra göras av ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor (16 §). Har förhandling påkallats, skall näringsfrihetsrådet bereda sökanden samt motsidan tillfälle att vid sammanträde inför rådet framlägga sina synpunkter på frågan huruvida de för förhandling stadgade betingelserna föreligger (18 §). Ger vad som förekommit vid sammanträdet vid handen att betingelserna för förhandling är uppfyllda har näringsfrihetsrådet att besluta om förhandling (19 §). Förhandlingen skall äga rum vid sammanträde med parterna inför näringsfrihetsrådet (20 §). Har förhandling avslutats utan att den skadliga verkan av konkurrensbegränsningen kunnat undanröjas, skall det enligt förslaget åligga rådet att göra anmälan till Kungl. Maj:t, när saken finnes vara av större vikt (21 §). Näringsfrihetsrådets beslut föreslås icke få överklagas (24 §). Enligt förslaget skall lagen icke äga tillämpning å överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare angående arbetslön och andra arbetsvillkor (28 §). Icke heller köp och försäljning av fast egendom eller upplåtelse av nyttjanderätt till fast egendom föreslås komma att omfattas av den nya lagen.

Enligt förslaget skall den nya lagen träda i kraft den 1 januari 1954 utom såvitt angår förbuden mot bruttoprissystem och anbudskarteller, vilka föreslås träda i tillämpning först den 1 juli 1954. Näringsfrihetsrådet beredes därigenom tillfälle att under första halvåret 1954 pröva ansökningar om dispens från förbuden.

I den föreslagna nya lagstiftningen har det icke ansetts erforderligt att upptaga särskilda bestämmelser rörande butikshandeln på nybyggnadsområden i tätorter. Det förordas i stället att Kungl. Maj:t i särskilt cirkulär uppdrager åt länsstyrelserna att under viss tid, förslagsvis tre år, följa utvecklingen såvitt angår butiksbeståndet inom blivande bostadsområden samt

fördelningen av planerade affärslokaler mellan skilda företagare och olika företagsformer. I cirkuläret föreslås skola angivas att länsstyrelserna, om så påkallas, skall inleda förhandlingar med berörda parter för att söka undanröja missförhållanden, som kan yppas, ävensom allmänt verka för att konkurrensen om tillgängliga butikslokaler blir så fri som möjligt.

Förslag

till

Lag

om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet.

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser.

1 §.

I syfte att i vissa fall motverka konkurrensbegränsning inom näringslivet skall, på sätt nedan stadgas, dels gälla förbud mot vissa arter av konkurrensbegränsning, dels ankomma på näringsfrihetsrådet att i fråga om konkurrensbegränsning, som bringas under dess bedömning, genom förhandling söka undanröja skadlig verkan därav.

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.

Om förbud mot vissa arter av konkurrensbegränsning.

2 §.

Utan tillstånd av näringsfrihetsrådet må företagare, där ej annat är särskilt stadgat, varken av företagare inom senare försäljningsled betinga sig, att vid försäljning av förnödenhet här i riket visst pris icke må underskridas, eller till ledning för prissättningen inom senare försäljningsled i riket eljest angiva visst pris, med mindre därvid kommer till uttryck att priset får underskridas.

3 §.

Ej må företagare utan tillstånd av näringsfrihetsrådet träffa eller tillämpa överenskommelse att samråd eller annan samverkan mellan olika företagare skall äga rum innan någon av dem avgiver anbud å försäljning av förnödenhet eller utförande av tjänst här i riket.

4 §.

Tillstånd, som i 2 och 3 §§ sägs, må meddelas endast om konkurrensbegränsningen kan antagas främja kostnadsbesparingar, vilka till väsentlig del komma konsumenterna till godo, eller i övrigt bidraga till en ur allmän synpunkt ändamålsenlig ordning, eller om eljest särskilda skäl äro därtill.

Missbrukas tillståndet eller hava efter dess meddelande inträtt väsentligt ändrade förhållanden, må tillståndet av näringsfrihetsrådet återkallas.

Om förhandling för undanröjande av skadlig verkan av konkurrensbegränsning.

5 §.

Förhandling, varom i 1 § stadgas, må äga rum, då konkurrensbegränsning i andra fall än som avses i 2 och 3 §§ består däri att

1) mellan företagare slutits kartellavtal eller annan liknande överenskommelse eller eljest i samförstånd tillämpas gemensamt förfarande, som berör pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållanden eller

2) inom viss näringsgren en företagare eller en grupp av företagare, vilken sammanhålles av gemensamma ägarintressen i företagen, svarar för en väsentlig del av företagsamheten i landet eller del av landet.

Förhandling må ej, med mindre Konungen lämnat tillstånd, gälla verkan utom riket av konkurrensbegränsning. Tillstånd må meddelas endast i den mån det påkallas av hänsyn till överenskommelse med främmande makt.

6 §.

Vid förhandling, varom i 1 § stadgas, skall särskilt eftersträvas att hindra

1) att företagare, på sätt i 5 § 1) sägs, samverka eller tillämpa gemensamt förfarande rörande prissättning eller uppdelning av marknad, där samarbetet är ägnat att väsentligt påverka prisbildningen;

2) att samverkan eller gemensamt förfarande, som avses i 5 § 1), föranleder missgynnande av viss eller vissa företagare; samt

3) att företagare eller grupp av företagare, som avses i 5 § 2), i sin verksamhet missgynnar viss eller vissa företagare.

Om näringsfrihetsrådet och ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor.

7 §.

Näringsfrihetsrådet skall bestå av ordförande och åtta ledamöter.

8 §.

Ordföranden och två ledamöter förordnas av Konungen för viss tid bland personer, som icke kunna anses företräda vare sig företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen. Ordföranden och en av ledamöterna, vilken förordnas att vara vice ordförande, skola vara lagkunniga och i domarvärv erfarna. Den andre ledamoten skall äga särskild insikt i näringslivets förhållanden.

För vardera ledamoten förordnar Konungen två ersättare, som uppfylla de för ledamoten stadgade behörighetsvillkoren.

9 §.

Övriga ledamöter förordnas av Konungen för tre år i sänder. Tre av dem skola utses bland personer, som kunna anses företräda företagarintressen, och tre bland personer, som kunna anses företräda allmänna konsument- och löntagarintressen.

För envar av ledamöterna förordnas enligt samma regler erforderligt antal ersättare.

10 §.

Avgår ledamot eller ersättare, som avses i 9 §, förordnar Konungen annan för återstående delen av den tid, för vilken den avgångne varit utsedd.

11 §.

Ej må uppdrag såsom ordförande eller ledamot utövas av den som är omyndig eller i konkurstillstånd.

12 §.

Näringsfrihetsrådet är beslutfört, då ordföranden, de båda ledamöter, som avses i 8 §, samt en företrädare för företagarintressena och en företrädare för konsument- och löntagarintressena äro närvarande. I besluts fattande skola lika antal företrädare för företagarintressena samt konsument- och löntagarintressena deltaga.

Utan hinder av vad i första stycket sägs äger ordföranden å rådets vägnar dels handlägga och avgöra ärenden av mindre vikt, dels i övriga ärenden företaga förberedande åtgärder.

13 §.

Beträffande jäv mot ordförande och ledamöter skall i tillämpliga delar gälla vad om domarjäv är stadgat.

14 §.

Konungen förordnar för viss tid en ombudsman för näringsfrihetsfrågor. Denne skall vara lagkunnig och i domarvärv erfaren.

Om förfarandet inför näringsfrihetsrådet m. m.

15 §.

Ansökan om tillstånd, som avses i 2 och 3 §§, skall göras skriftligen. I ansökningen skola angivas de skäl, varå den grundas, samt de övriga omständigheter sökanden vill åberopa i ärendet. Över ansökningen skall ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor höras.

Tillstånd må ej återkallas utan att tillståndshavaren erhållit tillfälle att yttra sig.

16 §.

Om förhandling, som i 1 § sägs, göres framställning av ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor.

Har ombudsmannen i visst fall beslutat att icke påkalla förhandling, må framställning därom göras jämväl av företagare, som omedelbart beröres av konkurrensbegränsningen i fråga, eller av sammanslutning av konsumenter eller löntagare.

17 §.

Framställning om förhandling skall göras skriftligen. I framställningen skola angivas de skäl, varå den grundas.

18 §.

Har förhandling påkallats, skall näringsfrihetsrådet bereda sökanden samt motsidan tillfälle att vid sammanträde inför rådet framlägga sina synpunkter på frågan, huruvida de för förhandling stadgade betingelserna föreligga.

Till sammanträdet skall ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor kallas även om han ej är sökande. Är uppenbart att framställningen ej förtjänar avseende, må den avslås utan att sammanträde inför rådet hålles.

Före sammanträde må i den utsträckning rådet prövar erforderligt muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum.

19 §.

Giver vad som vid sammanträde enligt 18 § förekommit vid handen, att betingelserna för förhandling äro uppfyllda, har näringsfrihetsrådet att besluta om förhandling.

20 §.

Förhandling skall äga rum vid sammanträde med parterna inför näringsfrihetsrådet eller, om så prövas lämpligt och ärendet ej är av synnerlig vikt, dess ordförande. Rådet eller ordföranden må ock överlägga enskilt med part. Förhandlingen skall städse avslutas vid sammanträde med parterna inför rådet.

21 §.

Har förhandling avslutats utan att skadlig verkan av konkurrensbegränsning kunnat undanröjas, åligger det näringsfrihetsrådet, där saken finnes vara av större vikt, att härom göra anmälan till Konungen.

22 §.

Näringsfrihetsrådet äger i där anhängigt ärende förelägga part vid vite att inställa sig inför rådet samt att tillhandahålla rådet handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar, vilka kunna vara av betydelse i ärendet.

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

23 §.

Näringsfrihetsrådets sammanträden för handläggning av ärenden enligt denna lag skola vara offentliga. Kan det antagas att till följd av offentligheten yrkeshemlighet skulle röjas eller förhandlingsarbetet försvåras, äger rådet förordna, att sammanträde skall hållas inom stängda dörrar.

Rådet äger förordna, att vad som förekommit vid sammanträde inom stängda dörrar icke får uppenbaras.

Överläggning till beslut skall hållas inom stängda dörrar, där rådet ej finner det kunna ske offentligt.

24 §.

Över näringsfrihetsrådets beslut i ärenden enligt denna lag må klagan ej föras.

25 §.

Ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor liksom ock näringsfrihetsrådet äger av övervakningsmyndighet, som avses i lagen den 29 juni 1946 om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet, påkalla biträde för utredning i fråga, som kan vara av betydelse för förhandling enligt denna lag.

Allmänna bestämmelser.

26 §.

Med företagare förstås i denna lag envar som yrkesmässigt
säljer viss förnödenhet,
driver rörelse för utförande av viss tjänst åt annan,
utövar rörelse, avseende in- eller utlåning av penningar eller handel med in- eller utländskt mynt eller med värdepapper,
överlåter eller upplåter förmögenhetsrättighet av immateriell art,
upplåter nyttjanderätt till viss förnödenhet eller
utövar sådan hotell- eller pensionatrörelse, för vilken fordras myndighets tillstånd.
Med företagare likställes sammanslutning av företagare.

27 §.

Med överenskommelse jämställas i denna lag i tillämpliga delar stadgar, antagna av sammanslutning av företagare, samt av sådan sammanslutning eljest utfärdade bestämmelser eller föreskrifter.

28 §.

Denna lag äger icke tillämpning å överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare angående arbetslön och andra arbetsvillkor.

Ansvarsbestämmelser m. m.

29 §.

Den som bryter mot vad i 2 eller 3 § är stadgat straffes med dagsböter eller, där omständigheterna äro synnerligen försvårande, med fängelse.

30 §.

Röjer någon utan giltigt skäl vad som enligt näringsfrihetsrådets förordnande icke får uppenbaras, straffes han med dagsböter.

31 §.

Brott, som i 29 § sägs, må av allmän åklagare åtalas endast efter anmälan eller medgivande av ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor.

32 §.

Åtal mot ordföranden eller ledamot i näringsfrihetsrådet eller ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor för ämbetsbrott skall upptagas av Svea hovrätt.

33 §.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1954 utom såvitt angår de i 2 och 3 §§ stadgade förbuden, vilka träda i tillämpning den 1 juli samma år.

Förslag

till

Lag

angående ändrad lydelse av 20 § lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Härigenom förordnas, att 20 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar[1] skall erhålla följande ändrade lydelse.

20 §.

Handling som inkommit till övervakningsmyndighet, varom förmäles i lagen om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet, *eller till näringsfrihetsrådet eller ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor* må, i den mån handlingen innehåller upplysningar om yrkesutövares affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggörande kan lända honom till men, icke i andra fall än Konungen bestämmer utlämnas förrän tjugu år förflutit från handlingens datum. Vad nu sagts gälle ock hos myndigheten upprättad handling, dock ej kartellregister.

På framställning av vederbörande yrkesutövare eller *övervakningsmyndighet,* som avses i första stycket, äger Konungen, om särskilda skäl därtill äro, förordna, att kartellregister, såvitt angår däri intagna uppgifter rörande viss överenskommelse, icke må utlämnas tidigare än tjugu år efter det anteckning om överenskommelsen gjorts i registret. Har framställning om sådant förordnande gjorts, må, innan ärendet blivit av Konungen avgjort, kartellregister i den del framställningen avser icke utlämnas. Vad nu sagts gälle ock handlingarna i ärendet; om utlämnande av sådan handling efter ärendets avgörande äge vad i första stycket stadgats motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1954.

[1] Senaste lydelse se SFS 1946: 449.

Utdrag av protokollet över handelsärenden hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 13 februari 1953.

Närvarande:

Ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, HAMMARSKJÖLD, NORUP, HEDLUND, PERSSON, LINDELL, NORDENSTAM.

Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Ericsson, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *lagstiftning till motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet m. m.* samt anför därvid följande.

I. Inledning.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 14 juni 1946 tillkallade dåvarande chefen för handelsdepartementet, statsrådet Myrdal, sakkunniga för att utreda frågan om behovet att undanröja enskild nyetableringskontroll inom näringslivet och vissa olämpliga konkurrensmetoder såsom bojkott, exklusivavtal och prisdifferentiering. Utredningsmännen antog benämningen *nyetableringssakkunniga*. Deras uppdrag utvidgades genom Kungl. Maj:ts beslut den 12 november 1948 till att avse även frågan om behovet av lagstiftning för att motverka ur samhällelig synpunkt skadliga kartellavtal m. m.

De sakkunniga har den 20 september 1951 avgivit betänkande (SOU 1951: 27 och 28) med förslag bl. a. till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning inom näringslivet.

Betänkandet är undertecknat av dåvarande statssekreteraren, numera generaldirektören fil. dr Richard Sterner, ordförande, organisationschefen i Kooperativa förbundet, fil. lic. Mauritz Bonow, verkställande direktören i Sveriges köpmannaförbund Gustaf Borgström, verkställande direktören i Sveriges grossistförbund Einar Kördel, andre ordföranden i Landsorganisationen i Sverige Einar Norrman, andre direktören i Sveriges industriförbund Kurt Söderberg samt ordföranden i Skånes speceri- och livsmedelshandlareförbund, handlanden Gunnar Wahlberg. I överläggningarna med utredningsmännen har såsom särskilda sakkunniga deltagit direktören i Kemisk-tekniska och livsmedelsfabrikanters förening (KeLiFa) K. E. Gillberg, förre verkställande direktören i Mjölkcentralen, lantmännens mjölkförsäljningsförening u. p. a., Carl Utterström samt förutvarande verkställan-

de direktören i Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, numera verkställande direktören i Svenska tidningsutgivareföreningen J.-O. Modig.

De sakkunnigas förslag är icke enhälligt. Reservation har avgivits av herrar Borgström, Kördel och Söderberg, i vilken reservation herrar Modig och Utterström instämt. Dessa personer har avstyrkt införande av lagstiftning på området. Särskilt yttrande har därjämte avgivits av herr Gillberg, vilken förordat en lagstiftning av annan art än den av majoriteten föreslagna.

Över betänkandet har utlåtanden inkommit från Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, socialstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statskontoret, bank- och fondinspektionen, lantbruksstyrelsen, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, patent- och registreringsverket, försäkringsinspektionen, statens handels- och industrikommission, statens priskontrollnämnd, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, Sveriges lantbruksförbund, Kooperativa förbundet, Sveriges redareförening, Svenska bankföreningen, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Sveriges allmänna exportförening, Svensk industriförening, Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges husmodersföreningars riksförbund, Riksförbundet landsbygdens folk (RLF), Svenska reklamförbundet, Svenska annonsörers förening, Skånes speceri- och livsmedelshandlareförbund, AB Turitz & Co, Åhlén & Holm AB, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund u. p. a. (HSB), Svenska riksbyggen och Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, SABO. Vidare har byggnadsstyrelsen och Svenska stadsförbundet yttrat sig över de sakkunnigas förslag i viss del, nämligen vad angår butikshandeln på nya bostadsområden. Beträffande den enskilda nyetableringskontrollen inom vederbörande organisationers verksamhetsområden har yttranden avgivits av Svenska bokhandlareföreningen, Svenska tidningsutgivareföreningen, Auktoriserade annonsbyråers förening. Föreningen Sveriges filmproducenter, Sveriges filmuthyrareförening, Sveriges biografägareförbund, Elektriska engrossistföreningen och Elektriska installatörsorganisationernas riksförbund EIO. Vid kommerskollegiets yttrande har fogats utlåtanden från samtliga handelskamrar med undantag för Smålands och Blekinge samt Skånes handelskammare. Sveriges industriförbund har vid sitt yttrande fogat utlåtanden av Gjuterikonventionen och f. d. justitierådet S. Bellinder. Sveriges grossistförbund har bifogat yttranden av Sveriges urgrossisters förening och Elgrossisternas förening. Vid det av Sveriges köpmannaförbund avgivna yttrandet har fogats utlåtanden av Sveriges charkuteri- & slakteriidkares riksförbund, Sveriges färghandlares riksförbund, Sveriges järnhandlareförbund, Sveriges möbelhandlares centralförbund, Sveriges speceri- & lanthandlareförbund, Bohusläns köpmannaförbund, Speceriminuthandlareföreningen i Göteborg, Hallands köpmannaförbund, Jönköpings läns köpmannaförbund, Södermanlands köpmannaförbund, Västerbottens södra köpmannaförbund, Upplands köpmannaförbund, Stockholms köpmannaförbund, Örebro läns köpmannaförbund samt Västergötlands köpmannaförbund.

Efter det remissvaren inkommit har detta lagstiftningsärende dryftats med representanter för några av de största näringsorganisationerna samt med företrädare för konsument- och löntagarintressena. Vad angår näringsorganisationerna har några huvudpunkter rörande det resultat, vartill man vid diskussion med deras företrädare kommit, särskilt upptecknats.

Jag anhåller nu att få upptaga ärendet till behandling.

II. Tidigare utredningar och lagstiftning m. m.

Frågan om åtgärder mot konkurrensbegränsningar inom näringslivet, föranledda av enskilda monopolistiska sammanslutningar, uppmärksammades av statsmakterna redan före första världskriget. Sålunda tillkallades år 1911 en förberedande undersökningskommission, den s. k. *kartell- och trustutredningen*. Till följd av krigsutbrottet kom utredningens arbete dock ej att fullföljas i avsedd omfattning.

Inflationen under och efter första världskriget medförde i vårt land liksom i många andra länder ett ökat intresse för frågan om de monopolistiska sammanslutningarnas verkningar med avseende å konsumentpriserna. I anledning av riksdagsmotioner tillsattes år 1920 den s. k. *trustlagstiftningskommittén* med uppdrag bl. a. att utarbeta förslag till en provisorisk lagstiftning på området. Ehuru kommittén avgav betänkande redan år 1921, kom frågan om lagstiftning att anstå till år 1925, då *lagen den 18 juni 1925 om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar* utfärdades. Lagen gav Kungl. Maj:t befogenhet att uppdraga åt ämbetsmyndighet eller en eller flera särskilda sakkunniga att företaga undersökning av företag eller sammanslutning, som kunde antagas vara av monopolistisk natur. Utredningsmyndigheten erhöll vidsträckt rätt att inhämta alla uppgifter, som erfordrades för undersökningsarbetet. Lagen kom till användning blott i ett fåtal fall, nämligen för undersökningar rörande kvarnföretagen, jästtillverkningen, sockertillverkningen, porslinstillverkningen samt bränn- och smörjoljeföretagen.

Verkningarna av den ekonomiska krisen under 1930-talets början aktualiserade på nytt, främst av arbetsmarknads- och försörjningspolitiska skäl, konkurrensbegränsningens betydelse inom näringslivet. I enlighet härmed fick *1936 års näringsorganisationssakkunniga* i uppdrag att verkställa utredning angående utbredningen inom näringslivet av organiserad samverkan mellan företagarna samt att avgiva de förslag, vartill utredningen kunde giva anledning. De sakkunniga avgav betänkande år 1940 (SOU 1940: 35). I betänkandet lämnas en redogörelse för olika organisationsföreteelser inom vårt näringsliv, bl. a. för år 1937 inom svenskt näringsliv gällande konkurrensbegränsningar. Med hänsyn till de ändrade förhållanden, som inträtt i och med andra världskrigets utbrott, fann näringsorganisationssakkunniga sig emellertid ej böra framlägga förslag till åtgärder utan begränsade sig till att i korthet redovisa de linjer, efter vilka deras överväganden rörande eventuella statliga åtgärder rört sig.

De förslag till åtgärder som skisserats av näringsorganisationssakkunniga upptogs, ehuru i begränsad omfattning, och bearbetades av *kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering* i ett av kommissionen den 21 september 1945 avgivet delbetänkande (SOU 1945: 42). I huvudsaklig överensstämmelse med det i betänkandet framlagda förslaget utfärdades följande år *lagen den 29 juni 1946 om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet.* Denna lag ersatte den förut nämnda lagstiftningen av år 1925.

1946 års lag föreskriver, att »i syfte att förebygga skadlig verkan av konkurrensbegränsning inom näringslivet» övervakning skall ske på sätt i lagen närmare stadgas dels genom registrering av konkurrensbegränsande överenskommelser, dels ock genom särskilda undersökningar (1 §). Övervakningen utövas av myndighet, som Kungl. Maj:t bestämmer (övervakningsmyndighet). I fråga om *registrering* av konkurrensbegränsande överenskommelser (2—5 §§) stadgas skyldighet att efter anmaning av övervakningsmyndighet anmäla kartellavtal eller annan liknande konkurrensbegränsande överenskommelse, som berör pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållanden här i riket. Skyldigheten åvilar den som yrkesmässigt säljer viss förnödenhet eller såsom företagare åt annan yrkesmässigt utför viss tjänst, ävensom den som yrkesmässigt utövar rörelse avseende in- eller utlåning av penningar eller handel med in- eller utländskt mynt eller med värdepapper, överlåter eller upplåter förmögenhetsrättighet av immateriell art, upplåter nyttjanderätt till viss förnödenhet eller utövar sådan hotell- eller pensionatsrörelse, för vilken fordras myndighets tillstånd. Med yrkesutövare likställer lagen sammanslutning av yrkesutövare. Konkurrensbegränsande överenskommelser, som anmälts eller vid särskild undersökning kommit till övervakningsmyndighets kännedom, skall införas i ett särskilt register (kartellregister). Detta är i princip offentligt. Beträffande *särskild undersökning* (6—8 §§) föreskrives, att därest övervakningsmyndighet beträffande viss verksamhet finner anledning att befara skadlig verkan av konkurrensbegränsning eller eljest särskilda skäl föreligger därtill, myndigheten äger besluta att verksamheten skall göras till föremål för undersökning i vad avser förekomsten av konkurrensbegränsning och därav föranledd inverkan på pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållandena här i riket. För undersökningens utförande ger lagen övervakningsmyndigheten en omfattande befogenhet att inhämta alla erforderliga upplysningar.

Till övervakningsmyndighet har utsetts kommerskollegium, där för ändamålet inrättats en särskild byrå, monopolutredningsbyrån; övervakningen av bank- och fondväsendet samt försäkringsväsendet har dock undantagits från byråns behörighet och i stället anförtrotts bank- och fondinspektionen respektive försäkringsinspektionen. Förutom den registrerings- och undersökningsverksamhet, som följer av lagen, avsågs enligt förarbetena, att övervakningsmyndigheten skulle verkställa en allmän, fortlöpande analys av marknadsförhållandena i syfte att klarlägga de strukturella förändringarna inom näringslivet och den ofullständiga konkurrensens roll härvidlag. Av

statsfinansiella skäl har personal ej kunnat anställas för denna verksamhet, som därför fått anstå tills vidare.

Till grund för 1946 års lag ligger den i vårt land liksom i flertalet europeiska länder allmänt omfattade åskådningen, att förekomsten av konkurrensbegränsning icke i och för sig ger anledning till ingripanden från samhällets sida, utan att det är först då missbruk eller skadliga verkningar kan konstateras, som åtgärder av ett eller annat slag bör bli aktuella. Anledningen till att övervakningsmyndigheten endast givits befogenhet att registrera konkurrensbegränsande överenskommelser och att verkställa undersökningar, däremot icke att föreslå eller fatta beslut om ingripanden, är att söka främst i den betydelse offentlighetsprincipen tillmätts såsom ett vapen i kampen mot skadliga verkningar av konkurrensbegränsning. Efterkrigsplaneringskommissionen framhöll bl. a. i det betänkande, som ligger till grund för lagen, att publicering på bred bas — med vederbörlig hänsyn till yrkesutövares legitima intresse av skydd för affärshemligheter — borde komma att verka såsom en hämsko på eventuella tendenser till missbruk. Genom publiciteten kunde vidare potentiella konkurrenters uppmärksamhet komma att fästas på områden med oskälig prisbildning. Det framhölls emellertid i förarbetena till lagen, att man även måste räkna med att situationer kan uppstå, då staten måste ingripa. Det bedömdes därvidlag vara av vikt att de exekutiva befogenheterna hölles isär från den utredande och övervakande verksamheten. Befogenheten att avgöra huruvida sådana omständigheter förelåge, att ingripande skulle ske eller underlåtas, liksom att bestämma arten av ingripandet ansågs därför böra tillkomma Kungl. Maj:t. Det förutsattes att i dylika fall även riksdagens medverkan stundom kunde bliva erforderlig. Vidare framhölls att beslut om ingripanden av mera allvarlig natur i allmänhet icke borde fattas utan att förhandlingar föregått med vederbörande företag eller sammanslutning. Dylika förhandlingar borde i regel anförtros åt en särskild förhandlingskommission. Av tänkbara former för ingripanden nämndes bl. a. tullsänkningar, igångsättande av konkurrerande statliga företag samt statligt övertagande av den monopoliserade näringsgrenen.

I det av kommerskollegiets monopolutredningsbyrå förda kartellregistret har under tiden fram till den 1 januari 1953 registrerats tillhopa 823 kartellavtal och andra konkurrensbegränsande överenskommelser. 613 avtal eller omkring 75 procent av hela antalet är slutna mellan företagare inom samma tillverknings- eller försäljningsled (horisontella avtal). Huvuddelen av dem, 406 avtal, förekommer på industriens område. Grosshandeln beröres av 43 horisontella avtal, detaljhandeln av 39, hantverket av 68 samt jordbruksnäringen av 29 dylika avtal. 210 avtal eller omkring 25 procent av hela antalet registrerade avtal är slutna mellan företagare inom olika tillverknings- eller distributionsled (vertikala avtal). Huvuddelen av dem gäller mellan parter tillhörande två olika handelsled, t. ex. industrien—grosshandeln, medan ett mindre antal sträcker sig över tre led och några enstaka över fyra led. Av de vertikala avtalen berör 134 industrien, 112 grosshandeln,

101 detaljhandeln, 39 hantverket samt 34 jordbruksnäringen. En sammanställning visar att av hela antalet horisontella och vertikala avtal 66 procent berör industrien, 19 procent grosshandeln, 17 procent detaljhandeln, 13 procent hantverket samt 8 procent jordbruksnäringen.

I sin registreringsverksamhet har monopolutredningsbyrån hittills anmodat vederbörande företagare att för registrering anmäla alla konkurrensbegränsande avtal, som förelåg den 1 augusti 1946, då lagen trädde i kraft, eller som därefter ingåtts. De anmälda avtalen har registrerats oavsett om de vid tidpunkten för registreringen varit gällande eller ej. I början av år 1950 infordrade monopolutredningsbyrån upplysning från vederbörande företagare huruvida de då såsom gällande registrerade avtalen upphävts eller ändrats efter registreringstillfället. Utan att sådan skyldighet förelegat har företagare även sedermera i stor utsträckning självmant till byrån anmält att registrerade avtal upphävts eller ändrats, varom i dylika fall anteckning införts i registret. En av monopolutredningsbyrån utförd sammanställning utvisar att av hela antalet den 1 januari 1953 i registret införda avtal 286 eller omkring 35 procent antecknats icke ha gällt vid registreringstillfället eller senare ha upphävts. Av hela antalet registrerade avtal, som berör industrien, har 188 antecknats vara upphävda (35 procent). Motsvarande siffror är: för grosshandeln 84 avtal (54 procent), för detaljhandeln 51 avtal (36 procent), för hantverket 66 avtal (62 procent) och för jordbruksnäringen 12 avtal (19 procent). I kartellregistret har härutöver i fråga om ett mindre antal registrerade avtal antecknats att avtalen ändrats. I flertalet fall torde ändringarna innebära en uppmjukning i riktning mot större konkurrensfrihet.

Monopolutredningsbyrån har i sitt registreringsarbete hittills ej haft tillfälle att genomgå hela näringslivet. Kartellregistret är därför ännu icke fullständigt. Vid kartläggningen av avtalsbeståndet har byrån eftersträvat att i görligaste mån upptaga varje särskild bransch för sig till fullständig genomgång. Bland de områden som gjorts till föremål för en dylik mera fullständig undersökning märkes följande: järn- och stålindustrien; tillverkningen av järnvägsmateriel; elbranschen och elinstallationsbranschen; värme- och sanitetsbranschen jämte rörinstallationsbranschen; tegelindustrien; kalkindustrien; jordbruksredskaps- och jordbruksmaskinbranscherna; cyklar och sportartiklar; urbranschen; optikerbranschen; kontorsmaskinbranschen; glasindustrien; stenindustrien; grus och murbruk; möbelbranschen; trävaror och snickerier; pappers- och pappersmasseindustrien; jordbrukets livsmedelsprodukter; textil- och beklädnadsbranscherna; skobranschen; garveribranschen; bryggeribranschen; frisörbranschen; tvätteribranschen; begravningsbranschen; film- och biografbranschen. I fråga om vissa branscher har befunnits angeläget att registrera enstaka avtal utan att branschen i anslutning därtill kunnat genomgås i sin helhet. Bland dylika branscher må nämnas: järn- och stålmanufakturbranschen; metallvarubranschen; byggnadsmaterielbranschen; hushållsmaskiner och hushållsartiklar; grafiska branschen; livsmedelsindustrien; kemisk-tekniska industrien. Vissa

områden har ännu icke kunnat ägnas någon uppmärksamhet från byråns sida. Av dessa må här nämnas transportväsendet, gruvindustrien, skeppsvarv och båtbyggerier, fria yrken, hotell och restauranger.

Tre särskilda undersökningar har slutförts och publicerats av monopolutredningsbyrån. Undersökningarna har avsett jordbruksmaskinbranschen, grosshandeln med planglas samt radiatorbranschen. En undersökning rörande diskbänksbranschen har färdigställts men ännu ej publicerats. Härjämte är under arbete utredningar rörande grosshandeln med rör för byggnadsändamål, grosshandeln med järn och balkar samt möbelbranschen.

Huruvida och i vilken omfattning de offentliggjorda särskilda undersökningarna medfört ökad konkurrens inom de undersökta branscherna är svårt att angiva, då säkra iakttagelser i detta hänseende knappast står till buds. Emellertid torde böra omnämnas att samtliga i kartellregistret införda avtal inom jordbruksmaskinbranschen (8 avtal) under branschutredningens gång eller vid dess publicering upphävts. Vad radiatorbranschen beträffar kvarstår visserligen det centrala konkurrensbegränsande avtalet, radiatorkonventionen. Avtalet har emellertid under branschundersökningen ändrats i den riktningen att ökad konkurrens möjliggjorts. Inom diskbänksbranschen har under branschutredningens gång gällande prisöverenskommelser radikalt ändrats, vilket synes ha haft till följd, att samarbetet inom branschen i prisfrågor upphört. Vad angår handeln med planglas hade flertalet tidigare inom branschen gällande, i kartellregistret intagna avtal upphört vid tiden för den särskilda undersökningens offentliggörande. Vissa återstående avtal inom branschen har vidare uppmjukats.

I det av bank- och fondinspektionen förda kartellregistret har under tiden till den 1 januari 1953 införts 22 avtal, av vilka 14 upphört att gälla, samt i det av försäkringsinspektionen förda registret 36 avtal, av vilka 2 upphört att gälla. Uppgifterna i försäkringsinspektionens register, vilka införskaffats år 1947, är för närvarande föremål för översyn.

Vad angår *gällande rätt i övrigt,* alltså utanför ramen av 1946 års lagstiftning, berör nyetableringssakkunniga förhållandet mellan näringsfriheten och avtalsfriheten. Därvid erinras om att näringsfrihetsförordningen den 18 juni 1864 omedelbart endast berör det allmännas förhållande till näringsfriheten. Förordningen ger däremot icke skydd mot sådana av enskilda åstadkomna konkurrensbegränsningar, t. ex. konkurrensbegränsande avtal, som innebär faktiska begränsningar av rätten till fri näringsutövning. Det framhålles vidare, att den sedan gammalt rådande avtalsfriheten i vårt land liksom i allmänhet i nordisk och tysk rätt i konfliktsituationer givits företräde framför näringsfriheten. Varken i doktrin eller rättspraxis, som dock endast i begränsad omfattning kommit att syssla med dessa spörsmål, synes sålunda ens ha ifrågasatts att avtal, som leder till faktiska begränsningar av den fria konkurrensen, på denna grund i något fall skulle jämlikt allmänna rättsgrundsatser vara ogiltiga. I anslutning härtill fäster nyetableringssakkunniga uppmärksamheten vid att avtalsfrihetens

princip i Sverige lika litet som annorstädes är helt undantagslös. Den framförallt mot slutet av 1800-talet rådande betänksamheten mot inskränkningar i den förmögenhetsrättsliga avtalsfriheten har efter hand på olika områden fått vika för ett mera socialt betraktelsesätt; enligt detta får rättsordningen gripa in till stöd för svagt ställda grupper eller över huvud för att främja vissa social- och näringspolitiska syftemål.

I fråga om den gällande rättens ställning till olika konkurrensmetoder anmärker nyetableringssakkunniga, att frågan om rättsenligheten av sådana metoder som organiserat priskrig, prisdifferentiering och liknande åtgärder icke veterligen dragits under domstols prövning samt att dessa konkurrensmetoder i Sverige utan vidare allmänt torde ha ansetts fullt giltiga. Ej heller exklusivavtalens rättsliga giltighet har ifrågasatts.

Beträffande bojkott erinrar nyetableringssakkunniga, att detta begrepp ej är entydigt utan ofta har växlande innebörd för olika personer och i olika sammanhang, samt anför:

Emellertid brukar med bojkott eller det därmed synonyma uttrycket blockad allmänt förstås, att man avbryter eller vägrar att upptaga ekonomisk förbindelse av ett eller annat slag med en eller flera andra (de bojkottade). Ofta anses dock bojkottbegreppet ha en mindre vid omfattning, t. ex. att bojkott avser endast ett organiserat uppträdande eller ett uppträdande av flera i samverkan för att åstadkomma ett avbrytande av de ekonomiska förbindelserna. Stundom lägges huvudvikten vid att en person uppmanar en eller flera till att icke inlåta sig i eller att avbryta ekonomisk förbindelse med tredje man. Bojkott- eller blockadåtgärder förekomma icke blott som en konkurrensmetod i samband med monopolistisk verksamhet utan även i andra sammanhang. — — — Avsikten med bojkotten är i regel att tvinga den bojkottade till visst uppträdande, men bojkotten kan också ha annat syfte, t. ex. att utöva hämnd, bestraffning etc. Vanligt är att vid en bojkott de ekonomiska förbindelserna icke avskäras för alla fall, d. v. s. är absolut, utan att den bojkottande uppställer vissa villkor. En fabrikant eller grossist vägrar t. ex. en detaljhandlare sedvanlig rabatt; arbetare kräva t. ex. högre lön eller förbättring av arbetsförhållandena. I det förstnämnda exemplet kan bojkotten stundom framträda mera såsom en form av prisdifferentiering än som en bojkott i egentlig mening.

Beträffande frågan om den svenska rättens ställning till bojkottåtgärder hävdar nyetableringssakkunniga, att en bojkottåtgärd icke i och för sig ger upphov till skadeståndsskyldighet. Det skulle emellertid, då något klart prejudikat härom icke föreligger, å andra sidan ej kunna helt uteslutas att en bojkott av utpräglat otillbörlig karaktär under vissa omständigheter kan ge upphov till utomobligatorisk skadeståndsskyldighet.

Den svenska lagstiftningen mot illojal konkurrens samt den svenska patentlagen har nyetableringssakkunniga funnit sakna föreskrifter av betydelse i förevarande sammanhang; dock erinras om 17 § patentlagen, enligt vilket stadgande patent kan exproprieras för upplåtelse till allmänhetens fria begagnande eller för statens räkning.

Avslutningsvis beröres den s. k. *Havanastadgan* (s. 78—80 i betänkandet) för en internationell handelsorganisation (ITO), vilken riksdagen år 1950

bemyndigat Kungl. Maj:t att ratificera. I stadgans kapitel V återfinnes bestämmelser om s. k. restriktiva affärsmetoder. Enligt stadgan skall medlemmarna bekämpa dylika metoder, så snart dessa har skadliga verkningar på utvidgningen av produktion eller handel och lägger hinder i vägen för uppnående av organisationens syften. Svensk ratificering av stadgan har ännu icke skett.

Rörande *främmande rätt* på området ber jag att få hänvisa till en redogörelse för Trust- och kartellagstiftningen i några främmande länder, vilken torde få såsom *bilaga A* fogas vid detta protokoll.

III. Behovet av vidgad lagstiftning.

Betänkandet.

Inom näringslivet förekommer, framhåller nyetableringssakkunniga, konkurrensbegränsningar av många olika slag. Icke sällan är konkurrensen inom en och samma näringsgren inskränkt genom flera särskilda konkurrensbegränsningar på ett sådant sätt att de olika begränsningarna inbördes förstärker varandra.

En ofta förekommande form av konkurrensbegränsning är att sinsemellan fristående företagare inom en näring träffar överenskommelse om att begränsa den inbördes konkurrensen (kartellavtal). I flertalet fall avser överenskommelsen prissättningen (priskarteller). Mången gång underbygges emellertid prisbindningen genom marknadsdelningsavtal, som tillförsäkrar envar av de särskilda kartellmedlemmarna en viss andel av försäljningen (kvoteringsavtal) eller anvisar envar av dem ett visst försäljningsområde. Ett särskilt slag av marknadsdelningsavtal är s. k. specialiseringsavtal, enligt vilka kartellparterna överenskommit att envar specialisera sig på vissa särskilda tillverkningar. Med s. k. anbudskarteller brukar förstås ett avtalsbundet samarbete vid avgivande av anbud. I samarbetet ingår ofta antagande av gemensamma kalkylationsnormer och dylikt. Försäljningskartellen brukar betecknas såsom den längst drivna formen av kartellsamarbete. Den innebär att kartellparterna överlämnat försäljningen av sina produkter till ett gemensamt försäljningsorgan.

Horisontella avtal av de slag, som nyss angivits, kompletteras icke sällan av vertikala överenskommelser, d. v. s. överenskommelser mellan företagare inom olika tillverknings- eller försäljningsled. Enligt dylika vertikala avtal bindes i många fall de priser återförsäljarna skall uttaga av sina kunder och i samband därmed fastställes också i allmänhet olika rabatter för skilda grupper av återförsäljare och förbrukare. Graderingen av rabatter och andra förmåner kan ibland vara utformad på sådant sätt, att vissa köpare erhåller förhållandevis sämre villkor än andra, utan att detta är betingat av företagsekonomiska skäl (diskrimination). Exklusivavtal innebär att en leverantör eller grupp av leverantörer samt en återförsäljare eller grupp av återförsäljare träffar avtal om att leverantörsparten skall sälja endast till återförsäl-

jarparten eller återförsäljarparten köpa endast från leverantörsparten. Genom den exklusiva bundenheten, som ibland kan avse båda sidorna i avtalet (dubbelsidigt exklusivavtal), utsättes utanför avtalet stående företagare likaledes för diskrimination. En särskild art av exklusivavtal utgör de s. k. nyetableringsavtalen, som i många branscher träffats mellan en organisation av återförsäljare eller liknande företagare och företrädare för de huvudsakliga leverantörerna till branschen om att leverantörerna endast skall sälja varor till sådana nya företagare i branschen, som blivit godkända av särskilda, enligt avtalet upprättade nyetableringsnämnder. I några fall utövas sådan nyetableringskontroll enbart av leverantörsorganisationerna.

Vertikal prisbindning, innebärande att leverantören fastställer det pris som återförsäljarna skall uttaga av sina kunder (fast bruttopris), förekommer i mycket stor utsträckning utan att formlig överenskommelse därom träffats mellan leverantören och hans återförsäljare. Prisbindningen blir vanligen tillräckligt effektiv redan därigenom att leverantören tillkännager att ett visst pris skall iakttagas vid återförsäljning. Följer återförsäljaren ej det av leverantören fastställda priset, kan han som en yttersta åtgärd avstängas från leveranser.

Ett konkurrensbegränsande samarbete av såväl vertikal som horisontell natur kan även i övrigt förekomma utan att vare sig skriftligt eller muntligt avtal därom förekommer. Vanligen beror samarbetet i dylika fall antingen på att det stora flertalet företagare inom branschen finner förenligt med sin fördel att följa ett ledande företags priser (prisledarskap) eller försäljningspolitik i övrigt, eller sammanhänger förhållandet med att inom en bransch en viss affärspraxis utbildats, som frivilligt iakttages av det övervägande flertalet företagare i branschen.

Ett särskilt slag av konkurrensbegränsning är slutligen för handen, då ett företag eller en grupp av finansiellt förenade företag kommit att få en så betydande ställning på en marknad att väsentliga konkurrenter till företaget eller gruppen saknas (ensamföretagare).

Det har icke synts nyetableringssakkunniga erforderligt att utarbeta en fullständig systematisk översikt av alla gällande kartellavtal. De framhåller, att en sådan översikt sannolikt skulle ge intryck av en ännu mera omfattande privat konkurrensbegränsning än den som redovisats för år 1937 i näringsorganisationssakkunnigas betänkande. Skillnaden skulle emellertid helt eller delvis bero på att redovisningen nu är mera fullständig. I anslutning härtill understrykes att uppgifterna hos näringsorganisationssakkunniga visar att det även på 1930-talet förekom konkurrensbegränsning i mycket betydande utsträckning. Vad gäller industrien skulle sålunda enligt näringsorganisationssakkunnigas beräkningar nära 40 procent av den totala avsaluproduktionen för hemmamarknaden ha varit bunden enbart av sådan konkurrensbegränsning, som beror på kartellavtal och ensamföretagare. Ehuru förekomsten av importkonkurrens härvid icke beaktats synes denna siffra dock innebära en underskattning, om den skall fattas såsom uttryck för all konkurrensbegränsning inom näringslivet. Bortsett från att redovis-

ningen av kartellavtal var ofullständig, var nämligen bl. a. bruttoprisbindningar inom handeln till stor del icke medräknade liksom icke heller t. ex. prisledarskap.

Beträffande speciellt antalet ensamföretagare framhåller de sakkunniga att varje sifferuppgift härom måste bli mer eller mindre godtycklig. Det upplyses, att år 1938 enligt Svensk industrikalender av totalt 4 671 redovisade varuslag 895 (19 procent) utgjordes av specialiteter, som tillverkades av endast *ett* i kalenderns tillverkningsregister redovisat företag. För år 1947 var motsvarande siffror 5 361 och 933 (17 procent). I intetdera fallet hade hänsyn kunnat tagas till den stora mängd småföretag, som icke medtagits i kalenderns redovisning. Om dessa kunnat beaktas, hade antalet »ensamtillverkningar» säkerligen tett sig lägre. En stor del av dessa »ensamtillverkningar» konkurrerade sannolikt också med importerade varor.

Utgår man från en mindre specificerad varulista kommer man till helt andra resultat. Det upplyses sålunda att näringsorganisationssakkunniga redovisat 49 ensam*tillverkare* — sålunda ej ensamtillverkningar — för år 1937, vilka svarade för 16 procent av hela avsaluproduktionen för hemmamarknaden. Emellertid dominerade härvidlag i fråga om produktionsvärdet statsmonopolen för sprit och tobak, det statskontrollerade Svenska sockerfabriks AB, Svenska mejeriernas riksförenings smörproduktion samt Sveriges slakteriförbunds svinslakterier. Bortsett från dessa företag utgjorde de återstående ensamföretagens andel i den övriga avsaluproduktionen för hemmamarknaden blott 4 procent, oaktat att i denna siffra inräknats företag, som var utsatta för importkonkurrens. Storleksordningen av problemet anses av de sakkunniga sedan 1937 ha förblivit ungefärligen oförändrad.

I anslutning härtill anför de sakkunniga emellertid att man ej bör underskatta betydelsen av att stora företag kan vinna en stark ställning på marknaden. Även företag, som behärskar mindre än hälften av tillverkningen, kan icke sällan få ett dominerande inflytande. Ett sådant förhållande kan uppstå t. ex. om de återstående företagen endast visar begränsad vilja att konkurrera, eller om de var för sig är oförmögna att tillgodose mer än en ringa del av behovet och har otillräcklig leveranskapacitet för större kunder eller om kunder i fråga om vissa specialiteter eller för särskild service är nödsakade att till en del köpa från det ledande företaget. Icke heller är den omständigheten, att import förekommer eller att utländska tillverkare skulle ha möjlighet att sälja på den svenska marknaden, alltid liktydig med att det verkligen förefinnes en aktuell eller potentiell konkurrens.

Slutligen framhåller de sakkunniga beträffande ensamföretagen, att frågan om förekomsten av en konkurrensbegränsning i detta såväl som i andra fall väl måste skiljas från spörsmålet i vad mån densamma leder till skadlig verkan. Att förekomsten av stora företag, särskilt i ett litet land som Sverige, kan medföra en konkurrensbegränsning, innebär ju inte att storföretagsamhet i och för sig utgör något ont. Det är tvärtom allmänt erkänt, att stora företagsenheter i många fall utgör en förutsättning för rationell produktion. Det är t. ex. väl bekant, att den strukturförändring, som inträtt inom t. ex.

cementindustrien i Sverige i och med att denna till övervägande del kommit att bli behärskad av en enda koncern, åtföljts av en betydande rationalisering, vars frukter även kommit förbrukarna till godo.

De sakkunniga har i betänkandets kapitel 4—7 jämte därtill hörande bilagor framlagt ett omfattande material, som belyser konkurrensbegränsning av olika slag i nutida svenskt näringsliv. Av de angivna kapitlen ger kapitel 4 en allmän orientering om hur konkurrensbegränsningar i olika fall tar sig ut. De tre övriga kapitlen har ägnats vissa i de sakkunnigas direktiv berörda viktigare specialfrågor, som huvudsakligen avser varudistributionen (bruttoprissystemet, enskild nyetableringskontroll samt butikshandeln på nybyggnadsområden i tätorter). Till dessa särskilda frågor återkommer jag i annat sammanhang.

Huvuddelen av kapitel 4 upptages av en beskrivning av konkurrensförhållandena inom femton olika branscher,[1] flertalet tillhörande *industrien*. Envar av de särskilda branschredogörelserna avslutas med de sakkunnigas värdeomdömen. Sakuppgifterna grundar sig väsentligen på kommerskollegiets kartellregister och kompletterande upplysningar inhämtade bl. a. vid de överläggningar med företrädare för olika branscher, som de sakkunniga anordnat. De sakkunniga inskärper att eftersom redogörelserna icke inbegriper någon egentlig ekonomisk analys, de anförda omdömena icke kan göra anspråk på att vara uttömmande och att de av samma skäl i allmänhet icke heller är särskilt kategoriskt formulerade. Det framlagda materialet är därför i första hand avsett att ge grund för ett allmänt omdöme om i vad mån förekommande konkurrensbegränsningar i sådan utsträckning kan anses ge anledning till betänkligheter, att det föreligger behov av ytterligare åtgärder från samhällets sida. I anslutning till diskussionen om vissa speciella fall har de sakkunniga dessutom givit uttryck åt sin principiella uppfattning om hur olika typer av konkurrensbegränsningar bör betraktas. Dessa omdömen är dock icke avsedda att föregripa den framtida värdering, som enligt de sakkunnigas förslag skulle komma att åligga ett särskilt statligt organ (näringsfrihetsnämnden). I det följande vill jag i korthet återge de viktigaste av de synpunkter, som de sakkunniga framlagt rörande de olika branscherna.

Gjutericonventionen är en sammanslutning av de mer betydande tillverkarna av vissa gjutgodsartiklar. Medlemmarna har dels genom inbördes avtal och dels genom överenskommelser med olika återförsäljarsammanslutningar genomfört en gemensam prissättning av artiklarna. Priserna är bundna såväl horisontellt som vertikalt. Den vertikala prissättningen är förknippad med bestämmelser om gemensamma rabatter för olika återförsäljare.

[1] Gjutericonventionen; värme- och sanitetsbranschen; importhandeln med varmvalsat järn; träskruv, bultartiklar, trådspik m. m. samt byggnadssmide; non-ferrometallindustrien; jordbruksmaskinbranschen; träbearbetningsmaskiner; elektriska branschen; radiobranschen; tegelindustrien; pappersindustrien; margarinindustrien; tillverkningen av explosiva varor; begravningsbranschen samt urbranschen.

De sakkunniga ifrågasätter starkt, om icke denna privata reglering medverkat till att försvåra såväl import som konkurrens från fristående tillverkare inom landet. Särskilt de för bl. a. järnhandlarna gällande bonusbestämmelserna enligt vilka återförsäljaren får en särskild årsomsättningsrabatt, beräknad efter de sammanlagda köpen från samtliga konventionsmedlemmar, anses ha denna verkan. Bestämmelserna uppmuntrar nämligen till »köptrohet» mot konventionen. Som till sin typ mindre önskvärd betecknar de sakkunniga en numera hävd bestämmelse, varigenom förmånsrabatten till järnhandlarna gjordes beroende av anslutning till järnhandlarförbundet.

Enligt de sakkunniga torde järnhandelsbranschens struktur i icke ringa utsträckning ha påverkats av de konkurrensbegränsande överenskommelserna inom branschen. Om prisbindningar gäller allmänt, att de lätt hindrar företag med lägre kostnader att konkurrera i prishänseende samtidigt som de skyddar företag med högre kostnader. De sakkunniga påpekar, att prisbindningar visserligen icke hindrar konkurrens i fråga om varornas kvalitet; men att en sådan konkurrens ej tillgodoser konsumentens berättigade önskemål att även kunna mot ett lägre pris förvärva en något enklare vara.

Inom *värme- och sanitetsbranschen* finns en mängd konkurrensbegränsande avtal. Installatörerna har två riksomfattande branschorganisationer, vilka bl. a. reglerar grunderna för den allmänna prissättningen inom yrket. Tidigare har funnits flera lokala anbudskarteller, av vilka de flesta nu upplösts. De lokala kartellerna förstärktes med enskild nyetableringskontroll. De sakkunniga har beträffande dessa karteller uttalat, att de icke kan anses vara ur allmän synpunkt lämpliga.

Inom *rörbranschen* finns åtskilliga avtal, varav en del dock under senare år upphört. Mot de tidigare avtalen har de sakkunniga riktat allvarliga erinringar. Framför allt gäller detta de avtal, som träffats mellan grossistorganisationer och återförsäljargrupper, innebärande att de senare icke får driva egen tillverkning eller öka medlemsantalet i sina inköpsorganisationer eller skapa nya sådana. Dubbelsidiga exklusivavtal, som träffats med in- och utländska tillverkare, har också väckt betänkligheter. Såsom principiellt olämpliga betecknar de sakkunniga främst sådana avtal, som dels förpliktar utländska tillverkare att tillämpa av svensk tillverkare angivna priser och dels ger vissa organiserade grossister ensamrätt att importera varor från samma utländska tillverkare. Ej heller anses det önskvärt, att — på sätt som skett — importhandeln genom avtal med utländska karteller reserveras för medlemmar av viss branschorganisation. Mot det förhållandet, att enskilda utländska leverantörer ofta anlitar blott *vissa* svenska återförsäljare, kan däremot enligt de sakkunnigas mening i och för sig ingen kritik riktas.

De flesta inhemska tillverkare av *gjutna värmeledningspannor* är anslutna till den s. k. pannkonventionen. Tidigare fastställde konventionen bl. a. såväl bruttopriser som rabatter å konventionsartiklarna. Konventionen med därtill anknutna avtal har i regleringshänseende i stort sett samma innebörd som gjutericonventionen. Regleringssystemet har visserligen numera väsentligt uppluckrats, men enligt de sakkunnigas mening är den alltjämt tillämpade prisbindningen effektiv, om sammanhållningen är god inom kartellen.

Förhållandena inom *radiatorbranschen* regleras av en pris- och kvoteringskartell, benämnd radiatorkonventionen. De sakkunniga anser sannolikt, att konventionens bestämmelser om kvotering tillkommit för att hindra överproduktion. Uteslutet är emellertid icke, att konventionen i stället genom sin prisreglering uppmuntrat andra företag att upptaga radiatortillverkning.

Konventionen har vid olika tillfällen avtalat med vissa företag, att de mot kontant ersättning skall avstå från att tillverka radiatorer. Dessa avtal kan enligt de sakkunniga ha motiverats av överkapacitet inom branschen. De betecknas likväl av de sakkunniga som principiellt betänkliga.

Importhandeln med vissa slag av varmvalsat järn (balk, plåt samt stång-, armerings- och bandjärn) behärskas av Svenska järn- och balkgrossisters förening (JBG), som genomfört ett system av prisbindningar. Genom exklusivavtal med en internationell kartell av tillverkare hade JBG under 1930-talet tillförsäkrat sig ensamrätt till import av ifrågavarande material och genom ett antal återförsäljaravtal reglerades priserna på den svenska marknaden. Dessa konkurrensbegränsningar har visserligen till stor del numera upphört eller uppmjukats, men de har enligt de sakkunniga medverkat till att ge JBG-medlemmarna en dominerande ställning inom importhandeln.

De sakkunniga anser det tänkbart, att förekomsten av en utländsk kartell delvis föranlett det gemensamma uppträdandet från svensk sida. Samtidigt har emellertid det avtal, som träffats med den utländska kartellen, banat väg för en konkurrensbegränsning — i form av exklusivbestämmelser och prisbindningar — som knappast varit till fördel för de svenska förbrukarna. Enligt de sakkunniga har exklusivbestämmelserna försvagat viljan till effektivitetskonkurrens, och i den mån rationaliseringar ändå skett måste bestämmelserna ha varit ägnade att undandraga förbrukarna nyttan härav.

Tillverkningen av *träskruv* är nästan helt koncentrerad till ett företag, nämligen Aug. Stenman AB. Detta förhållande är närmast följden av utländska kartellers målmedvetna strävan att draga in den svenska skruvindustrien i en internationell konkurrensbegränsning. Det anses att Stenmanbolagets politik letts av dess utländska moderbolag. Detta kan fastslås ha varit fallet beträffande skruvexporten till Amerikas förenta stater, som helt avstannade åren 1937—1949.

De sakkunniga klandrar icke att utländskt kapital är placerat i svenska företag men anser det önskvärt, att svenska företag — oavsett om de behärskas av svenska eller utländska intressen — icke blir indragna i sådan internationell konkurrensbegränsning, som inskränker handlingsfriheten på exportmarknaden.

Särskild uppmärksamhet ägnas ett exklusivavtal, som Stenmans ingått med det av järnhandlarförbundet och vissa järnhandlare ägda Jernbolaget. De sakkunniga anser detta avtal betänkligt dels därför att Jernbolaget däri förbundit sig att icke upptaga vissa tillverkningar och ej föra andra fabrikat av skruvar och byggnadssmide än Stenmans, och dels därför att Stenmans åtagit sig att å vissa varor ge Jernbolaget rabatter, som överstiger i övrigt gällande grossistförmåner men icke får utnyttjas i konkurrenssyfte utan skall oavkortad behållas av Jernbolaget. Enligt de sakkunniga är det troligt, att avtalet försvårar för andra tillverkare att komma in på järnhandelsmarknaden.

Den svenska tillverkningen av halv- och helfabrikat av andra oädla metaller än järn, *non-ferrometaller,* behärskas av ett företag, AB Svenska Metallverken. Dess ställning stärkes ytterligare av att företaget sedan andra världskrigets slut är anknutet till en europeisk priskartell, vars deltagare ömsesidigt förbundit sig att respektera de olika ländernas hemmamarknadspriser. På den svenska marknaden förekommer bruttoprisbindning jämte rabattdifferentiering. Tills helt nyligen berodde rabattens storlek i viss mån på vilken förening återförsäljaren tillhörde, vilket de sakkunniga funnit olämpligt. Vidare har några större metallgrossister förbundit sig att köpa hela sitt behov av vissa kopparprodukter från Metallverken. De får dock

importera mindre mängder för att kunna vidmakthålla sina utländska förbindelser samt hindra de utländska företagen att söka sig andra företrädare på den svenska marknaden. De sakkunniga anser, att dessa exklusivbestämmelser kan medföra ur samhällelig synpunkt olämpliga verkningar, eftersom svårigheten för andra inhemska tillverkare och utländska leverantörer att tävla på den svenska marknaden blir större.

Mellan Metallverken och Elektromekano, som ingår i ASEA-koncernen, gällde förut ett pris- och marknadsdelningsavtal rörande vissa kopparprodukter. Härom uttalar de sakkunniga att det i princip måste anses mindre tillfredsställande, att ett större företag genom ett kartellavtal kan påverka de priser, som dess konkurrenter får betala för en viktig råvara.

Inom *jordbruksmaskinbranschen* har konkurrensen enligt de sakkunniga under 1930- och 1940-talen i hög grad hämmats genom organiserad samverkan mellan grupper av tillverkare och återförsäljare. Också här finns prisbindningar av olika slag. Till följd härav har i flera fall svårigheter uppstått för utomstående produktions- och distributionsföretag att hävda sig på marknaden. En nu upphävd bestämmelse avsåg att helt omöjliggöra priskonkurrens på den svenska marknaden från utländsk tillverkares sida. Monopolutredningsbyrån har i sin specialutredning om jordbruksmaskinbranschen anfört, att de effektivaste av de i samarbetet deltagande företagen kunnat tillgodogöra sig höga vinster samtidigt som de ekonomiskt svagare företagen fått sina kostnader täckta jämte en mindre vinst. Härom uttalar de sakkunniga bl. a., att en konkurrensbegränsning, som icke endast skyddar företag med höga kostnader utan även hindrar företag med låga kostnader att hålla lägre priser, kan motverka rationaliseringar och försvåra för konsumenterna att få del av de rationaliseringsvinster, som trots allt förekommer. Av monopolutredningsbyråns undersökning drar de sakkunniga vidare den slutsatsen, att det varit möjligt att bättre anpassa priserna till kostnaderna än som skedde på 1930-talet, när kartellerna hade större frihet att påverka prisbildningen.

De ledande svenska tillverkarna av *träbearbetningsmaskiner* har inbördes avtal om specialisering, produktionsuppdelning, marknadsdelning, försäljningskvotering och prissättning. Enligt de sakkunniga underlättar en sådan samverkan ofta en rationalisering, som är fördelaktig också ur allmän synpunkt. Varje företag får nämligen tillfälle att inrikta sig på vissa produkter i långa serier. Emellertid framhålles, att specialiseringskarteller ej sällan är »orena» och innebär en mer eller mindre stel kvotering. De överenskommelser, som slutits med finska och norska företag i syfte att reservera den svenska marknaden för svenska företag, finner de sakkunniga icke önskvärda.

Konkurrensförhållandena inom *elektriska branschen* har enligt de sakkunniga i hög grad påverkats av det samarbete, som yttrat sig i internationella karteller, avtal mellan svenska och utländska tillverkare, avtal mellan svenska tillverkare inbördes samt överenskommelser om distributionen av elektrisk materiel. Under senare år har dock flera avtal upphört att gälla.

Bland de avtal, som belyses av de sakkunniga, märkes överenskommelser mellan två kabeltillverkare om uppdelning av den svenska marknaden i lika delar och om gemensam prissättning, kvotering och samarbete vid avgivande av anbud samt vidare ett marknadsdelningsavtal mellan tillverkare av kondensatorer. Om dessa avtal uttalar de sakkunniga, att de torde ha ett konkurrensbegränsande syfte, som ej är till gagn för förbrukarna. Ett avtal om specialisering och tekniskt samarbete mellan de båda storkoncernerna i branschen, ASEA och L. M. Ericsson, synes däremot icke föranleda anmärkning.

Mellan huvudsammanslutningarna av elgrossister och installatörer gällde tidigare ett avtal, vari bl. a. rabattsatserna för olika kunder var fastställda. Installatörerna, som var mest gynnade i rabatthänseende, hade bl. a. förbundit sig att följa de av grossisterna fastställda bruttopriserna, rabatterna och försäljningsvillkoren samt att göra sina inköp direkt eller indirekt hos de organiserade grossisterna. I likhet med 1947 års elbranschkommitté finner de sakkunniga avtalet betänkligt främst därför att det var ägnat att utestänga utomstående importörer och grossister från marknaden. Härigenom försvårades uppkomsten av nya importföretag varjämte priskonkurrensen från utlandet i viss mån minskades.

Flertalet svenska leverantörer av *radioapparater* är anslutna till en överenskommelse om bl. a. bruttoprissystem samt gemensam rabattsättning och kundklassindelning. Enligt de sakkunnigas åsikt uppmuntrar rabattsystemet knappast återförsäljarna till att avpassa sina order efter vad som ur företagsekonomisk synpunkt är lämpligast. Vidare måste det anses betänkligt, att systemet är ägnat att binda återförsäljarna vid vissa leverantörer.

Inom *tegelindustrien* finns en branschorganisation, bestående av distriktvis sammanslutna tegelbruk. Denna fastställer minimipriser för varje distrikt eller försäljningsområde efter förslag av medlemmarna inom distriktet. Medlem får sälja även utanför sitt distrikt, om han respekterar prisbestämmelserna i det distrikt, där försäljningen sker. Vidare har ett antal lokala försäljningsorganisationer bildats, som omhänderhar tegelbrukens försäljning och i regel fördelar leveranserna mellan bruken efter vissa kvottal. Såsom skäl härför har åberopats bl. a. att korstransporter undvikes. De sakkunniga vill icke bestrida fördelen härav, men dessa överenskommelser har utformats på ett sådant sätt att verkningarna åtminstone på något längre sikt i vissa hänseenden kan bli mindre tillfredsställande.

Beträffande praktiskt taget alla viktigare slag av *papper och pappersprodukter* har konkurrensbegränsande överenskommelser träffats såväl i tillverknings- som distributionsledet. Det avtalsbundna samarbetet har dock på senare tid uppmjukats i viktiga hänseenden.

Enligt de sakkunnigas uppfattning var de på 1930-talet förekommande konkurrensbegränsningarna inom pappersbranschen i viss mån betänkliga. En del avtal har visserligen sedan dess hävts eller uppmjukats, men andra avtal har tillkommit och kartellöverenskommelserna är därför i stort sett lika många som förut. Även i de fall där det privata regleringssystemet har ringa eller ingen betydelse för den nuvarande prissättningen kan det enligt de sakkunniga icke uteslutas att branschen velat behålla systemet för framtida »behov». Det kan nämligen vara svårt att återupptaga en gång raserade regleringar. Beträffande vissa kvoteringsbestämmelser i fråga om tidningspapper uttalas, att de i vissa marknadslägen kan leda till minskad effektivitetskonkurrens.

Också inom distributionsledet finns bestämmelser, som kan ha mindre goda verkningar. Sålunda kan de horisontella prisbindningarna för pappersvaror inom den organiserade bok- och pappershandeln inge vissa betänkligheter. I allmänhet är det enligt de sakkunniga lämpligare om priser och marginaler icke är bundna, enär bundenheten minskar effektivitetskonkurrensen inom distributionen.

Inom *margarinindustrien* har de flesta tillverkarna sammanslutit sig i ett försäljningsbolag, Margarinbolaget. De inom denna bransch förekommande konkurrensbegränsningarna har enligt de sakkunniga under senare år ej nämnvärt utnyttjats för att skydda företag med höga kostnader utan snarare för att underlätta rationaliseringar. Detta har i allt fall gällt sedan konsumentkooperationen börjat uppträda på marknaden. De sakkunniga erin-

rar också om det starka inflytande, som staten utövat på prisbildning och branschstruktur.

Konkurrensen inom *sprängämnesbranschen* är begränsad genom att tillverkningen behärskas av några få stora företag. Begränsningen förstärkes genom den av säkerhetsskäl betingade offentliga regleringen samt vissa privata regleringar. Utvecklingen till stordrift kan ha underlättats genom de offentliga och privata regleringarna. De senare har delvis tillkommit för att underlätta specialisering inom tillverkningsledet, men deras räckvidd är större. Enligt de sakkunnigas uppfattning medför redan den offentliga regleringen, att det på detta område icke kan finnas fri konkurrens. Behovet av kartellöverenskommelser bör därför vara mindre än i andra fall. Vissa av avtalsbestämmelserna är också ägnade att väcka betänkligheter. Detta gäller bl. a. det skydd, som Nitroglycerin AB erhållit genom att AB Express-Dynamit förbundit sig att sälja endast till egna eller närstående gruvor och att av Nitroglycerin inköpa hela den kvantitet, som kan behövas utöver egen tillverkning.

Inom *begravningsbranschen* finns i viss begränsad utsträckning ett konkurrensbegränsande samarbete. Detta hade i början av 1940-talet väsentligt större omfattning än för närvarande. Efter år 1946 gäller endast två avtal. Det ena avser fabrikanternas prissättning på likkistor, det andra reglerar grossisternas prissättning på svepningar.

De sakkunniga betonar svårigheten att få till stånd priskonkurrens inom denna bransch. Konkurrensbegränsningarna kan därför lätt få menliga verkningar. Sådana har också enligt de sakkunniga i viss mån framträtt. Särskilt vissa tidigare gällande exklusiv-, rabatt- och nyetableringsavtal mellan begravningsentreprenörerna och grossist- och fabrikantföreningen har medfört avsevärd risk för skadlig verkan. Den sanering i konkurrensfrämjande riktning som skett tillskriver de sakkunniga bl. a. den offentliga uppmärksamhet, som förhållandena inom branschen väckt.

Utmärkande för den svenska *urhandelns* organisation är det samarbete, som förekommer mellan grossisterna och urmakarna. Båda grupperna är organiserade i två med varandra i viss mån konkurrerande sammanslutningar. Mellan de båda grossistorganisationerna och respektive urmakarsammanslutning fanns till för kort tid sedan ett avtalsbundet samarbete. Avtalen hade närmast prägeln av exklusivavtal. I detaljistledet har prissamverkan beträffande såväl försäljning som reparationer förekommit.

Mot de åtgärder, som vissa organisationer inom branschen vidtagit i prisreglerande syfte, finns enligt de sakkunniga anledning till erinran. Detta gäller särskilt de konkurrensbegränsningar, som stött den i branschen förekommande marginalsättningen.

De sakkunniga vill vidare ifrågasätta, om ej konkurrensbegränsningarna inom urbranschen menligt inverkat på distributionen. Alltför många nya företag torde ha tillkommit. Därmed sjunker omsättningen per butik och benägenheten att rationalisera försvagas. Kostnaderna kan härigenom ha blivit onödigt höga.

Den slutsats som nyetableringssakkunniga dragit av det framlagda materialet är, att ett betydande antal av de förekommande konkurrensbegränsningarna kan förutsättas ha övervägande skadliga verkningar, och att det erfordras väsentligt mera energiska åtgärder från det allmännas sida än hittills för att undanröja missförhållandena. Denna slutsats finner de sakkunniga icke kunna motsägas av det förhållandet, att vissa konkurrensbegränsningar kan vara nyttiga eller i varje fall förhållandevis oförargliga ur

allmän synpunkt. Den kan icke heller motsägas av det faktum, förklarar de sakkunniga, att konsekvenserna av en fullständigt fri konkurrens i särskilda fall skulle kunna bli sådana att de motiverar en modifikation av de vid fri prisbildning och fri tävlan gällande spelreglerna. Ty även när så är fallet, finns det ingen garanti att just den utformning och omfattning, som nu förekommande konkurrensbegränsning erhållit, svarar till mera allmänna intressen.

Vad som framför allt gör det angeläget att vidtaga ytterligare åtgärder är enligt de sakkunniga det förhållandet, att konkurrensen i flera fall befunnits vara hämmad i en utsträckning, som man tidigare icke kunnat göra sig någon mera konkret föreställning om. I detta hänseende har resultatet av monopolutredningsbyråns arbete i själva verket inneburit något av en överraskning även för många av dem, som haft sin uppmärksamhet inriktad på problemet. I den mån vår kunskap kompletteras med nya uppgifter om hittills okända kartellavtal och andra konkurrenshinder, kommer intrycket av konkurrensbegränsningarnas kvantitativa betydelse endast att ytterligare förstärkas.

De sakkunniga framhåller att i vissa avseenden en förbättring inträtt under senare år genom att en mängd kartellavtal, som införts i kommerskollegiets kartellregister, blivit hävda. Denna förbättring tillskrives i främsta rummet det arbete som utförts på grundval av 1946 års lagstiftning. Även vissa särskilda kommittéutredningar (1947 års elbranschkommitté, 1947 års byggnadsmaterialutredning) finner de sakkunniga ha medverkat till att åtskilliga konkurrensbegränsningar hävts eller ändrats. Även nyetableringssakkunnigas eget arbete synes dem i flera fall ha medfört liknande resultat.

Vidare erinras om att den allt intensivare diskussionen om förekomsten av konkurrensbegränsningar föranlett vissa huvudorganisationer inom näringslivet, i första hand Sveriges industriförbund, att vidtaga åtgärder för att åstadkomma en »självsanering». Bland annat tillsattes för detta ändamål våren 1950 inom industriförbundet en särskild kommitté jämte därtill anknuten kartellbyrå; byråns uppgift är »att efter förhandlingar med vederbörande kartellparter i förekommande fall tillråda dem att upphäva, respektive modifiera sitt samarbete så, att befogade anmärkningar mot detta ur allmän synpunkt icke kunna framställas». Samtidigt som de sakkunniga framhåller betydelsen av denna självsanering inskärpes att man icke bör överskatta innebörden av den sålunda inträdda förändringen. Intresset för självsaneringen torde säkerligen till en del bero på att frågan om en lagstiftning mot skadlig konkurrensbegränsning blivit aktualiserad. De sakkunniga fruktar att, om statsmakterna skulle avvisa ett förslag om en sådan lagstiftning, intresset för en självsanering inom näringslivet skulle komma att märkbart avtaga.

Skulle man enbart lita till självsanering kan man — menar de sakkunniga — i varje fall icke komma längre än vad just de företagare, vilka svarar för en viss konkurrensbegränsning, anser rimligt från utgångspunkten av egna värderingar. Dessa skiljer sig säkert ofta i avsevärd grad från dem,

som ter sig giltiga ur mera allmänna synpunkter. De sakkunniga befarar därför, att en självsanering i många fall skulle leda till alldeles otillräckliga resultat. Ett kartellsamarbete kan också ibland fortsätta efter det en kartell blivit formellt upplöst. I nuvarande läge med offentlig priskontroll kan det vidare vara relativt »billigt» att häva en konkurrensbegränsning. Utan att vilja förringa betydelsen av de självsaneringsåtgärder, som vidtages, har de sakkunniga därför funnit angeläget understryka, att självsaneringsverksamheten icke utgör något bärkraftigt argument för statsmakterna att avstå från att för egen del vidtaga erforderliga åtgärder. I varje fall kan konstateras, framhåller de sakkunniga, att det hittills icke inträtt någon avgörande förändring i fråga om konkurrensförhållandena.

En annan fråga som nyetableringssakkunniga tagit upp i detta sammanhang är om det behöves monopolkontroll även när det finnes priskontroll. Denna fråga har de sakkunniga — sedan de i korthet berört sambandet mellan åtgärder mot skadlig konkurrensbegränsning och priskontrollen — besvarat jakande. Motiveringen för sitt ställningstagande har de sakkunniga sammanfattat i fyra punkter.

1) Priskontrollen kan av kontrolltekniska skäl icke alltid vara fullt effektiv.

2) En konkurrensbegränsnings skadeverkan kan ligga icke bara i att priserna bli höga i förhållande till verkliga kostnader utan även i att kostnaderna bli alltför höga. Konkurrensbegränsningen kan inverka på själva strukturen inom en bransch. Visserligen har priskontrollen vissa befogenheter att ingripa även i sådana fall. Den har sålunda instruktion att vid bestämmande av priser särskilt rätta sig efter kostnaderna inom mera effektiva företag inom en bransch. Men i praktiken möta ofta stora svårigheter, bl. a. av försörjningspolitisk natur, att utnyttja en sådan befogenhet.

3) Den organisation, som föreslås i betänkandet, ger bl. a. möjlighet att med vida större konsekvens och effekt än som hittills förekommit använda publiciteten som ett »vapen» mot olämplig konkurrensbegränsning.

4) Just under nuvarande förhållanden torde motståndet mot att undanröja skadlig konkurrensbegränsning vara svagare än eljest. Ett viktigt skäl för denna uppfattning är att det aktuella motivet för att bibehålla en kartell kan vara svagare i de fall priskontrollen är effektiv och hindrar kartellen att uttaga så höga priser, som den skulle önska, samtidigt som möjligheterna till priskonkurrens äro begränsade. Ett annat viktigt skäl är, att det under en högkonjunktur icke behöver vålla några mera svårlösbara sysselsättningsproblem, om genom friare konkurrens ett mera effektivt företag tränger ut företag, som arbetar med högre kostnader.

Nyetableringssakkunniga har slutligen diskuterat, huruvida man skulle kunna nöja sig med att bygga ut monopolutredningsbyrån men ej lagstiftningen. Det framhålles att utan tvivel åskilligt skulle kunna vinnas på denna väg. De sakkunniga förklarar sig också vara ense om att en förstärkning av byrån under alla förhållanden är i hög grad av behovet påkallad.

Emellertid anser de sakkunniga, att det icke är tillräckligt att endast bygga ut monopolutredningsbyrån. Även om man skulle kunna förutse goda verkningar av en dylik åtgärd, kan man dock icke förvänta sig att ett till-

räckligt mått av konkurrensfrihet därigenom skulle komma till stånd. De positiva resultat, som vunnits genom monopolutredningsbyråns verksamhet, har nämligen enligt de sakkunnigas bestämda uppfattning till väsentlig del sammanhängt med en föreställning att man hade att vänta ytterligare och mera direkta samhälleliga ingripanden. De goda verkningar som skulle kunna vinnas enbart genom en utbyggnad av byrån befarar de sakkunniga också i hög grad ojämna. Sådana företagare, som har en mera utpräglad ansvarskänsla och som särskilt känner behov av att åtnjuta goodwill hos allmänheten, skulle säkerligen mer än andra vinnlägga sig om att undanröja den sorts konkurrensbegränsning, som väcker offentlig kritik. Även storleken av den vinstminskning, som i vissa fall skulle följa om en konkurrensbegränsning blev hävd, torde enligt de sakkunniga vara av betydelse i sammanhanget. Av detta skäl kunde det komma att visa sig särskilt svårt att bli av med en del mera betydelsefulla och skadliga konkurrensbegränsningar. Det framhålles också att intresset för publiciteten kring konkurrensbegränsningar så småningom skulle komma att avtaga. Skulle vederbörande företagare dessutom anse sig kunna lita på att statsmakterna icke kommer att företaga några ytterligare ingrepp, måste lockelsen att vidmakthålla ifrågavarande konkurrensbegränsningar i många fall bli stor. Ådagalägger vissa företagare att man med framgång kan ignorera offentligheten, kan även andra frestas att följa exemplet.

I anslutning härtill erinrar de sakkunniga om att utredningsmyndigheten enligt 1946 års lagstiftning endast har att framlägga ett sakligt material. Däremot skall den icke verkställa någon värdering av de konkurrensbegränsande företeelser, som belysts genom registrering eller genom specialundersökningar. Vidare är utredningsmyndigheten förhindrad att vidtaga eller ens planera och framlägga förslag till åtgärder. — Vid tillkomsten av 1946 års lag förutsattes att staten i särskilda fall skulle ingripa genom speciella åtgärder av olika slag. Vissa sådana speciella ingrepp har visserligen skett men i mycket ringa utsträckning. Enligt de sakkunniga beror detta säkerligen helt eller delvis därpå att det icke finns något statligt organ för uppgifterna i fråga.

Reservanterna.

Reservanterna erinrar inledningsvis om att konkurrensbegränsning icke är en ny företeelse på det näringspolitiska området i vårt land. Utvecklingen har dock växlat från perioder med en relativt stark intensifiering av samarbetet till tider av stillestånd. Denna böljegång har även avspeglats i den växlande uppmärksamhet, som från samhällets sida ägnats dessa företeelser. I anslutning till en kort rekapitulation av tidigare utredningar på området framhålles, att i en av de utredningar som ägde rum på 1930-talet — utredningen om folkförsörjning och arbetsfred — uttalas en från den gängse uppfattningen avvikande åsikt, i det att däri direkt förordades särskilda statliga åtgärder för samarbetets s t ä r k a n d e.

Till en början fäster reservanterna uppmärksamheten vid de olika vägar, på vilka det konkurrensbegränsande samarbetet inom näringslivet vuxit fram. Det erinras om att upprinningen till ett samarbete mellan företagen inom samma bransch i många fall utgjorts av behovet av rationalisering eller att avsikten med samarbete varit att gemensamt organisera informationsarbete, forskning, yrkesutbildning, standardisering eller andra tekniska frågor. Initiativ till sammanslutning kan också ha tagits för att få ett utåt representativt organ för kontakt med myndigheter eller för att eljest hävda näringens synpunkter i den offentliga debatten. Ett samarbete för behandling av dylika ur konkurrenssynpunkt neutrala frågor kan helt visst ej sällan ha utvecklats till att omfatta även avtal om priser o. d. En liknande roll har sannolikt arbetsgivareföreningarna i många fall spelat. Det erinras vidare om att samarbetet inom näringslivet i betydande utsträckning vunnit anhängare bland mindre och medelstora företag inom handel och hantverk. Därvid har syftet med samarbetet mycket ofta varit att stärka konkurrenskraften i förhållande till ofta kollektivistiskt organiserade storföretag. Då de mindre företagarna i stor utsträckning befinner sig socialt och ekonomiskt på samma nivå som arbetarna, har det fallit sig helt naturligt för dem att försöka skapa avtal, som skyddar priset för den egna arbetskraften, på samma sätt som arbetarna genom sina organisationer skaffat motsvarande skydd. De mindre företagen med sin för näringslivets differentiering betydelsefulla individualism har härigenom lättare kunnat hävda sin ställning.

I detta sammanhang betonar reservanterna också den inverkan, som utövats genom statens ekonomiska politik under och efter det andra världskriget. Det erinras om att de offentliga regleringarna och priskontrollen ofta lett till samarbete och avtal inom branscher, där något sådant tidigare icke förekommit eller varit endast svagt utvecklat. Det framhålles också att den varuknapphet, som krigs- och krisförhållandena medfört, i och för sig framkallat en begränsning av konkurrensen. Begränsningen har ytterligare skärpts genom statliga ingripanden för de tillgängliga varornas fördelning samt av övriga krisregleringar. I detta sammanhang bör beaktas också betydelsen av jordbrukets efter 1930-talets kris starkt växande föreningsrörelse. Reservanterna finner slutligen den ekonomiska statliga politiken bära ansvaret även för det höga och alltjämt växande skattetrycket, som försvårar bildandet av nya företag och därmed direkt minskar möjligheten till uppkomsten av en konkurrens, som måhända skulle bli effektivare än varje annan åtgärd. Den inverkan, penningvärdets bristande stabilitet haft på möjligheten till konkurrens och de svårigheter som av denna anledning uppkommit för att ernå ett rättvisande mått på värdet av vad näringslivet kan prestera, får icke heller förbises. I en tid av inflation, när köpkraften överstiger tillgången på varor och således säljarna har övertaget på marknaden, är det oundvikligt att konkurrensen försvagas. Riktigheten av den kritiska uppfattning, som gjort gällande att själva konkurrensviljan inom näringslivet skulle ha försvagats, ifrågasättes därför starkt. Om

något allmänt omdöme på detta vanskliga område skulle vedervågas innebär vad som skett, förklarar reservanterna, att samarbetet i många fall, särskilt där staten varit tillskyndare eller motpart, fått ökad styrka och ofta tett sig såsom den nödvändiga utvägen ur tidens speciella svårigheter. Samverkan har, utan nämnvärd reaktion eller ock med klar sanktion från sambällets sida, tagit sin fastaste gestalt i arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer. Mot bakgrunden härav och med kännedom om den statliga ekonomiska politikens inverkan är det enligt reservanterna icke rimligt att förmena näringslivets övriga grenar rätten att söka sig fram på samma vägar.

Reservanterna uttalar sig skarpt kritiskt beträffande de sakkunnigas uttalande i anslutning till branschredogörelserna i betänkandets kapitel 4. De framhåller bl. a., att det enligt deras uppfattning är hart när omöjligt att på grundval av ett dylikt material göra ens preliminära uttalanden om konkurrensbegränsningarnas skadliga verkan. Den av de sakkunniga använda metoden att redan på grundval av det nu befintliga materialet, som endast skildrar konkurrensbegränsningarnas utanverk, betygsätta olika konkurrensbegränsningars verkningar ur allmän synpunkt finner reservanterna därför betänklig. Härtill kommer, att de sakkunnigas omdömen ofta hänför sig till numera upphävda bestämmelser, oaktat meningen med dem varit att belysa det nuvarande behovet av ytterligare åtgärder. Reservanternas betänkligheter ökas i avsevärd mån därigenom, att de sakkunniga tydligen avsett att omdömena skall tjäna till ledning för näringsfrihetsnämnden eller i varje fall i viss mån beaktas av denna. Reservanterna inskärper vikten av att de uttalanden, som de sakkunniga gjort i kapitel 4, icke utan ingående utredningar läggs till grund för en bedömning av förekommande konkurrensbegränsningars verkningar ur allmän synpunkt.

Det skall dock utan vidare medges, anför reservanterna, att konkurrensbegränsningar förekommer, som ur samhällelig synpunkt kan betecknas såsom icke önskvärda. I likhet med de sakkunnigas majoritet anser reservanterna, att sådana konkurrenshinder bör bekämpas och avlägsnas samt väsentligt friare konkurrensförhållanden eftersträvas. Men vid den värdesättning, som ett dylikt omdöme generellt eller i det individuella fallet förutsätter, måste förfaras med stor försiktighet, liksom över huvud när det gäller att taga ställning till många av de ofta synnerligen komplicerade problem kartellväsendet erbjuder. Då de sakkunniga förklarat att någon avgörande förändring icke inträtt och att därför ytterligare åtgärder erfordras, har man enligt reservanternas mening underskattat betydelsen av vad som hänt på detta område. Det är möjligt att »någon avgörande» förändring icke kunnat med någon säkerhet konstateras. Men detta vore i och för sig att ställa för stora anspråk på en utveckling, som omfattar endast några få år, av vilka flertalet kännetecknats av en hård statlig reglering. Det viktigaste är att söka bilda sig en uppfattning om utvecklingens tendens.

Reservanterna upplyser, att under tiden mars 1950 till januari 1951 an-

talet hos monopolutredningsbyrån registrerade avtal som hävts stigit från 23 procent till 33,3 procent av hela antalet registrerade avtal. Vid båda tidpunkterna hade cirka 15 procent av avtalen modifierats. Härmed skulle sålunda av de i kartellregistret införda avtalen inemot hälften ha antingen upphävts eller uppmjukats i riktning mot friare konkurrensförhållanden. Till betydande del tillskrives detta resultat den verksamhet för en självsanering inom näringslivet, som stötts av de större intresseorganisationerna och som tagit sig uttryck bl. a. i tillskapandet av industriförbundets kartellkommitté. Mot bakgrund härav och med hänsyn till de goda resultaten av dels elbranschkommitténs verksamhet, dels den enda av monopolutredningsbyrån dittills verkställda specialundersökningen (jordbruksmaskinbranschen) förklarar sig reservanterna ha fått det intrycket, att tendensen oförtydbart går mot en uppmjukning av avtalsbundenheten och pekar hän mot en skärpt kritik från näringslivets sida av konkurrensbegränsning över huvud taget och särskilt dess mindre tilltalande sidor. Reservanterna framhåller i anslutning härtill, att bättre effektivitet emellertid måste ges åt monopolutredningsbyråns arbete genom en avsevärd utvidgning av dess organisation; detta är påkallat för att icke blott kartellregistret skall kunna bearbetas väsentligt hastigare än hittills utan också för att specialundersökningar skall kunna utföras i ökad omfattning och en allmän analysverksamhet upptagas.

Sin uppfattning i denna del uttrycker reservanterna i följande ordalag:

Överhuvud ter det sig för oss som ett eftersträvansvärt mål på detta område att minska konkurrensens bundenhet, att öka friheten och att stegra icke blott företagens utan även samhällets intresse för betydelsen av en på progressiv verksamhet inställd konkurrens. En utveckling i denna riktning kräver en helhjärtad medverkan av näringslivets alla framstegsvänliga krafter och en ökad insikt hos statsmakterna om vikten att undvika åtgärder, som leda till nya eller underlätta kvarhållandet av redan förefintliga inskränkningar i konkurrensen.

Reservanterna tillbakavisar med skärpa påståendet, att självsaneringen skulle upphöra eller få minskad effekt om en vidgad lagstiftning icke nu genomfördes. De förklarar sig visserligen icke vilja förneka att hotet från en ny tvingande lagstiftning på det ekonomiska området självfallet mötes med olustkänslor från de grupper, som närmast skulle drabbas därav. Men denna reaktion har ingalunda varit det enda skälet till det betydande intresset för en sanering av konkurrensbegränsningarna. Den tendens mot en uppmjukning av avtalsbundenheten, som gjort sig gällande, tyder i stället på en vaknande insikt hos företagarvärlden, måhända närmast företrädd inom den yngre generationen, om nödvändigheten att i främsta rummet genom egna insatser verka för en ökning av konkurrensen och avstående från avtal, som har samhällsskadlig effekt.

Kännedomen om kartellavtalens verkliga betydelse för pris- och produktionsförhållandena inom de företagarbranscher, där de förekommer, är, framhåller reservanterna vidare, trots det på sista tiden utförda arbetet ännu ofullständig. Om vissa uppenbart skadeverkande konkurrensbegränsande metoder undantages måste omdömena på detta område därför ofta bli

starkt hypotetiska. Den fasta grundval, som är nödvändig för flertalet värderingar, saknas ännu i avsevärd grad och luckan kommer knappast att fyllas förrän specialundersökningar av olika näringsgrenar företagits i betryggande omfattning. Det kan därför befaras att en lagstiftning kan komma att utformas och tilllämpas på ett sätt som gör mera skada än nytta. Härtill kommer, förklarar reservanterna, de stora rent juridiskt-tekniska svårigheter utformningen av en lagstiftning av denna art måste möta.

Sitt ställningstagande till frågan om behovet av en utvidgad eller ny lagstiftning sammanfattar reservanterna på följande sätt:

Först sedan det med tillräcklig klarhet kunnat visas, att den utvecklingslinje, som bygger på redan bestående lagstiftning med en förstärkning av monopolutredningsbyråns arbetskrafter och på fortsatta undersökningar av elbranschkommitténs typ samt på näringslivets egen reaktion mot på detta område förefintliga missförhållanden, ej räcker till för uppgiften, böra andra åtgärder ifrågasättas. Vi anse icke, att denna situation nu föreligger utan tvärtom att de faktorer, som här äro verksamma, skola visa sig äga förmåga att på frivillighetens väg åstadkomma den ytterligare rättelse som erfordras. Detta arbete har redan nått sådan betydelse, att kravet på en ny tvingande lagstiftning åtminstone för närvarande måste te sig i hög grad främmande för de företagare, som skulle drabbas därav. Det kan icke gärna begäras, att de skulle förstå behovet av att underkastas en under vissa omständigheter i deras näringsutövning djupt ingripande lagstiftning för att vinna ett syfte, som de själva eller deras organ äro i full färd med att av egen kraft förverkliga och som ännu för några år sedan ansågs kunna tillfredsställande främjas genom den lag, som då genomfördes under enhällig anslutning från alla intresserade parter.

Den i dagens läge klokaste ståndpunkten är därför enligt vår mening att energiskt fullfölja alla strävanden för att inom näringslivets hela område vidga insikten om nödvändigheten av friare konkurrens och särskilt att avstå från konkurrenshindrande åtgärder, som kunna anses vara ur allmän synpunkt skadliga. Skulle dessa strävanden icke inom rimlig tid ge positivt resultat i den utsträckning vi hoppas, kan tiden vara inne att ånyo pröva frågan, huruvida målet lämpligen kan nås genom andra åtgärder.

Den aktuella världssituationen med dess ytterligt labila karaktär, där utvecklingen på det politiska eller ekonomiska området icke med någon säkerhet kan förutses ens på kortaste sikt, talar enligt vår uppfattning också för önskvärdheten att nu intaga en avvaktande hållning.

Herr Gillbergs yttrande.

Herr Gillberg förordar i likhet med de sakkunniga ytterligare statliga åtgärder mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning men tänker sig därvid en lagstiftning av annat innehåll och annan omfattning än enligt de sakkunnigas förslag.

Vid sitt ståndpunktstagande förklarar herr Gillberg sig ha utgått från att inom näringslivet både konkurrens och samarbete är verksamma och viktiga faktorer. Konkurrensen är den mest pådrivande faktorn i det ekonomiska framåtskridandet och tack vare konkurrensen ökas näringslivets samlade effektivitet. Samarbetet och därav följande konkurrensbegränsning är å andra sidan ofta att betrakta som uttryck för den strävan till trygghet, som i våra dagars samhälle förefinnes hos praktiskt taget alla grupper: arbetare

och företagare, jordbrukare och hantverkare, tjänstemän och fria yrkesutövare. Utvecklingen finner herr Gillberg under de senaste decennierna uppenbarligen ha gått i den riktningen, att trygghetskravet blivit alltmer accentuerat. Även det organiserade samarbetet är emellertid ägnat att öka näringslivets effektivitet och kommer härigenom att bli till en utvecklingsbefrämjande faktor. På betydande områden är sådant samarbete ett villkor för att uppnå de fördelar, som är förenade med stordrift inom produktion och distribution. Detta är en annan orsak till att samarbetssträvandena vunnit anklang bland företagare inom de mest skilda branscher.

Att så skett innebär icke att konkurrensen spelat ut sin roll. De sakkunniga har enligt herr Gillbergs uppfattning överdrivit betydelsen av samarbetet och därav följande konkurrensbegränsning. Detta kan enligt herr Gillberg delvis förklaras därav, att det organiserade samarbetet är lättare att konstatera än konkurrensen.

Samtidigt som de sakunniga, i anslutning till den uppfattning som kommit till uttryck såväl i näringsorganisationssakkunnigas betänkande som i efterkrigsplaneringskommissionens förslag, givit samarbetet inom näringslivet principiellt erkännande, har emellertid framhållits att konkurrensbegränsning i åtskilliga fall har samhällsskadlig verkan, vilket påkallar ytterligare åtgärder från statsmaktens sida. Herr Gillberg anser att det icke heller torde kunna bestridas att olämpliga former av samarbete förekommit. Även om han icke vill ansluta sig till de sakkunnigas betygsättning av olika slag av konkurrensbegränsning, delar han dock uppfattningen, att organiserat samarbete inom näringslivet i vissa fall fått en utformning som ur samhällsnyttans synpunkt icke varit försvarlig.

Emellertid anser herr Gillberg, att de sakkunniga påtagligt övervärderar effekten av en lagstiftning mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Effekten skulle huvudsakligen begränsas till att vissa hinder för en friare konkurrens undanröjes. Graden av den konkurrens, som skulle följa därav beror emellertid på andra omständigheter, främst konkurrensviljan hos företagarna och de anställda samt statens allmänna ekonomiska politik, vilken i sin tur är av väsentlig betydelse för konkurrensviljan. En förstärkning av konkurrensviljan finner herr Gillberg icke kunna framtvingas medelst en aldrig så omfattande och välskriven lag medan däremot statens allmänna ekonomiska politik utövar ett betydande inflytande på företagarnas vilja till konkurrens. Den ekonomiska politiken anser han i synnerhet under det senaste decenniet ha haft en sådan inriktning, att den förorsakat en avtrubbning av konkurrensen. Det erinras i detta sammanhang om byggnadsregleringen och andra liknande åtgärder, importrestriktionerna och därav föranledda kvoteringar, den statliga prisregleringen och utformningen av beskattningslagstiftningen. Herr Gillberg erinrar vidare om penningpolitikens betydelse för utvecklingen av konkurrensförhållanden. I samband härmed framhålles, att inflationstrycket betyder avsevärt mer för prisstegringar och kostnadsökningar än konkurrensbegränsning till följd av företagarnas åtgöranden. Med hänsyn till den avgörande betydelse, som statens

allmänna ekonomiska politik har för konkurrensen, finner herr Gillberg det kunna ifrågasättas om ytterligare lagstiftning på nu ifrågavarande område är befogad. Starka skäl kan anföras för att statens ansträngningar i stället borde koncentreras på att skapa gynnsammare förutsättningar för den konkurrensvilja, som finns inom näringslivet.

Då herr Gillberg icke desto mindre stannat för att förorda ytterligare statligt inskridande beror detta främst på hans uppfattning, att det i ett rättssamhälle måste anses tillkomma statsmakten att sörja för att missbruk av samarbetet inom näringslivet förhindras respektive beivras. På detta område — liksom på andra områden av samhällslivet — måste det vara statens både rättighet och skyldighet att skapa skydd mot företeelser som uppenbarligen skadar samhällsintressena. Konkurrensbegränsning med samhällsskadlig verkan anser herr Gillberg därför icke kunna undgå att föranleda åtgärder från statsmaktens sida.

De åtgärder som redan vidtagits i syfte att förhindra samhällsskadlig konkurrensbegränsning finner herr Gillberg icke kunna anses vara tillräckliga. Visserligen har sedan 1946 års lagstiftning trätt i kraft ett stort antal konkurrensbegränsande avtal upphört eller modifierats. Emellertid kan det icke bortses från att 1946 års lag endast innehåller bestämmelser om registrering och utredning samt att lagen sålunda icke anordnar någon bedömning av de konkurrensbegränsande företeelserna och ännu mindre möjliggör direkta ingripanden mot konkurrensbegränsningar, som kan anses vara samhällsskadliga.

Den näringslivets självsanering, som under de senaste åren kommit till stånd, finner herr Gillberg vara utomordentligt välbetänkt. Emellertid anser han det kunna ifrågasättas om självsaneringen kan utgöra tillräckligt skäl för statsmakten att avstå från ytterligare ingripanden. Med hänsyn till de skilda förhållandena inom näringslivet kan det bli svårt att bedriva självsaneringen efter principer, som tillfredsställer rimliga krav på enhetlighet. Bl. a. föreligger risk för att konjunkturförhållandena, som otvivelaktigt påverkar företagarnas intresse för organiserat samarbete, kommer att inverka på deras inställning till den avveckling av sådant samarbete, som ingår i självsaneringen. Herr Gillberg framhåller vidare att en i näringslivets egen regi driven självsanering knappast, även om den blir mycket ingripande, kan undgå att misstänkliggöras av dem, som a priori hyser misstro mot enskilt näringsliv och gärna söker angreppspunkter på detta. För att undgå dessa misstänkliggöranden skulle man från näringslivets sida behöva vara beredd att »sanera» praktiskt taget allt samarbete, som ger upphov till konkurrensbegränsning. Härigenom skulle emellertid även sådant samarbete, som borde fortbestå, råka i farozonen. En dylik utveckling skulle vara mindre tillfredsställande, icke minst ur näringslivets egen synpunkt. I den mån som företagarna ställer sig helt avvisande till lagstiftning mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning aktualiseras otvivelaktigt risken för denna utveckling.

Remissyttrandena.

Värdet av fri konkurrens inom näringslivet betygas av de hörda myndigheterna och organisationerna. Den uppfattning, som ligger till grund för vår hittillsvarande lagstiftning på området, nämligen att det endast är ur samhällelig synpunkt skadliga konkurrensbegränsningar som bör motverkas, har icke rönt motsägelse i remissvaren. De goda verkningarna av 1946 års lagstiftning vitsordas allmänt. Likaså erkännes allmänt betydelsen av de åtgärder som av de enskilda näringsorganisationerna vidtagits i syfte att undanröja konkurrensbegränsningar av skadlig natur. Samtidigt hälsar man på många håll med tillfredsställelse, att näringslivets självsaneringsverksamhet fått en bredare bas genom tillskapandet i slutet av år 1951 av ett för näringslivets huvudorganisationer gemensamt organ, benämnt näringslivets konkurrensnämnd.

I fråga om behovet av en vidgad lagstiftning går meningarna däremot starkt isär. Å ena sidan hävdas att behov av en sådan lagstiftning är för handen och att lagstiftningsåtgärder därför nu bör vidtagas. Å andra sidan göres gällande att ytterligare lagstiftningsåtgärder icke behövs eller att i varje fall tiden icke är mogen för ett ståndpunktstagande till denna fråga.

Följande remissinstanser intar en positiv ståndpunkt till förslaget om en vidgad lagstiftning, nämligen kommerskollegium, statens priskontrollnämnd, statens jordbruksnämnd, bostadsstyrelsen, bank- och fondinspektionen, Kooperativa förbundet, Landsorganisationen, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB), Svenska riksbyggen, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Svensk industriförening, Sveriges charkuteri- och slakteriidkares riksförbund samt Skånes speceri- och livsmedelshandlareförbund.

Kommerskollegium framhåller inledningsvis, att vid utgången av år 1951 i kartellregistret införts cirka 700 konkurrensbegränsande överenskommelser, av vilka närmare 35 procent vid samma tid upphört att gälla. Utöver registreringsverksamheten har monopolutredningsbyrån som förut nämnts slutfört eller till väsentlig del utfört fyra särskilda undersökningar.

Omfattningen av den publicitet, som kommit de registrerade avtalen och de särskilda undersökningarna till del, samt det ökade allmänna intresse, som härigenom uppstått för konkurrensfrågor, finner kommerskollegium säkerligen ha starkt bidragit till näringslivets självsanering.

Även om sannolikt icke oväsentliga förbättringar kommit till stånd genom att ett flertal konkurrensbegränsningar sålunda av olika anledningar blivit hävda, anser kommerskollegium att man dock icke bör överskatta betydelsen härav. Den förändring som inträffat torde, även om en ändrad syn på konkurrensen i viss mån varit av betydelse, till någon del bero på att frågan om utvidgad lagstiftning mot skadlig konkurrensbegränsning blivit aktualiserad. Även andra omständigheter synes i detta sammanhang vara av vikt, såsom t. ex. att den offentliga priskontrollen och det inflationistiska tryck, som småningom inträtt, föranlett att prisavtalen saknade större betydelse för

kartellparterna. Detta förhållande har enligt kollegiets mening avsevärt underlättat den självsanering, som eftersträvas av vissa huvudorganisationer inom näringslivet. Att man trots allt bibehåller åtskilliga prisöverenskommelser eller, ehuru avtalen upphävts, låter organisationerna kvarstå finner kollegium böra ses som ett uttryck för framtidsplanering. Kollegium hälsar självsaneringsverksamheten inom näringslivet med tillfredsställelse men understryker, att man i det nuvarande konjunkturläget dock icke beträffande framtiden kan draga mera bestämda slutsatser av de resultat denna verksamhet nu uppnått. Härtill kommer att enligt kollegiets mening ett formellt upphävande av avtal icke i och för sig behöver innebära att fri konkurrens återställes. Bundenheten på marknaden kan nämligen kvarstå i avtalslösa former, exempelvis genom gemensamt organiserad statistisk information, prisledarskap och s. k. tyst samförstånd. Dylika former av avtalslöst samarbete torde få anses ha särskilda förutsättningar i tider, då förhållandet mellan tillgång och efterfrågan på varumarknaden är gynnsamt för säljaren. Kollegium förklarar sig för närvarande sakna material för ett bedömande av frågan, vilka verkningar på konkurrensen och marknadsförhållandena det formella upphävandet av vissa kartellavtal kommit att medföra.

Att erfarenheterna av 1946 års lagstiftning med vissa reservationer kan betecknas som i stort sett gynnsamma finner kollegium starkt tala för det berättigade i det krav, som från många håll framförts på en snabbt genomförd effektivisering av monopolutredningsbyrån. Kollegium finner emellertid för sin del en sådan åtgärd icke vara tillfyllest.

Kommerskollegium erinrar om att reservanterna starkt framhävt sambandet mellan å ena sidan konkurrensbundenheten inom näringslivet samt å andra sidan den allmänna ekonomiska och sociala politik som statsmakterna fört under de senaste två årtiondena. Dylika synpunkter finner kollegium värda allvarligt beaktande men anser icke att sambandet mellan ifrågavarande företeelser är sådant, att konkurrensbundenheten inom näringslivet kan uppfattas som en verkan av statsmakternas allmänna ekonomiska politik. Snarare kunde sägas att nu nämnda företeelser ömsesidigt har påverkat varandra och verksamt bidragit till utveckling mot ökat organiserat samarbete och minskning av konkurrensen. Kollegium förordar sådana åtgärder från det allmännas sida att gynnsamma betingelser skapas för en företagsamhet byggd på fri konkurrens. Detta kan otvivelaktigt beräknas stimulera konkurrensviljan bland företagarna. Härvid kan man enligt kollegium emellertid icke låta bero, enär konkurrensbegränsande samarbete inom näringslivet visat sig förekomma även när statsmakternas ekonomiska politik skapat gynnsamma yttre betingelser för näringsfrihet och fri konkurrens. I anslutning härtill erinrar kollegium om att åtskilliga kartellavtal tillkommit under slutet av 1800-talet och under 1900-talets första årtionde. Å andra sidan finner kollegium att monopolutredningsbyråns hittills verkställda specialundersökningar givit vid handen, att konkurrensviljan icke är helt död ens

i de starkast organiserade karteller. S. k. prisfusk och andra oegentligheter gentemot parternas gjorda överenskommelser är långt ifrån ovanliga. De höga bötes- och skadeståndsbelopp, som i många fall stipuleras för brott mot överenskommelserna, utgör likaledes ett uttryck för behovet att hålla den potentiella konkurrensviljan bland kartellmedlemmarna nere. Enligt kollegiets mening tyder dylika företeelser på att det även bland företagare, som är parter i kartellavtal, alltjämt finns en latent konkurrensvilja, vilken i vissa lägen kan utgöra ett verkligt hot mot kartellernas bestånd. Detta framgår bl. a. av de utförda specialundersökningarna. I nu nämnda och liknande förhållanden ser kollegium vissa förutsättningar för att direkta lagstiftningsåtgärder gentemot samhällsskadlig verkan av konkurrensbegränsning skulle kunna vara ägnade att utlösa konkurrensviljan i handling. Härtill kommer att en dylik lagstiftning kan väntas verka direkt stimulerande på outsiders, som för närvarande ofta kämpar en ojämn och hård kamp på grund av kartellernas diskriminerande politik.

Statens priskontrollnämnd ansluter sig till de sakkunnigas principiella uppfattning att största möjliga utrymme bör skapas för en fri och effektiv konkurrens mellan olika företag och företagsformer. Nämnden ser i en sådan konkurrens en garanti för att konsumenternas och samhällets intressen av ekonomiskt framåtskridande med höjd produktivitet och stigande levnadsstandard blir tillgodosedda. På lång sikt är det ur samhällsekonomiska synpunkter av utomordentlig vikt att den långt gående bundenheten på prisbildningens område upphör. För att produktionen och distributionen skall kunna finna nya och rationellare vägar i ett samhälle, som befinner sig i en ständig utveckling med stora förändringar i levnadsvanorna, måste företagen ha möjlighet till individuell anpassning på prisbildningens område. Det är därför enligt nämndens mening angeläget att åtgärder som stödjer konkurrensviljan snarast möjligt kommer till stånd.

Den inom näringslivet påbörjade självsaneringen hälsar priskontrollnämnden med tillfredsställelse. Det vore enligt nämnden dock oklokt att blunda för att konkurrensbegränsningarna i vissa fall uppbäres av betydande ekonomiska intressen hos de deltagande.

Priskontrollnämnden anser det sannolikt, att man icke kan komma till rätta med samhällsskadliga konkurrensbegränsningar enbart med utredningar och därmed förenad publicitet och kanske icke heller med priskontroll. Detta finner nämnden särskilt gälla sådana konkurrensbegränsande åtgärder som leveransavstängning mot konkurrensvilliga företag, kvoteringar mellan företag, olika former av sanktioner mot återförsäljare, som underskrider fastställda bruttopriser m. m. Nämnden förordar därför ytterligare åtgärder.

Statens jordbruksnämnd förklarar sig dela de sakkunnigas uppfattning, att inom näringslivet i stor utsträckning förekommer konkurrensbegränsande åtgärder, som måste anses såsom samhällsskadliga. Det är uppenbart, förklarar nämnden, att åtgärder i en eller annan form bör vidtagas för att eliminera de skadliga verkningarna av dessa konkurrensbegränsningar. Det

är enligt nämnden svårt att bedöma, vilka följder den nyligen inrättade konkurrensnämnden inom näringslivet skali få på hävandet av konkurrensbegränsningar. Även om denna nämnd, vilket jordbruksnämnden hoppas, blir framgångsrik i sitt saneringsarbete, anser jordbruksnämnden likväl att särskilda lagstiftningsåtgärder bör vidtagas, liksom skett i ett flertal andra länder. Sådana åtgärder anser nämnden kunna ge ett värdefullt stöd åt konkurrensnämndens och liknande organs verksamhet för frivilligt upphävande av konkurrensbegränsningar. Åtgärderna torde därjämte effektivt komma att motverka att hävda konkurrensbegränsningar återinföres.

Bostadsstyrelsen framhåller, att konkurrensbegränsning kan medföra ett flertal verkningar av olika slag. Åtskilliga exempel från byggnadsproduktionen kan påvisas, där det är synnerligen komplicerat att mot varandra väga och värdera positiv och negativ verkan med hänsyn till samhällsintresset, som i angivna sammanhang enligt styrelsen är att identifiera med konsumenternas, de bostadsbehövandes, intresse av goda och billiga bostäder. Omfattande erfarenhet ger vid handen, att konkurrensregleringar på området förekommer, som övervägande eller uteslutande verkar till förmån för ekonomiska särintressen och där ingripande från samhällets sida kan vara motiverat. Utredningen har klarlagt, anför styrelsen, att konkurrensbegränsningar med samhällsskadlig verkan bör mötas med nya effektiva åtgärder och därjämte med en intensifiering av de strävanden till ökad konkurrensfrihet, som nu pågår genom initiativ av såväl samhälleliga som enskilda organ. Styrelsen anser i likhet med de sakkunniga att den beredvillighet till dylika åtgärder, som må vara att vänta från företagarnas sida, bör kompletteras med möjlighet att anlita statliga tvångsmedel.

Kooperativa förbundet förklarar, att den konsumentkooperativa rörelsen i Sverige under sin frammarsch alltmer insett och framhävt betydelsen av ekonomisk frihet inom näringslivet. Med ekonomisk frihet har den då förstått frihet för olika företag och olika företagsformer att existera vid sidan av varandra och göra sig gällande i öppen tävlan i förhållande till sin effektivitet.

De stora samhälleliga fördelarna av den ekonomiska friheten skulle framträda än klarare, framhåller förbundet, om icke det enskilda företagslivet med självtagen rätt inkräktat på den genom åtgärder till begränsning och reglering av konkurrensen. Syftet med dessa åtgärder har varit att betrygga existensen och skapa tillfredsställande utsikter till vinst för företagen, utan hänsyn till deras effektivitet. I stället för att vidmakthålla tävlingslusten och hålla näringslivet friskt och sunt har företagen slutit avtal och vapenvila i effektivitetskampen. Sedan dessa konkurrensbegränsande åtgärder på senare år i enlighet med Kooperativa förbundets önskan tvingats fram inför offentligheten, har det framstått med full klarhet hur allmänt förekommande kartellbildningar och andra monopolistiska metoder är inom företagslivet.

Kooperationen har, förklarar förbundet, vänt sig mot konkurrensbegräns-

ningarna inom företagslivet i första rummet därför att deras skadliga verkningar drabbar konsumenterna. På ett stort antal områden av produktionen, där konkurrensen lamslagits genom det enskilda företagslivets monopolistiska åtgärder, har kooperationen återställt förutsättningarna för den fria tävlan genom att grunda egna effektiva företag med uppgift att återupprätta priskonkurrensen. De praktiska erfarenheter som den konsumentkooperativa rörelsen gjort i vårt land under sina ingripanden mot för konsumentintresset skadliga konkurrensbegränsningar bestyrker, förklarar förbundet, i hög grad dess förmåga att av egen kraft komma till rätta med monopolistiska maktövergrepp från det enskilda företagslivets sida. I fortsatta ingripanden från konsumentkooperationens och andra konkurrensvilliga krafters sida ser kooperationen det väsentligen verksamma medlet för att motverka privata konkurrensbegränsningar med skadliga verkningar för konsumentintresset. Denna det konkurrensvilliga företagslivets självverksamhet för att leda näringslivet in på friska och sunda banor, där det gjort avsteg från dessa, måste enligt förbundets uppfattning beredas behövligt utrymme för att kunna göra sig gällande utan långvarig tidsutdräkt och med största möjliga kraft. Organisatorisk reglering av företagslivet genom därför avpassad lagstiftning och andra statliga åtgärder finner förbundet icke kunna leda till samma samhällsnyttiga resultat. Konsumentkooperationen har därför från första början framhållit att lagstiftningen och den statliga politiken mot privatmonopolen i allmänhet icke bör vara av sådan reglerande art utan inriktad på att betrygga fullt handlingsutrymme för konsumentkooperationen och de företag i övrigt, som uppriktigt strävar efter att återställa konkurrensen. Lagstiftningen skall vara sådan, att den undanröjer hinder för den fria konkurrensen, vilka åstadkommits av privata sammanslutningar, utan att pålägga nya sådana av statlig art.

Sedan förbundet utförligt exemplifierat kooperativa ingripanden mot monopolistiska maktmissbruk framhåller förbundet, att det helt allmänt kan sägas, att kooperationens förmåga att fylla sin uppgift att såsom allmänintressets väktare i det praktiskt-ekonomiska livet verka för upprätthållande av konkurrens och effektivitet inom näringslivet och därmed göra sin insats för en sund och livaktig utveckling inom folkhushållet först och främst är beroende av att dess rätt som företagsform att utveckla sig fritt och på lika villkor med övriga företagsformer vinner fullt beaktande. Det betonas i anslutning härtill att statliga regleringar av näringslivet, som betingas av särskilda omständigheter, oavsiktligt kan inkräkta på denna rätt.

Förbundet framhåller att ju större möjligheter, som lägges i det privata näringslivets hand att genomföra konkurrensbegränsningar av skilda slag och ju flera omständigheter, som samverkar till att inom dessa konkurrens begränsningar samla även de konkurrensvilliga elementen inom det enskilda företagslivet, desto större blir också möjligheterna att utnyttja konkurrensbegränsningarna till att lägga hinder i vägen för kooperationens verksamhet och utbredning samt för dess förmåga till aktioner i syfte att främ-

ja konkurrensfriheten. Dylika aktioner har, förklarar förbundet, i allmänhet varit framgångsrika på områden, där de tagit sin utgångspunkt i upprättandet av egna produktionsföretag och där sålunda kooperationen själv haft full bestämmanderätt från produktions- till distributionsstadiet. Men fastän den kooperativa egenproduktionen befinner sig i ständig tillväxt finns alltjämt enligt förbundet många områden, där den kooperativa varuförmedlingen är helt beroende av privata leverantörer och, där dessa är sammanslutna i konkurrensbegränsande organisationer, alltså hänvisad till att förmedla monopolprissatta varor till konsumtionsföreningarnas medlemmar. I vissa fall är kooperationen till följd av exklusivavtal till och med förvägrad att överhuvud förmedla den monopolprissatta varan. Det framhålles också att, då kartellavtal mellan företag även med de mest ohöljda monopolsyften har lagligt bindande verkan, kooperationens ingripanden i syfte att få till stånd priskonkurrens och fri tävlan i branschen i vissa fall kan försvåras eller förhindras, nämligen när det gäller förvärv av fabriker eller företag, som är anslutna till karteller.

Förbundet anser därför, att likaväl som det bör vara en angelägenhet av stor vikt för staten att utforma och tillämpa sina egna regleringar så att de i minsta möjliga grad ger stöd och uppmuntran åt privata regleringar inom näringslivet, bör det ligga i förgrunden av dess intresse att med lämpliga åtgärder inskrida mot privata konkurrensbegränsningsmetoder, som uppenbart strider mot rättsmedvetandet och i växande grad utnyttjas för att hämma kooperationens handlingsfrihet utanför och oberoende av de privata regleringarna. Vikten ur samhällsintressets synpunkt att så snabbt och fullständigt som möjligt komma till rätta med de skadliga konkurrensbegränsningarna i vårt folkhushåll finner förbundet vara påtaglig.

Landsorganisationen erinrar om att organisationen redan i sitt yttrande över det av kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering år 1945 avgivna betänkandet särskilt framhållit betydelsen av att man vid sidan av den registrerande myndigheten tillsatte en nämnd, som på ett mer kontinuerligt sätt än tillfälliga kommissioner kunde tjäna som initiativtagare till åtgärder för att undanröja samhällsskadliga inskränkningar i konkurrensen. Landsorganisationen finner det vara alldeles uppenbart, att det förekommer former av konkurrensbegränsning, som kan vara ändamålsenliga i det att de t. ex. möjliggör kostnadsbesparingar i produktionen genom eliminering av korstransporter, specialisering med längre serier etc. Verkningarna av skilda konkurrensbegränsningar är enligt organisationen över huvud mycket skiftande. Detta beror ej endast på deras olikartade karaktär utan även på hur de tillämpas i varje särskilt fall. Målsättningen bör självfallet vara att undanröja endast de samhällsskadliga konkurrensbegränsningarna. Det bör härvid ankomma på statsmakterna, anför landsorganisationen, att övervaka att näringsfrihet och konkurrens ej kringgärdas genom sådana avtal eller andra konkurrensbegränsningar, som försvårar en effektivisering inom näringslivet eller leder till monopolvinster på förbrukarnas bekostnad. Avtalsfriheten bör icke få sträcka sig så långt att även dylika konkurrensbegränsningar kan erhålla lagligt skydd.

Landsorganisationen ansluter sig till förslaget om utvidgning och effektivisering av monopolutredningsbyrån. Reservanternas uppfattning, att det för närvarande saknas sådana utredningar, som kan ligga till grund för väldokumenterade konklusioner om olika kartellavtals betydelse, förklarar organisationen sig icke dela. Beträffande självsaneringen hävdar landsorganisationen, att det visserligen är betydelsefullt att en mer medveten strävan än tidigare gjort sig gällande från företagens sida att undanröja olämpliga konkurrensbegränsningar. Goda resultat av en monopolkontroll, alldeles oavsett hur den är organiserad, förutsätter också att det existerar en viss konkurrensvilja inom näringslivet. Det kan emellertid icke enligt landsorganisationen anses till fyllest enbart med företagens egna åtgärder. Man kan icke räkna med att företagen i alla situationer skall visa samma intresse för ökad konkurrens. Helt säkert skulle enbart självsanering leda till mycket ojämna och ofta orättvisa resultat bl. a. beroende på att konkurrensviljan är olika stark på skilda håll inom näringslivet. Övervakningen bör därför, hävdar landsorganisationen, skötas av ett organ, som icke företräder något speciellt gruppintresse.

Landsorganisationen understryker att statsmakterna i görligaste mån bör söka påverka de allmänna betingelserna för en friare konkurrens.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) framhåller att när man såsom nyttiga ur samhällelig synpunkt karakteriserar sådana återverkningar av konkurrensbegränsning, som exempelvis minskade distributionskostnader, det bör observeras att dessa fördelar då i allmänhet bedömes endast på kort sikt. På längre sikt åter kan en dylik konkurrensbegränsande företeelses verkningar bli i hög grad skadliga ur samhällets synpunkt till följd av den fastlåsning av produktionsbetingelserna som ofta sker. Detta leder i sin tur till att kostnadsnivån får en ogynnsam utveckling. Såsom TCO ser problemet, synes man därför i de flesta fall, där någon form av konkurrensbegränsning föreligger, ha anledning att ifrågasätta om icke dessa har samhällsskadliga följder. Med denna bakgrund synes det TCO uppenbart, att det ur samhällets synpunkt är i hög grad angeläget, att de konkurrensbegränsande företeelserna fortlöpande är under kontroll av samhället och att sådana företeelser elimineras i den mån de är skadliga.

TCO instämmer i vad nyetableringssakkunniga anfört därom, att det icke ur samhällets och konsumenternas synpunkt är tillfyllest med den verksamhet som monopolutredningsbyrån utför, utan att andra mera effektiva åtgärder måste vidtagas, om den fria konkurrensens krafter skall kunna göra sig gällande i någon större utsträckning. Emellertid finner sig TCO böra understryka, att den fria konkurrensen för närvarande icke enbart förhindras av konkurrensbegränsande företeelser bland producenter och distributörer. Enligt TCO:s uppfattning är sålunda en annan grundläggande förutsättning, att den ekonomiska politiken i samhället utformas på ett sådant sätt, att den stimulerar en fri konkurrens inom näringslivet. Det är enligt TCO:s uppfattning uppenbart, att de förhållanden, under vilka de svenska företagen under krigs- och efterkrigsåren haft att arbeta, i vissa avseenden

har verkat i konkurrenshindrande riktning. Om emellertid grunden för att åstadkomma konkurrens i samhället väl ligger i de allmänna ekonomiska betingelserna och undanröjandet av vissa samhälleliga konkurrensbegränsande företeelser, är därmed icke givet, att man enbart på detta sätt kan åstadkomma det önskvärda resultatet. Härtill fordras, hävdar TCO, att även näringslivets egna konkurrensbegränsande företeelser i den mån de är samhällsskadliga undanröjes. Detta förutsätter enligt TCO:s uppfattning, att en lagstiftning tillskapas, som möjliggör kontroll av de konkurrensbegränsande företeelserna och även undanröjande av dem i den mån de är samhällsskadliga.

Svensk industriförening förklarar sig i sin egenskap av småindustriorganisation under de senaste åren ha mottagit otaliga rapporter från småindustrier, som råkat illa ut till följd av privata konkurrensbegränsningar. Föreningen gör med skärpa gällande att därest icke en sådan mur av diskriminceringar i fråga om priser och rabatter, leveranstider o. s. v., nyetableringskontroll, bruttoprissystem och andra konkurrensbegränsande företeelser i det oändliga hade legat och ligger som en tung mara över åtskilliga småindustriföretag, skulle denna i och för sig i alla fall konkurrenskraftiga grupp industriföretagare varit dels mycket konkurrenskraftigare än vad fallet nu är, dels kunnat producera många flera varor och till billigare priser än vad nu kan ske. I fråga om den inom näringslivet påbörjade självsaneringsverksamheten förklarar sig föreningen icke kunna frigöra sig från en ganska deciderad misstro. Föreningen finner nämligen denna verksamhet utgöra ett mer eller mindre av omständigheterna frampressat initiativ i avledande syfte. För sin del hävdar föreningen att lagstiftningsåtgärder är nödvändiga och brådskande och en absolut förutsättning för att några påtagliga resultat mot de konkurrensbegränsande företeelserna skall kunna åstadkommas.

Svenska riksbyggen framhåller, mot bakgrunden av erfarenheter som företaget haft i sin byggnadsverksamhet av konkurrensbegränsningar inom värme-, sanitets- och elektriska installationsbranscherna samt i fråga om vissa slag av byggnadsmaterial, att behov av samhällelig kontroll över konkurrensbegränsningen otvivelaktigt föreligger.

Sveriges allmännyttiga bostadsföretag uttalar, att de till organisationen anslutna företagen, som representerar en avsevärd del av landets totala bostadsproduktion, fått åtskilliga belägg — i många fall av stor ekonomisk räckvidd — för den skadliga inverkan, som kartellväsendet fört med sig inom byggnadsbranschen. Organisationen delar därför de sakkunnigas uppfattning, att ytterligare offentliga åtgärder erfordras för att nå resultat, som verksamt kan förhindra konkurrensbegränsningens skadliga verkningar.

Sveriges charkuteri- och slakteriidkares riksförbund anser det ligga i sakens natur, att en lagstiftning på det nu ifrågavarande området kommer att medföra betänkliga konsekvenser. Genom densamma skulle statsmakterna få anledning till en fortgående kontroll och närgången granskning av näringslivets verksamhetsförhållanden och organisationsföreteelser, som rätt

mycket kom att likna ett förmynderskap. Å andra sidan kan ej heller förnekas, att det inom näringslivet existerar vissa former av ekonomisk samverkan, som medför långt gående konsekvenser för andra medborgargrupper och för samhället i dess helhet. Dessa samarbetsformer har vuxit fram under nuvarande lagstiftning och för att komma till rätta med dem föreligger enligt förbundet faktiskt behov av tvingande föreskrifter. Såsom exempel på en dylik form av ekonomisk samverkan vill förbundet hänvisa till de kartellavtal med sina medlemmar, som jordbrukets ekonomiska föreningar använder sig av. Förbundet åberopar i detta hänseende särskilt de i slakteriföreningarnas stadgar införda bestämmelserna om leveransplikt för föreningsmedlemmarna. Dessa bestämmelsers efterlevnad säkerställes genom dryga straffböter. Verkan av bestämmelserna om leveranstvång förklarar förbundet bli, att konkurrerande privata företagare icke kan fortsätta sin verksamhet sedan huvudparten av lantbrukare genom intensiv propaganda bringats att skriva in sig såsom medlemmar i slakteriföreningarna. Dessa privata företagare har icke dukat under i öppen konkurrens; de har berövats sina utkomstmöjligheter och i många fall även större delen av sina tillgångar genom föreningarnas maktställning på grund av de angivna kartellavtalen. Får denna utveckling fortsätta ohämmat, uppstår inom en nära framtid ett allenarådande monopol inom viktiga områden av vårt näringsliv. Förbundet anser på grund härav en lagstiftning mot sådana former av ekonomisk samverkan, vilka till ytterlighet inskränker eller helt utestänger varje slag av konkurrens, vara befogad och behövlig.

En viss tvekan om nödvändigheten och lämpligheten av lagstiftningsåtgärder torde kunna utläsas ur det av *Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund* (HSB) avgivna, i det hela dock positiva yttrandet. Förbundet anser, att det skulle ha varit önskvärt med en närmare undersökning av i vilken utsträckning förekommande konkurrensbegränsningar kan antagas ha en för samhället skadlig verkan och vilken effekt de föreslagna åtgärderna kunde väntas medföra. Enligt förbundet förefaller det nämligen ej på något sätt klarlagt om kostnaderna för dessa åtgärder står i rimlig proportion till de resultat, som väntas kunna bli uppnådda. Förbundet finner det stå klart, att man icke genom lagstiftning eller på annat sätt kan driva utvecklingen tillbaka mot ett mer eller mindre liberalt konkurrenssamhälle. Den ökade koncentrationen inom näringslivet måste accepteras, varmed även följer att prisbildningen kommer att ske under mer monopolistiska former. Detta skärper betydelsen av att ökad kännedom om konkurrensbegränsningarnas inverkan på det ekonomiska livet vinnes för att möjliggöra ett bedömande av arten och graden av eventuell skadlig verkan. Den föreslagna lagstiftningen synes förbundet komma att bidraga till en sådan ökad kännedom.

Lantbruksstyrelsen, Sveriges lantbruksförbund och Riksförbundet Landsbygdens folk (RLF) vill icke bestrida behovet av lagstiftning men förordar att en avvaktande hållning intages för att större erfarenhet skall vinnas.

Lantbruksstyrelsen förklarar sig icke i och för sig ha något att erinra mot att en lagstiftning införes mot konkurrensbegränsande åtgärder med samhällsskadlig verkan. En fortsatt gynnsam utveckling för att undanröja konkurrensbegränsningar skulle enligt styrelsens uppfattning kunna väntas, om monopolutredningsbyråns resurser förstärktes. Därmed skulle det nämligen i än högre grad än hittills bli möjligt att inför offentligheten klarlägga omfattningen av nu förekommande konkurrensbegränsningar, att analysera deras verkningar och att därmed än mera rikta den offentliga uppmärksamheten på här ifrågavarande problem. Lantbruksstyrelsen — som förklarar sig icke kunna godtaga de sakkunnigas lagförslag — föreslår därför att 1946 års lag tillämpas intill dess större erfarenhet vunnits angående densamma och att monopolutredningsbyrån utbygges.

Sveriges lantbruksförbund framhåller såsom sin uppfattning att med hänsyn till de konkurrensbegränsande åtgärder, som företagits inom näringslivet och som de sakkunniga klarlagt, en lagstiftning i frågan icke i och för sig synes opåkallad. Förbundet vill dock icke underkänna de betydande verkningar, som den inom såväl industrien som handeln igångsatta frivilliga saneringen på konkurrensbegränsningarnas område lett till och än mer kan förmodas leda till. De hittills nådda resultaten kanske väl delvis får tillskrivas den pådrivande verkan, som tillvaron av nyetableringssakkunniga haft, men å andra sidan är det säkerligen helt felaktigt att söka förneka förekomsten av en mycket djupt rotad konkurrensvilja inom företagarvärlden. Kartellerna och branschorganisationerna torde enligt förbundets mening helt säkert få svårt att hindra sådana typer av företagare från att igångsätta och upprätthålla en samhällsnyttig konkurrens, sedan huvudorganisationerna inom industrien och handeln skapat egna organ, som verkar i den riktningen. Förbundet finner så mycket större anledning framhålla denna verksamhet, som den kan möjliggöra en tids avvaktande hållning från samhällets sida, under vilken tid ytterligare penetrering av ifrågavarande vidlyftiga lagstiftningsarbete kan ske. För jordbruket och dess organisationers del anser förbundet att lagstiftningen i stort sett kan sägas vara onödig och möjligen kan komma att förorsaka administrativt dubbelarbete.

Riksförbundet Landsbygdens folk (RLF) framhåller att konkurrensbegränsningen är ett ytterst väsentligt problem, varpå en lösning måste erhållas för att icke effektiviteten och framåtskridandet i näringslivet skall lida avbräck. Det torde därför vara oundgängligt att statsmakterna ständigt har sin uppmärksamhet riktad på frågorna. Förbundet hyser den uppfattningen, att mycket kunnat vinnas och fortfarande står att vinna genom en registrerings- och undersökningsverksamhet i enlighet med 1946 års lag. Likaså finns anledning förvänta att näringslivet genom egna ansträngningar skall kunna åstadkomma avsevärda förbättringar. Emellertid anser förbundet det ligga i sakens natur att styrkan i näringslivets intresse för självsanering, åtminstone i viss utsträckning, beror på det intresse, som från statsmakternas sida visas för frågan. Från denna utgångspunkt vill förbundet som

sin uppfattning framhålla att lagstiftningsåtgärder, som går utöver de möjligheter 1946 års lag erbjuder, på lång sikt måste anses erforderliga. Förbundet — som tar avstånd från den utformning de sakkunniga givit sitt lagförslag — finner några risker ur samhällets synpunkt vid ett uppskov och ytterligare utredning icke vara att befara. Den uppmärksamhet, som nu från olika håll kommit att riktas mot förevarande problem, borgar nämligen för att ansträngningar kommer att göras för att åstadkomma tillfredsställande resultat.

En med de tre sistnämnda remissinstanserna i det väsentliga likartad inställning till frågan om behovet av ytterligare lagstiftning torde kunna utläsas ur det av *AB. Turitz & Co* avgivna yttrandet. Bolaget förklarar, att det enligt bolagets uppfattning och erfarenhet är uppenbart att karteller samt avtal om konkurrensbegränsning och bruttopriser tagit en sådan omfattning och fungerar under sådana former att de priser konsumenterna får betala i många fall ligger högre än vad som skulle vara fallet i en helt fri marknad. Det samarbete beträffande prissättning, som existerar mellan fabrikant- och distributionsleden, verkar hindrande eller i varje fall fördröjande på varudistributionens rationalisering och måste i många fall anses ha bidragit till att distributionen stelnat i kostnadsstegrande former eller i vart fall i former, som icke medger önskvärd anpassning av kostnaderna till den med höjningen av levnadsstandarden sammanhängande ökningen av konsumtionen. Det område av ekonomisk verksamhet, för vilket man här vill lagstifta, anser bolaget emellertid ännu icke vara moget härför. Den snabba tillväxten och utvecklingen av industri och handel, som ägt rum under de senaste femton åren och som vuxit fram i en så gott som obruten säljarens marknad, kan det vara lärorikt att följa och bedöma även under en lågkonjunktur, innan man stiftar lagar mot konkurrensbegränsning. Det erinras om att vetskapen om att en dylik lagstiftning förberedes väckt eftertanke inom berörda företagargrupper och sammanslutningar. Bolaget rekommenderar därför, att man låter det nu framlagda lagförslaget vila och avvaktar i vad mån vederbörande själva ålägger sig en om medborgerlig solidaritet vittnande återhållsamhet. Till denna slutsats förklarar sig bolaget ha kommit även av det skälet att det är bekant, att även statens organ i olika sammanhang intimt samarbetat med kartellartade sammanslutningar, betjänat sig av deras organisationer och gått fram på samma vägar som det enskilda näringsliv, vars överenskommelser man nu vill kriminalisera.

En negativ ståndpunkt till frågan om behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder intages av ett icke ringa antal av de myndigheter och organisationer, som yttrat sig i denna fråga. Några olika huvudriktningar kan urskiljas.

Flertalet av dessa remissinstanser hävdar att ytterligare lagstiftningsåtgärder tills vidare bör anstå. Denna uppfattning kommer till uttryck i de yttranden, som avgivits av Svea hovrätt, fyra re-

servanter inom statens priskontrollnämnd, handelskamrarna i Göteborg, Visby, Gävle, Sundsvall och Luleå, Sveriges köpmannaförbund, Sveriges redareförening, Svenska bankföreningen, Gjutericonventionen, Svenska reklamförbundet, Svenska annonsörers förening samt Sveriges husmodersföreningars riksförbund. Till grund för sin uppfattning anför dessa myndigheter och organisationer väsentligen, att verkningarna av 1946 års lag och resultaten av näringslivets självsaneringssträvanden bör avvaktas; i vissa av yttrandena understrykes även att våra kunskaper om konkurrensbegränsningarna och deras skadliga verkningar ännu ej är tillräckliga för att utarbeta en mera långtgående lagstiftning på området. Flera av de angivna organisationerna betonar vidare starkt, att de allmänna betingelserna för en fri konkurrens inom näringslivet i första hand måste förbättras samt att monopolutredningsbyrån bör utbyggas.

Svea hovrätt erinrar om att tanken att i lagstiftning införa möjligheter att tvångsvis ingripa mot konkurrensbegränsande överenskommelser berörts i förarbetena till 1946 års lag men att denna idé då förkastats av statsmakterna. Hovrätten anför vidare:

Det kan under sådana omständigheter göras gällande att något nytt bör ha tillkommit för att statsmakterna nu skola frångå den ståndpunkt som enligt vad nyss anförts intogs 1946. Huruvida det av de sakkunniga framlagda, synnerligen omfattande materialet innehåller sådana nya fakta synes dock vara tveksamt. Mot att nu ånyo upptaga frågan om lagstiftning rörande tvångsåtgärder kan också andragas att 1946 års lag ännu verkat blott några år och att den administrativa apparat, som vid dess antagande förutsattes, icke blivit till fullo utbyggd. Ändock tyckes den verksamhet som påbörjats med stöd av 1946 års lag redan utvisat goda resultat. Nära en tredjedel av inregistrerade överenskommelser ha upphävts eller uppmjukats. Dessa omständigheter tala — om vanliga grundsatser vid lagstiftning skola tillämpas — för att man under ytterligare någon tid avvaktar utvecklingen innan vidare åtgärder vidtagas. Uteslutet synes icke vara att de av problemet berörda näringsidkarna, vilka nyligen mera allvarligt inriktat sina strävanden på en bättre ordning, skola på grundvalen av gällande lagstiftning komma till rätta med rådande och uppkommande missförhållanden genom egna utrednings- och förhandlingsorgan.

Handelskammaren i Göteborg erinrar likaledes om att 1946 års lag endast under en relativt kort tid kunnat utöva inflytande på utvecklingen. Även om någon klar bild av denna icke kan fastställas ännu, finner handelskammaren det böra vara tillåtet att konstatera, att en fortgående avveckling av ett avsevärt antal konkurrensbegränsningar ägt rum, oaktat monopolutredningsbyrån icke blivit utbyggd i avsedd omfattning. Under dessa omständigheter måste det enligt handelskammarens mening föreligga alldeles särskilda skäl för att nu omedelbart införa en ny lagstiftning med vittgående och svårbedömbara verkningar. Handelskammaren kan för sin del icke finna, att de sakkunniga anfört tillräckliga skäl härför. En naturligare utväg är, anser kammaren, att med utgångspunkt från den redan existerande lagstiftningen utbygga monopolutredningsbyrån till den storlek, som angivits som önskvärd vid införande av 1946 års lag. Därefter

kunde man slutföra kartellregistreringen och utföra de särskilda undersökningar, som befinnes mest påkallade, samtidigt som näringslivets egna åtgärder till befrämjande av friare konkurrens får tillfälle att visa sin effekt. Först sedan monopolutredningsbyrån fått tillfälle att fullt utbyggd arbeta någon tid under samverkan med näringslivets egna organ, bör frågan om införande av ny lagstiftning upptagas till omprövning.

Handelskammaren förklarar sig vara av den bestämda uppfattningen att, även om en ny lagstiftning ej skulle komma att genomföras, en fortsatt avveckling av särskilt de mera stötande bestämmelserna i vissa avtal samt av hela överenskommelser alltjämt kommer att äga rum i tillfredsställande omfattning. De sakkunnigas farhågor för att, även om vissa skadliga överenskommelser formellt upphävts, regleringarna kommer att kvarstå genom tyst samförstånd mellan parterna, finner handelskammaren överdrivna. Har parterna icke längre den fasta förpliktelse, som ett skriftligt avtal utgör, torde enligt handelskammaren möjligheterna för bestämmelsernas upprätthållande ganska snart försvinna. De farhågor, som uttalats av de sakkunniga, för att näringslivets eget intresse för hävande av konkurrensbegränsande avtal skulle upphöra eller minska, därest de sakkunnigas förslag ej skulle leda till en ny lagstiftning, finner kammaren däremot måhända ej sakna fog. Emellertid framhåller handelskammaren att självsaneringsarbetet i allmänhet till ej oväsentlig del är ett uttryck för den tendens till handelns frigörande i liberaliserande anda, som otvivelaktigt gör sig gällande och vilken kan återföras till en växande insikt hos näringsidkarna själva om de olägenheter på lång sikt, som konkurrensbegränsande avtal kan medföra.

Näringslivets egna åtgärder anser handelskammaren bli av avgörande betydelse för bibehållande och återinförande av fri konkurrens. I den mån viljan till fri konkurrens saknas hos näringsutövarna själva kan en aldrig så väl utformad lagstiftning icke ersätta densamma. Handelskammaren finner det därför av utomordentlig vikt att konkurrensviljan hos företagarna stimuleras och stärkes. Den allmänna debatt, som uppstått om konkurrensfrågorna i samband med monopolutredningsbyråns verksamhet och de sakkunnigas betänkande, finner handelskammaren i och för sig synnerligen värdefull. Med all skärpa måste emellertid framhållas, att statens och myndigheternas åtgärder har en avgörande betydelse för att återställa fri konkurrens. De regleringar på näringslivets område, som tillkom under senaste världskriget och som delvis alljämt består, har ej blott främjat organisationsväsendets utveckling utan har även i hög grad medverkat till och underlättat att konkurrenshindrande överenskommelser åstadkommits och bibehållits. Även lagstiftningen i allmänhet och icke minst skattepolitiken torde utöva ett starkt inflytande på näringsidkarnas möjligheter och benägenhet att frigöra sig från konkurrensbegränsningar. Enligt handelskammarens mening är åtgärder i syfte att avveckla dessa förhållanden mera angelägna än att man inför lagbestämmelser för att hindra skadliga konkurrensbegränsningar, då det gäller att skapa önskvärd fri konkurrens inom näringslivet.

Handelskammaren slutar:

Handelskammaren är livligt medveten om nödvändigheten av upprätthållandet av fri konkurrens inom näringslivet och även om de brister i detta avseende som onekligen för närvarande finnas. I näringslivets frihet ingår emellertid icke blott friheten för företagarna och företagsformerna att konkurrera med varandra utan även friheten att sammansluta sig för tillvaratagande av gemensamma ekonomiska och tekniska intressen. Den kraftiga utveckling som företagsamheten i vårt land visat under den förra delen av 1900-talet har, såvitt handelskammaren kan bedöma, bl. a. varit beroende *både* på den fria konkurrensens stimulerande inverkan *och* på det samarbete i olika former mellan företagarna som ägt rum. Vad det gäller är enligt handelskammarens uppfattning att åstadkomma en sådan avvägning, att den fria konkurrensen bibehålles och skyddas, utan att därmed sådan samverkan mellan näringsidkarna, som är nyttig för det hela hindras eller försvåras. Handelskammaren hyser den meningen, att motarbetandet av skadlig samverkan i konkurrenshindrande syfte i första hand bör ske genom upplysning och på frivillig väg. Först sedan det klarlagts, att på denna väg tillfredsställande resultat ej kunna nås, bör en lagstiftning tillgripas.

I likhet med handelskammaren i Göteborg lägger *handelskammaren i Sundsvall,* som ävenledes förordar att monopolutredningsbyrån snarast utbygges, stor vikt vid de allmänna betingelserna för konkurrens. Det framhålles att den första förutsättningen för konkurrensen är att dessa allmänna betingelser för näringslivet är sådana att konkurrensen uppmuntras och inte, som nu är fallet, bindes genom olika statliga åtgärder. I rådande inflationsförhållanden har kartellerna, anser handelskammaren, en nyttig inverkan genom att prisstegringarna vanligen kommer långsammare inom kartellbundna branscher än inom branscher, som kännetecknas av fri konkurrens. På vissa områden har vidare det allmänna reglerat konkurrensen mellan företagen. Samarbetet mellan företagen kan här sägas vara en förutsättning för att regleringen skall fungera. Det vore därför uppenbart meningslöst och obefogat att förbjuda ett sådant samarbete så länge regleringen fortsätter. Förutsättningen för en inbördes fri konkurrens, d. v. s. samhällsekonomisk balans, måste först skapas innan en lagstiftning kan genomföras.

Kunskapen om verkningarna av konkurrensbegränsningen finner handelskammaren vidare vara otillräcklig för att genomföra en lagstiftning. Det betonas att de sakkunniga utfört många och i vissa fall ganska ingående undersökningar av konkurrensbegränsningarnas omfattning och verkningar i olika branscher, men det oaktat icke i något fall visat att samhällsskadlig verkan faktiskt uppkommit. De sakkunniga har fått nöja sig med att påstå, att det kan förutsättas att många av konkurrensbegränsningarna har övervägande skadliga verkningar samtidigt som många andra är nyttiga.

Handelskammaren hyser stark tilltro till näringslivets förmåga att genom egna frivilliga åtgärder för en självsanering komma tillrätta med förekommande skadliga konkurrensbegränsningar. Kammaren anför:

En lagstiftning måste betecknas som en sista utväg, om man inte kan komma tillrätta med kartellfrågorna på annat sätt. Det är önskvärt ur alla

parters synpunkt att frågor av denna karaktär kan lösas på frivillighetens väg. Detta har tidigare lyckats i många fall. Saltsjöbadsavtalet mellan arbetsgivar- och arbetstagarparterna har exempelvis eliminerat behovet av lagstiftning på de områden, som där behandlats. I fråga om reklamkontroll har vidare näringslivet själv genom olika opinionsnämnder, bl. a. i handelskammarnas regi, lyckats skapa normer för bedömningen av illojal reklam och andra illojala konkurrensmetoder, vilket visat sig vara ett mycket smidigare sätt att lösa de besvärliga bedömningsfrågor som här uppstått, än genom en omfattande lagstiftning. Enligt handelskammarens uppfattning bör det lyckas för det nyligen bildade samarbetsorgan, som skall arbeta för en självsanering inom näringslivet på kartellområdet, att komma fram till klara normer för hur olika typer av konkurrensbegränsningar böra bedömas. De normer, som ett sådant organ skapar, kommer att få en helt annan genklang hos näringsidkarna och accepteras av dessa på ett annat sätt än en lagstiftning med den föreslagna utformningen. Detta nybildade organ måste rimligen ges en chans att visa, vilka resultat det kan komma till, innan en slutlig lagstiftning på detta område genomföres.

Sveriges köpmannaförbund framhåller, att ett särskilt drag i samarbetssträvandena bland mindre och medelstora företagare inom detaljhandeln varit en önskan att skydda ersättningen för den egna arbetskraften på samma sätt som de ofta socialt jämställda kroppsarbetargrupperna genom sina organisationer skaffat sig ett motsvarande skydd.

En lagstiftnings möjligheter att skapa förutsättningar för en stärkt konkurrensvilja finner förbundet icke vara annat än en teoretisk konstruktion. Däremot är det enligt förbundet en praktisk realitet att statens allmänna politik, särskilt inom det regleringssamhälle som vuxit fram under de sista årtiondena, påverkat konkurrensen i avtrubbande riktning. Staten har genom sin ekonomiska politik medverkat till ökad bundenhet och lagt så stora hinder i vägen för konkurrensens fria spel, att det framstår såsom ett fullständigt oundgängligt villkor för att konkurrensbegränsningarna skall kunna lättas, att denna politik i väsentliga hänseenden omlägges eller uppmjukas. I ett samhälle där penningvärdet undergår ständiga förskjutningar och där prisbildningen är statligt reglerad samt vinstöverskotten hårt beskäres, varigenom enskild kapitalbildning försvåras eller omöjliggöres, kan konkurrensen icke finna den atmosfär, i vilken den kan befästas och utvecklas. Så länge det allmänna läget i vårt land anses motivera att regleringar bibehålles på snart sagt alla områden av det ekonomiska livet, finner förbundet tiden förvisso icke vara mogen för att tillgripa en lagstiftning av det slag som föreslagits. Över huvud kan enligt förbundets uppfattning intet förord givas åt tanken att genom lagstiftning tvinga näringslivets företagare att medverka till »skydd» mot åtgärder, som de funnit lämpliga och rimliga för att, ofta enligt statligt mönster, trygga sina intressen.

De sakkunnigas omdöme att konkurrensen inom vida områden »är i hög grad hämmad», finner köpmannaförbundet utgöra en beskrivning av konkurrensens läge inom näringslivet, som i sin nyanslöshet är i hög grad missvisande. Missbruk har icke visats förekomma. De i betänkandet lämnade redogörelserna innehåller överhuvud icke sådant material eller så-

dana ekonomiska analyser, förklarar förbundet, att de kan läggas till grund för omdömen angående verkningarna ur allmän synpunkt av de beskrivna konkurrensbegränsningarna. Även om olämpliga avtal och samarbetsformer förekommer, är hela detta svårbehandlade område ännu alltför ofullständigt undersökt och särskilt tillvaron av samhällsskadliga konkurrenshinder så bristfälligt dokumenterad, att det nödvändiga underlaget tillsvidare saknas för att bedöma om här verkligen föreligger behov av lagstiftningsåtgärder. Att under sådana förhållanden i ett slags panikartad stämning ingripa mot näringslivets utövare skulle, anför förbundet, sannolikt medföra en större och mera förblivande samhällsskada än den man förmenar sig böra undanröja med lagprojektet.

Köpmannaförbundet understryker att, vilken uppfattning man än må ha om behovet av en ytterligare lagstiftning, alla skäl talar för att under rimlig tid avvakta de resultat i avtalsmildrande och konkurrensbefrämjande riktning, som kan bli följden av dels den utvidgning av monopolutredningsbyrån, som även förbundet energiskt tillstyrker, dels ock den numera väl organiserade självsaneringsverksamheten inom näringslivet. Det är omöjligt att inse, förklarar förbundet, att ett dröjsmål med denna frågas vidare behandling skulle innebära någon som helst olägenhet eller fara för viktiga allmänna intressen eller på ett fördärvbringande sätt materialisera den samhällsskadlighet, som enligt de sakkunnigas föreställning skulle rymmas i många organisationers och deras överenskommelsers verkningar. Förutom att en avvaktande hållning till lagförslaget ger tillfälle att samla ny erfarenhet på hela detta ytterligt komplicerade område anser förbundet att den tid som härigenom vinnes kan ge tillfälle till att under ledning av i lagstiftningsarbete på näringsrättens fält fullt kompetenta personer — en förmån som de sakkunniga i stort sett saknat — undersöka innebörden i detta sammanhang av samhällsskadlighetens begrepp. Enligt förbundets uppfattning har detta begrepp i de sakkunnigas tolkning fått en starkt känslomässig och nära nog mytisk betoning.

Den viktigaste och mest grundläggande åtgärden för att åstadkomma naturliga förhållanden på konkurrensområdet är även enligt *Svenska bankföreningen*, att från statsmakternas sida tillskapas de erforderliga allmänna förutsättningar för en utvecklingsfrämjande konkurrens. Sådana förutsättningar finner föreningen nu i påfallande grad saknas, då tidens lösen alltmer blivit regleringar av olika slag, statliga eller korporativa. Särskilt från statens sida har enligt föreningen under senare tid vidtagits en rad åtgärder, som direkt eller indirekt verkat starkt hämmande på konkurrensviljan. Föreningen erinrar i detta sammanhang om den statliga priskontrollen, hyresregleringen, utrikeshandelns reglering och dirigering ävensom skattepolitikens utformning. Den verkligt fria konkurrensen kräver för att komma till sin rätt, uttalar föreningen, en frihet för näringslivet självt av en helt annan innebörd än den, som för närvarande är det beskärd. Så länge staten själv går i täten med åtgärder i motsatt riktning, kan enligt föreningen det icke förväntas, att konkurrensens viktigaste drivfjäder, konkurrensviljan, skall nå högsta grad av aktivitet.

Svenska reklamförbundet understryker, att kunskapen om konkurrensbegränsningarnas art och omfattning är alltför ringa för att motivera lagstiftning. Ett ställningstagande kräver ingående utredningar om konkurrensbegränsningarnas inverkan på priser, produktion och branschstruktur. Dylika undersökningar bör anförtros monopolutredningsbyrån. En dylik verksamhet i förening med en konsekvent politik från statens sida med sikte på en friare ekonomi anser förbundet kunna väntas leda till upplösning av många samarbetsavtal inom näringslivet. Därest ingående och objektiva utredningar ger vid handen att viss form av konkurrensbegränsning måste anses konsumentskadlig och näringslivet icke självt mäktat inskrida däremot på ett tillräckligt verksamt sätt, anser reklamförbundet att lagstiftning kan vara befogad.

Sveriges husmodersföreningars riksförbund finner det ytterst önskvärt, att statsmakterna följer utvecklingen på konkurrensbegränsningens område och i den utsträckning, som kan anses erforderlig, kompletterar och stöder de åtgärder, som av näringslivet självt vidtages för att undanröja förefintliga missförhållanden. Till grund för sin uppfattning att ytterligare lagstiftning på detta område bör anstå framhåller föreningen, att avgörandet bör grundas på de erfarenheter, som vunnits sedan monopolutredningsbyrån hunnit helt utbyggas och prövas. En förnyad prövning bör enligt förbundet också bygga på erfarenheter från ett mindre exceptionellt konjunkturläge än det nuvarande.

Några av de myndigheter och organisationer, som intager en negativ ståndpunkt till frågan om behovet av ytterligare lagstiftningsåtgärder, betonar starkare än de föregående, att samhällets intresse av skydd mot skadlig konkurrensbegränsning även i fortsättningen kan tillgodoses på grundval av 1946 års lag eller i allt fall utan mera väsentliga ändringar i denna. Detta är fallet beträffande hovrätten för Västra Sverige, Stockholms handelskammare, handelskamrarna i Borås, Norrköping, Karlstad och Örebro, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, Sveriges industriförbund samt Sveriges allmänna exportförening. Flertalet av dem förordar att monopolutredningsbyrån utbygges.

Hovrätten för Västra Sverige finner icke att man ur de sakkunnigas betänkande kan utläsa att något större behov av ytterligare åtgärder mot konkurrensbegränsning skulle vara för handen. Hovrätten erinrar om att redan vidtagna statliga åtgärder gjort god nytta och att en icke ringa verksamhet för självsanering inom näringslivet kommit till synes och medfört resultat. Emellertid har monopolutredningsbyrån visat sig sakna resurser för att i tillräcklig omfattning utöva sin granskande verksamhet. Då samtliga sakkunniga också är ense om behovet av att byrån förstärkes, finner hovrätten det ligga närmast till hands att utbygga det redan befintliga organet och något vidga dess befogenheter.

Stockholms handelskammare framhåller, att konkurrensen inom näringslivet liksom inom samhället i övrigt visserligen begränsats genom samver-

kan i olika former och att en förstärkning av konkurrensviljan blivit ett angeläget önskemål. Men den bild av de konkurrensbegränsande företeelserna, som givits i nyetableringssakkunnigas betänkande, finner handelskammaren likväl vara alltför onyanserad. Med den kännedom handelskammaren har om svenskt näringsliv förklarar handelskammaren sig våga påstå, att detta trots förekomsten av samverkan i olika hänseenden i allt väsentligt alltjämt är präglat av fri konkurrens. För att bedöma konkurrensbegränsningarna och behovet av åtgärder däremot anser handelskammaren, att en analys av själva konkurrensbegreppet varit erforderlig. De sakkunniga har emellertid icke klarlagt begreppets innebörd. De har visserligen i princip accepterat konkurrensbegränsningarnas berättigande men icke beaktat det förhållandet, att samverkan i själva verket kan utgöra en förutsättning för eller en följd av konkurrens liksom icke heller att samarbete i vissa hänseenden kan vara ägnat att skärpa konkurrensen i andra. Först genom samverkan mellan flera var för sig svaga parter vinnes den styrka, som möjliggör jämbördig konkurrens med starkare parter. Att den enskilde själv äger välja, om han vill utöva sin näring eller eljest hävda sina intressen ensam eller i samverkan med andra, måste i själva verket anses utgöra en konsekvens av den frihet i skilda hänseenden, som vår rättsordning tillerkänner den enskilde. Den rätt för den enskilde att i förhållande till staten fritt utöva näring, att genom avtal reglera sina inbördes förhållanden och till skydd för det egna intresset sammansluta sig, som kan sammanfattas i begreppen näringsfrihet, avtalsfrihet och föreningsfrihet, kan emellertid utnyttjas på sådant sätt, att den kommer i strid med själva de idéer, på vilka dessa frihetsbegrepp bygger. Handelskammaren framhåller, att de sakkunniga från sin utgångspunkt för bedömningen av konkurrensbegränsningar, nämligen med hänsyn till verkningarna ur samhällelig synpunkt, dock icke i något fall visat, att samarbetet medfört generellt sett skadliga verkningar. Att konkreta exempel på samarbetets skadliga effekt icke kunnat redovisas är enligt handelskammarens mening i själva verket icke anmärkningsvärt. Kammaren anför härom:

Den konkurrensbegränsande samverkans faror ur det allmännas och företagsamhetens synpunkter kunna nämligen icke mätas med hänsyn till verkningarna i varje särskilt fall. De ligga på ett helt annat plan. De bestå främst i att själva konkurrensviljan kan komma att successivt uppluckras, rådande förhållanden bevaras och progressiviteten i tävlande och handling hindras. Detta är i sin tur ägnat att hämma utvecklingsmöjligheterna och framåtskridandet inom såväl näringslivet som samhället i dess helhet. Konkurrensbegränsningarna kunna dämpa initiativ och riskvillighet och försvåra möjligheterna att mäta företagens effektivitet. Här nämnda verkningar låta sig emellertid icke i det konkreta fallet vägas mot de privata eller samhällsekonomiska vinster som samverkan, i varje fall på kort sikt, obestridligt kan tänkas medföra. Härav följer också att eventuella åtgärder för stärkande av konkurrensvilja i första hand bör direkt inriktas på själva orsakerna till det konkurrensbegränsande samarbetet.

Den av de sakkunniga anvisade vägen att komma till rätta med det konkurrensbegränsande samarbetet finner handelskammaren icke vara fram-

komlig. Härför kräves i stället att nuvarande företags- och konkurrenshämmande detaljregleringar snarast möjligt kan avlösas av mera generellt verkande medel. Samhällets intresse att övervaka den konkurrensbegränsande samverkan är enligt handelskammaren redan nu — genom 1946 års lag — väl tillgodosett. Monopolutredningsbyråns verksamhet anser handelskammaren emellertid böra intensifieras genom att dess ekonomiska och personella resurser ökas.

Handelskammaren i Norrköping förklarar sig likaledes vara övertygad om att en utvidgning av monopolutredningsbyrån skall visa sig vara en tillräcklig åtgärd från det allmännas sida för att tillgodose behovet av en vidgad kännedom om konkurrensbegränsningarna och för att skapa erforderliga möjligheter för att komma till rätta med eventuella avarter på konkurrensbegränsningens område.

Sveriges hantverks- och småindustriorganisation uttalar, att enligt dess mening de sakkunniga alltför negativt och schematiskt och synbarligen med förutfattad mening bedömt samarbetet inom näringslivet. Detta utsättes — med vissa undantag — för en i vissa fall överdriven och starkt generaliserande kritik, allt uppenbarligen i syfte att motivera den lagstiftning, vilken de sakkunniga som resultat av sina överväganden förordat. Organisationen förklarar sig vara av den bestämda uppfattningen att samarbete i olika former mellan yrkesmännen är en nödvändig förutsättning för småföretagens utveckling och effektivisering i tekniskt, ekonomiskt och därmed också i socialt hänseende. De åtgärder till självförsvar och självhjälp i form av ökat samarbete, som efter hand vidtagits inom yrke efter yrke, har i själva verket utgjort en nödvändig förutsättning för yrkenas bestånd. Det är självfallet anser organisationen, att detta samarbete ej minst under 1930-talets depression jämväl berört ekonomiskt vitala frågor. Inom vissa yrken förekommer sålunda samarbete avseende gemensamma kalkyleringsmetoder, prisrekommendationer och liknande. Antalet inom hantverket registrerade avtal utgjorde år 1951 36, varav omkring $^2/_3$ uppsagts eller av annan orsak upphört att gälla. För den som något närmare känner till läget inom vissa yrkesgrupper förefaller det enligt organisationen närmast som om ökat samarbete för att åstadkomma rationella kalkyleringsmetoder etc. vore av behovet påkallat i betydligt större utsträckning än den som hittills kommit till stånd. Organisationen finner det stå klart, att utomordentliga svårigheter föreligger, då det gäller att inom yrkesområden med i vissa fall flera tusen enskilda yrkesutövare nå fram till sådana ökade insikter i företagsledning och prispolitik, att en dräglig standard beredes åtminstone flertalet inom branschen verksamma företag. Emellertid förklarar organisationen, att vad sålunda sagts givetvis icke betyder att alla företeelser i fråga om företagens samarbete kan godkännas. Det är ofrånkomligt att avtal och överenskommelser kunnat slutas, som icke ur allmän synpunkt kan accepteras. I den mån de innebär ett otillbörligt utnyttjande av monopol- eller liknande ställning är de till skada för samhället och näringslivet och bör bekämpas. Erfarenheten under senaste år visar också, framhåller organisationen, att

näringslivet är berett på att på ett effektivt sätt komma till rätta med dylika företeelser. Organisationen upplyser i anslutning härtill att den för ändamålet tillsatt en särskild kommitté för översyn av konkurrensbegränsande avtal inom hantverkssektorn samt att organisationen anslutit sig till näringslivets konkurrensnämnd. Organisationen håller före, att man fortfarande vet alltför litet om förhållandena på detta område för att tiden ännu skulle vara mogen för en lagstiftning. Väsentligt fördjupad erfarenhet anser organisationen därför nödvändig, innan man över huvud taget skall tänka sig att lagstiftningsvägen ingripa på området. Man vet ingenting om de nu kända avtalens ekonomiska innebörd eller eventuella skadlighet eller nytta ur allmän synpunkt. I varje enskilt fall erfordras härför omfattande undersökningar av produktion, distribution, finansiering etc. För hantverkets del torde man, förklarar organisationen, våga det generella omdömet att hittills förekommande avtal på något undantag när endast avsett att trygga en någorlunda rimlig ekonomisk standard för yrkesmännen. Statsmakternas ekonomiska politik under och efter kriget har enligt organisationen direkt eller indirekt medfört åtskilliga av de företeelser i form av minskad konkurrens, bunden prisbildning etc., som påtalats i betänkandet (priskontrollen; byggnadsrestriktionerna; kvoterings- och licensförfarandet; det höga skattetrycket). Innan lagstiftningsåtgärder förordas, anser organisationen därför rimligt, att i första hand sådana åtgärder vidtages av statsmakterna att en ökad konkurrens icke direkt eller indirekt motarbetas.

Sveriges industriförbund understryker, att konkurrensens främjande bör vara en av statsmakternas mest angelägna ekonomiskt-politiska uppgifter. Statens åtgöranden på olika områden har emellertid ofta präglats av synnerligen ringa förståelse för detta ansvar och bristande insikter om dess återverkningar på konkurrensen. En mera konkurrensvänlig inställning från statens sida måste innebära att konkurrenshämmande statliga regleringar av olika slag så snart ske kan avskaffas, att beskattningsreglerna utformas under större hänsynstagande till det riskvilliga kapitalet samt icke minst en sådan ekonomisk politik, att inflationen hejdas och förtroendet för penningvärdet återställes. Utan att dylika krav uppfylles blir de möjligheter till ökad konkurrens, som upphävandet av karteller och liknande avtal i och för sig kan medföra, av mera begränsad betydelse. Detta är i själva verket den centrala punkten i hela konkurrensproblemet. Lagstiftning för konkurrensens främjande framstår vid sidan därav, framhåller förbundet, som ett medel av relativt underordnad vikt.

Ur det förslag de sakkunniga framlagt utläser industriförbundet, att de sakkunniga på varumarknadens område vill återställa en praktiskt taget fullt fri konkurrens i ett samhälle, som på en rad andra områden utmärkes av en långt gående kollektivisering. Denna stödes eller i varje fall erkännes av statsmakterna och har satt djupa spår på många olika avsnitt i vårt ekonomiska liv. Det är enligt förbundets uppfattning orealistiskt att föreställa sig att man på detta enstaka område skulle kunna vrida klockan tillbaka och i ett slag övergå från en stark konkurrensbundenhet till nära

nog fullständig konkurrensfrihet samtidigt som kollektiviseringen inom andra områden av samhällslivet skulle tillåtas fortbestå.

Industriförbundet förklarar sig ej vilja förneka, att konkurrensbegränsningarna i vissa fall drivits för långt och att samarbetet mellan företagen understundom kan förefalla olämpligt eller i varje fall diskutabelt ur allmän synpunkt. Om utbredningen och verkningarna av olämpligt samarbete är emellertid meningarna synnerligen delade. Förbundet framhåller, att de sakkunniga utgått från att skadliga verkningar är förbundna med »ett betydande antal av de nu förekommande konkurrensbegränsningarna» samt anför med anledning därav:

Mot detta antagande må helt allmänt framhållas, att det svenska näringslivet, icke minst industrien, under de båda senaste decennierna uppvisat en framstegstakt, som tidigare aldrig torde ha överträffats. Detta gäller vare sig man betraktar den rent kvantitativa utvecklingen eller man tillika inbegriper sådana faktorer som upptagande av nya eller bättre tillverkningar, ökad differentiering inom produktion etc. Denna utveckling har ägt rum inom en period, som mer än någon annan utmärkes av ett långt gående tekniskt och ekonomiskt samarbete inom många branscher. I åtskilliga fall har detta samarbete säkerligen verkat direkt effektivitetsbefrämjande. Under alla förhållanden är det högst osannolikt, att den antydda utvecklingen inom näringslivet kunnat äga rum, om företagens samarbete under denna tid i större utsträckning varit »samhällsskadlig».

Industriförbundet erinrar vidare om att mera ingående utredningar, som belyser frågan om konkurrensbegränsningars skadlighet, på senare tid företagits endast i ett par enstaka fall (monopolutredningsbyråns undersökningar inom jordbruksmaskinbranschen och radiatorbranschen). I fråga om de »utredningar», som intagits i betänkandets kapitel 4 och som ligger till grund för de sakkunnigas slutsatser, instämmer förbundet i reservanternas kritik, att de sakkunniga i intet fall utfört några särskilda undersökningar av vare sig allmänekonomisk eller distributionsekonomisk natur. Det kritiska omdöme som de sakkunniga i olika sammanhang ansett sig kunna fälla rörande åtskilliga i betänkandet beskrivna konkurrensbegränsningar finner förbundet därför vara att betrakta såsom på det hela taget värdelösa.

Av betänkandet finner industriförbundet vidare framgå, att de sakkunniga underskattar betydelsen av den konkurrens, som mycket ofta förekommer även inom ramen av karteller och liknande sammanslutningar. Även där konkurrensbegränsning medför skadliga eller diskutabla verkningar, kan dessa enligt förbundet icke sällan mer eller mindre uppvägas av fördelar ur allmän synpunkt, som möjliggöres av samarbetet — främst utbyte av tekniska och ekonomiska erfarenheter — och som utan detta samarbete svårligen kunnat vinnas. Det torde vidare kunna hävdas att icke så få avtalstyper *i allmänhet* har övervägande goda verkningar eller i allt fall är tämligen indifferenta ur allmän synpukt (specialiseringsavtal, rena rabattavtal mellan fabrikanter, vissa områdeskarteller, särskilt för tyngre varor). Försäljningsbolag och liknande organ fullgör, framhålles det slut-

ligen, sådana positiva insatser för att nedbringa distributionskostnaderna, att de svårligen kan presumeras vara samhällsskadliga.

Industriförbundet uppger sig härmed ingalunda vilja visa eller giva sken av att skadliga konkurrensbegränsningar icke alls förekommer inom näringslivet. Däremot vill förbundet understryka, att de sakkunniga icke kunnat styrka eller ens göra sannolikt att deras omdömen och värderingar rörande vissa viktigare konkurrensbegränsningar grundas på ett tillräckligt och objektivt hållbart material. Det är därför nödvändigt, framhåller förbundet att, innan ytterligare åtgärder på detta område överväges, spörsmålet om skadliga konkurrensbegränsningars utbredning och verkningar ej minst på längre sikt betydligt mera ingående belyses.

Av de sakkunnigas betänkande framgår utan vidare, förklarar industriförbundet, att avtalsbundenheten inom stora delar av näringslivet är stadd på kraftig retur och att förutsättningar för en friare konkurrens härigenom skapats på åtskilliga områden. Detta förhållande tillskriver förbundet främst verkningarna av 1946 års lag. Mot bakgrunden av dessa erfarenheter finner förbundet det självfallet att de medel, som redan står till buds inom ramen av nuvarande lagstiftning, även i fortsättningen bör utnyttjas och detta i ökad utsträckning. Detta förutsätter, framhåller förbundet, i första hand en utbyggnad av monopolutredningsbyrån för att åstadkomma snabbare registrering av kartellavtalen, för att utföra särskilda undersökningar i ökat antal och icke minst för att igångsätta sådan analysverksamhet som avsågs redan i förarbetena till 1946 års lag. Även flera undersökningar av elbranschutredningens typ finner förbundet med fördel kunna komma till användning. Redan den omständigheten att monopolutredningsbyrån mer än fem år efter sin tillkomst ej fått tillfälle att verka i den omfattning och på det sätt, som då förutsattes, finner förbundet i och för sig borde vara tillräckligt skäl för att icke nu skrida till ytterligare lagstiftningsåtgärder.

Effekten av nu gällande lagstiftning i konkurrensfrämjande riktning har enligt industriförbundet kraftigt förstärkts genom den av förbundet och vissa andra organisationer särskilt under de senaste åren bedrivna verksamheten för självsanering. Allt tyder också på att man ännu icke på långt när uttömt de möjligheter, som finns att på frivillig väg nedriva förefintliga kartellavtal.

Sveriges allmänna exportförening ansluter sig till reservanternas linje att det i första hand bör ankomma på näringslivet och dess organisationer att bekämpa osunda konkurrensbegränsningar. Därest ytterligare åtgärder för att tillvarataga berättigade samhälleliga intressen skulle visa sig erforderliga, bör enligt föreningen i första hand en utbyggnad av monopolutredningsbyrån i enlighet med grunderna för 1946 års lag komma ifråga. Något verkligt behov av ny lagstiftning på ifrågavarande område förefinnes enligt föreningens mening över huvud icke.

Sveriges grossistförbund och *Åhlén & Holm AB* lägger väsentlig tonvikt på att lagstiftningsåtgärder icke är ägnade att leda till resultat på förevarande område.

Sveriges grossistförbund förklarar sig inledningsvis icke kunna underlåta att påtala den tendentiösa skildring av samarbetet inom näringslivet, som präglar betänkandets framställning. Den bild, som tecknas av näringslivets samarbete, koncentreras på de negativa och diskutabla sidorna, men undervärderar eller bortser från de positiva och progressiva. Resultatet har därför blivit en vrångbild av samarbetet. Utan stöd av erforderligt utredningsmaterial och utan att egentligen i något fall ha rört sig med annat än antaganden stämplar man sålunda det mesta såsom samhällsskadligt. Av samma tendentiösa art finner förbundet de sakkunnigas uttalande vara, att utvecklingen går mot alltmera försvagad konkurrens och att konkurrensbegränsningarna under senare tid skulle ha tilltagit i styrka.

Grossistförbundet erinrar i anslutning härtill om den starka stegring av produktion och levnadsstandard som ägt rum under 1930- och 1940-talen, under vilken tidrymd samarbetet inom näringslivet varit särskilt starkt utvecklat. Det framhålles att man enligt förbundets uppfattning vid bedömningen av den samhällsskadliga effekten även måste taga hänsyn till i vad mån den begränsning av konkurrensen som förekommit i mera väsentlig mån återverkat på framstegstakten i samhället.

Emellertid förklarar förbundet, att vad sålunda anförts icke får tolkas såsom ett försvar för det samarbete som innebär *olämplig* konkurrensbegränsning. Förbundet förklarar sig tvärtom principiellt helt bekänna sig till den uppfattning de sakkunniga givit uttryck åt, nämligen att en friare konkurrens och ökad rörlighet bör eftersträvas inom näringslivet. Efter krigets slut och icke minst under påverkan från amerikansk sida har, anför förbundet, uppfattningen om konkurrens och samarbete undergått vissa förändringar, vartill i vårt land bl. a. bidragit 1946 års lagstiftning och tillsättandet av nyetableringssakkunniga. En ökad konkurrens mötes därför numera, förklarar förbundet, av en helt annan förståelse från företagarnas sida än tidigare. Förutsättningarna för en uppluckring av konkurrensbegränsningarna finner förbundet likaledes nu betydligt större än förr.

Med utgångspunkt från den syn på konkurrensproblemet, som grossistförbundet sålunda angivit, kunde det måhända, anför förbundet, ligga nära till hands att förorda en lagstiftning som medel att befordra den friare konkurrens och ökade rörlighet, som förbundet anser i hög grad önskvärd. Då förbundet icke desto mindre bestämt motsätter sig en lagstiftning, förklarar förbundet detta bero bl. a. därpå, att all sannolikhet talar för att samarbetet inom näringslivet har både positiva och negativa verkningar samt att i dagens ekonomiskt-politiska läge ett samarbete dessutom i många fall är ofrånkomligt.

Syftet med lagen skall vara att åstadkomma en ökad konkurrens. En förutsättning för ökad konkurrens är emellertid att den uppbäres av förståelse för betydelsen av fri tävlan. En ökad förståelse för fri konkurrens finner förbundet visserligen vara på frammarsch, men förbundet anser det vara fel att tro, att man kan tvinga fram en konkurrensvilja genom lagstiftning. En lagstiftning, som ej uppbäres av förståelse från deras sida, gentemot vilka

den är avsedd att tillämpas, kan ofta ej genomföras mot vederbörandes vilja. Enligt förbundets åsikt, utgör denna omständighet ett bestämt skäl mot en utvidgad lagstiftning över huvud taget i dagens läge. Samarbetet kan, om lagstiftningen icke stödes av en allmän uppfattning, lätt »gå under jorden». Praktiskt är detta möjligt i alla de fall, där de samarbetande är till antalet få. I sådana fall åter, där de samarbetande är många och där ett gemensamt uppträdande i pris och andra frågor är beroende av avtal försedda med vitesbestämmelser, har en lagstiftning givetvis större utsikter att leda till resultat. Men ofta drabbas härigenom, förklarar förbundet, de mindre samhällsskadliga företeelserna, under det att de svåraste fallen kommer undan. En annan följd av en lagstiftning, som genomföres mot näringslivets uppfattning, torde enligt förbundets uppfattning bli, att företagarna tvingas in i en motsatsställning gentemot dem, som skall tillämpa lagen. I strävandena för en ökad konkurrens är emellertid, anför förbundet, näringslivets positiva medverkan nödvändig.

Åhlén & Holm AB anser, att om de sakkunniga ägnat större uppmärksamhet åt de betingelser, under vilka ett konkurrerande näringsliv arbetar, de måhända funnit att man svårligen kan tvinga fram konkurrens genom lagstiftning. Så länge de grundläggande orsakerna till konkurrensbegränsning består, torde det enligt bolagets uppfattning vara praktiskt taget omöjligt att genom en förbudslagstiftning rensa bort dess följdfenomen. För att råda bot på konkurrensbegränsningens problem bör man enligt bolaget angripa den fundamentala orsaken, nämligen att näringslivet arbetar i ett ekonomiskt klimat, som icke är gynnsamt för en fri konkurrens.

Departementschefen.

Ett betydelsefullt drag i det samtida näringslivets utveckling har varit den inskränkning av den fria konkurrensen, som på olika vägar kommit till stånd. Ehuru föreställningen om det önskvärda i fri tävlan i det hela behärskat tänkesätten, har utvecklingen gått i den riktningen att företagen ofta ej i full utsträckning konkurrerar med varandra. Inskränkningarna i konkurrensen har i många fall kommit till stånd genom att man träffat avtal — kartellavtal eller andra — att i olika avseenden utesluta eller minska konkurrensen. En faktisk begränsning av denna har också ej sällan vållats på det sätt att inom flera branscher, där kanske från början ett stort antal företag konkurrerat med varandra, ett eller ett par företag kommit att behärska marknaden och alltså erhållit en mer eller mindre fullständig monopolställning.

Av nyetableringssakkunnigas betänkande framgår att — bortsett från monopolfallen — kartellavtal och andra konkurrensbegränsande överenskommelser ingalunda utgör den enda typen av konkurrensbegränsning. Konkurrensbegränsande samverkan inom näringslivet av horisontell natur, d. v. s. mellan företagare inom samma tillverknings- eller distributionsled, kan sålunda förekomma utan att formliga avtal, vare sig skriftliga eller muntliga, är för handen. Som exempel härpå åberopas att mindre företag

inom en bransch rättar sig efter ett större företags prissättning (s. k. prisledarskap). Vad angår de vertikala konkurrensbegränsningarna, d. v. s. sådana som föreligger mellan företagare i olika led, t. ex. mellan fabrikanter och detaljister, framhålles att ett s. k. bruttoprissystem — enligt vilket priserna i återförsäljningsledet bestämmes av leverantören — kan åstadkommas utan överenskommelse mellan därav berörda parter. Det räcker ofta med att fabrikanten låter förstå att endast den handlande kan påräkna leverans, som är beredd att iakttaga ett av fabrikanten bestämt detaljistpris.

Frågan om statens förhållande till de privata konkurrensbegränsningarna togs i vårt land, liksom i flera andra europeiska länder, upp till övervägande under åren efter första världskriget. Särskild lagstiftning i ämnet kom till stånd år 1925 — lagen den 18 juni samma år om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar. Denna lag innebar dock endast att Kungl. Maj:t fick befogenhet att i särskild ordning föranstalta om undersökning av sådana företag och sammanslutningar. Lagstiftningen kom till användning blott i ett fåtal fall.

Sedan frågan om en ny lagstiftning mot konkurrensbegränsning förberetts genom näringsorganisationssakkunnigas utredningsarbete åren 1936—1940 utfärdades den 29 juni 1946, i enlighet med förslag av efterkrigsplaneringskommissionen, den nu gällande lagen om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet. 1946 års lag syftar till att förebygga skadlig verkan av konkurrensbegränsningarna. Den föreskriver i första hand att kartellavtal och andra liknande konkurrensbegränsande överenskommelser efter anmaning skall registreras i ett kartellregister, som i princip är offentligt. Lagen ger härjämte möjlighet att genomföra särskilda undersökningar av viktigare fall där konkurrensbegränsningar föreligger. Undersökningsrapporterna skall i regel offentliggöras. Registrerings- och undersökningsverksamheten har uppdragits åt kommerskollegium, där en särskild monopolutredningsbyrå inrättats. Övervakningen av bank- och fondväsendet samt försäkringsväsendet omhänderhaves dock av bank- och fondinspektionen resp. försäkringsinspektionen. Till grund för 1946 års lag ligger uppfattningen att offentligheten kring konkurrensbegränsningar skall verka hämmande på eventuella tendenser till missbruk och även rikta möjliga konkurrenters uppmärksamhet på områden med oskälig prisbildning. Man räknade dock vid lagens utfärdande även med att sådana fall kunde förekomma då staten måste ingripa. Detta borde ske i första hand genom förhandlingar mellan en för ändamålet tillsatt kommitté och vederbörande företag. Erfordrades ytterligare åtgärder borde dessa vidtagas inom ramen för de möjligheter, som eljest står statsmakterna till buds.

I det av kommerskollegiets monopolutredningsbyrå förda kartellregistret hade den 1 januari 1953 införts 823 konkurrensbegränsande överenskommelser. Omkring 75 procent av dem utgörs av horisontella avtal samt återstående 25 procent av vertikala avtal. 66 procent av samtliga registrerade avtal berör — enbart eller delvis — industrien; 19 procent berör gross-

handeln, 17 procent detaljhandeln, 13 procent hantverket samt 8 procent jordbruksnäringen. Som registreringsverksamheten ännu ej kunnat utsträckas till alla delar av näringslivet är registret långtifrån fullständigt — inom stora områden har anmaning om registrering av konkurrensbegränsningar hittills ej kunnat utsändas.

I registret har införts alla till byrån anmälda avtal, som varit i kraft efter den 1 augusti 1946, då registreringslagen trädde i kraft. Under årens lopp har emellertid ett stort antal av de registrerade avtalen upphört eller fått annat innehåll. Sålunda har tillhopa 286 registrerade avtal enligt anmälan upphört. Ytterligare ett trettiotal registrerade avtal har — såvitt av kartellregistret framgår — ändrats. Flertalet ändringar synes ha inneburit att konkurrensbegränsningen mildrats. Av företagna särskilda undersökningar har hittills tre offentliggjorts. I samband med undersökningarna har det visat sig att praktiskt taget samtliga konkurrensbegränsande avtal inom berörda områden upphävts eller väsentligt uppmjukats.

Mot bakgrunden av sammanställningar angående konkurrensförhållandena inom olika branscher samt redogörelser för bruttoprissystem och enskild nyetableringskontroll uttalar de sakkunniga, att ett betydande antal av konkurrensbegränsningarna inom näringslivet — även om det också finns nyttiga eller i varje fall oskadliga konkurrensbegränsningar — kan förutsättas ha övervägande skadliga verkningar. Det fordras väsentligt mera energiska åtgärder än hittills för att i görligaste mån avlägsna dessa missförhållanden. Ett tillräckligt mått av konkurrensfrihet kan icke skapas endast därigenom att monopolutredningsbyrån ges ökade personella resurser. Härför behövs en lagstiftning, som ger statsmakterna vidgade möjligheter att undanröja skadlig verkan av konkurrensbegränsning. Från dessa utgångspunkter föreslås en ny lagstiftning av innebörd att — allt under det den nuvarande registreringen bibehålles — åt ett nyinrättat statsorgan, näringsfrihetsnämnden, uppdrages att i första hand förhandlingsvägen och i andra hand genom tvångsförelägganden undanröja konkurrensbegränsningar med skadlig verkan.

Reservanterna hävdar, att många konkurrensbegränsningar är långtifrån skadliga, och påpekar att särskilt bland mindre och medelstora företag det konkurrensbegränsande samarbetet ofta haft syftet att stärka vederbörandes tävlingsmöjligheter i förhållande till kollektivistiskt organiserade storföretag. Vad angår de skadliga verkningarna av konkurrensbegränsningar har det enligt reservanternas mening icke med tillräcklig klarhet kunnat ådagaläggas, att man ej med enklare medel än en ny lagstiftning skulle kunna åstadkomma rättelse av missförhållandena. Detta syfte borde kunna vinnas redan genom en utbyggnad av monopolutredningsbyrån och fortsatta undersökningar genom särskilda kommittéer samt med utnyttjande av näringslivets egen reaktion mot skadliga konkurrensbegränsningar. Först sedan det visat sig att positiva resultat icke inom rimlig tid uppnås inom ramen för den bestående lagstiftningen, är enligt reservanterna tiden inne att ånyo pröva frågan om andra åtgärder. En längre gående lagstiftning befarar re-

servanterna kunna skapa en motsatsställning mellan samhälle och näringsliv med följder som helt kan motverka lagens syfte. Enligt deras mening stärkes icke heller konkurrensviljan inom näringslivet genom lagstiftningsåtgärder. De betonar vidare att våra kunskaper om kartellavtalens verkliga betydelse ännu är ofullständiga. Tillräckligt underlag skulle därför ännu saknas för flertalet av de värderingar, som måste utföras. De befarar att en lagstiftning kan komma att utformas och tillämpas på ett sätt som gör mera skada än nytta.

Herr Gillberg förordar till skillnad från reservanterna ytterligare lagstiftningsåtgärder — ehuru av annan art än de sakkunniga föreslagit. Effekten av en lagstiftning har dock enligt denne reservant överskattats av de sakkunniga. Genom ytterligare lagstiftning kan endast vissa hinder för en friare konkurrens undanröjas, medan graden av konkurrens beror främst på konkurrensviljan hos företagarna samt statens allmänna ekonomiska politik, som i sin tur är av väsentlig betydelse just för konkurrensviljan. Då herr Gillberg det oaktat anser, att statsmakterna icke kan underlåta att vidtaga lagstiftningsåtgärder mot konkurrensbegränsning med skadlig verkan, motiverar han i första hand detta med att staten i ett rättsamhälle måste ha både rättighet och skyldighet att på förevarande område — liksom på andra områden av samhällslivet — skapa skydd mot uppenbarligen skadliga företeelser.

Meningarna hos de i ärendet hörda myndigheterna och organisationerna går starkt i sär. Flertalet av de statliga remissmyndigheterna, löntagarnas riksorganisationer, konsumentkooperationen, de kooperativa och allmännyttiga bostadsföretagens riksorganisationer jämte enstaka företagarorganisationer ansluter sig till de sakkunnigas uppfattning att behov av en vidgad lagstiftning är för handen. Andra statliga myndigheter, handelskamrarna samt praktiskt taget samtliga hörda riksorganisationer inom näringslivet ställer sig avvisande till tanken. Flertalet inom den avstyrkande gruppen förordar, att frågan om ytterligare lagstiftningsåtgärder tills vidare ställes på framtiden i avvaktan på att man med större säkerhet skall kunna avläsa verkningarna av 1946 års lag och näringslivets egna strävanden till självsanering. Åtskilliga av dessa remissinstanser understryker starkt, att vår kännedom om konkurrensbegränsningarnas skadliga verkningar ännu är alltför ofullständig för att kunna läggas till grund för en mera vittgående lagstiftning. Av större vikt än att genomföra en ny lagstiftning är enligt deras uppfattning att de allmänna betingelserna för en fri konkurrens förbättras. Några av de myndigheter och organisationer, som avstyrker förslaget om en vidgad lagstiftning, lägger tonvikten därpå att samhällets intresse av skydd mot skadlig konkurrensbegränsning kan tillgodoses på grundval av den redan befintliga lagstiftningen; andra menar däremot att lagstiftningsåtgärder över huvud icke leder till resultat på det förevarande området.

I likhet med nyetableringssakkunniga, vars uppfattning biträtts av många ämbetsmyndigheter samt de stora konsument- och löntagargrupperna, an-

ser jag att det erfordras ytterligare lagstiftningsåtgärder för att hindra skadlig verkan av konkurrensbegränsning inom näringslivet.

Det avgörande skälet för denna ståndpunkt är enligt min mening vad man numera vet om konkurrensbegränsningarnas omfattning och natur. Rörande utsträckningen av olika konkurrensbegränsningar må till en början erinras att redan enligt näringsorganisationssakkunnigas på 1930-talet gjorda utredning ungefär 25 % av den totala avsaluproduktionen på hemmamarknaden var bunden genom olika slag av konkurrensbegränsande avtal. Monopolutredningsbyråns registrerings- och undersökningsverksamhet har sedermera givit vid handen, att konkurrensbegränsningarna är flera och mer omfattande än man förut räknat med. Olika slag av konkurrensbegränsningar griper i stor utsträckning in i varandra och förstärker varandras effekt. Härigenom försvåras f. ö. i hög grad möjligheten att bedöma verkningarna av särskilda konkurrensbegränsande avtal och konkurrensmetoder.

Den offentlighet kring konkurrensbegränsningarna, som vunnits genom 1946 års lagstiftning, har av allt att döma haft goda verkningar. Ett stort antal avtal har redan nu upphävts eller ändrats på ett sådant sätt att betingelser för friare konkurrensförhållanden skapats. Förväntningarna om en gynnsam effekt av denna lagstiftning har därför i icke ringa utsträckning infriats. En bidragande orsak till registreringssystemets framgång har otvivelaktigt varit den medverkan, som lämnats av näringslivets egna krafter i den verksamhet för en »självsanering» av konkurrensförhållandena inom näringslivet, som påbörjats under de senaste åren. Denna verksamhet är ett tecken på att viljan till fri konkurrens alltjämt hålles levande bland våra företagare.

Enligt min mening är det emellertid uppenbart, att varken den av monopolutredningsbyrån åstadkomna publiciteten eller näringslivets egen saneringsverksamhet kan åstadkomma att ens flertalet av de enskilda konkurrensbegränsningar, som framstår såsom olämpliga ur allmän synpunkt, verkligen avlägsnas. Vad angår effekten av publiciteten måste det av lätt insedda skäl befaras att denna med tiden något avtrubbas. I fråga om näringslivets egen saneringsverksamhet kan man, såsom från åtskilliga håll framhållits, merendels icke komma längre än vad just de företagare, som svarar för en viss konkurrensbegränsning, anser rimligt från sina egna värderingar. Icke heller kan man bortse från att om tanken på en skärpt lagstiftning mot konkurrensbegränsningar avföres från dagordningen intresset för fortsatt självsanering kan komma att mattas.

Även om man genomför en ny lagstiftning är det tydligt att det stöd, som kan erhållas från de konkurrensvilliga krafterna inom näringslivet, är av mycket stort värde. Liksom på så många andra områden av samhällslivet uppnås ett gott resultat lättast genom ett förtroendefullt samarbete mellan staten och de enskilda. Det är därför min förhoppning, att de krafter som nu stöder självsaneringsverksamheten även i fortsättningen skall verka för en friare konkurrens inom näringslivet. Mera generellt må i detta sammanhang understrykas, att i den mån konkurrensviljan tränges tillbaka detta

i själva verket innebär, att grunden i viss mån undermineras för den fria företagsamheten.

Åtskilliga av dem, som ställt sig avvisande till tanken på en vidgad lagstiftning, har framhävt sambandet mellan förekomsten av konkurrensbegränsningar inom näringslivet samt statsmakternas allmänna ekonomiska och sociala politik, vilken ansetts i många fall verka avtrubbande på konkurrensviljan. I vissa remissyttranden har gjorts gällande att det därför i dagens läge vore viktigare att staten genom åtgärder på sitt område sörjde för bättre betingelser för ökad konkurrens inom näringslivet än att lagstiftningen mot skadlig konkurrensbegränsning skärptes. Att ett visst samband finns mellan konkurrensbundenheten inom näringslivet och den allmänna ekonomiska politiken kan väl icke förnekas. Många av de av krisförhållandena betingade regleringarna, som tillkom under kriget och i vissa fall ännu består, har nödvändigtvis haft konkurrensbegränsande verkningar och därigenom troligen också verkat avtrubbande på konkurrensviljan. Såsom kommerskollegium i sitt remissyttrande erinrat har emellertid konkurrensbegränsande samarbete inom näringslivet förekommit även under tidigare skeden då konkurrensbegränsningarna icke rimligen kunnat skyllas på statsmakternas åtgöranden. Betydelsen av det påstådda sambandet bör därför icke överdrivas och man bör icke låta sig förledas att tro, att enbart ändrade yttre förutsättningar skulle komma konkurrensbegränsningarna inom näringslivet att upphöra.

I anslutning till vad som anförts av flera av de remissmyndigheter, som tillstyrkt en utvidgad lagstiftning, vill jag emellertid här understryka vikten av att statsmakterna vid sina åtgöranden på skilda områden icke släpper ur sikte önskemålet att tillgodose den fria konkurrensen. Då särskilda regleringar erfordras av sociala, sanitära, polisiära eller andra skäl, bör de utformas på ett sådant sätt, att bestämmelserna icke onödigtvis hämmar en fri tävlan eller erbjuder lämpligt underlag för enskilda konkurrensbegränsningar.

Såsom ett skäl mot att nu genomföra en längre gående lagstiftning har från flera håll anförts, att kännedomen om de skadliga verkningarnas förekomst och betydelse ännu är alltför ringa för att lämna säker vägledning för frågans bedömande och lagens närmare utformning. Jag vill gärna medge, att vår kunskap i dessa stycken i många hänseenden är långt ifrån fullkomlig. Med hänsyn till ämnets omfattning och svårtillgänglighet torde fullständiga insikter på detta område i och för sig vara mycket svåra att uppnå. Genom de utredningar, som verkställts av monopolutredningsbyrån eller på grundval av 1925 års lagstiftning, och tack vare näringsorganisationssakkunnigas och nyetableringssakkunnigas material är vår kännedom dock ingalunda så ringa, som man velat göra gällande. Erfarenheterna från utländsk rätt — jag erinrar i detta sammanhang om att Amerikas förenta stater sedan lång tid har en mycket ingripande lagstiftning på området — kan också tjäna till ledning. Enligt min mening räcker därför våra kun-

skaper om dessa förhållanden som underlag för en längre gående lagstiftning än den gällande registrerings- och utredningslagen.

Förslaget att monopolutredningsbyrån bör förstärkas har icke avvisats från något håll. Emellertid har reservanterna liksom de remissmyndigheter, som tagit avstånd från den föreslagna lagstiftningen, hävdat att en utbyggnad av byrån i dagens läge vore en tillräcklig åtgärd. Denna uppfattning kan jag icke biträda. Som förut antytts kan publiceringsmetodens så att säga avskräckande effekt icke i längden antagas förbli lika stark som under den första tiden. Oavsett detta är emellertid den bedömning av det av monopolutredningsbyråns utredningsmaterial, som erfordras för att avgöra om en viss konkurrensbegränsning är skadlig eller ej, så krävande att härför erfordras särskilda organisatoriska föranstaltningar. Redan på denna grund finner jag en lagstiftning utöver 1946 års lag vara påkallad.

Allmänt vill jag slutligen framhålla, att det synes egendomligt att, ehuru från praktiskt taget alla håll förekomsten av skadliga verkningar av konkurrensbegränsningarna vitsordas, statsmakterna likväl skulle helt underlåta att — i vidare mån än som skett genom 1946 års registreringslag — med lagstiftningens hjälp söka motverka dylika verkningar. Såsom i en reservation till nyetableringssakkunnigas betänkande riktigt framhållits måste staten på detta utomordentligt viktiga område liksom inom andra områden av samhällslivet ha både rättighet och skyldighet att skapa skydd mot företeelser som uppenbarligen skadar samhällsintresset. De svårigheter, som tvivelsutan möter på ett nytt lagstiftningsområde, liksom de vanskligheter, varmed bedömningen av en konkurrensbegränsnings samhällsskadlighet ofta måste vara förenade, kan helt visst böra föranleda till särskild varsamhet och måttfullhet vid bestämmandet av lagstiftningens omfattning och närmare utformning, men så som förhållandena enligt det omfattande utredningsmaterialet visat sig vara, kan jag dock icke finna det försvarligt att helt avstå från vidare lagstiftningsåtgärder på området.

IV. Lagstiftningens allmänna uppläggning.

Betänkandet.

Då man i Sverige liksom i flertalet andra europeiska länder är i huvudsak ense om att icke all konkurrensbegränsning är skadlig och att endast konkurrensbegränsning med skadliga eller olämpliga verkningar bör förhindras, har de sakkunniga funnit uppenbart, att man ej kan genomföra en direkt kriminalisering. Det kan icke bliva fråga om att utforma en lagstiftning så, att kartellavtal eller annan konkurrensbegränsning skulle betraktas såsom stridande mot lagen utan att först ha underkastats prövning och värdering i det enskilda fallet. Teoretiskt kunde det eventuellt synas möjligt att utarbeta en mera nyanserad lagstiftning på sådant sätt, att det också utan sådan lagtolkning i det enskilda fallet skulle vara möj-

ligt att låta vederbörande monopolparter själva ta ansvaret för hur de uppträder. De sakkunniga har dock efter ingående överväganden funnit, att detta i praktiken icke låter sig göra. Det framhålles i anslutning härtill att man, åtminstone hittills, icke heller i något annat land lyckats genomföra en sådan uppgift.

De sakkunniga har vidare ställt frågan, om det över huvud erfordras en lagstiftning av tvingande innebörd och om det ej skulle vara möjligt att i stället gå fram väsentligen på frivillighetens väg — med en lagstiftning grundad på enbart förhandling. Detta kunde ske därigenom att i lagstiftningen upptogs vissa värderingsgrunder att användas för bedömning av olika konkurrensbegränsningar samt att åt visst eller vissa organ uppdrogs att verkställa bedömningen och att genom förhandling med vederbörande söka undanröja konstaterad skadlig verkan. I den mån förhandlingen icke ledde till godtagbart resultat kunde frågan i offentlig anmälan hänskjutas till statsmakterna.

Det angivna »mjukare» alternativet skulle innebära en i hög grad ökad offentlighet åt skadliga konkurrensbegränsningar och därmed ett väsentligt mera effektivt utnyttjande av offentlighetsprincipen än enligt 1946 års lagstiftning. För den händelse förhandling ej ledde till resultat, skulle frågan om vidtagande av sådana offentliga åtgärder, som förutsetts enligt förarbetena till 1946 års lag, vara på ett helt annat sätt förberedd än vad som nu är fallet. De sakkunniga framhåller, att offentlighetsprincipen under dylika förhållanden skulle komma att få en väsentligt starkare återhållande effekt än vad som nu förekommer. Alternativet skulle vidare representera ett logiskt andra skede i utvecklingen av en monopolkontroll. Även om man ej på en gång skulle nå hela den avsedda effekten kunde man dock komma ett stycke längre än hittills. Under tiden skulle man samla nya praktiska erfarenheter, som kunde bli vägledande för frågans fortsatta behandling.

Trots de skäl som sålunda anförts förklarar de sakkunniga sig ha kommit till den bestämda uppfattningen, att det icke är tillfyllest att *enbart* lita till förhandlingsmetoden. Härför åberopas väsentligen samma skäl som anförts mot alternativet att uteslutande utnyttja den nu gällande lagstiftningen. Det är icke rimligt att resultatet av statsmakternas strävan i sista hand skall bli beroende av inställningen hos dem, som svarar för en viss konkurrensbegränsning. Allmänt sett måste det också anses otillfredsställande, om samhällsmakten lämnar vissa konkurrensbegränsningar utan vidare åtgärd, trots att ett ansvarigt offentligt organ enligt vissa i lag angivna värderingsgrunder funnit att desamma medför skadlig verkan. Starkast betonas emellertid att en lagstiftning, som är utformad efter förhandlingsalternativet, kan verka på ett fullt tillfredsställande sätt blott under förutsättning av frivillig samverkan, grundad på en någorlunda gemensam uppfattning i värderingsfrågan. Denna förutsättning finner de sakkunniga icke föreligga. De anför:

Av avgörande betydelse för majoritetens ställningstagande i denna fråga är det förhållandet, att det vid förhandlingarna inom kommittén icke lyckats att nå en ens någorlunda enhetlig uppfattning angående omfattningen av det behov, som föreligger att häva inskränkningar i konkurrensen. Ännu tydligare har den stora olikheten i uppfattning om skadlig verkan kommit till uttryck vid de meningsutbyten som nyetableringssakkunniga anordnat med representanter för olika branscher. Det har härvid regelbundet med stor bestämdhet hävdats av dem, som svarat för en viss konkurrensbegränsning, att densamma ingalunda kunnat vara skadlig ur allmän synpunkt utan tvärtom varit till nytta för både enskilda och allmänna intressen — och detta även när det för utomstående tett sig särskilt sannolikt, att ifrågavarande privata ingrepp i näringsfriheten vållat skadlig verkan. En dylik inställning är både mänsklig och naturlig. Även de, som äro kritiskt inställda mot andra konkurrensbegränsningar, bruka dock vara beredda att hävda, att just den modifikation i den fria konkurrensen, som de själva åstadkommit, intar en av speciella förhållanden betingad särställning och därför bör bedömas efter helt andra grunder än övriga ingrepp i konkurrensfriheten. Om man också kan räkna med att förhandlingsmetoden ofta skulle kunna ge goda resultat måste dock en sådan inställning i värderingsfrågan hos de parter, som skulle förmås till medgivanden, i många fall verka i hög grad hinderligt. Och hindren skulle otvivelaktigt bli än mer svåröverkomliga, om inte heller de privata företagarnas huvudorganisationer annat än till en del biträtt den uppfattning om behovet att undanröja konkurrensbegränsning, som lagstiftningen gett uttryck åt. Det skulle föreligga allvarlig risk för att förhandlingsorganet efterhand skulle tvingas till reträtter och i väsentligt större utsträckning, än som svarar till i lagen angivna värderingsnormer, få acceptera olika monopolparters uppfattning om i vad mån en viss konkurrensbegränsning är skadlig eller icke.

Givetvis kunde man tänka sig den möjligheten, att värderingsnormerna i lagstiftningen redan från början gjordes så »milda», att de i stor utsträckning kunde någorlunda godtagas även av dem som svara för olika konkurrensbegränsningar. Men då skulle förhandlingsorganet endast i ett förhållandevis ringa antal fall kunna konstatera, att skadlig verkan föreligger, och i enlighet härmed upptaga en förhandling. En sådan ordning vore otillfredsställande; det vore då bättre om man åtnöjde sig med nuvarande lagstiftning förenad med en förstärkning av monopolutredningsbyrån.

De sakkunniga har i enlighet härmed funnit ofrånkomligt att föreslå en tvingande lagstiftning, som grundas på principen förhandling och föreläggande. De anför härom:

De tvingande bestämmelserna bör icke ha den innebörden, att en företagare eller grupp av företagare, som medverkar i en konkurrensbegränsning, skall kunna dömas till ansvar redan av detta skäl. Frågan om ansvar bör ej kunna uppkomma annat än om företagaren medverkar i en konkurrensbegränsning även efter det att densamma vid en av offentligt organ i det särskilda fallet verkställd prövning befunnits medföra verkningar, som enligt i lagen angivna grunder äro att anse såsom skadliga. De tvingande bestämmelserna böra därför utformas så, att de ge ifrågavarande organ rätt att, om en förhandling icke leder till godtagbart resultat, utfärda ett föreläggande, som häver eller modifierar ett kartellavtal eller annan konkurrensbegränsning. Först om vederbörande skulle bryta mot det meddelade föreläggandets föreskrifter och fortsätta att tillämpa ifrågavarande konkurrensbegränsning, skall han kunna dömas till straff. Frågan huruvida vederbö-

rande gjort sig skyldig till brott mot meddelat föreläggande skall icke handläggas av det förutnämnda organet utan av de allmänna domstolarna och enligt vanliga straffrättsliga regler.

På angivna grunder har sålunda den slutsatsen nåtts, att kontrollen över konkurrensbegränsningarna bör utövas av ett organ, som har befogenhet både att förhandla och göra straffrättsligt sanktionerade förelägganden. De sakkunniga föreställa sig, att flertalet ärenden komma att avgöras redan på förhandlingsstadiet i den mån frågan inte redan dessförinnan fått en tillfredsställande lösning genom att vederbörande monopolparter självmant undanröjt en konkurrensbegränsning, som eljest hade kunnat komma upp till behandling inom organet. Över huvud taget får både publicitets- och förhandlingsmetoderna säkerligen en väsentligt ökad effekt, när vederbörande organ i sista hand har möjlighet att med tvingande verkan föreskriva åtgärder ägnade att göra konkurrensen mera fri eller konkurrensbegränsningar mindre skadliga. Behandlingen av ett ärende inom organet blir också under samma förutsättning mer betydelsefull än som eljest ofta blivit fallet. Detta förhållande kommer bl. a. att stimulera till en livlig offentlig debatt, som kommer att från olika håll födas med argument och sakuppgifter.

I anslutning härtill understryker de sakkunniga, att man icke får föreställa sig, att det i alla särskilda fall blir möjligt att genom ett administrativt organ åstadkomma en fullständig rättelse av förekommande missförhållanden. En konkurrensbegränsning kan exempelvis sammanhänga med förekomsten av höga tullar eller annan importbegränsning, offentliga säkerhetsföreskrifter, hygieniska eller andra offentliga regleringar eller med svåra strukturella problem berörande en hel bransch. Organet bör, framhåller de sakkunniga, i dylika fall, då rättelse ej kunnat nås, i offentliga utlåtanden hänvända sig till Kungl. Maj:t med anmälan. Stundom torde dock dylika problem kunna lösas genom förhandling mellan organet och myndigheter, som t. ex. har att övervaka tillämpningen av vissa säkerhetsföreskrifter.

På grundval av dessa överväganden har nyetableringssakkunniga upprättat förslag till *lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning inom näringslivet*. Av praktiska skäl har befunnits lämpligt att i den föreslagna nya lagen inarbeta — med huvudsakligen blott redaktionella ändringar — 1946 års lag om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet. I det följande kommer att lämnas en översikt av lagförslagets innehåll. Till vissa huvudfrågor återkommer jag i ett följande avsnitt av framställningen. Förslaget innebär att åt ett för ändamålet nyinrättat organ, *näringsfrihetsnämnden*, uppdrages:

1) att taga ställning till frågan huruvida viss konkurrensbegränsning är att anse såsom ur allmän synpunkt skadlig;

2) att om så befinnes vara fallet genom förhandling söka åvägabringa rättelse;

3) att om en förhandling ej leder till godtagbart resultat förelägga vederbörande att upphäva eller modifiera konkurrensbegränsningen samt

4) att i offentliga skrivelser till Kungl. Maj:t göra anmälan om sådan

skadlig konkurrensbegränsning, som ej kunnat undanröjas med hjälp av de befogenheter, vilka står till nämndens förfogande.

Bryter en företagare mot ett av nämnden meddelat föreläggande upptages och avgöres frågan om straff vid de allmänna domstolarna.

Näringsfrihetsnämnden föreslås bestå av sju ledamöter. Av ledamöterna skall två vara lagkunniga och i domarevärv erfarna samt två äga särskild insikt i ekonomiska frågor. Dessa ledamöter utses för viss tid av Kungl. Maj:t (fasta ledamöter). En av dem förordnas till ordförande. Övriga tre ledamöter (tillfälliga ledamöter) skall tillkallas särskilt för varje ärende och utses inom ett till nämnden knutet råd sålunda, att en av dem representerar konsument- och löntagareintressen, en företagareintressen samt en den statliga förvaltningsmyndighet, som företrädes inom rådet och till vars ämbetsområde ärendet närmast har anknytning (kommerskollegium, jordbruksnämnden, bostadsstyrelsen, bank- och fondinspektionen samt försäkringsinspektionen). Över beslut av nämnden kan enligt förslaget klagan föras hos *regeringsrätten*.

Nämnden skall icke ha rätt att själv ta initiativ till ingripanden. Uppgiften att förhindra skadlig konkurrensbegränsning är främst ett samhällsintresse. Initiativ till ingripanden har därför ansetts böra väsentligen komma från ett samhälleligt organ. De sakkunniga föreslår därför, att det tillsättes en av nämnden oberoende *ombudsman för näringsfrihetsfrågor,* som på detta område får en ställning som i huvudsak liknar en allmän åklagares. Ärenden skall dock få bringas under nämndens prövning också på talan av företagare eller sammanslutning av företagare, som beröres av en konkurrensbegränsning, samt av sammanslutning av konsumenter eller löntagare.

För att det undersöknings- och utredningsarbete, som är en förutsättning för såväl ombudsmannens som näringsfrihetsnämndens arbete, skall få en fullt objektiv karaktär, har de sakkunniga funnit lämpligt och även ur andra synpunkter ändamålsenligt att detsamma handhas av *monopolutredningsbyrån* (resp. bank- och fondinspektionen samt försäkringsinspektionen) vid sidan av den registrerings- och undersökningsuppgift, som åligger myndigheten enligt 1946 års lag.

Konkurrensbegränsning kan uppstå av många olika anledningar och uppträda i växlande former. De sakkunniga har därför funnit lämpligt, att det direkt i lagen angives, vilka former av konkurrensbegränsning som kan bli föremål för nämndens ingripanden.

Nämnden föreslås sålunda få befogenhet att till prövning för eventuell åtgärd upptaga följande tre fall av konkurrensbegränsning, nämligen

1) då företagare eller till följd av gemensamma ägareintressen eller på annan liknande grund sammanhållen grupp av företagare svarar för en betydande del av företagsamheten inom visst område (monopolistfallet);

2) då företagare samverkar på grund av kartellavtal eller annan överenskommelse eller eljest i tyst samförstånd tillämpar gemensamt förfarande (kartellfallet);

3) då företagare i sin försäljningsverksamhet meddelat föreskrift om lägsta pris för återförsäljning av förnödenhet (bruttoprisbindning).

Vad gäller det s. k. monopolistfallet har de sakkunniga icke funnit lämpligt att det uttryckligen anges hur stor del av marknaden, som skall behärskas av ett enda företag eller en koncern e. d. för att konkurrensbegränsning skall anses vara för handen. Hänsyn bör enligt de sakkunniga nämligen tas ej endast till den fria sektorns storlek utan även till effektiviteten av den konkurrens från in- och utländska företag, som framträder inom densamma.

Kartellfallet har ansetts böra omfatta ej endast de fall, då konkurrensen hämmas till följd av formliga avtal, utan även sådan konkurrensbegränsning, som uppstår till följd av ett i tyst samförstånd tillämpat gemensamt förfarande. Mången gång tillämpas nämligen ett dylikt gemensamt förfarande utan att samarbetet fått en avtalsbunden form; i andra fall kan ett avtal föreligga, utan att det dock är möjligt att påvisa dess förekomst. De sakkunniga framhåller, att om näringsfrihetsnämnden endast skulle få behandla sådant gemensamt förfarande, som beror på påvisbara avtal eller bestämmelser, detta skulle innebära ett gynnande av dold samverkan.

Bruttoprisbindning föreligger icke vid s. k. riktpriser, d. v. s. återförsäljningspriser, som leverantören endast förordar utan att kräva att återförsäljaren iakttager dem.

För att ange bestämda riktlinjer för tillämpningen av den föreslagna lagen har de sakkunniga i lagutkastet upptagit en legal definition av »samhällsskadlig verkan» av konkurrensbegränsning. Med sådan verkan skall sålunda vara att förstå

1) att konkurrensbegränsning föranleder höga priser i förhållande till verkliga kostnader;

2) att konkurrensbegränsning föranleder väsentlig fara för att kostnadssänkning förhindras eller försvåras eller att kostnadsökning uppstår eller att eljest teknisk eller ekonomisk utveckling hämmas; eller

3) att konkurrensbegränsning föranleder väsentlig fara för sådan inskränkning av ekonomisk verksamhet, att försörjningen blir med hänsyn till rådande förhållanden otillfredsställande.

Av förslagets allmänna läggning följer att ingripande mot en konkurrensbegränsning endast får ske, då i det särskilda fallet ådagalagts, att en viss konkurrensbegränsning medför sådan samhällsskadlig verkan som nyss sagts. I fråga om vissa särskilda former av konkurrensbegränsning har emellertid ansetts befogat att uppställa en legal presumtion för skadlig verkan, nämligen

1) då ensamföretagare eller därmed likställd grupp av företagare i försäljningsverksamhet missgynnar vissa köpare (diskrimination);

2) då samarbete enligt kartellavtal eller eljest avser prissättning, avgivande av anbud, uppdelning av marknad eller missgynnande (diskrimination) av vissa företagare;

3) då en företagare tillämpar bruttoprisbindning.

Presumtionen är dock ej undantagslös. Den skall hävas, om det kan förebringas på utredning grundade skäl för antagande att konkurrensbegränsningen icke medför samhällsskadlig verkan. Den utredning, som här avses, kan t. ex. gå ut därpå, att ett kartellavtal endast berör en ringa del av marknaden och att det inom återstående sektor råder en effektiv konkurrens, eller att det göres sannolikt att den ifrågavarande konkurrensbegränsningen bidragit till en kostnadssänkande rationalisering, vars frukter till väsentlig del även kommit konsumenterna till godo.

Näringsfrihetsnämndens befogenhet att meddela förelägganden bör enligt de sakkunniga närmare preciseras. Föreläggande får sålunda icke ha annat innehåll än som särskilt angives i den föreslagna lagen. Målet för nämnden skall alltid vara att återställa den konkurrensfrihet, som gått förlorad. Huvudregeln måste därför vara, att nämnden *icke* skall uppträda som ett priskontrollorgan. De sakkunniga har emellertid funnit sig tvingade att göra undantag beträffande ensamföretagare och därmed likställda grupper av företagare (koncerner).

I de fall då en ensamföretagare (koncern) missbrukar sin ställning i prishänseende och konkurrens icke kan åstadkommas inom området, t. ex. genom sänkning av tullar, igångsättande av konkurrerande företag e. d., har de sakkunniga därför föreslagit, att nämnden ges befogenhet att — dock endast efter av Kungl. Maj:t meddelat tillstånd — för en tid av högst ett år genomföra en direkt priskontroll. De sakkunniga förutsätter, att bemyndigande för nämnden att utfärda prisförelägganden ej meddelas så länge den statliga allmänna priskontrollen består.

Den föreslagna lagens tillämpningsområde har avgränsats på i allt väsentligt samma sätt som skett i 1946 års lag. De sakkunniga föreslår i enlighet härmed att under lagen skall falla såväl statlig och kommunal som kooperativ och enskild företagsamhet. Fastighets- och hyresmarknaden beröres dock ej. Arbetsmarknaden har enligt ett särskilt undantagsstadgande förklarats ej omfattas av lagförslaget. Av naturliga skäl har den föreslagna lagstiftningen i första hand avsetts bli tillämplig endast på konkurrensbegränsning, som medför skadlig verkan inom riket. I den mån så erfordras med hänsyn till överenskommelse med främmande makt (t. ex. genom ratificering av den s. k. Havanastadgan) bör dock Kungl. Maj:t ha befogenhet att förordna att lagstiftningen göres tillämplig även på konkurrensbegränsning med skadlig verkan utom riket.

Reservanterna.

Reservanterna intar en bestämt avvisande hållning mot den allmänna uppläggningen av de sakkunnigas förslag till lagstiftning. De framhåller att med den bristande erfarenhet, som föreligger angående innehåll och utformning av en lagstiftning av denna art, ärendet i dess helhet och särskilt dess tekniska sida borde ha behandlats med avsevärt större försiktighet än som skett i de sakkunnigas utredningar och förslag. Att tillskapa en lag av denna vittsyftande innebörd, som låter sig systematiskt och terminologiskt

inpassas i hittillsvarande lagstiftning på näringsrättens fält, är enligt reservanterna en uppgift för vilken borde ha krävts ett utredningsorgan med helt annan sammansättning än den de sakkunniga haft.

Reservanterna erinrar om att dåvarande departementschefen i propositionen om 1946 år lag — i polemik mot kommerskollegium som påyrkat införande i lagen av bestämmelser om ingripanden — uttalat, att åtgärder mot missbruk och skadliga verkningar på förevarande område måste lämpas efter omständigheterna i det enskilda fallet samt att frågan om åtgärder mot monopolistisk prisbildning och andra skadeverkningar av konkurrensbegränsning vore av den vikt i den ekonomiska politiken att de borde, under full offentlighet, avgöras av statsmakterna och icke av en underordnad myndighet. Att de sakkunniga vid lagens konstruktion ej tagit hänsyn till dessa anvisningar finner reservanterna vara ägnat att väcka en viss uppmärksamhet.

Därest en lagstiftning eventuellt framdeles skulle visa sig vara av behovet påkallad, föreslår reservanterna, att denna i första hand utformas enligt det av de sakkunniga diskuterade förhandlingsalternativet, för vars avböjande reservanterna icke anser att de sakkunniga givit några övertygande skäl. En dylik lagstiftning skulle enligt reservanterna kunna innebära, att monopolutredningsbyrån erhöll befogenhet att förhandla med sådana företagare inom näringslivet, vilkas verksamhet byrån fann ge anledning till erinran. Lagen eller eventuellt instruktionen för byrån borde då ange, på vilka grunder sådan förhandling fick upptagas liksom också förhandlingens föremål och syfte. Byrån, vars chef i sådant fall borde vara jurist med domarkompetens, skulle själv äga besluta huruvida förhandling om visst avtal skulle upptagas eller icke. Skulle upptagen förhandling icke leda till godtagbart resultat, borde byrån äga rätt besluta att anmäla ärendet till Kungl. Maj:t. Reservanterna framhåller, att enligt denna lösning en definition av begreppet samhällsskadlig konkurrensbegränsning visserligen bleve oumbärlig, men att någon mera i detalj utformad legal definition ingalunda skulle komma att erfordras. Om en mera vittgående lagstiftning till äventyrs framdeles visade sig av behovet påkallad, skulle de på angivet sätt vunna erfarenheterna enligt reservanternas uppfattning innebära en säkerligen välbehövlig förenkling av lagstiftarens uppgift. Därest en utvidgad lagstiftning på det nu ifrågavarande området skulle bli aktuell, anser reservanterna emellertid, att även andra alternativ borde prövas. Ett av dessa är att åt lagstiftningen ge en utformning, som anknyter till den bestående rättsordningen och där de ordinarie domstolarna i stället för ett nytt organ av näringsfrihetsnämndens typ inkopplas som forum för att utöva den lagtillämpande och dömande myndigheten. Enligt reservanternas mening borde en dylik lagstiftning gå ut på att ett särskilt åklagarorgan inrättades med uppgift att på grundval av föreliggande material bedöma, om skadlig verkan av viss konkurrensbegränsning föreligger. Misslyckas den förhandling, som därefter upptages, skulle saken av åklagaren eller av i frågan engagerad enskild part hänskjutas till domstol, som skulle ha att

avgöra huruvida och i så fall på vad sätt ingripande skall ske. Endast vissa domstolar, för ändamålet utrustade med ekonomisk expertis, borde vara forum för dessa mål och endast en instans för överklagande ifrågasättes.

Herr Gillbergs yttrande.

De sakkunnigas förslag till lagstiftning finner herr Gillberg vara i väsentliga stycken otillfredsställande. Ett förverkligande av detta förslag inger så stora betänkligheter att han bestämt avstyrker det. En lagstiftning med ett mera begränsat innehåll och i annan utformning skulle däremot icke föranleda sådan olägenheter för samhället eller näringslivet, att dessa skulle väga tyngre än de fördelar, som lagstiftningen skulle medföra genom att hindra vissa slag av konkurrensbegränsning.

Att i stället för en tvingande lagstiftning införa allenast ett lagstadgat förhandlingsförfarande finner herr Gillberg mindre lämpligt. I detta fall kräves en värdering i varje särskilt fall med hänsyn till konkurrensbegränsningens samhällsskadliga verkan. Företagarna kan därför icke på förhand veta vad som är tillåtet eller icke tillåtet. Ett förhandlingsförfarande mellan en statlig myndighet och företagare blir vidare, anför herr Gillberg, enligt vad erfarenheten givit vid handen, ofta illusoriskt. Vägras ett frivilligt godkännande tvingas företagaren till eftergift under hot om ytterligare åtgärder från statens sida. Herr Gillberg finner därför ett förhandlingsförfarande vara otillfredsställande ur rättssäkerhetens synpunkt och även med hänsyn till de praktiska konsekvenserna för näringslivet. I valet mellan en tvingande lagstiftning, utformad enligt de sakkunnigas förslag, och ett förhandlingsförfarande är dock det sistnämnda att föredraga.

De sakkunniga har vid utformningen av sitt lagförslag enligt herr Gillbergs uppfattning icke tagit tillbörlig hänsyn till svårigheten att på en gång utforma och genomföra en lagstiftning av den art, som det här är fråga om och beträffande vilken praktisk erfarenhet saknas. Det bristande hänsynstagande till själva utgångsläget finner herr Gillberg desto mer anmärkningsvärt som förhållandena inom de områden av svenskt näringsliv, som skulle komma att beröras av de sakkunnigas förslag, ingalunda är så dåliga, som de sakkunniga vill låta påskina. Ty även om det kan konstateras att konkurrensbegränsning med samhällsskadlig verkan förekommit, kan knappast bestridas att den kombination av konkurrens och samarbete, som förekommer i vårt land, givit i stort sett utomordentligt goda resultat och i hög grad medverkat till den ökning av näringslivets effektivitet, som faktiskt ägt rum. Herr Gillberg anser därför att lagstiftningen måste begränsas så att den riktar sig mot särskilt angivna slag av *klart* samhällsskadlig konkurrensbegränsning på *alla* områden men icke blir ett hot mot annat samarbete och icke heller möter andra olägenheter. Utformningen måste enligt herr Gillberg bli sådan att den omistliga förutsättning för ekonomisk verksamhet, som rättssäkerheten utgör, icke äventyras.

De konkurrensstimulerande faktorer, som är verksamma inom näringsli-

vet, anser herr Gillberg böra tillmätas en större betydelse än vad de sakkunniga givit dem. Han vill i detta sammanhang hänvisa till konkurrensen mellan svensk och utländsk produktion, vilken är betydande till följd av den förhållandevis liberala utrikeshandelspolitik, som normalt eftersträvas av den svenska statsmakten. Vidare hänvisas till förekomsten av olika företagsformer som tävlar med varandra, t. ex. konsumentkooperativa och privata företag, samt till den konkurrens, vilken är för handen mellan producenter av olika varor, som kan ersätta varandra. Ytterligare framhålles att inom näringslivet finns ett icke obetydligt antal personer, vilkas handlande mera bestämmes av frihetssträvan än av förkärlek till statlig eller enskild konkurrensbegränsning. Dessa personers inflytande är desto större, som en friare konkurrens inom en bransch icke förutsätter stöd från en majoritet av företagarna inom denna. Det kan vara tillräckligt, att några få — i många fall kanske endast en — vägrar ansluta sig exempelvis till en kartell för att denna icke skall komma till stånd. Med hänsyn till betydelsen av dylika konkurrensstimulerande faktorer finner herr Gillberg lämpligt, att vid en lagstiftning mot skadlig konkurrensbegränsning i själva lagtexten intages en bestämmelse om att vid bedömning av konkurrensbegränsning och verkningarna därav hänsyn skall tagas till de konkurrensfrämjande faktorer, som gör sig gällande och som måste ingå i totalbilden för att denna skall bli rättvisande.

I stället för en lagstiftning av den generella typ, som de sakkunniga föreslagit, förordar herr Gillberg en speciallagstiftning beträffande särskilda fall av konkurrensbegränsning. Sina synpunkter på de olika fallen sammanfattar han på följande sätt:

1) Ensamföretagen bör undantagas från lagstiftningen. I denna form uppträdande samhällsskadlig konkurrensbegränsning bör i stället behandlas från fall till fall genom särskilda utredningar och åtgärder.

2) I fråga om »kartellfallet» bör följande differentiering ske:

a) Nyetableringskontroll inom branscher med aktiv konkurrens mellan självständiga sektorer bör vara tillåten.

b) Nyetableringskontroll inom branscher, där aktiv konkurrens mellan dylika sektorer icke finns, bör inskränkas till en av leverantörerna gemensamt verkställd bedömning, i huvudsak inriktad på kreditprövning.

c) Bojkottåtgärder med samhällsskadlig verkan bör kunna förbjudas.

d) Exklusivavtal — d. v. s. avtal om att stå i uteslutande affärsförbindelse med viss eller vissa företagare — med samhällsskadlig verkan bör kunna förbjudas.

e) Priskarteller inom branscher, där aktiv konkurrens med utanförstående parter — svenska eller utländska — icke finns, bör, därest de har samhällsskadlig verkan, kunna upplösas.

3) Frågan om lagstiftning mot bruttoprissystemet bör anstå i avvaktan på utvecklingen av konkurrensförhållandena.

4) Prisdiskrimination med samhällsskadlig verkan bör kunna förbjudas.

En lagstiftning utformad efter dessa riktlinjer finner herr Gillberg utan

olägenhet kunna anförtros åt de allmänna domstolarna. Det torde därvid vara lämpligt, anför han, att endast rådhusrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö blir första instans — eventuellt rådhusrätterna i de städer där hovrätt finns.

Remissyttrandena.

Samtliga de myndigheter och organisationer, som funnit ett omedelbart behov av en vidgad lagstiftning föreligga, intar — med undantag för Svensk industriförening samt Sveriges charkuteri- och slakteriidkares riksförbund — en positiv inställning till den allmänna uppläggningen av den lagstiftning, som de sakkunniga föreslår. *Bank- och fondinspektionen, bostadsstyrelsen, Skånes speceri- och livsmedelshandlareförbund, Svenska riksbyggen samt Sveriges allmännyttiga bostadsföretag* lämnar förslaget utan erinran i principiella hänseenden. *Statens priskontrollnämnd* och *Tjänstemännens centralorganisation* (TCO) framhåller uttryckligen att de finner väsentligt att prövningsorganet får möjlighet att utfärda tvingande förelägganden — endast härigenom synes förutsättningar finnas för att genom förhandlingar kunna hindra skadeverkningar.

Priskontrollnämnden anför:

Det är givet, att förhandlingarna sannolikt skulle kunna bedrivas effektivare, om förhandlingsorganet finge möjlighet att utfärda föreläggande på det sätt, som de sakkunnigas majoritet föreslagit. Priskontrollnämnden vill därför ge sitt förord för detta förslag med hänsyn till att det måste komma att innebära ett verksamt stöd för konkurrensviljan. Priskontrollnämnden tillmäter denna angelägenhet en utomordentlig vikt. De fall, där man inte lyckas nå tillfredsställande resultat genom förhandlingar, torde sannolikt vara sådana, där betydande ekonomiska intressen av ett bibehållande av konkurrensbegränsningen gör sig gällande och där det måhända föreligger särskilt starka skäl för ingripande. Det skulle i sådana fall framstå som särskilt stötande, därest möjlighet att komma till rätta med desamma inte förefunnes. Avsaknaden av sådana möjligheter skulle också ge upphov till stora ojämnheter i samhällets åtgärder mot konkurrensbegränsningarna.

Sammanfattningsvis understryker priskontrollnämnden, att man här rör sig på ett utomordentligt viktigt men för administration och lagstiftning nytt område, där det gäller att pröva sig fram till en tillfredsställande lösning, samt att man därför sannolikt får räkna med att nå resultat endast genom en kombination av olika åtgärder. Nämnden förordar, att man prövar en anordning av i stort sett följande art: 1) förstärkning av monopolutredningsbyrån; 2) tills vidare bibehållen priskontroll med särskilt uppdrag att uppmärksamma monopolpriser; 3) inrättande av ett förhandlingsorgan, utformat exempelvis i huvudsaklig överensstämmelse med de sakkunnigas förslag, med befogenhet att utfärda förelägganden; samt 4) omprövning av såväl lagstiftning som organisation, sedan erfarenheter vunnits av några års tillämpning.

Statens jordbruksnämnd har i stort sett intet att erinra mot principerna för den lagstiftning de sakkunniga föreslagit. Emellertid framför nämnden vissa allmänna anmärkningar. Nämnden förklarar sig sålunda vid granskning av lagutkastet och motiven till detta allmänt ha fått den uppfattningen, att lagutkastet i vissa hänseenden är avfattat på sådant sätt, att stora svårigheter skulle uppkomma vid tillämpningen. Vidare finner nämnden i flera avseenden bristande överensstämmelse föreligga mellan lagtext och motiv. Av särskild vikt anser nämnden vara, att lagutkastet innehåller klara riktlinjer för såväl näringslivet som det tillämpande organet. Ett företag bör sålunda på förhand med viss grad av säkerhet kunna med ledning av lagtexten bedöma, om en åtgärd eller ett avtal kan komma att föranleda ingripande eller icke. Nämnden betonar att genomgående sådan överensstämmelse mellan lagtext och motiv bör föreligga, att det tillämpande organet skall kunna få klarhet i lagtextens innebörd och objektiva hållpunkter. Nämnden föreslår därför att lagutkastet överarbetas. Då den föreslagna överarbetningen närmast är av teknisk natur torde densamma enligt nämnden böra uppdragas åt juridiska och ekonomiska experter.

En komplettering av den föreslagna lagen med generella förbud mot vissa särskilda former av konkurrensbegränsning föreslås av *Kooperativa förbundet*. Efter att ha framhållit att den av de sakkunniga föreslagna bestämmelsen om »den omvända bevisbördan» enligt de sakkunniga i praktiken kommer ganska nära ett förbud, anför förbundets styrelse:

Även när det rör sig om sådana flagranta övergrepp mot konkurrensfriheten, som innefattas i den legala presumtionen, är eventuellt ingripande emellertid beroende av anmälan (från part eller näringsfrihetsombudsmannen) i varje särskilt fall. Det synes därför styrelsen, som om verkningskraften av den ifrågasatta lagstiftningen skulle kunna stärkas, om den — fortfarande utan att stadga generellt förbud mot konkurrensbegränsningar — skulle kunna kompletteras med förbud mot konkurrensbegränsningar av vissa angivna slag, vilka i huvudsak redan nu i lagförslaget avses att drabbas av bestämmelsen om legal presumtion beträffande skadlig verkan. Ansvaret för tolkningen av sådana förbudsbestämmelser överflyttas därigenom på företagarna själva, vilka ha att tillse, att avtal om företagssamarbete ej innehålla sådana klausuler, som komma i strid mot lagen.

Förutsättningen för ett anlitande av denna »partiella förbudslinje» är givetvis — såsom också de sakkunniga, efter allt att döma, uppmärksammat vid sin diskussion av de olika alternativen — att de konkurrensbegränsningar, som skulle bli föremål för särskild lagstiftning äro, var och en i sitt slag, enhetliga och lätt bestämbara. En alltför nyanserad lagstiftning av förbudskaraktär, med talrika undantag, kan naturligtvis vålla avsevärda praktiska svårigheter vid tillämpningen och lätt bli ineffektiv.

Man torde knappast med berättigande kunna invända, att en sådan »partiell förbudslinje» skulle sönderbryta den ifrågasatta lagstiftningens enhetlighet och därmed reducera dess effektiva värde. Ett avskiljande av de här berörda slagen av konkurrensbegränsning skulle sannolikt öka näringsfrihetsnämndens och monopolutredningsbyråns arbetseffekt i betydlig grad och bidraga till större vaksamhet från företagarnas sida beträffande konkurrensbegränsningar i allmänhet.

Bland de av Kooperativa förbundet åsyftade generella förbuden berörs i första hand frågan om förbud mot leveransvägran av vissa ensamföretagare. Förbundet erinrar om att det i olika sammanhang framhållit den genomgripande effektiviteten i en monopollagstiftning av att leveransvägran och prisdiskriminering radikalt förbjödes och att ett generellt leveransåläggande stadgades i lag. Då de sakkunniga efter ingående diskussion i stället för att gå den sålunda anvisade vägen stannat för att föreslå en legal presumtion för samhällsskada i vissa fall, hade de lagtekniska svårigheter, som är förbundna med förbudslinjen, fällt avgörandet. Ett stadgande om generell leveransskyldighet skulle enligt de sakkunniga ha krävt allt för många undantag och särbestämmelser för att tillgodose producenternas berättigade intresse att utan monopolistiska biavsikter upprätta egen försäljningsapparat eller välja sina återförsäljare bland dem, som arbetar mest effektivt.

Ett av de effektivaste medlen för en ensamföretagare att upprätthålla sin ställning och utestänga konkurrens inom sitt område från andra företagare är emellertid enligt förbundets uppfattning, att ensamföretagaren eller den dominerande företagaren binder återförsäljaren med avtal, som innehåller bestämmelser om förmånspriser och ensamrätt till försäljningen. En lagstiftning, som stadgade ett generellt leveransåläggande för ensamföretagare och företag med en dominerande ställning på marknaden, skulle enligt förbundet utgöra en effektiv åtgärd för att hindra de särskilt skadliga verkningar av missbruk av monopolistisk maktställning, som sålunda berörts.

Generellt förbud föreslås även mot bruttoprisbindning. Förbundsstyrelsen finner de samhällsskadliga verkningarna av bruttoprissystemet ligga i öppen dag och anför härutinnan:

Styrelsen är sålunda av den meningen, att ett stadgande i lagen, innebärande generellt förbud mot bruttoprisbindningar (bruttoprissättning i form av lägstpriser), skulle innebära ett förenklat förfarande i förhållande till det, som föreslagits av de sakkunniga. Straffrättsliga sanktioner skulle då visserligen behöva införas i lagen, men det är osannolikt, att åtal mot lagbrott skulle behöva väckas annat än i sällsynta fall. Utformningen av lagföreskriften skulle nämligen kunna göras så enkel och klar, att den täckte väsentligen alla i praktiken förekommande bruttoprisbindningar. Förbudet skulle givetvis icke drabba »riktpriser» (av tillverkaren föreslagna priser, som finge fritt underskridas), varmed de fördelar för kalkyleringsarbetet i butikshandeln bleve bevarade, som bruttoprissättningen erbjuder.

Beträffande slutligen kartellavtalen anser Kooperativa förbundet det kunna starkt ifrågasättas, om ej sådana klart monopolistiska karteller som anbudskarteller, priskarteller och kvoteringskarteller skulle kunna helt förbjudas. Till denna grupp skulle möjligen kunna hänföras även alla områdeskarteller. Förbundet framhåller, att ett förbud mot vissa skadliga grupper av karteller ej skulle utesluta prövning av andra typer av kartellavtal enligt lagens syfte och allmänna arbetsmetoder. Ett förbud skulle givetvis ej heller lägga

hinder i vägen för företagssamarbete med sådant nyttigt syfte som forskning och rationalisering.

Även *Landsorganisationen* och *Tjänstemännens centralorganisation* (TCO) ifrågasätter en komplettering av den föreslagna lagstiftningen med vissa generella förbud, ehuru de ej vill motsätta sig den allmänna utformning de sakkunniga föreslagit.

Landsorganisationen anför:

Onekligen finns det omständigheter, som talar för en speciallagstiftning. Sålunda tvingas man att i lagstiftningen ge klara direktiv om vilka konkurrensbegränsande åtgärder, som icke är tillåtna, vilket ger företagarna en större känsla av rättssäkerhet. Man behöver ej heller såsom vid ett prövningsförfarande riskera att ett godkännande av en viss konkurrensbegränsning i ett visst fall skall betraktas som prejudikat för att liknande konkurrensbegränsningar skall vara att betrakta såsom icke samhällsskadliga utan särskild prövning, oavsett hur de tillämpas i praktiken. Vidare är vissa konkurrensbegränsningar så utformade, att de i och för sig tenderar att försvåra en effektivisering av näringslivet. Hit hör t. ex. den alldeles övervägande delen av existerande bruttoprisbildningar. Det ligger då nära till hands att i lagstiftningen införa ett allmänt förbud mot en tillämpning av just ifrågavarande inskränkningar i konkurrensen. Härigenom kan man undvika tidsödande prövningsarbete och förhandlingar. Särskilt gäller det i sådana fall, där antalet konkurrensbegränsningar är mycket stort, t. ex. bruttoprisbildningar.

Nyetableringssakkunniga har gått en medelväg genom att för vissa former av konkurrensbegränsning införa en omvänd bevisbörda. — — — Dessa i förhållande till en speciallagstiftning uppmjukade bestämmelser kan visserligen synas rimliga och rättvisa med hänsyn till att det för samtliga former av konkurrensbegränsning alltid kan påvisas något fall där tillämpningen icke medför samhällsskadlig verkan. Speciallagstiftning torde dock av skäl som ovan anförts vara att föredraga för sådana former av konkurrensbegränsning, som till alldeles övervägande del kan visas medföra samhällsskadlig verkan.

Landsorganisationen vill dock ansluta sig till det av de nyetableringssakkunniga avgivna förslaget på denna punkt med hänsyn till att ett prövningsförfarande under alla omständigheter behöver tillämpas för övriga former av konkurrensbegränsning. Enbart speciallagstiftning för ett begränsat antal konkurrensbegränsningar kommer nämligen efterhand att bli tämligen ineffektiv. Konkurrensmetoderna är synnerligen mångskiftande och förändras snabbt från en tidsperiod till en annan. Prövningen vid speciallagstiftning kommer att i huvudsak ske efter rent tekniskt-juridiska grunder, vilket försvårar en realbedömning av olika konkurrensbegränsningar. Lagstiftningen skulle därför lätt kunna kringgås på väsentliga punkter. Den övervakande myndigheten bör av denna anledning ges en självständig prövningsrätt. Efterhand som erfarenheterna av den föreslagna verksamheten växer fram, bör emellertid ånyo prövas, huruvida icke vissa former av konkurrensbegränsning direkt skulle kunna förbjudas i lagstiftningen.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) yttrar:

En lagstiftning, enligt vilken konkurrensbegränsande handlingar motverkas genom generella regler, är rent principiellt förenad med vissa fördelar, som inte gälla för en lagstiftning av typen skälighetsprövning. Bland annat får en sådan lagstiftning relativt snabbt återverkningar inom näringslivet,

och företagarna veta i och med lagens ikraftträdande med större bestämdhet, vilka typer av konkurrensbegränsning som äro otillåtna. Vid en skälighetsprövning däremot kan någon sådan klarhet inte vinnas förrän ett avsevärt antal fall varit under prövning och en praxis utformats, enligt vilken företagarna få en uppfattning om vilka former av konkurrensbegränsning som icke äro tillåtna. Därmed kan en icke oväsentlig tidsutdräkt mellan lagens ikraftträdande och mera väsentliga förändringar inom näringslivet i konkurrensbefrämjande syfte befaras. En lagstiftning med generellt verkande regler har å andra sidan den nackdelen gentemot skälighetslagstiftningen, att under lagen falla alla avtal av en viss typ, alldeles oavsett om de äro skadliga eller inte. En sådan lagstiftning kan därför komma att drabba synnerligen ojämnt.

Sedan organisationen betonat att, till följd av reglerna om legal presumtion, skillnaden mellan den sålunda utformade skälighetslagstiftningen och en lagstiftning med generella förbud icke är betydande, anföres vidare:

Även om sålunda enligt TCO:s uppfattning de sakkunnigas förslag i viss mån kan sägas vara en lagstiftning efter generella regler, torde en väsentlig fördel med en generellt verkande lagstiftning icke ha vunnits, nämligen snabbheten i återverkningarna inom näringslivet. TCO vill icke motsätta sig, att de sakkunnigas förslag lägges till grund för lagstiftningens utformning, men ifrågasätter, huruvida icke en kombination av en generell lagstiftning och skälighetslagstiftning skulle visa sig mest ändamålsenlig. Den generella lagstiftningen skulle i så fall avse de fall av konkurrensbegränsning, där man i lagtexten klart kan beskriva de omständigheter, under vilka samhällsskadlig verkan är för handen och någon skälighetsprövning med hänsyn härtill ej är nödvändig. Detta torde exempelvis vara fallet i fråga om bruttoprissättningar.

Kommerskollegium intar i den här berörda frågan en motsatt ståndpunkt samt finner, vid valet mellan en förbudslagstiftning med generell kriminalisering av samtliga eller ett begränsat antal klart definierade typer av konkurrensbegränsande handlingar samt en lagstiftning med skälighetsprövning in casu, övervägande skäl tala för en lagstiftning av den senare typen. Icke heller *statens priskontrollnämnd* finner det nu lämpligt att i en särskild lagstiftning införa ett generellt förbud mot konkurrensbegränsningar eller vissa särskilda typer av konkurrensbegränsande åtgärder. Den ekonomiska effekten av konkurrensbegränsningar måste enligt nämndens mening bedömas i varje särskilt fall.

Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB) förordar att lagstiftningen tills vidare ges provisorisk karaktär. Förbundet anför:

Det förefaller betänkligt att, innan ökad kunskap vunnits, stifta en permanent lag som mycket djupgående kommer att ingripa i näringslivet. Till detta kommer att det kan anses tveksamt, om den föreslagna lagens principiella uppläggning ur juridisk synpunkt är tillfredsställande utformad. Här bör i första hand uppmärksammas den frågan, om man icke ur rättssäkerhetssynpunkt måste fordra, att lagens tillämpning skall kunna ske efter klart fastlagda rättsgrunder som lagtexten klargör. Så är icke förhållandet med förslaget, och det är möjligt att man på nuvarande utvecklingsstadium har svårt att skapa en dylik lagutformning. Med hänsyn till dessa omstän-

digheter synes en provisorisk lagstiftning av i förslaget tänkt karaktär, fastställd att gälla under exempelvis fem år, vara att föredraga. Under denna tid skulle en kommitté kunna fortsätta att arbeta för att med ledning av de efter hand vunna erfarenheterna av den provisoriska lagens tillämpning framlägga förslag till permanent lag med fasta juridiska och principiella gränsdragningar för tillåtna och otillåtna kartellöverenskommelser.

Kommerskollegium förordar att lagstiftningen tills vidare begränsas till att avse ett förhandlingsförfarande utan förbindelse med tvingande förelägganden.

Kollegium erinrar om att de sakkunniga starkt framhållit effektiviteten i och för sig av ett förhandlingsförfarande. Även om kollegium skulle vara böjt för att antaga, att det i vissa lägen vore ändamålsenligt att tvingande rättsmedel stod till förfogande, bör man dock enligt kollegium se tiden an och avvakta erfarenheterna av mindre långtgående åtgärder. Till stöd härför framhålles i första hand, att tillämpningen av en tvingande lagstiftning av föreslagen typ skulle komma att ställa mycket stora krav på det utredande organets — monopolutredningsbyråns — kapacitet. Man kan icke, även om byrån utbygges, räkna med att dess effektivitet omedelbart skulle ökas i proportion till utbyggnaden, då den nyanställda personalen måste växa in i de ofta mycket speciella och svåra arbetsuppgifterna. För den utbyggnad av monopolutredningsbyrån, som de sakkunniga förordat, torde därför krävas betydligt längre tid än de sakkunniga räknat med. För den föreslagna organisationen torde jämväl gälla att den först efter ganska avsevärd tid kan beräknas ha vunnit sådan erfarenhet att den kan fungera på avsett sätt. Kollegium anser det även vara tveksamt, om den omfattande tredelade organisationen, som föreslagits, är nödvändig, och om den verkligen skulle komma att utan svårare friktioner kunna fullgöra sina uppgifter på sätt de sakkunniga tänkt sig. Även resultaten av den pågående självsaneringsverksamheten finner kollegium böra avvaktas, innan slutlig ställning tages till frågan om en tvingande lagstiftning. Då kollegium å ena sidan kommit till den bestämda uppfattningen, att man på detta svårbedömbara och ur rättslig synpunkt oprövade område bör gå fram med försiktighet, men å andra sidan anser att de konkurrensbegränsande företeelserna i allt fall är av sådan omfattning och betydelse att ytterligare åtgärder är påkallade, har kollegium funnit övervägande skäl tala för ett förhandlingsförfarande i huvudsaklig överensstämmelse med de sakkunnigas förslag, dock, åtminstone tills vidare, utan förbindelse med straffrättsligt sanktionerade förelägganden. Förhandlingarna anser kollegium därvid böra äga rum i stort sett på grundval av de värderingar och efter de riktlinjer, som anges i betänkandet.

Frågan om sambandet mellan den allmänna priskontrollen och de nu föreslagna åtgärderna beröres närmare av några av de här ifrågavarande remissinstanserna.

Statens priskontrollnämnd framhåller, att endast den fortsatta erfarenheten kan utvisa hur långt det är möjligt att med priskontrollmetoder nå värdefulla resultat på detta område. Enligt nämndens mening är det dock värt att under en övergångsperiod anställa vissa försök med sådana meto-

der. De av nyetableringssakkunniga föreslagna åtgärderna innefattar möjlighet till priskontroll endast i det s. k. monopolistfallet, en möjlighet som även i detta fall är kringgärdad av särskilda begränsningar. Priskontrollnämnden förutsätter att den kommer att utöva priskontrollen även i detta fall, så länge den allmänna priskontrollen består. Priskontrollnämnden vill vidare förorda, att möjligheten för näringsfrihetsnämnden att vidtaga prisreglerande ingrepp även i andra fall av konkurrensbegränsningar än de av nyetableringssakkunniga föreslagna — närmast även vid kartellbindningar och bunden bruttoprissättning — överväges, innan de befogenheter, som prisregleringslagen inrymmer, avskaffas.

Ledamoten av priskontrollnämnden *docenten Östlind* har biträtt nämndens yttranden men därutöver anfört, att han finner det angeläget att frågan om möjligheten av priskontroll på områden med stark konkurrensbegränsning prövas på ett mera ingående sätt än vad de sakkunniga gjort, i varje fall innan den nuvarande prisregleringen avvecklas. Östlind framhåller, att enligt de sakkunnigas förslag priskontroll som regel icke skulle kunna begagnas i fråga om konkurrensbegränsning genom horisontella och vertikala karteller, branschföreningar eller dylikt, d. v. s. de former för begränsning av priskonkurrens, som ostridigt för närvarande spelar den dominerande rollen och vilkas betydelse ökats. Den samhällsskadliga sidan av konkurrensbegränsning i dessa former tror Östlind icke kan tillfredsställande bemästras enbart genom den av de sakkunniga föreslagna lagstiftningen. Därvid förklarar sig Östlind stödja sig på sina erfarenheter från sitt ledamotskap i priskontrollnämnden. Östlind är vidare av den meningen, att priskontroll i vissa fall kan vara ett rationellare medel än den föreslagna lagstiftningen för att hindra vissa icke önskade verkningar av konkurrensbegränsning på produktionsinriktning, produktions- och distributionseffektivitet samt inkomstfördelning.

Landsorganisationen framhåller likaledes att förslaget om en vidgad monopollagstiftning intimt sammanhänger med den nuvarande priskontrollens framtida utformning. Ännu är det självfallet osäkert, huruvida en tilltänkt lagstiftning kommer att vinna åsyftad effekt. I den mån så icke skulle vara fallet kan man ha anledning överväga att kvarhålla eller införa priskontroll utöver de fall som föreslagits av de sakkunniga. Under alla omständigheter bör priskontrollen, förklarar landsorganisationen, ej avvecklas i större omfattning, förrän den föreslagna organisationen för kontroll av samhällsskadliga konkurrensbegränsningar utbyggts i tillbörlig grad.

Svenska riksbyggen och *Sveriges allmännyttiga bostadsföretag* uttalar sig i samma riktning.

Kommerskollegium erinrar om att inom breda konsumentgrupper den uppfattningen gör sig gällande, att den nuvarande priskontrollen är en nödvändig institution också för framtiden, då det nuvarande knapphetstillståndet upphört. Till grund för denna uppfattning åberopas bl. a. att den garanti för konsumenterna, som ligger i den fria konkurrensen, blivit allt mindre tillfredsställande genom avtalsbundenheten inom näringsli-

vet. Då kollegium i fri konkurrens ser det effektivaste skyddet för konsumenternas berättigade intressen icke blott för stunden utan framför allt på lång sikt, enär densamma verkar kostnadssänkande och utvecklingsfrämjande, finner kollegium det angeläget, att man i fråga om åtgärder mot konkurrensbegränsning inrättar sig så att den statliga priskontrollen och det statliga kommissionsväsendet kan avvecklas så snart mera normala ekonomiska förhållanden inträder.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) anlägger liknande synpunkter.

Det torde redan här böra anmärkas att vissa av de myndigheter och organisationer som har en positiv inställning till den allmänna uppläggningen av de sakkunnigas förslag till lagstiftning, i fråga om vissa huvudfrågor intar en avvikande hållning i förhållande till de sakkunniga. *Statens jordbruksnämnd* samt *bank- och fondinspektionen* förordar sålunda att näringsfrihetsnämnden ges karaktären av specialdomstol i stället för administrativt organ. *Kommerskollegium* förordar att upprättandet av en särskild näringsfrihetsnämnd får anstå och att lagstiftningens handhavande i stället uppdrages åt kollegium. *Bank- och fondinspektionen*, *Landsorganisationen* och *Tjänstemännens centralorganisation* (TCO) föreslår att förhandlingsuppgiften lägges på ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor. *Bank- och fondinspektionen* yrkar slutligen att det s. k. monopolistfallet undantages från lagstiftningen. Till dessa huvudfrågor återkommer jag i följande avsnitt.

Svensk industriförening föreslår en lagstiftning, som allmänt förbjuder och kriminaliserar skadlig konkurrensbegränsning. Föreningen förklarar sig vilja lösa frågan när konkurrensbegränsningar skall anses olagliga eller icke på ett betydligt enklare men samtidigt också radikalare sätt än de sakkunniga gjort, nämigen så att det i nära anslutning till det amerikanska systemet fastslås, att i princip konkurrensbegränsningar såsom sådana skall anses olagliga samt att i lagtexten sedan endast införes några enkla definitioner vilka företeelser som med denna utgångspunkt skall träffas av lagens verkningar. Farhågorna för skadliga verkningar på grund av upplösning av s. k. nyttiga och ej samhällsskadliga karteller anser föreningen ha betydligt överdimensionerats. Föreningen finner det vara ren övertro, att ett rationaliseringsbefrämjande samarbete icke skulle kunna upptagas mellan en grupp företagare utan att samarbetet skulle behöva taga konkurrensbegränsningens form. Vad det s. k. monopolistfallet beträffar, anser föreningen icke, att den omständigheten att en företagare kommit att svara för en betydande del av företagsamheten inom ett visst område skall anses liktydig med konkurrensbegränsning och bedömas därefter. Detta fall finner föreningen därför böra uteslutas från de företeelser, som i egenskap av konkurrensbegränsningar skall träffas av en lagstiftnings verkningar. Däremot bör, i stället för det s. k. monopolistfallet, införas en särskild bestämmelse, varigenom diskriminerande åtgärder från leverantörers sida fastställes vara en typisk konkurrensbegränsning. Lagstiftningen bör enligt föreningen handhavas av domstol med riksåklagareämbetet som åtalsmyndighet.

Sveriges charkuteri- och slakteriidkares riksförbund avstyrker en lagstiftning efter de grunder de sakkunniga föreslagit och förordar en lagstiftning med särskilda förbud mot vissa former av samverkan. Förseelser mot lagen bör enligt förbundet åtalas och behandlas vid allmän domstol. Fråga om åtal bör väckas av kommerskollegiets monopolutredningsbyrå.

Praktiskt taget samtliga myndigheter och organisationer, som intagit en avvisande hållning till frågan om behovet av en vidgad lagstiftning eller som ej funnit omedelbart behov därav förefinnas, avstyrker bestämt en lagstiftning av den allmänna läggning, som föreslagits av de sakkunniga. Flertalet av dem finner icke heller den utformning lagstiftningen fått i förslaget kunna godtagas.

Svea hovrätt förklarar sig sålunda icke kunna tillstyrka en lagstiftning av det sakliga innehåll, som upptagits i betänkandet. Hovrätten finner i varje fall lagförslaget behäftat med så allvarliga tekniska brister, att det i föreliggande skick knappast kan läggas till grund för en lagstiftning i ämnet.

Hovrätten erinrar om att man i vårt land i uppkomna konfliktlägen på det hela taget givit avtalsfriheten företräde framför näringsfriheten och icke ingripit mot de begränsningar, som genom avtalsfriheten åstadkommits i näringsfriheten. Det föreliggande förslaget finner hovrätten böra betraktas mot denna bakgrund. Hovrätten anför vidare:

Alltjämt erkännes hos oss avtalsfriheten som en av de bärande principerna för rättsordningen. Det är visserligen riktigt, att den enskildes avtalsfrihet under de senaste årtiondena minskat på en mängd områden, antingen för att bereda svagare parter i avtalsförhållanden skydd mot obilliga avtalsvillkor eller för att tillgodose allmänna intressen framför enskilda avtalsslutande parters. Vid dylik lagstiftning har man emellertid — om här bortses från krigs- och krislagstiftning — som regel varit angelägen att begränsa avtalsfriheten i tydligt angivna fall. Lagen har ansetts skola giva klart besked. Det föreliggande förslaget måste anses utgöra ett avsteg från denna lagstiftningsprincip och innebär i verkligheten att avtalsfriheten sättes ur kraft inom en avsevärd och till sina gränser ganska obestämd del av näringslivet. För att ett frångående av den hittills gällande grundsatsen om avtalsfrihet på detta vidsträckta område skall från rättsliga synpunkter kunna tillstyrkas måste enligt hovrättens mening tungt vägande skäl vara att anföra.

Hovrätten framhåller, att det är uppenbart att samverkan mellan företagarna kan drivas så långt att såväl andra samhällsgrupper som samhället självt blir lidande på ett otillbörligt sätt. Å andra sidan är det emellertid lika tydligt att en alldeles fri konkurrens, där företagarna med alla till buds stående lagliga medel bekämpar varandra, måste medföra ogynnsamma verkningar. Var gränsen mellan fri konkurrens och samverkan skall dragas finner hovrätten knappast kunna avgöras med ledning av objektiva kriterier, då här snarast är en fråga om avvägning mellan olika intressen, där ytterst de politiska instanserna får fälla avgörandet. Emellertid understryker hovrätten att det avgörande, varom här är fråga, icke helt kan frigöras från rättsliga överväganden. Hovrätten anför i anslutning härtill några synpunkter, som den finner icke böra förbises:

Otvivelaktigt är sålunda att lagstiftaren visat en ökad benägenhet att giva rättsligt stöd åt den faktiska samverkan som i olika former förekommer på skilda områden. Så är särskilt förhållandet inom den förevarande rättsområde näraliggande arbetsrätten, där bl. a. föreningsrätten vunnit lagligt skydd. Sverige har vidare, sedan riksdagen godkänt landets anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, i realiteten förbundit sig att iakttaga de i art. 11 i nämnda konvention inskrivna reglerna att envar skall äga rätt till föreningsfrihet, däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen, samt att utövandet av dessa rättigheter icke må underkastas andra inskränkningar än sådana som äro angivna i lag och i ett demokratiskt samhälle äro nödvändiga med hänsyn till bl. a. skyddandet av annans fri- och rättigheter. En lagstiftning, som går utöver dessa låt vara vagt angivna gränser, bör sålunda icke genomföras i vårt land.

Delade meningar råder, framhåller hovrätten vidare, icke endast om var gränsen mellan fri konkurrens och tillåten samverkan bör gå utan även om det sätt, på vilket denna gräns skall uppdragas, därvid de sakkunniga föreslår att gränsen stakas ut av ett administrativt organ, som enligt vissa lagregler bedömer fall efter fall. Hovrätten anför härom:

Därest en dylik väg skall följas för bedömande av tillåtligheten av de inom näringslivet förekommande konkurrensbegränsande företeelserna måste höga krav ställas på det organ, som får uppgiften sig anförtrodd. Den bedömning av olika konkurrensbegränsningar, som måste ske, bör enligt hovrättens mening icke tillgå på det sätt de sakkunniga föreslagit, nämligen i ett kvasijudiciellt förfarande, där tillämpningen av vissa i lagen angivna bevispresumtioner ofta torde bli utslagsgivande. Skall prövningen bliva materiellt tillfredsställande, är det nödvändigt att organet icke är bundet av formella regler. På avgörandet måste komma att inverka ett stort antal olika faktorer, och det torde visa sig omöjligt att sammanfatta dem i bindande regler på annat sätt, än att vissa allmänt hållna normer för värderingen angivas, och myndigheten måste nödvändigt givas fria händer att under beaktande av allt som blivit anfört och under hänsynstagande till uppställda värderingsnormer taga ställning till frågan, huruvida den ifrågavarande konkurrensbegränsningen kan tillåtas eller ej. Under angivna omständigheter måste ställas så höga fordringar på den dömande myndighetens oväld och oberoende ställning, att endast en domstol torde kunna uppfylla dessa krav.

Hovrätten finner slutligen anledning påpeka, att de civilrättsliga verkningarna av en lagstiftning av den föreslagna arten icke närmare berörts. De sakkunniga synes enligt hovrätten ha förutsatt att konkurrensbegränsande företeelser i civilrättsligt hänseende framgent skulle behandlas på enahanda sätt som hittills, så länge något offentligt ingripande icke kommit till stånd. Hur saken däremot skulle ställa sig efter ett ingripande finner hovrätten vara mera oklart och framhåller att åtskilliga svårlösta situationer av civilrättslig art kan uppkomma i anledning av lagstiftningen. Även det läge, vari utomstående tredje man kan komma, anser hovrätten vara förtjänt av beaktande. Innan avtalsfriheten inskränkes på sätt, som föreslagits av de sakkunniga, finner hovrätten det därför angeläget att åtminstone nå-

gon uppmärksamhet ägnas åt de civilrättsliga konsekvenserna av lagstiftningen.

Även *hovrätten för Västra Sverige* uttalar såsom sin uppfattning, att det framlagda lagförslaget icke är ägnat att läggas till grund för en lagstiftning i ämnet. Den av de sakkunniga föreslagna näringsfrihetsnämnden finner hovrätten icke kunna anses vara något lämpligt organ för handhavande av de utomordentligt svåra och viktiga uppgifter, som enligt förslaget tillägges nämnden. Det är framför allt nämndens funktion att meddela förelägganden, som hovrätten finner uppenbart olämplig. Hovrätten betonar i detta sammanhang, att ett oskickligt ingripande mot näringslivet ju kan ha de allvarligaste följder för samhällsekonomien.

Lantbruksstyrelsen finner lagutkastet i vissa avseenden avfattat på sådant sätt, att svårigheter måste uppkomma vid tillämpningen ej minst på grund av att i flera fall bristande överensstämmelse synes föreligga mellan lagtext och motiv. I följd härav skulle det, anför styrelsen, även för fullt lojala näringsidkare bli svårt att få full klarhet om lagtextens innebörd liksom objektiva hållpunkter för bedömande av vad som ur samhällets synpunkt kan anses berättigat eller befogat.

Från flera håll inom näringslivet uttalas farhågor för att lagstiftningens utformning kan föranleda r ä t t s o s ä k e r h e t och g o d t y c k e vid tillämpningen.

Stockholms handelskammare anför:

Den utformning som lagstiftningen sålunda givits har — — — kommit att medföra större osäkerhet och olägenheter och även orättvisor än vad som blivit följden om vissa särskilda slag av konkurrensbegränsning generellt förbjudits. Eftersom lagstiftningen är avsedd att kunna användas på varje företeelse, som kan karakteriseras som konkurrensbegränsning, ha förutsättningarna för ingripande blivit ytterst allmänt angivna. Även om i lagförslagets 1 § gjorts ett försök att konkretisera begreppet »samhällsskadlighet», har denna konkretion fått en så allmän innebörd, att det icke är möjligt att med någon grad av säkerhet objektivt avgöra, när förutsättningar för ingripande äro för handen. Den reella innebörden av den föreslagna lagen måste anses vara, att den ger den övervakande myndigheten en generell och oinskränkt befogenhet att upptaga konkurrensbegränsande företeelser till behandling och efter rent subjektiv bedömning av verkningarna ur »allmän» synpunkt utfärda de i lagen stipulerade, med straff sanktionerade förelägganden.

Om en rättslig reglering av de konkurrensbegränsande företeelserna skall ifrågakomma, måste enligt handelskammarens mening därav i varje fall krävas, att den ger de myndigheter som skola tillämpa lagreglerna fasta riktlinjer för avgörandena. Det är lagstiftarens sak att göra de grundläggande värderingarna, icke de rättstillämpande myndigheternas. Särskilt angeläget är detta, då motsättningarna avse olika samhällsgruppers mot varandra stridande intressen.

Bedömningen av viss konkurrensbegränsning avses omfatta icke blott en prövning av om den medför skadliga konsekvenser i förhållande till den eller de personer eller grupper av företagare, gentemot vilka åtgärden direkt riktats, utan även en avvägning av om denna eventuellt skadliga effekt kan uppvägas av den vinst som kan uppkomma för andra företagare eller grupper av företagare samt slutligen i vad mån denna vinst kommer konsumen-

terna till godo. Samverkan kan bedömas medföra fördelar på kort sikt men på längre sikt vara ägnad att leda till minskad effektivitet inom näringslivet. I andra fall kan ett motsatt förhållande vara fallet. Korsningar mellan dessa olika alternativ äro också möjliga. Det är enligt handelskammarens mening alldeles uppenbart, att den slutliga avvägningen blir beroende på vilken samhällsåskådning och vilken uppfattning om syftet med och den lämpligaste formen för utövande av näringsverksamhet, som företrädas av de personer som vid varje tillfälle ha att avgöra dessa frågor. Redan det förhållandet, att samtliga företrädare för det enskilda näringslivet inom de sakkunniga tagit avstånd från så gott som alla majoritetens allmänna bedömanden av samhällsskadligheten hos skilda i betänkandet upptagna former av konkurrensbegränsning, bekräftar denna handelskammarens uppfattning.

Även flertalet övriga handelskammare framhåller liknande synpunkter. *Handelskammaren i Örebro* betonar att de maktbefogenheter, som enligt förslaget tillagts näringsfrihetsnämnden, lämnar denna vidsträckta möjligheter att dirigera näringslivet mot allt annat än fria banor. Kammaren anför vidare:

Det är i och för sig olyckligt att det organ, som är huvudsakligen avsett att förhandlingsvägen vinna åsyftat resultat, skall utrustas med befogenheter att även utöva i realiteten dömande funktioner. Dessutom ger utformningen av den av majoriteten förordade lagtexten såsom sådan skäl till mycket starka betänkligheter. Man torde utan överdrift kunna våga påståendet, att de presumtionsregler, som här utformats, och de straffsanktioner, som knutits till den i vaga och obestämda ordalag hållna lagtexten, där huvudvikten ligger vid lagtolkarens subjektiva omdöme, föga passa in i vår eller över huvud västerländsk rättsuppfattning.

Handelskammaren i Sundsvall befarar, att näringsfrihetsnämnden skall komma till olika slutsatser vid olika tidpunkter, beroende dels på att dess sammansättning troligen kommer att variera och dels på att nämndledamöterna vid sin bedömning lätt kan påverkas av mer eller mindre tillfälliga idéströmningar.

Sveriges grossistförbund anför:

Icke minst på föreliggande komplicerade område med så starkt divergerande uppfattningar inom olika samhällsgrupper måste man i en lag fordra preciserade regler för lagens tillämpning. Såsom lagstiftningen utformats, bli företagarna hänvisade till ett subjektivt bedömande från nämndens sida, vilket måste skapa osäkerhet och risker för rättslöshet. Man kan icke heller komma ifrån, att rent politiska överväganden och vederbörandes subjektiva uppfattning av samhällsintresset måste bli avgörande vid bedömandet.

Sveriges köpmannaförbund finner ett djupt oroande drag i lagförslagets tekniska uppbyggnad ligga i den föreslagna skälighetsprövningen av varje särskilt fall samt anför:

Rent ytligt sett kan till förmån för tillämpande av en sådan individuell skälighetsprövning sägas, att den kan ta hänsyn till varje avtal för sig och de särskilda omständigheter, som kännetecknа dess verkningar. Men denna fördel uppväges icke av de mycket stora nackdelar prövningsmetoden medför. — — — En lagstiftning byggd på den av majoriteten föreslagna prövningsmetoden måste — — — — vålla stor osäkerhet vid tillämpningen och för

företagarna innebära svårigheter att bedöma hållbarheten hos vidtagna åtgärder och planera för framtiden. Rättsosäkerhet och godtycke komme att följa i systemets spår.

Svenska bankföreningen anför:

Att i den föreslagna nämndens hand lägga avgörandet, huruvida en viss konkurrensbegränsande åtgärd är »samhällsskadlig» eller icke, innebär en utomordentlig fara för osäkerhet i tillämpningen. Visserligen innehåller lagförslaget vissa definitioner på vad som skall anses såsom »samhällsskadlig verkan», men dessa definitioner äro så vida och vaga, att allt efter allmän samhällsuppfattning eller rent personliga värderingar snart sagt varje konkurrensbegränsande åtgärd kan hänföras dit. — — — Under en så elastisk begreppsbeskrivning kunna med god vilja inrymmas så gott som alla företeelser med konkurrensbegränsande syfte, de må för parterna själva te sig aldrig så oskyldiga. Till yttermera visso uppställas vissa legala presumtioner för att en samhällsskadlig verkan uppstår, och dessa presumtioner omfatta praktiskt taget alla aktuella fall av konkurrensbegränsning. Det åligger således näringsidkaren att bevisa, att samhällsskadlighet i lagens mening icke föreligger; en bevisning som i de flesta fall torde var ogörligt att på ett bindande sätt fullgöra. Att ett på sådant sätt upplagt processförfarande skulle medföra en allmän rättsosäkerhet på detta område synes vara uppenbart.

Sveriges hantverks- och småindustriorganisation anlägger liknande synpunkter.

Åhlén & Holm AB anser att den lösning, som de sakkunniga föreslagit, är synnerligen betänklig ur synpunkten av intresset att upprätthålla fri konkurrens. Bolaget anför bland annat:

Bakom betänkandets mångordighet ligger hela tiden den olyckliga tanken att det skulle finnas någon sorts kriterier med vars hjälp man skulle kunna skilja mellan »goda» och »dåliga» karteller, d. v. s. fastställa vissa former av kartellsamarbete som i det enskilda fallet är skadliga ur allmän synpunkt och vissa som skulle kunna betraktas som nyttiga. Man ser kartellerna som en sorts lämplighetsfråga, som kan avgöras genom en bedömning av skäl för och emot i varje enskilt fall för sig. Det förefaller emellertid oss som om utredningen själv med full evidens gjort uppenbart, att det saknas verkliga hållpunkter för en sådan bedömning. Sett på kort sikt torde väl en kartell ofta medföra fördelar även ur allmänna synpunkter, medan däremot de långsiktiga skadeverkningarna av den uteblivna konkurrensen, i form av konservering av det bestående, hindrad självförnyelse, hämmade utvecklingsmöjligheter och utestängd nytillkommande konkurrens, är betydligt svårare att mäta. Enligt vår uppfattning finns det endast en måttstock, med vars hjälp man skulle kunna avgöra, om en kartell är skadlig eller inte och det är att låta företagen passera konkurrensens renande skärseld. Vi betvivlar att ett ämbetsverk, det må ha tillgång till än så kvalificerad personal, skulle utgöra någon lämplig ersättare härför. Vi anser det vara ett absolut ofrånkomligt krav på en lagstiftning på detta område, att företagarna på förhand verkligen genom lagens klara ord kan skaffa sig kunskap om vad som är tillåtet och vad som är förbjudet.

Sveriges lantbruksförbund varnar för de oförutsedda konsekvenser, som kan uppstå om man försöker i en enda lag generellt täcka så vitt skilda och

svårbedömbara företeelser som monopol, karteller, bruttopriser, diskrimination m. m., bestämma dessa begrepps relation till begreppet samhällsskadlighet och anvisa lämpliga botemedel. Förbundet anser, att lagen genom sin generella utformning kan befaras i vissa avseenden bli tillämpad i enlighet med klara ordalag men på sätt som med rätta kan tolkas såsom eftergift för vissa gruppers intressen eller vissa tillfälliga stämningar bland medborgarna.

Riksförbundet Landsbygdens folk (RLF) anser sig icke kunna tillstyrka lagförslaget i fråga om vare sig de materiella bestämmelserna eller organisationen. Förbundet anför härom:

Förslaget har i stor utsträckning givits en sådan karaktär, att det skall ankomma på den föreslagna näringsfrihetsnämnden att från fall till fall avgöra, huruvida ett visst förhållande är att betrakta såsom övervägande samhällsskadligt eller icke. Det måste betraktas såsom synnerligen otillfredsställande, att näringslivet och de enskilda företagarna icke med någorlunda säkerhet på förhand skola kunna bedöma, inom vilka gränser de få bedriva sin verksamhet utan ingripanden från en myndighets sida. Den vaga och tänjbara utformningen av lagstiftningen kan befaras medföra en känsla av rättsosäkerhet i all synnerhet som det föreslagna övervakningsorganet i praktiken får en karaktär av på en gång motpart och dömande organ. Vad särskilt jordbruket beträffar har visserligen av såväl utredningsmajoritet som minoritet klart understrukits den särställning, som under alla förhållanden måste tillkomma jordbruket och dess organisationer till följd av jordbruksregleringens utformning, men utformningen av lagreglerna synes lämna rum för en tillämpning av lagstiftningen, som går helt utanför dess syfte och kan tänkas komma att träffa förhållanden, som i det allmänna medvetandet framstå såsom fullt oantastliga.

De myndigheter och organisationer, som ställer sig avvisande till den föreslagna lagstiftningen, har olika meningar angående den väg man bör gå om ytterligare lagstiftningsåtgärder skulle anses erforderliga.

Svea hovrätt hävdar att — sedan statsmakterna tagit ställning till frågan huruvida ytterligare lagstiftningsåtgärder är påkallade och därvid till äventyrs funnit sådana åtgärder omedelbart behövliga — frågan hur denna lagstiftning skall utformas bör göras till föremål för förnyad och mera ingående utredning. I nuvarande läge förklarar sig hovrätten icke kunna taga bestämd ställning till frågan om den lagstiftningsmetod, som är mest ändamålsenlig, och framhåller att för en lagstiftning, som i syfte att upprätthålla fri konkurrens inskränker rådande avtalsfrihet, olika alternativ erbjuder sig. Hovrätten anför härom:

Valet mellan dessa alternativ blir i första hand beroende av lagstiftningens större eller mindre omfattning. Om lagstiftningen begränsas till att avse bestämda företeelser, som anses skadliga, kunna dessa omedelbart beskrivas i lagtexten. Vill man däremot med lagen nå allehanda företeelser inom näringslivet, vilka blott skola beivras om och i den mån de i det särskilda fallet visat sig medföra ogynnsamma verkningar, måste rekvisiten avfattas i allmänna ordalag. Sannolikt blir det då också nödvändigt att föreskriva, att prövning skall ske av varje särskilt fall, innan lagstiftningens sanktionssystem får träda i tillämpning. — — —

Det alternativ, som får anses ligga närmast till hands, är att utforma en lagstiftning av principiellt samma typ som lagen med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens, d. v. s. att införa regler, i vilka noggrant beskrivna förfaranden kriminaliserats. På detta sätt skulle lagstiftaren åtkomma de verkligt allvarliga missbruken och säkerligen också hindra en utveckling i försämrande riktning. De sakkunniga ha avböjt denna metod främst av det skälet att brottbeskrivningarna icke skulle kunna få sådan konkretion, att tolkning under straffansvar skäligen finge åläggas näringsidkarna. Möjligheten att in concreto kriminalisera sådana extrema former av konkurrensbegränsning, som man vill bekämpa, synes dock vara förtjänt av närmare undersökning. — — — De civilrättsliga konsekvenserna vid ingripandet bliva lättare att överblicka om denna metod begagnas. — — —

En möjlighet, som ofta användes på andra områden, vore att tillämpa ett tillståndssystem, exempelvis så utformat, att alla konkurrensbegränsande överenskommelser skulle anmälas hos myndighet och att de bleve giltiga, endast om de godkänts eller eventuellt icke blivit föremål för erinran inom viss tid.

Även *Sveriges industriförbund* inskärper att om utvecklingen blir sådan, att kravet på en skärpt lagstiftning framdeles icke med fog kan avvisas, lagstiftningsfrågan bör tagas upp till förnyat och förutsättningslöst övervägande. Därvid måste det med hänsyn till problemens invecklade juridiska natur oundgängligen krävas, att lagstiftningsfrågan blir ingående undersökt av en utredningskommitté, som förfogar över högt kvalificerad juridisk sakkunskap.

Sveriges husmodersföreningars riksförbund uttalar sig likaledes för förnyad utredning angående vilken form lagstiftningen bör få.

I vissa yttranden förordas, att man i allt väsentligt skall sätta sin lit till förhandlingslinjen. Olika uppfattningar gör sig gällande om den närmare utformningen av förhandlingsförfarandet.

Sveriges grossistförbund föreslår att särskilda statliga kommittéer tillsättes för överarbetning och eventuell komplettering av monopolutredningsbyråns undersökningar och med uppgift att träda i förhandling med avtalsparterna i syfte att träffa anordningar för en ökad konkurrens. Specialundersökningarna bör därvid, framhåller förbundet, inriktas icke blott på det enskilda näringslivet utan även på offentliga regleringar, på arbetsmarknadens förhållanden och även på konkurrensregleringarna inom jordbruksområdet. Man skulle, hävdar förbundet, vid ett dylikt förfaringssätt kunna bygga på den samförståndslösning, som uppnåddes vid tillkomsten av 1946 års lag, med den därav följande väsentliga fördelen, att man då borde kunna räkna med näringslivets förståelse och positiva medverkan. En lösning enligt detta förslag — d. v. s. en kombination av offentliggörande av konkurrensbegränsande företeelser, specialutredningar, statliga kommittéer och näringslivets egen självsaneringsverksamhet — bör enligt förbundets uppfattning ge vida bättre resultat än en mot näringslivets bestämda uppfattning genomförd tvångslagstiftning.

Hovrätten för Västra Sverige förordar att monopolutredningsbyrån utbygges med ett förhandlingsorgan. Hovrätten anför:

Därest hovrätten skulle våga uttala något positivt i frågan om de statliga åtgärder, som borde vidtagas mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning, skulle hovrätten vara benägen att förorda, att kommerskollegii monopolutredningsbyrå förses med ett förhandlingsorgan och erhåller en vidgad befogenhet att förhandla med företagen inom näringslivet, samt att såsom tredje led i byråns verksamhet normalt skulle ingå anmälan till Kungl. Maj:t av ärenden, i vilka förhandling skett, utan att påstådda missförhållanden kunnat undanröjas genom överenskommelser. Det bör därefter bli Kungl. Maj:ts angelägenhet att — med hjälp av den utredningsapparat, som står Kungl. Maj:t till buds — i varje särskilt fall komma till rätta med det föreliggande spörsmålet. Vanligen torde läget vara sådant, att riksdagens medverkan är erforderlig, för att man skall råda bot på det missförhållande, som anses råda. Först sedan man, genom ingripande på sådan väg, i konkreta fall vunnit ökade insikter angående verkningarna härav å samhällsekonomien samt om lämpligheten av dylika ingripanden ur andra synpunkter, bör, om så visar sig nödvändigt, ifrågakomma att åt statlig myndighet giva generella maktbefogenheter av det slag, som de sakkunniga förordat. Därest en utbyggnad av monopolutredningsbyrån skulle ske i den omfattning, som nyss förutsatts, torde böra övervägas att utbryta byrån ur kommerskollegium och låta byrån få en självständig ställning.

Även *statskontoret* förordar att det ytterligare undersökes, om icke vissa förhandlingsbefogenheter kunde tillerkännas monopolutredningsbyrån. *Handelskammaren i Luleå* anser, att en näringsfrihetsnämnd kanske kan behöva inrättas som förhandlande organ, men vill i dylikt fall förorda att det först överväges, om icke dessa förhandlingar kan skötas av monopolutredningsbyrån; det är ju dess personal, som har den bästa kunskapen om de förhållanden, varom förhandlingarna skall ske.

Stockholms handelskammare förklarar att det givetvis är möjligt att komplettera den nu tillämpade övervakningen med något slag av offentlig förhandling, som åsyftar modifiering eller hävande av konkurrensbegränsande avtal. Enligt kammaren bör förhandlingarna i så fall icke åvila monopolutredningsbyrån utan en fristående myndighet, möjligen kommerskollegium. *Handelskammaren i Visby* förordar att, om Kungl. Maj:t på grundval av en utav monopolutredningsbyrån gjord specialundersökning skulle finna förhållandena i det undersökta fallet icke tillfredsställande, det innan beslut om ingripande av mera allvarlig natur fattas borde uppdragas åt en förlikningskommission, måhända av permanent karaktär, att upptaga förhandlingar med vederbörande företag eller sammanslutning. Handelskammaren framhåller, att i dylikt fall icke skulle erfordras någon mera i detalj utformad definition av begreppet samhällsskadlig konkurrensbegränsning, utan att man skulle kunna nöja sig med en mera allmänt hållen definition.

Handelskammaren i Norrköping och *Sveriges redareförening* uttalar sin anslutning till ett förslag av chefen för Sveriges industriförbunds kartellbyrå, Arne Irsten, om undanröjande av konkurrensbegränsningar genom samarbete mellan monopolutredningsbyrån och näringslivets konkurrensnämnd.

Förbud mot vissa direkt i lagstiftningen såsom samhällsskadliga angivna förfaranden i konkurrensbegränsande syfte (särskilda generella förbud) förordas av *handelskamrarna i Göteborg, Gävle, Sundsvall* och *Luleå, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation, Svenska bankföreningen, Riksförbundet Landsbygdens folk* (RLF), *Åhlén & Holms AB* samt *Svenska reklamförbundet.* Några av dem framhåller uttryckligen att en sådan lagstiftning bör handhavas av de allmänna domstolarna. Det förutsättes allmänt, att genomförandet av en lagstiftning av denna art kräver ytterligare utredningsarbete. *Svenska bankföreningen* framhåller särskilt, att det är ett oeftergivligt villkor, att framstående juridisk sakkunskap därvid får göra sig gällande. Det betonas också av flertalet, att en lagstiftning av denna art endast bör komma till stånd, sedan det visat sig, att den nuvarande lagstiftningen och på grundval därav vidtagna frivilliga åtgärder icke lett till resultat.

En avvisande hållning även gentemot en lagstiftning av den sålunda angivna typen intages däremot av Sveriges grossistförbund och Sveriges köpmannaförbund.

Sveriges grossistförbund anför:

Av olika skäl avstyrka vi i nuvarande läge även en på detta sätt utformad lagstiftning. Med hänsyn till den ringa kännedom vi ha om konkurrensbegränsningarnas verkningar, finnes i dag näppeligen någon möjlighet att utskilja vissa företeelser, som äro klart samhällsskadliga och därför böra förbjudas. Även om enstaka sådana kunde påvisas, skulle det för övrigt te sig stötande att på detta sätt fördöma vissa åtgärder men låta andra kanske vida mera samhällsskadliga gå fria från en lagstiftning.

Sveriges köpmannaförbund yttrar:

Sannolikt komme en sådan lag att tillgodose rättssäkerheten på ett bättre sätt än en lag enligt det av de sakkunniga föreslagna alternativet. Men det torde komma att bjuda hart när oöverstigliga svårigheter att finna klara och motsägelsefria definitioner på de avtal, som skulle förbjudas. I varje fall fordras en vida bättre kännedom om i vårt land förekommande avtal och deras verkningar än den vi tills vidare äga.

Särskild lagstiftning till skydd för näringsfrihetens princip och den enskildes fria rätt till näringsutövning har ifrågasatts av *Stockholms handelskammare,* som anför:

Handelskammaren har underkänt majoritetens ståndpunkt, att ett konkurrensbegränsande samarbete skulle kunna rättsligt prövas ur synpunkten av dess större eller mindre grad av »samhällsskadlighet» med hänsyn till de i varje särskilt fall uppkommande verkningarna. Ett ur principiella synpunkter helt annat spörsmål är, om samarbetet fått sådana konsekvenser ur näringsfrihetens synpunkt, att på grund härav åtgärder i ett eller annat hänseende te sig påkallade. Näringsfrihetsprincipen åberopas visserligen i olika sammanhang även av de sakkunniga som motiv för deras förslag, men endast sekundärt. Och i andra hänseenden — — — har näringsfriheten helt skjutits åt sidan av huvudmotivet, nämligen konkurrensbegränsningarnas verkningar »ur allmän synpunkt». Det är i själva verket obestridligt att samverkan — liksom på sitt sätt själva konkurrensen — under stundom

tagit sig med hänsyn till rättsmedvetandet stötande uttryck eller i varje fall lett till att den enskilde näringsidkarens ekonomiska rörelsefrihet kringskurits på ett sätt, som måste anses vara otillfredsställande ur principiell synpunkt. Liksom lagstiftaren redan genom lagen mot illojal konkurrens ingripit, då konkurrensen gått längre än vad som anses vara godtagbart, bör det givetvis icke vara uteslutet att ingripa även mot dylika faktiska yttringar av konkurrensbegränsning. Den reaktion, som uppkommit mot konkurrensbegränsningar, torde — icke minst inom näringslivet självt — ofta ha föranletts av att de uppfattats som inskränkningar i den personliga friheten. Det kan därför ifrågasättas, om icke konkurrensbegränsningsproblemet, även om det därigenom får en avsevärt mer begränsad innebörd, skulle kunna rättsligt angripas just med hänsyn till dess inverkan på den personliga friheten. I fråga om sådana metoder för konkurrensbegränsande samarbete, som kunna vara ägnade att medföra för den enskilde individens ekonomiska rörelsefrihet uppenbart stötande konsekvenser, kan således ifrågasättas rätt för domstol att efter prövning i varje särskilt fall förordna om modifiering eller upphävande.

Att själva metoderna på konkurrensbegränsningen borde kunna angripas, hävdade redan 1936 års näringsorganisationssakkunniga, som ifrågasatte, huruvida icke vissa slag av konkurrensmetoder skulle förbjudas, exempelvis bojkott, exklusivavtal och prisdifferentiering. Till denna ståndpunkt synes även kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering ha anslutit sig. Frågan om lagstiftningsåtgärder på detta område böra och kunna genomföras måste emellertid bli beroende på ytterligare utredningar, vilka i så fall med hänsyn till hithörande spörsmåls ytterst komplicerade natur enligt handelskammarens mening måste anförtros åt högt kvalificerade jurister.

Departementschefen.

Då man övervägt de olika linjer, efter vilka en lagstiftning mot konkurrensbegränsning kan utformas, har de sakkunniga, som förut nämnts, avböjt tanken att stadga direkt förbud med ty åtföljande straff. Man vill ju endast komma åt sådana konkurrensbegränsningar, som har skadlig verkan, och det anses möta för stora svårigheter att utforma ett förbud, som tydligt träffar just fallen med skadlig verkan och inga andra. Ej ens om en kriminalisering inskränktes till vissa huvudgrupper av konkurrensbegränsningar med sådan verkan, har det ansetts tekniskt genomförbart att vinna en säker och för den enskilde företagaren lätt iakttagbar gräns mellan straffbelagda konkurrensbegränsningar och tillåtna sådana.

Å andra sidan har de sakkunniga allvarligt övervägt, huruvida det ej skulle vara möjligt att gå fram helt på frivillighetens väg och alltså ej införa de lagbestämmelser om tvingande förelägganden som slutligen upptagits i deras förslag. Detta skulle kunna ske genom att den nuvarande registrerings- och utredningslagen kompletterades med lagregler, varigenom en offentligen reglerad förhandlingsprocedur komme till stånd. Man skulle då ha ett statsorgan med uppgift att först efter vissa grunder bedöma verkningarna av olika konkurrensbegränsningar och sedan i fall, där verkningarna befunnits samhällsskadliga, enbart genom förhandling söka undanröja dessa verkningar.

När de sakkunniga, trots de obestridliga fördelarna med en lagstiftning av denna typ, ej funnit sig kunna stanna härvid, har det väsentligen berott på att lösningen ansetts förutsätta en någorlunda gemensam uppfattning statsmakterna och näringslivet emellan beträffande frågan, när skadlig verkan ur samhällelig synpunkt skall anses vara för handen. Under sina överläggningar med olika företrädare för näringslivet har de sakkunniga funnit det omöjligt att vinna någon enighet i detta hänseende. Eftersom den angivna förutsättningen sålunda icke förelegat, har de ansett ofrånkomligt, att man inför en lagstiftning med tvingande bestämmelser.

Från angivna utgångspunkter har de sakkunniga funnit den lämpligaste formen för en lagstiftning vara att kombinera ett förhandlingsförfarande av den typ, som förut antytts, med möjlighet för det underhandlande organet att, om förhandlingarna ej leder till resultat, förelägga vederbörande att häva eller modifiera konkurrensbegränsningen i fråga. I den föreslagna lagstiftningen åligger det i enlighet härmed ett särskilt organ, benämnt näringsfrihetsnämnden, att i fråga om konkurrensbegränsningar, som bringas under nämndens prövning, *först* bedöma om skadlig verkan är för handen, *därefter*, om så anses vara fallet, genom förhandling söka undanröja skadan samt *slutligen*, om förhandlingen icke ger resultat, meddela tvingande föreläggande med syfte att avlägsna de skadliga verkningarna. Underlåtenhet att rätta sig efter nämndens förelägganden är straffbelagd. Kan den skadliga verkan icke hävas med hjälp av de befogenheter, som sålunda står till buds, åligger det nämnden att anmäla förhållandet till Kungl. Maj:t i offentlig skrivelse. Ärendet är då, om man vill vidtaga sådana särskilda åtgärder från statsmakternas sida som avsetts i förarbetena till 1946 års lag, så långt möjligt förberett härför. Genom förfarandet inför nämnden och nämndens skrivelse kommer vidare i dylika fall offentlighetens ljus att med särskild skärpa riktas mot området. Över nämndens beslut skall enligt förslaget besvär få anföras hos regeringsrätten. Straff för underlåtenhet att ställa sig nämndens förelägganden till efterrättelse skall utdömas av allmän domstol.

De samhälleliga intressena skulle enligt förslaget inför näringsfrihetsnämnden bevakas av en ombudsman för näringsfrihetsfrågor, som har tänkts få en ställning, i huvudsak motsvarande den som åklagaren intager vid en domstol. På ombudsmannen skall i allmänhet ankomma att taga initiativ till ingripanden, ehuru det dock skall stå öppet även för företagare och sammanslutningar av konsumenter eller löntagare att bringa ärenden under nämndens prövning. Erforderliga utredningar och undersökningar tänkes enligt förslaget utförda av monopolutredningsbyrån (respektive bank- och fondinspektionen samt försäkringsinspektionen); byrån skall alltjämt ha att föra kartellregistret.

Nämndens behörighet att ingripa har enligt de sakkunnigas förslag begränsats till tre huvudgrupper av konkurrensbegränsningar, nämligen 1) då ett företag eller en grupp av sinsemellan osjälvständiga företag svarar för en betydande del av företagsamheten inom visst område (monopolistfallet),

2) då två eller flera juridiskt och affärsmässigt självständiga företag samverkar på grund av avtal eller eljest i tyst samförstånd tillämpar gemensamt förfarande (kartellfallet) samt 3) då en företagare i sin försäljningsverksamhet bestämmer det lägsta pris, som får tillämpas vid återförsäljning av varan (bruttoprisfallet).

I princip skall enligt förslaget ingripande endast äga rum då det i det särskilda fallet visats, att konkurrensbegränsningen föranleder skadlig verkan. Emellertid har de sakkunniga beträffande tre betydande grupper av konkurrensbegränsningar funnit anledning föreslå att skadlig verkan skall anses föreligga, såframt ej på utredning grundade skäl finnes för motsatt antagande (legal presumtion för skadlig verkan). De konkurrensbegränsningar som omfattas av den föreslagna presumtionsregeln är följande: 1) då företag, som är att hänföra under monopolistfallet, i sin försäljningsverksamhet missgynnar vissa företagare, 2) då kartellsamarbete eller i tyst samförstånd tillämpat gemensamt förfarande avser prissättning, avgivande av anbud, uppdelning av marknad eller missgynnande av vissa företagare samt 3) då företagare bestämmer lägsta återförsäljningspriser för sina varor (= bruttoprissystem).

I betänkandet har särskilt inskärpts att näringsfrihetsnämndens verksamhet skall gå ut på att åstadkomma fri konkurrens. För att förhindra att förelägganden användes i prisreglerande syfte har nämndens befogenhet att meddela förelägganden enligt förslaget begränsats till att avse vissa angivna typfall. Emellertid har förordats att prisregleringsbeslut skulle få meddelas beträffande ensamföretagare; här tänkes nämnden under vissa förutsättningar få genomföra en tidsbegränsad priskontroll.

Reservanterna har avvisat en lagstiftning av den art, som föreslagits av de sakkunniga, och icke heller ansett sig kunna godtaga lagens tekniska utformning. De har särskilt framhållit, att departementschefen i propositionen rörande 1946 års lag uttalat, att frågor om åtgärder mot konkurrensbegränsning i enskilda fall borde avgöras av statsmakterna och icke av en underordnad myndighet. Skulle en lagstiftning framdeles bli erforderlig, bör enligt reservanternas uppfattning i första hand en förhandlingslinje utan tvingande lagbestämmelser väljas; därvid kunde monopolutredningsbyrån anförtros förhandlingsuppgiften. Alternativt föreslår reservanterna att lagstiftningen ges en utformning, som anknyter till den bestående rättsordningen, med de allmänna domstolarna som ansvariga för lagtillämpningen.

Herr Gillberg finner likaledes den föreslagna lagen otillfredsställande. Även ett lagstadgat förhandlingsförfarande utan tvingande bestämmelser anses av honom olämpligt. I stället förordar han en förbudslagstiftning av mera begränsad art. Lagen bör sålunda rikta sig mot särskilt angivna slag av klart samhällsskadlig konkurrensbegränsning, som skulle vara belagda med straff. Lagstiftningens handhavande bör anförtros de allmänna domstolarna, ehuru behörigheten att upptaga målen i första instans av lämplighetsskäl inskränkes till rådhusrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Praktiskt taget alla myndigheter och organisationer, som anser behov fin-

nas av en vidgad lagstiftning mot skadlig konkurrensbegränsning, har också ställt sig positiva till den allmänna utformningen av de sakkunnigas förslag. Några av dem — Kooperativa förbundet, Landsorganisationen och Tjänstemännens centralorganisation — har dock ifrågasatt en skärpning av förslaget i den riktning att vissa former av konkurrensbegränsning bli generellt förbjudna. Kommerskollegium har däremot för sin del förordat, att bestämmelserna om tvingande förelägganden får utgå och att lagstiftningen sålunda begränsas till att avse ett lagstadgat förhandlingsförfarande; detta tänkes i stort sett anordnat på grundval av de värderingar och efter de riktlinjer, som angivits av de sakkunniga.

Det enskilda näringslivets riksorganisationer bildar å andra sidan i sina remissvar en nästan obruten front mot de sakkunnigas lagförslag. En kritisk hållning intar också vissa statliga myndigheter — däribland Svea hovrätt och hovrätten för Västra Sverige — samt de övriga organisationer, som ställt sig avvisande till tanken på en utvidgad lagstiftning. Svea hovrätt har för sin del särskilt framhållit att den föreslagna lagen måste anses utgöra ett avsteg från den hittills tillämpade lagstiftningsprincipen, att begränsningar av avtalsfriheten bör avse tydligt angivna fall. Bedömningen av konkurrensbegränsningar bör enligt hovrättens mening icke heller, såsom de sakkunniga föreslagit, ske i ett kvasijudiciellt förfarande, där tillämpningen av vissa presumtionsregler ofta kan bli utslagsgivande. Hovrätten har vidare anmärkt på att de civilrättsliga verkningarna av föreläggandena icke närmare utretts av de sakkunniga. Flertalet av det enskilda näringslivets organisationer fruktar att den föreslagna lagstiftningen skulle ge anledning till rättsosäkerhet och godtycke.

Inom den grupp remissmyndigheter, som avvisar de sakkunnigas förslag, har flera olika uppfattningar kommit till uttryck i frågan hur en skärpt lagstiftning bör utformas, om en sådan ändå kommer till stånd. Två huvudmeningar gör sig främst gällande. Enligt den ena bör lagen upptaga generella förbud mot vissa arter av konkurrensbegränsande förfaranden, vilka bedömes såsom skadliga. Enligt den andra meningen bör man i första hand pröva den av de sakkunniga diskuterade förhandlingslinjen utan tvingande bestämmelser. Olika förslag har därvid framförts angående förhandlingsförfarandets närmare utformning.

För min del vill jag till en början erinra om att nyetableringssakkunniga karakteriserat ett legalt värderings- och förhandlingsförfarande som ett logiskt andra utbyggnadsskede av 1946 års lagstiftning. Då de avböjt att stanna vid detta mindre långtgående alternativ har motiveringen främst varit, att det saknades en någorlunda gemensam uppfattning om värderingen av de skadliga verkningar, som är förbundna med olika former av konkurrensbegränsning; en ren förhandlingslinje — utan tvångsmedel — skulle därför ej bli effektiv. Härtill må anmärkas att en lagstiftning, som endast grundas på ett värderings- och förhandlingsförfarande, självfallet icke kan bli effektiv i den meningen att man med dess hjälp kan undanröja all konkurrens-

begränsning med skadlig verkan. Å andra sidan är det uppenbart att även en lagstiftning av denna typ ger en väsentligt starkare effekt än nu gällande lag.

Till stöd för tanken att här iakttaga en viss återhållsamhet må till en början allmänt erinras, att man rör sig på ett synnerligen vanskligt lagstiftningsområde, där beprövade och riktiga befunna förebilder i det hela saknas, detta både materiellt och rent tekniskt sett. Lagstiftning mot konkurrensbegränsningar har visserligen kommit till stånd i ett flertal länder med förhållanden liknande eller ej alltför olika de svenska, men man kan knappast påstå att någon av dessa lagar visat sig utgöra den odisputabelt riktiga lösningen. En sådan omständighet bör visserligen icke få åberopas som motiv för att lämna konstaterade missförhållanden inom ett betydelsefullt samhällsområde utan åtgärd, men den utgör enligt min mening ett tungt vägande skäl att vid valet mellan flera lösningar välja en utväg som — samtidigt som den skapar möjlighet till en allsidig undersökning och bedömning i offentlighetens ljus av olika konkurrensbegränsningsfall — i det hela håller frågan om tvångsmässigt ingripande öppen för senare övervägande. Från dessa utgångspunkter har jag kommit till den slutsatsen att man för närvarande bör begränsa sig till att införa ett lagstadgat värderings- och förhandlingsförfarande, detta dock på ett par punkter kompletterat med direkt förbud mot vissa mera stötande former av konkurrensbegränsning.

Framhållas må ytterligare att en lagstiftning, där ett reglerat värderings- och förhandlingsförfarande utgör huvudmomentet, mera synes ägnad att knyta an till det redan pågående värdefulla arbetet mot skadlig konkurrensbegränsning — särskilt näringslivets s. k. självsanering — än en lagstiftning där tvångsmässigheten reellt överväger. Med den av mig antydda lösningen synes goda utsikter vara för handen för ett positivt samarbete mellan statsmakterna och det enskilda näringslivet till undanröjande av skadliga konkurrensbegränsningar. Härpå tyder att vid förhandlingar, som under vintern 1952—53 inom handelsdepartementet förts med företrädare för det enskilda näringslivets riksorganisationer inom detaljhandeln, grosshandeln, hantverket, industrien och jordbruksnäringen, överensstämmelse i väsentliga stycken konstaterats i fråga om värderingen av olika konkurrensbegränsningar. De sakkunnigas främsta skäl mot att stanna vid en förhandlingslagstiftning, den bristande enigheten i värderingsfrågan, synes därför i dagens läge icke äga samma styrka som tidigare.

Som ett praktiskt skäl för tanken att nu stanna vid ett mera begränsat alternativ må vidare erinras om kommerskollegiets påpekande, att tillämpningen av en tvingande lagstiftning skulle komma att ställa mycket stora krav på det utredande organet, krav som organet icke så snart kan tänkas i stånd att möta; för att skapa en utredningsapparat med erforderlig kapacitet fordras nämligen enligt kollegiets mening betydligt längre tid än de sakkunniga räknat med. Icke utan skäl kan det därför ifrågasättas, om det psykologiskt vore lyckligt att omedelbart genomföra en tvingande lagstiftning, som under sin första och mest kritiska tid på grund av utred-

ningsorganets bristande kapacitet kunde vinna tillämpning endast i begränsad omfattning. Allmänhetens förväntningar på lagstiftningen skulle säkerligen i detta fall bliva högre än de omedelbara resultaten kunde tänkas motsvara. Företagare, som i anledning av vissa konkurrensbegränsande åtgärder drabbades av lagen, skulle icke utan skäl kunna anse sig orättvist behandlade i jämförelse med sådana konkurrenter, som på grund av statsorganens bristande kapacitet kunde fortsätta att tillämpa liknande konkurrensbegränsande förfaranden.

Såsom skäl mot att stanna vid en ren förhandlingslagstiftning har av de sakkunniga åberopats, att det ju med en sådan lätt kan inträffa, att vederbörande företagare utan vidare avböjer att avskaffa eller ändra en konkurrensbegränsning, trots att förhandlingsorganet funnit den klart skadlig. Att samhällsmakten alltså skulle nödgas lämna en konkurrensbegränsning utan åtgärd, som ett offentligt organ enligt vissa i lag angivna värderingsnormer funnit olämplig, måste anses stötande. Den framställda anmärkningen är även enligt min mening vägande. Emellertid är jag av den uppfattningen, att om förhandlingsorganet förmår vinna önskvärt förtroende, trycket av dess auktoritet jämte den offentlighet, som uppstår kring ett uttalande av organet, kommer att medföra att man kan påräkna att dess rekommendationer väcker gensvar. Även om lagstiftningen icke upptager bestämmelser om tvångsförelägganden, saknar statsmakterna, såsom anförts redan i förarbetena till 1946 års lag, ju ej helt möjligheter att ingripa på andra sätt. Vidare är att märka att, om vid tillämpningen av en förhandlingslagstiftning missförhållanden påvisas utan att rättelse med till buds stående medel kan vinnas, man uppenbarligen kommer att ha en fastare grundval för lagstiftningens komplettering med tvingande lagbestämmelser än i nuvarande läge. Vetskapen härom måste enligt min uppfattning likaledes verka starkt återhållande på dem, som är ansvariga för konkurrensbegränsningar, vilka av förhandlingsorganet anses skadliga.

Det har från vissa håll anmärkts, att den skälighetsbedömning av varje enskilt fall, som ingår såsom ett led i förfarandet, både enligt de sakkunnigas förslag och vid en ren förhandlingslagstiftning, innebär en svaghet. Företagarna kan under sådana förhållanden icke på förhand veta vad som är att anse såsom ej önskvärt. Jag delar uppfattningen, att det angivna förhållandet utgör en viss nackdel. Från många motståndare till nyetableringssakkunnigas förslag har nu förordats, att man i stället skulle gå vägen att uppställa generella förbud mot vissa bestämda konkurrensbegränsande förfaranden med skadlig verkan. Av dem som förordat sådana generella förbud har emellertid icke någon lämnat anvisning hur man skulle kunna utforma desamma; det är uppenbarligen ytterst vanskligt att formulera förbuden så att å ena sidan alla mera väsentliga former av skadlig konkurrensbegränsning drabbas och å andra sidan övriga konkurrensbegränsningar går fria. Liksom de sakkunniga har jag funnit det ogörligt att utforma en lagstiftning, uteslutande byggd på generella förbud, så länge man, som

i vårt land är fallet, vill undvika att träffa annan konkurrensbegränsning än sådan med skadlig verkan.

För att i någon mån tillgodose de framställda önskemålen kan det emellertid förtjäna övervägas att för några grupper av konkurrensbegränsningar, som på det stora hela kan betecknas såsom ej önskvärda, komplettera en förhandlingslagstiftning med generella förbud. Efter genomgång av utredningsmaterialet har jag emellertid endast funnit ett par fall där en kriminalisering är tillrådlig. Efterhand som tillämpningen av en förhandlingslagstiftning ger större överblick kan det måhända bli möjligt att särskilja flera fall och, om så befinnes önskvärt, göra dem till föremål för ytterligare generella förbud.

Även ur andra synpunkter innebär en komplettering av förhandlingslagstiftningen med vissa generella förbud en viss fördel. På de områden, som omfattas av de generella förbuden, blir lagstiftningen uppenbarligen mer effektiv än enligt de sakkunnigas föreläggande-linje. Värderings- och förhandlingsorganet befrias vidare här från att pröva ett kanske betydande antal fall av likartad karaktär. Därigenom ökas i motsvarande mån dess möjligheter att till granskning upptaga andra konkurrensbegränsningar.

Farhågorna för att en lagstiftning, grundad på skälighetsbedömning av enskilda fall, skall ge anledning till oklarhet och osäkerhet bör enligt min mening icke överdrivas. Med ledning av lagstiftningens motiv och de vägledande avgöranden, som inom kort torde stå till buds, bör det småningom inom vida områden bli möjligt att med tämligen stor visshet avgöra, vilka förfaranden som är att anse såsom ej önskvärda. Det bör också erinras om att även vid en lagstiftning, helt byggd på generella förbud, en rad svårbedömbara gränsfall skulle komma att uppstå. Icke minst erfarenheterna från lagtillämpningen i Amerikas förenta stater talar här sitt tydliga språk.

Det av reservanterna anförda uttalandet i propositionen rörande 1946 års lag att frågor om åtgärder mot skadliga verkningar av konkurrensbegränsning borde avgöras av statsmakterna och icke av en underordnad myndighet, synes mig icke kunna åberopas mot tanken att för detta ändamål inrätta en särskilt kvalificerad instans, som har att efter bestämda normer bedöma hithörande frågor.

På grund av de överväganden, för vilka jag här redogjort, har jag låtit inom departementet upprätta förslag till *lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet*. Förslaget, vilket torde få fogas till protokollet såsom *bilaga B*, förutsätter i motsats till de sakkunnigas lagförslag att 1946 års lag bibehålles. Av den föreslagna nya lagen föranledes en jämkning i lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar. Ett förslag till *lag angående ändrad lydelse av 20 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar* torde som *bilaga C* få fogas till protokollet.

Såsom grundval för den nya lagstiftningen har, på sätt framgår av det sagda, förhandlingslinjen godtagits. Inom denna ram ansluter sig departe-

mentsförslaget till sin allmänna uppbyggnad och på flertalet väsentliga punkter till de sakkunnigas lagförslag. En nyhet är dock att för två fall generella förbud föreslagits.

Förbuden avser bruttoprissystemet och vissa slag av anbudskarteller. I båda fallen har öppnats möjlighet till dispens från förbuden. Överträdelse av förbuden skall medföra straffansvar. Fråga härom förutsättes handlagd av de allmänna domstolarna i samma ordning som gäller för brottmål i allmänhet. Till den närmare motiveringen av förbuden och deras utformning återkommer jag i annat sammanhang.

På grunder, som Kooperativa förbundet självt i sitt yttrande antytt, har jag funnit det icke tillrådligt att följa förbundets i och för sig tänkvärda önskemål att kriminalisera försäljningsvägran av ensamföretagare. Det skulle nämligen av lätt insedda skäl bli nödvändigt att kringgärda ett dylikt förbud med många undantag och begränsningar, vilka skulle beröva förbudsbestämmelsen nödig klarhet, därför också minska dess effektivitet samt slutligen göra den mycket svårtolkad för företagarna.

Liksom enligt de sakkunnigas förslag skall enligt departementsförslaget ankomma på ett särskilt organ — i departementsförslaget benämnt *näringsfrihetsrådet* — att i fråga om konkurrensbegränsningar, som bringas under dess prövning, bedöma verkningarna samt, om dessa befinnes skadliga, genom förhandling söka häva eller modifiera desamma. Befogenhet för rådet att meddela föreläggganden upptager departementsförslaget däremot icke. Avslutas förhandling utan att skadlig verkan av konkurrensbegränsning kunnat undanröjas skall emellertid rådet, när saken finnes vara av större vikt, göra anmälan om förhållandet till Kungl. Maj:t.

De sakkunnigas förslag om inrättande av en befattning såsom ombudsman för näringsfrihetsfrågor har bibehållits i departementsförslaget. Även enligt detta skall i allmänhet ankomma på ombudsmannen att taga initiativ till förhandlingar. Erforderliga utredningar och undersökningar föreslås liksom enligt sakkunnigförslaget ankomma på kommerskollegium (monopolutredningsbyrån), respektive bank- och fondinspektionen samt försäkringsinspektionen.

Rådets behörighet att ingripa har enligt departementsförslaget bestämts på samma sätt som i sakkunnigförslaget. Departementsförslaget berättigar sålunda näringsfrihetsrådet att till prövning upptaga de två huvudgrupper av konkurrensbegränsningar, som tidigare betecknats som monopolistfallet och kartellfallet. I fråga om avgränsningen av monopolistfallet har dock genomförts en mindre inskränkning i förhållande till sakkunnigförslaget. Den tredje gruppen fall, som organet enligt de sakkunnigas förslag skulle upptaga till prövning, avsåg bruttoprisbindning. Då bruttoprisbindning enligt departementsförslaget generellt förbjudits, har denna grupp här utgått.

Ger de i ett visst ärende förebragta omständigheterna vid handen att betingelserna för förhandling är uppfyllda, skall det enligt departementsförslaget åligga näringsfrihetsrådet att anordna förhandling. Bestämmelser om legal presumtion för skadlig verkan har icke upptagits i departementsför-

slaget. Avgörande för ståndpunktstagandet har härvidlag i främsta rummet varit, att det vid en förhandlingslagstiftning av naturliga skäl knappast finnes utrymme för legala presumtionsregler. I departementsförslaget har i stället upptagits snarlika bestämmelser, som utmärker vissa särskilda slag av konkurrensbegränsningar såsom sådana, vilka rådet i första hand skall eftersträva att hindra. Dessa bestämmelser synes mig ägnade att skänka stadga åt lagtillämpningen och tjäna till ledning för de företagare, som vill ställa sig lagens syfte till efterrättelse och sålunda undvika att nödgas inställa sig hos rådet för förhandling. Med den uppläggning lagstiftningen enligt departementsförslaget är avsedd att erhålla synes det mig ej vara anledning att — som i ett yttrande ifrågasatts — endast giva densamma provisorisk karaktär.

Till hittills ej redovisade mera väsentliga skiljaktigheter mellan de sakkunnigas förslag och departementsförslaget vill jag återkomma i samband med redogörelsen för de särskilda huvudfrågorna.

Såvitt för närvarande kan överblickas är tiden ej mogen för en avveckling av den allmänna priskontrollen. Det får därför förutsättas att den här föreslagna lagen tills vidare kommer att tillämpas vid sidan av prisregleringslagen. I priskontrollnämndens nu gällande direktiv har nämnden anbefallts att särskilt uppmärksamma fall, där anledning till antagande finnes, att prissättningen är monopolistiskt bestämd. Det ligger i sakens natur att nämnden även i fortsättningen får sin uppmärksamhet riktad på områden, där det finns anledning antaga att monopol eller andra konkurrensbegränsningar åstadkommer höga priser. I den mån det efter den nya lagens ikraftträdande anses påkallat att häva en konkurrensbegränsning för att därigenom åstadkomma friare tävlan och sålunda förutsättningar för en automatisk prisreglering genom priskonkurrens, bör emellertid självfallet åtgärder i detta syfte vidtagas i den ordning som stadgas i den nya lagen. Nämnden bör därför, när den stöter på konkurrensbegränsningar med ur dess synpunkt skadliga verkningar, anmäla förhållandet till ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor, och på denne får ankomma att företaga erforderliga ingripanden.

V. Vissa huvudfrågor.

a) Begreppet skadlig verkan av konkurrensbegränsning.

Betänkandet.

De sakkunniga betonar, att det är verkningarna av en konkurrensbegränsning, som skall bedömas och icke syftet. En skadlig verkan kan tänkas uppstå även om sådan icke medvetet åsyftas. Icke sällan kan det för övrigt vara väsentligt svårare att konstatera syftet än verkningarna. I lagförslagets motivering ligger även att verkningarna skall bedömas med hänsyn till sitt

värde ur *allmän* synpunkt. Härmed avses, att frågan i första hand skall betraktas med utgångspunkt från konsumenternas intressen. Enskilda företagares intressen av att icke hindras i utövningen av sin näring skall jämväl beaktas, men detta intresse skall — i förekommande fall enligt de i lagstiftningen angivna presumtionsreglerna — bedömas med utgångspunkt från konsumenternas behov.

Angående den närmare innebörden av den i lagförslagets 1 § angivna definitionen av samhällsskadlig verkan anför de sakkunniga:

Vad gäller den *första* punkten (konkurrensbegränsning föranleder höga priser i förhållande till verkliga kostnader), är det givet, att det ofta kan vara svårt att bedöma, huruvida priset är högt i förhållande till verkliga kostnader. Utgångspunkten bör här vara en lönsamhetsberäkning. En dylik kan dock inbegripa ett flertal komplicerade problem. Att säga att en sådan beräkning i stort sett bör avse förhållandet mellan den »verkliga» nettovinsten (inkl. s. k. dold vinst) och ett på återanskaffningsprincipen grundat värde å i företaget nedlagt eget kapital, är snarare ett sätt att uttrycka problemet än att angiva dess lösning. Emellertid har denna fråga ingående analyserats i samband med den s. k. Haganderkommitténs arbete.[1] Utan att ta ställning till alla detaljer i denna utredning vilja de sakkunniga förorda, att i densamma framlagda huvudprinciper för lönsamhetsberäkningar i förekommande fall komma till användning även i här förevarande sammanhang. I fråga om företag, som i en del av sin verksamhet uppträda i konkurrens med andra — t. ex. vid produktion av vissa varor eller allmänt på exportmarknaden — men i övrigt på grund av konkurrensbegränsning intaga en skyddad ställning, bör man särskilt söka bedöma lönsamheten för den del av verksamheten, som beröres av ifrågavarande konkurrensbegränsning.

Dessa rekommendationer avse emellertid endast själva beräkningsmetodiken. När det sedan gäller att bedöma i vad mån resultatet av beräkningen tyder på skadlig verkan, bör bl. a. beaktas, att en konkurrensbegränsning inte sällan kan innebära, att företagsrisken blir mindre än eljest..

Vidare bör särskilt uppmärksammas, huruvida konkurrensbegränsningen är att betrakta såsom mer eller mindre ofrånkomlig, eller om det finns möjlighet att häva densamma.

Det förra fallet representeras av följande typexempel. Ett företag har monopolställning på marknaden. Det finns icke möjlighet att häva denna monopolställning eller det anses i varje fall icke lämpligt att söka häva densamma. Företaget utnyttjar icke sin dominerande ställning för att framtvinga ytterligare konkurrensbegränsning, och icke heller uppträder det diskriminativt mot andra företag. Den enda frågan gäller, huruvida priserna äro höga i förhållande till kostnaderna. Om så befinnes vara fallet, har näringsfrihetsnämnden enligt det följande icke någon annan möjlighet att ingripa än genom att förhandlingsvägen söka förmå företaget att sänka sina priser till en viss lägre nivå eller i sista hand — efter särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t — genom s. k. intermittent priskontroll. Näringsfrihetsnämnden tar därmed själv ett direkt ansvar för prisnivån. Det ligger i sakens natur, att ett dylikt direkt ingrepp alltid måste vara grundat på ett utredningsresultat, som anger att räntabiliteten är hög i förhållande till företagarrisken.

Det senare fallet återigen avser t. ex. horisontella prisbindningar åstad-

[1] Statens Priskontrollnämnd, 31 mars 1950. Meddelande nr 1251.

komna genom samarbete mellan olika företag. Här är det sålunda alltid fråga om medvetet åstadkomna »konstlade» konkurrenshinder. Det finns alltså i detta fall ett alternativ till den förefintliga konkurrensbegränsningen — nämligen att den fria konkurrensen återställes. Och det är endast detta alternativ, som kommer i fråga för näringsfrihetsnämnden att använda, för den händelse att åtgärd från dess sida befinnes vara av behovet påkallad.

I sådana fall har ett eventuellt ingrepp från näringsfrihetsnämndens sida icke den innebörden, att nämnden tar ett direkt ansvar för att priserna skola justeras till någon viss bestämd och av nämnden angiven nivå. Innebörden av dess åtgärd är ju i stället, att de spelregler, som i stort sett anses böra tillämpas i ett fritt näringsliv, åter få komma till heders. En tillämpning av dessa spelregler kan onekligen ofta medföra vissa risker för lönsamheten. Men det har alltid framhållits som ett huvudargument för en fri tävlan mellan företagen, att just risken för dålig lönsamhet — liksom möjligheten att nå en god lönsamhet — ofta kan vara en nödvändig sporre för en fortsatt utveckling av den ekonomiska effektiviteten.

Eftersom sålunda de åtgärder, som skola följa på ett konstaterande av skadlig verkan, i här ifrågavarande fall icke betyda någon reglering utan i stället gå ut på hävande av en privat reglering, synas icke samma krav som i föregående fall behöva upprätthållas på att räntabiliteten skall ha visats vara onormalt hög för att skadlig verkan skall anses föreligga. Det synes vanligen vara tillräckligt att ådagalägga, att priserna genom denna medvetet åstadkomna »konstlade» konkurrensbegränsning blivit högre i förhållande till kostnaderna än vid fri konkurrens.

Råder inflationstryck, kan förekomma, att priserna även vid fri konkurrens skulle komma att vara höga i förhållande till kostnaderna. Om det emellertid framstår som sannolikt att konkurrensbegränsningen ytterligare stärker prisstegringstendenserna, bör den betraktas såsom skadlig.

Det kan också vara anledning att fråga, hur man bör förfara, om det trots förekomsten av en kartell icke förefinnes höga vinster och det samtidigt ter sig sannolikt, att de priser, som skulle komma till synes vid fri konkurrens, inte bara skulle bli lägre utan dessutom så låga, att det komme att uppstå påtaglig förlust. Om förhållandet beror på depression, kan det givetvis i vissa fall vara anledning att anse, att konkurrensbegränsningen icke i det aktuella läget vållar skadlig verkan. Såsom tidigare framhållits, kan det nämligen i vissa fall vara skäl att på detta sätt beakta de allmänna konjunkturförutsättningarna. Sådana undantag från den nyss berörda regeln böra emellertid företagas först efter omsorgsfull prövning. Det är nämligen angeläget, att den här föreslagna lagen icke utnyttjas för att ytterligare stimulera benägenheten att bekämpa depressioner genom restriktiva åtgärder i stället för genom expansionsbefrämjande. Den risken kunde eljest föreligga, att en sådan lagstiftning i klar motsats till sitt syfte i verkligheten bleve använd för att stödja en bunden prisbildning.

Av stor praktisk betydelse är dessutom det förhållandet, att lönsamheten vanligen är olika vid olika företag inom en kartell. — — — Konkurrensbegränsningens huvudsakliga verkan kan nämligen just ligga i att den ger mindre effektiva företag ett skydd, som befriar dem från tvånget att genom rationalisering söka sänka sina kostnader, och samtidigt ger en god och säker vinst åt mera effektiva företag mot villkor, att dessa icke i prisavseende utnyttja sin konkurrensöverlägsenhet.

Redan vid bedömning enligt denna första punkt kunna sålunda uppenbara sig problem, som närmare beröras i den *andra* punkten, enligt vilken en konkurrensbegränsning betecknas såsom skadlig, om den vållar väsent-

lig fara för oförmånlig påverkan av förhållandet mellan resultat och kostnader, d. v. s. effektiviteten. Så sker om den är ägnad att hålla tillbaka tekniska och organisatoriska framsteg eller att allmänt hämma tävlingslusten på ett oförmånligt sätt; vidare om branschens effektivitet hålles nere genom att mindre effektiva företag få ett konstlat skydd, såsom t. ex. kan bli fallet om en kartell i sin prissättning i allt för hög grad beaktar förhållandena inom företag med särskilt höga kostnader; likaså om konkurrensbegränsningen uppmuntrar till nyetablering och utbyggnad, varigenom kapaciteten inom branschen kan ökas utöver behovet; eller om den direkt lämnar utrymme för en stegring i kostnadsnivån, som vid fri konkurrens inte skulle vara möjlig. Om konkurrensbegränsningen går ut på diskrimination mot vissa företag, så att dessa icke bli i stånd att göra sig gällande i förhållande till sin effektivitet, bör även detta bedömas såsom skadligt i enlighet med denna punkt.

Vad gäller *tredje* punkten (väsentlig fara för sådan inskränkning av ekonomisk verksamhet att försörjningen blir med hänsyn till rådande förhållanden otillfredsställande) torde det fall, att en vara blir allmänt knapp på grund av konkurrensbegränsning, vara ovanligt. Mindre ovanligt däremot kan vara, att det uppstår en underförsörjning i förhållande till efterfrågan i fråga om kvaliteter i lägre prislägen. Saken skall emellertid bedömas med hänsyn till »rådande förhållanden». Häri ligger bl. a., att det skall bedömas i vad mån det skulle funnits förutsättningar att producera och sälja mer, därest konkurrensen icke varit hämmad. Råder t. ex. överskott på arbetskraft, finnas uppenbarligen i varje fall förutsättningar för en större produktion. Det kan förekomma att en konkurrensbegränsning medverkar till att ett visst överskott av arbetskraft uppstår — t. ex. genom att priserna bli höga och efterfrågan därigenom hålles tillbaka eller, mera indirekt, genom att en priskartell så förbättrar förtjänstmöjligheterna inom en bransch, att nyetablering gynnas, varigenom branschen får en överkapacitet, som sedan föranleder förluster och måhända att vissa företag nedläggas, eventuellt efter att först ha inköpts av kartellen. En överenskommelse mellan företagare om produktionsbegränsning behöver dock icke betraktas såsom samhällsskadlig i lagens mening, när den betingas av avsättningssvårigheter — såvida det inte kan göras sannolikt, att avsättningssvårigheterna bero på konkurrensbegränsning, som leder till att t. ex. priserna bli höga. Råder allmän varuknapphet, måste givetvis också detta beaktas. I så fall kan regeln endast tillämpas, när på visst varuområde på grund av konkurrensbegränsning framträder en mer än i allmänhet utpräglad brist.

Beträffande såväl andra som tredje punkten av de föreslagna grunderna för omdömet skadlig verkan är att märka, att sådan verkan angivits föreligga redan då *väsentlig fara* är för handen för där angivna missförhållanden. Förslagets läggning i denna del är främst betingad av de bevisningssvårigheter, som ofta göra sig gällande i frågor av denna karaktär. Om t. ex. en konkurrensbegränsning genom att påverka priserna vållat eller är i färd med att vålla en överexpansion inom en bransch och därmed onödigt höga kostnader, är ofta ej möjligt att tillfullo ådagalägga ett sådant förhållande med erforderlig tydlighet, eftersom det icke går att direkt påvisa hur branschens struktur skulle ha gestaltat sig, därest det icke förekommit någon konkurrensbegränsning. Därest lagstiftningen skall kunna få avsedd verkan måste det därför i många här ifrågavarande fall icke ställas större krav på utredningen än att en viss konkurrensbegränsning visas medföra väsentlig fara för sådan minskad effektivitet eller inskränkning av ekonomisk verksamhet, som avses i berörda punkter. Med uttrycket »väsentlig» har

avsetts att angiva, att faran skall ha en hög grad av intensitet; fråga skall alltså vara om en påtaglig och nära liggande risk för uppkomsten av sådana missförhållanden, varom här är fråga.

Reservanterna.

Den gränsdragning som skett genom att frågan om verkan av en konkurrensbegränsning i första hand skall betraktas med utgångspunkt från *konsumenternas* intressen, finner reservanterna vara alltför snäv. Genom den angivna avgränsningen faller vissa viktiga synpunkter bort. Såsom dunkelt betecknar reservanterna uttalandet att enskilda företagares intressen av att icke hindras i utövningen av sin näring även skall beaktas men bedömas med utgångspunkt från konsumenternas behov.

Sina allmänna anmärkningar sammanfattar reservanterna på följande sätt:

I lagutkastets 1 § har nu ett försök gjorts att definiera, vad som avses med uttrycket *samhällsskadlig verkan* av konkurrensbegränsning inom näringslivet. I 4 § anges, när offentligt ingripande i syfte att förhindra sådan samhällsskadlig verkan får ske. Slutligen upptar 5 § vissa presumtionsregler. Dessa tre paragrafer måste ses som en enhet för att innebörden alls skall kunna förstås. Rent lagtekniskt måste utredigeringen av stadgandena betecknas som otillfredsställande. För förståelse av stadgandena kräves emellertid även en ingående kännedom om de vidlyftiga motiv till dessa, som betänkandet innehåller. Då man nödgas karakterisera dessa motiv som oskarpa och delvis varandra motsägande, kan slutsatsen icke bli annan än den, att de nu föreliggande lagreglerna med därtill hörande motiv icke fylla måttet utan under alla förhållanden måste underkastas en sorgfällig överarbetning. Den tilltänkta lagstiftningen kan icke anses motsvara vad i vårt land kräves i fråga om rättssäkerhet och likhet inför lagen. Det torde för regeringsrätten bli en olöslig uppgift att i förevarande hänseende söka skipa rättvisa inom näringslivet med ledning av föreliggande lagtext och motiv. En huvudanmärkning mot majoritetens förslag blir sålunda, att man icke, såsom bort ske på ett hittills oreglerat rättsområde, försökt taga sikte på fall av allvarliga missbruk utan i stället genom vaga formuleringar sökt täcka så många fall som möjligt.

I fråga om de särskilda punkterna av lagförslagets 1 § anmärker reservanterna till p u n k t 1) att de sakkunniga här icke lyckats åstadkomma en nöjaktig precisering av begreppet »samhällsskadlighet», något som avsetts och uppenbarligen är av nöden, om bestämmelsen icke skall leda till rättsosäkerhet och godtycke. Reservanterna framhåller att de tillämpande myndigheterna vid en prövning efter de linjer de sakkunniga i betänkandet angivit möter en rad frågor, som de måste taga ställning till. Till belysning härav anföres:

De förutsättningar, under vilka näringslivet arbetar, ändras ständigt och en jämförelse av pris- och kostnadsrelationer under olika perioder blir därför i många fall av tvivelaktigt värde för den bedömning, som här skall göras. Inom åtskilliga branscher har ett avtalsbundet samarbete praktiserats så länge, att det måste bli svårt att med någon större grad av sannolikhet förutse den prissättning, som komme att utbildas efter samarbetets eventu-

ella upphörande. Detta samarbete kan ha medfört eller underlättat kostnadsbesparingar både på produktions- och försäljningssidan, t. ex. i form av en förbättring av branschens struktur, och samarbetets upphörande och den intensifierade konkurrens, som sannolikt därav följer, måste i åtskilliga fall antagas komma att icke oväsentligt höja företagens kostnader. Varje kvantitativ uppskattning härvidlag är emellertid i flertalet fall dömd att misslyckas.

Näringsfrihetsnämnden skall vidare enligt motiven beakta, att kostnadsläget och därmed lönsamheten vanligen är olika vid olika företag inom en kartell. Det är givetvis i princip riktigt att företag med höga omkostnader icke böra tillåtas att bestå i skyddet av en kartell, men vilka krav på »effektivitet» som skola ställas vid nu ifrågavarande bedömning är icke lätt att ange.

Särskilt anmärkningsvärt är, att de tillämpande myndigheterna skola ha skyldighet att söka karakterisera det allmänna konjunkturläget och, allt efter dettas beskaffenhet, mer eller mindre strikt tillämpa, kanske till och med bortse från den nu ifrågavarande bedömningsgrunden, d. v. s. att prissättningen är hög i förhållande till verkliga kostnader. Härtill kommer, att även ett riktigt bedömande in casu av »det aktuella läget» kan ha förlorat sin giltighet, innan ärendet prövas av regeringsrätten.

Till 1 § p u n k t 3) anmärker reservanterna, att de icke har sig bekant och att det icke heller i de sakkunnigas motivering antytts, vilka konkreta fall som givit de sakkunniga anledning att upptaga denna bestämmelse. Reservanterna anser att densamma utan nämnvärd olägenhet kan utgå.

Uttrycket »v ä s e n t l i g f a r a» finner reservanterna tvivelaktigt redan ur rent språklig synpunkt och knappast täcka den grad av fara, som angivits i motiven. De kan icke heller ur saklig synpunkt godtaga, att »väsentlig fara» för en skadlig verkan skall anses till fyllest för ingripande. Lagstiftningens tillämpningsområde får härigenom en alltför oklar avgränsning. Reservanterna framhåller, att bestämmelsen genom uttryckets begagnande i själva verket innebär en bevisregel till nackdel för den konkurrensbegränsande åtgärdens upphovsmän och att verkan härav förstärkts genom de regler om legal presumtion för att samhällsskadlig verkan förefinnes, vilka upptagits i lagförslaget. Sin kritik uttrycker reservanterna i följande ordalag:

Det må medges, att fara för skada i vissa speciella fall redan i och för sig kan innebära skada. Om t. ex. en byggnad undermінerats genom grävningsarbete, kan faran för ras minska byggnadens försäljningsvärde och en skada sålunda åsamkas byggnadens ägare. I situationer av denna typ blir gränsen mellan fara och skada tämligen flytande. Den fara, som avses i 1 § lagförslaget, är emellertid uppenbarligen av annan typ. Om exempelvis en åtgärd är ägnad att hämma teknisk utveckling, är ju härmed ingen skada skedd, om tekniska framsteg faktiskt icke bli tillbakahållna. Det torde icke överensstämma med vedertagen juridisk terminologi att beteckna en fara av sist angivet slag såsom skada. Det bör fastslås, att vad majoriteten vill förhindra är att skada i vedertagen mening uppkommer. Det kan icke vara ett *självändamål* att förhindra fara för skada.

Det sagda innebär självfallet icke, att det skulle vara ändamålslöst att ingripa redan då fara för skada föreligger. Men det synes vara av vikt, att man gör klart för sig vilken funktion ett sådant ingripande fyller. Man vinner genom detta att de situationer, där skada verkligen inträffar, kunna förväntas bli färre. Men därtill kommer en betydelsefull effekt på det bevisrättsliga

planet. Huruvida skada i ett givet fall uppstått eller ej blir nämligen utan betydelse, och de svårigheter, som kunna vara förenade med att bevisa skada, bortfalla. Det är enligt motiven sistnämnda synpunkt som främst betingat majoritetens förslag om ett ingripande redan på farostadiet.

Utgångspunkten för bedömande av varje bevisrättslig regel är, att man vid bevisbedömningen aldrig kan komma till ett hundraprocentigt säkert resultat. Risken för misstag finnes alltid. Om man nu, när det är skada i vedertagen mening man i verkligheten vill förhindra, uppställer regeln, att ingripande kan ske redan vid fara, är detta visserligen ingen bevisregel i teknisk mening utan en materiell regel. Men den fyller praktiskt sett samma funktion som en ytterligt långtgående bevislättnad för den som påstår, att skada uppkommit.

Herr Gillbergs yttrande.

Den i lagförslagets 1 § införda definitionen av samhällsskadlig verkan av konkurrensbegränsning finner herr Gillberg väl inbegripa företeelser, som bör undvikas och motarbetas. En annan sak är huruvida det är lämpligt eller möjligt att till grund för rättstillämpningen lägga bestämmelser, utformade på detta sätt. Tillämpningen av sådana bestämmelser skulle komma att nödvändiggöra en bedömning av komplicerade förhållanden inom mycket stora delar av svenskt näringsliv. Det ifrågasättes, huruvida en sådan bedömning är möjlig att utföra i praktiken. Den på en sådan bedömning grundade lagtillämpningen får dessutom till följd en dirigering av den ekonomiska verksamheten i vårt land, som skulle gå vida utöver vad som eljest brukar ske medelst lagstiftning. Betänkligheterna mot utformningen av definitionen finner herr Gillberg bli särskilt stora därför att de sakkunnigas förslag till lagstiftning icke riktar sig mot vissa särskilda slag av konkurrensbegränsning utan mot praktiskt taget all konkurrensbegränsning.

Ehuru det första fallet — konkurrensbegränsning som föranleder höga priser i förhållande till verkliga kostnader — är det minst komplicerade fallet måste man, framhåller herr Gillberg, även i detta fall räkna med tillämpningssvårigheter. Detta beror på att förhållandena inom näringslivet ingalunda är statiska.

Än större svårigheter finner herr Gillberg uppkomma vid de övriga i 1 § angivna fallen samt anför härutinnan:

Att avgöra huruvida en konkurrensbegränsning förhindrar eller försvårar kostnadssänkning eller åstadkommer kostnadsökning, förutsätter en ingående kännedom om den kostnadsmässiga och tekniska situationen inom den berörda branschen. Det samma gäller bedömningen av konkurrensbegränsningens inverkan på »teknisk eller ekonomisk utveckling». Även med den sakkunskap, som de inom branschen verksamma företagarna besitta, kunna felbedömningar icke undvikas, som företagarna själva få taga de ekonomiska konsekvenserna av. Risken för sådana felbedömningar skulle bli än större, därest kostnadsfrågorna och den framtida utvecklingen i stället skulle bedömas av statliga organ, som, hur de än konstruerades, icke skulle vara lika sakkunniga som företagarna inom branschen och som icke heller skulle göra sina bedömningar under trycket av det ekonomiska ansvar, som åvilar företagarna.

Det måste likaledes bli utomordentligt svårt, ofta alldeles omöjligt, att avgöra, huruvida konkurrensbegränsning medför det i 1 § 3) beskrivna slaget av samhällsskadlig verkan.

Även mot bestämningen »väsentlig fara för» intager herr Gillberg en starkt kritisk hållning, och anför härom:

Detta måste öka svårigheterna att tillämpa dessa bestämmelser. De senaste fem årens praktiska erfarenheter beträffande risken av att ställa prognoser på det ekonomiska området tala knappast för, att det står i mänsklig förmåga att med den säkerhet, varmed lagtillämpning rimligtvis bör ske, avgöra, när »väsentlig fara» för uppkomsten av de i 1 § 2) och 3) angivna situationerna föreligger. Härför skulle erfordras en, hittills icke existerande, förmåga att förutse effekten av en hel rad komplicerade faktorer, som äro verksamma inom samhällslivet.

Under alla förhållanden bör därför bedömningen av den verkan, som konkurrensbegränsning medför, baseras på redan inträdda faktiska förhållanden, som tillförlitligen kunna påvisas.

Remissyttrandena.

Den av de sakkunniga föreslagna definitionen av begreppet »samhällsskadlig verkan» har i sin allmänna utformning icke rönt gensagor från någon av de myndigheter och organisationer, som ställt sig positiva till de sakkunnigas lagförslag; dock förordar *kommerskollegium* att skydd mot konkurrensbegränsning beredes näringsidkare även i fall då konsumentintresset icke direkt beröres. Kollegium föreslår därför att ett tillägg till den ifrågavarande paragrafen göres i detta syfte.

Såsom sammanfattande omdöme uttalar kollegium, att den i lagförslaget givna definitionen synes godtagbar och för övrigt så ändamålsenligt utformad, som utan stöd av mera djupgående erfarenheter låtit sig göra. Kollegium avstyrker reservanternas förslag att utesluta punkt 3) (väsentlig fara för sådan inskränkning av ekonomisk verksamhet att försörjningen blir otillfredsställande). Att en viss osäkerhet angående innebörden av definitionen kan göra sig märkbar under den första tiden av lagens giltighet finner kollegium väl icke osannolikt men kollegium anser de befarade olägenheterna härav överdrivna. Kollegium anför:

Det ligger i sakens natur att en oantastlig legal definition av begreppet samhällsskadlig verkan av konkurrensbegränsning är synnerligen svår för att icke säga omöjlig att göra. — — — Majoritetens förslag till definition torde få ses som ett försök att giva i och för sig önskvärda utgångspunkter för den avgränsning mellan skadliga och icke skadliga överenskommelser, som lagtillämpningen måste innebära. Det får sedan bli rättstillämpningens sak att efter ingående prövning av särskilda fall och med utnyttjande av successivt vunna erfarenheter giva definitionerna ett fastare och mera bestämt innehåll. Man bör heller icke enligt kollegii mening bortse från möjligheten att låta vid rättstillämpningen vunna erfarenheter komma till uttryck i ändring av lagtexten. I främmande rätt på detta område föreligger icke sådana preciserade definitioner, som kritikerna av majoritetsförslaget synas efterlysa, utan där äro definitionerna ofta tvärtom mera allmänt formulerade än i de sakkunnigas förslag. — — — Kollegium har sig icke be-

kant, att dessa förhållanden inom respektive länder medfört sådana allvarliga olägenheter, som på många håll befaras kunna uppkomma, om lagförslaget förverkligas.

Kollegium erinrar i anslutning härtill om att i den nu gällande övervakningslagen begreppet konkurrensbegränsning icke definierats. Emellertid har det genom den kunskap som efterhand vunnits genom kartellregistrering numera blivit möjligt att ge begreppet ett så konkret innehåll, att det med ett eller annat undantag icke längre möter påfallande svårigheter att avgöra vilka avtal som är registreringspliktiga.

Statens jordbruksnämnd förklarar sig dela de sakkunnigas uppfattning, att utgångspunkten för en bedömning av om priserna skall anses vara höga eller icke bör vara en lönsamhetsberäkning. Nämnden har icke heller i och för sig något att erinra mot de sakkunnigas uttalande om att direkt ingrepp gentemot företag med monopolställning alltid måste grundas på ett utredningsresultat, som visar att räntabiliteten är hög icke endast i förhållande till kostnaderna utan även i förhållande till företagarrisken. Nämnden framhåller emellertid i anslutning härtill, att den föreslagna bedömningen torde vara svår att göra efter objektiva grunder samt att en viss generositet vid tillämpningen i dessa fall torde vara påkallad.

Gentemot de sakkunnigas uttalande om att viss hänsyn bör tagas till konjunkturläget, framställer jordbruksnämnden erinringar. Nämnden anför härutinnan:

I sådana fall, då de höga priserna icke föranletts av att ett företag har monopolställning, skall enligt motivet i regel undersökas, huruvida priserna genom den medvetet åstadkomna konstlade konkurrensbegränsningen blivit högre i förhållande till kostnaderna än vid fri konkurrens. Vid denna bedömning borde hänsyn tagas även till konjunkturläget. Det uttalas sålunda, att vid inflationstryck det kunde förekomma, att priserna även vid fri konkurrens skulle komma att vara höga i förhållande till kostnaderna. Men om det i ett sådant läge framstode som sannolikt, att konkurrensbegränsning ytterligare stärkte prisstegringstendenserna, borde den betraktas som skadlig. Enligt dessa uttalanden i motiven, till vilka ingen motsvarighet finnes i lagtexten, skulle den tillämpande myndigheten sålunda söka konstruera fram vilka priser, som vid fri konkurrens skulle komma att tillämpas under det rådande konjunkturläget. Ett sådant bedömande torde vara nästan omöjligt att verkställa och på bedömandet skulle med nödvändighet inverka den subjektiva uppfattning av politiska och ekonomiska ting, som olika ledamöter i det tillämpande organet hade. Enligt nämndens uppfattning bör lagtexten i förevarande fall bibehållas, medan däremot uttalandena i motiven böra ändras. Det enda avgörande vid bedömningen bör vara, om priserna ur lönsamhetssynpunkt rent kalkylmässigt äro höga i förhållande till kostnaderna vid en drift, som är normalt rationell inom branschen. Om i en kartell t. ex. ingå ett företag med låga kostnader och andra företag, vars kostnader till följd av bristande rationalisering äro höga, bör alltså jämförelsen ske med det förstnämnda företaget. Uppfattas efter sådan bedömning priserna vara höga och ha dessa satts av företag, som tillämpa konkurrensbegränsning, bör samhällsskadlig verkan anses föreligga. En annan sak är sedan, om näringsfrihetsombudsmannen eller nämnden med hänsyn till särskilda omständigheter — exempelvis inflationstryck — anser sig böra avstå från att göra några ingripanden mot företagen.

Av de myndigheter och institutioner, som ställt sig avvisande till den av de sakkunniga föreslagna lagstiftningen, har flera som grund för sin avvisande ställning hänvisat bl. a. till att definitionen av begreppet »samhällsskadlig verkan» är alltför vagt utformad och därför icke lämnar erforderlig ledning för lagstiftningens tillämpning. *Stockholms handelskammare* anför i detta hänseende:

Att bedöma om priserna äro höga »i förhållande till verkliga kostnader» utgör icke någon rättslig prövning. Eftersom i motiven hänvisas till den form för lönsamhetsberäkningar inom priskontrollnämnden som utarbetats inom den s. k. Haganderdelegationen, må även erinras om, att dessa beräkningar icke äro och icke varit avsedda för tillämpning annat än i ett övergångsskede med en av knapphetsläge motiverad statlig prisreglering samt att beräkningarna bland annat icke ge utrymme för de risktaganden som utgöra en väsentlig förutsättning för företagsamhet och framåtskridande över huvud. Och även om lönsamhetsundersökningarna skulle äga rum i enlighet med Haganderdelegationens anvisningar, har därmed icke erhållits någon ledning för bedömande av det på så sätt framräknade resultatet. Att i ett samhälle, där vinstintresset alltjämt accepteras som en drivfjäder till ökade insatser och högre levnadsstandard, med några anspråk på rättssäkerhet fastställa, vilken grad av räntabilitet som skall anses vara »onormalt hög» är i regel uteslutet. Än större svårigheter möta, då det gäller att ådagalägga, om priserna genom konkurrensbegränsning »blivit högre i förhållande till kostnaderna än vid fri konkurrens». I dylika fall saknas ofta jämförelsematerial. Konkurrensbegränsningen har dessutom måhända verkat kostnadssänkande i sådan grad, att konkurrensens tvångsvisa återställande kan vara ägnat att, åtminstone på kort sikt, snarare driva upp än pressa ned priserna.

Liknande synpunkter framföres av *handelskamrarna i Gävle* och *Borås*. Även *Sveriges köpmannaförbund* ger uttryck åt denna uppfattning samt betonar därvid särskilt svårigheten att beräkna de »verkliga» kostnaderna för en viss vara i raden av de många produkter ett företag vanligen tillverkar.

Svea hovrätt anser definitionen vara alltför ensidig samt anför:

Hovrätten har i det föregående framhållit huru känslig avvägningen är mellan sådana konkurrensbegränsande företeelser som böra tolereras och sådana som skola motverkas. Uppenbarligen kan detta spörsmål icke avgöras under ensidigt hänsynstagande till konsumentintressen. Även andra samhällsintressen måste i detta sammanhang vinna beaktande. De sakkunniga torde själva ha varit medvetna härom. Enligt motivuttalanden skola nämligen konkurrensbegränsningar tillkomna på statens tillskyndan vara undantagna från lagens tillämplighet, i det de förutsättas icke ha samhällsskadlig verkan. Enär dessa konkurrensbegränsningar i stor utsträckning tillkommit av andra skäl än hänsynen till konsumenterna, få de sakkunniga antagas vara beredda att godtaga även andra samhällsintressen som motivering för att konkurrensbegränsning tolereras. Jämväl kostnadsökning som föranledes av patenträtt skall icke räknas såsom belastande vid avgöranden huruvida samhällsskadlig verkan föreligger. Med den nyetableringskontroll, som enligt de sakkunnigas redogörelse utövas i fråga om tidningsförsäljning, åsyftas exempelvis i främsta rummet att i tryckfrihetens intresse möjliggöra att publikationer av alla slag finnas att tillgå överallt. En dylik kon-

kurrensbegränsning kan, även om den skulle medföra någon kostnadsfördyring för tidningsköparen, icke utan vidare anses samhällsskadlig. Av intresse är att de sakkunniga själva vid bedömande av om nyetableringskontrollen inom bokhandeln är samhällsskadlig eller ej som kriterium valt huruvida bokspridningen bland breda befolkningslager och till avlägsna trakter i tillräcklig grad underlättas. Vid en prövning av frågan huruvida en prisstegrande konkurrensbegränsning verkar skadligt ur samhällets synpunkt måste även allmänna produktionssynpunkter få anläggas. Ur hela samhällets synvinkel kan det måhända i många fall te sig gynnsammare med ett något högre konsumentpris som ger en företagare tillräckligt stor marginal för att driva fortsatt forskning än ett något lägre konsumentpris som icke ger företagaren dessa möjligheter. Vid bedömningen kunna överväganden, som syfta till förändringar i en hel näringsgrens struktur, komma att spela in.

Frågan om samhällsskadlig verkan synes hovrätten vara ytterst komplicerad. Det kan ifrågasättas om över huvud några allmängiltiga kriterier härpå kunna uppställas. Längre än till vissa allmänna riktlinjer torde man icke komma. I förevarande paragraf synas emellertid endast några av de faktorer som äro av betydelse ha blivit redovisade. Bedömningen måste, såsom inledningsvis framhållits, ske mera fritt. Garantierna mot rättsosäkerhet få sökas på annat håll än i definitioner av samhällsskadligheten.

De sakkunnigas förslag om att redan väsentlig fara för uppkomsten av de i punkterna 2) och 3) av den ifrågavarande paragrafen angivna missförhållandena skall anses innebära samhällsskadlig verkan beröres endast av ett fåtal av de myndigheter och organisationer, som intagit en positiv hållning till lagstiftningen. Av dem har *kommerskollegium* och *jordbruksnämnden* uttalat sig till förmån för att definitionen utformas i huvudsaklig överensstämmelse med de sakkunnigas förslag.

Kommerskollegium anför:

Vad gäller anmärkningarna mot begreppet »väsentlig fara för skada» synas dessa grunda sig på en bedömning utifrån den allmänna skadeståndslärans skadebegrepp. Det synes kollegium emellertid icke riktigt att på detta sätt utan vidare överföra regler och betraktelsesätt från ett rättsområde till ett annat utan att ge akt på de väsentliga olikheter, som föreligga. Det är nämligen icke här fråga om att förhindra uppkomsten av skada i den allmänna skadeståndslärans mening utan fastmer att hindra att de ekonomiska tillgångarna inom landet disponeras på ett sätt, som icke är ur konsumenternas och därmed samhällets synpunkt ändamålsenligt. Någon skadeståndsplikt föreligger icke för avtalsparterna ens i det fall då det kunnat konstateras, att en viss konkurrensbegränsande handling redan medfört samhällsskadliga verkningar. Inga företagare kunna sålunda bli skadeståndspliktiga av det skäl att de deltagit i konkurrensbegränsande samarbete. Den risk för rättsosäkerhet som begreppet »väsentlig fara» i detta sammanhang ansetts kunna medföra torde få hänföras till de fall, då åtgärd vidtages mot en konkurrensbegränsande överenskommelse och det sedermera synes, som om några olämpliga verkningar av överenskommelsen icke skulle ha uppstått ens på lång sikt. Rättsosäkerheten skulle med andra ord föranledas av de stora svårigheter, som enligt kritiken måste föreligga för bedömningen av hur en konkurrensbegränsande överenskommelse, som för stunden icke är skadlig, kan komma att verka på lång sikt. De av monopol-

utredningsbyrån verkställda specialundersökningarna erbjuda i vissa fall goda möjligheter att iakttaga hur den väsentliga fara, som uppstår just med tillkomsten av en branschs kartellering, sedermera successivt utkristalliserar sig i påtagliga skadeverkningar icke blott i fråga om högt pris i förhållande till verklig kostnad utan jämväl beträffande snedvridning av branschens kostnadsstruktur samt överdimensionering av produktionsapparaten.

Statens jordbruksnämnd föreslår att uttrycket »väsentlig» ersättes med ordet »påtaglig». Nämnden anför härom:

Jordbruksnämnden delar de sakkunnigas uppfattning, att lagstiftningen torde bli ineffektiv, om man för ingrepp alltid måste avvakta att påvisbara skadliga effekter inträffat. Såsom i motiven uttalas, bör emellertid för att samhällsskadlig verkan skall anses föreligga faran för de i lagtexten angivna effekterna ha en hög grad av intensitet. Enligt nämndens uppfattning torde detta icke tillräckligt klart framgå av ordet »väsentlig».

Statens priskontrollnämnd förordar däremot, att uttrycket »föranleder väsentlig fara» får utgå ur definitionen på samhällsskadlig verkan. Det synes nämnden icke innebära någon väsentlig olägenhet med hänsyn till lagstiftningens syfte, om definitionen göres mera precis, vilket enligt nämndens uppfattning icke minst med hänsyn till bevisreglerna framstår som angeläget.

De myndigheter och organisationer, som ställt sig avvisande till den av de sakkunniga föreslagna lagstiftningen, har i sin kritik av definitionen på samhällsskadlig verkan i flera fall vänt sig även mot uttrycket »väsentlig fara».

Svea hovrätt förklarar sålunda att, om de sakkunnigas förslag godtages, hovrätten i varje fall måste vända sig mot att samhällsskada skall utan vidare anses föreligga då »väsentlig fara» för en viss utveckling uppkommit; från samhällsskadlig verkan måste särhållas förmodanden avseende framtiden.

Mot beteckningen »s a m h ä l l s s k a d l i g» framställes på vissa håll anmärkningar. *Sveriges industriförbund* förordar sålunda att samhällsskadlig utbytes mot en mera neutral benämning på de företeelser, som lagen avser att förbjuda.

Även *Svenska reklamförbundet* anlägger dylika synpunkter och anser det icke välbetänkt att i lagstiftningen bruka ett så affektbetonat uttryck som »samhällsskadlig» med den pariastämpel och »bad will», som det medför i allmänhetens ögon.

Departementschefen.

I vårt land råder i stort sett enighet om att konkurrensbegränsningar icke i och för sig behöver vara av ondo; de bör därför motverkas endast i den mån de ger upphov till skadliga verkningar. Av så mycket större vikt blir då att avgöra vilka verkningar som skall anses skadliga. På den punkten går meningarna av naturliga skäl ofta isär. Olika uppfattningar gör sig

gällande både beträffande frågan under vilka allmänna förutsättningar skadlig verkan skall anses föreligga och därom, hur dylika allmänna grunder bör tillämpas på enskilda fall.

För att säkerställa en enhetlig och följdriktig tillämpning av den föreslagna lagen har de sakkunniga i 1 § upptagit en definition av begreppet skadlig verkan. De har därvid utgått från att frågan om verkningarna i första hand bör betraktas ur synpunkten av konsumenternas intresse. Även enskilda företagares intresse av att icke hindras i utövningen av sin näring bör naturligen beaktas, men bedömningen bör då ske med utgångspunkt från konsumenternas behov.

De sakkunnigas definition upptager tre särskilda fall av skadlig verkan. Det första fallet hänför sig till konkurrensbegränsningens inverkan på *priset:* föranleder en konkurrensbegränsning priser, som är höga i förhållande till de verkliga kostnaderna, innebär detta skadlig verkan. Grundläggande vid denna bedömning bör enligt de sakkunniga vara förhållandet mellan nettovinsten, inberäknat s. k. dold vinst, och det i företaget nedlagda egna kapitalet, värderat i enlighet med den s. k. återanskaffningsprisprincipen. En sådan lönsamhetsberäkning inbegriper många besvärliga problem. Emellertid har dessa frågor behandlats av den s. k. Haganderkommittén. Utan att ta ställning till detaljerna i kommitténs utredning förordar de sakkunniga, att de av kommittén framlagda principerna tillämpas. I den mån endast en del av ett företags verksamhet beröres av konkurrensbegränsning, bör lönsamheten för denna del av verksamheten bedömas för sig.

På grundval av lönsamhetsberäkningens resultat har man att bedöma om priset är att anse såsom högt i förhållande till kostnaderna. De sakkunniga anser, att man vid denna bedömning bör beakta, om konkurrensbegränsningen är mer eller mindre ofrånkomlig eller om det finns möjlighet att häva densamma. Det förra är oftast förhållandet i fråga om de konkurrensbegränsningar, som är att hänföra till monopolistfallet; det senare gäller i allmänhet om konkurrensbegränsningar, som omfattas av kartellfallet.

Håller en ensamföretagare höga priser, har näringsfrihetsnämnden — om konkurrens ej kan åstadkommas t. ex. genom import eller igångsättande av ett konkurrerande företag — ej annan möjlighet att ingripa än att förhandlingsvägen söka förmå vederbörande att sänka priserna eller, såframt detta ej lyckas, att utfärda ett föreläggande, som för en tid av ett år reglerar företagets priser (intermittent priskontroll). De sakkunniga framhåller, att det senare innebär, att nämnden tar ett eget ansvar för prisnivån. Ett dylikt direkt ingrepp måste därför alltid vara grundat på ett utredningsresultat, som visar att räntabiliteten är hög i förhållande till kostnaderna.

I fråga om kartellfallets konkurrensbegränsningar har näringsfrihetsnämnden däremot aldrig att själv ta ansvaret för priserna. Befinnes priserna vara höga, har nämnden i stället att söka förmå vederbörande att frivilligt upphäva kartellen eller, om detta ej lyckas, att förelägga kartellparterna att upphäva konkurrensbegränsningen. Nämnden har alltså endast att tillse, att det åter blir fri konkurrens.

På grund därav anser de sakkunniga, att man i fråga om kartellfallets konkurrensbegränsningar icke behöver upprätthålla samma krav som i monopolistfallet på att räntabiliteten skall ha visats vara onormalt hög. De finner det i stället vanligen böra vara tillräckligt, att det ådagalägges, att priserna blivit högre i förhållande till kostnaderna än vad de skulle ha blivit vid fri konkurrens.

Stundom är det så att priserna även vid fri konkurrens skulle komma att förbli höga, exempelvis om det råder ett inflationstryck. Enligt de sakkunniga bör konkurrensbegränsningen i detta fall betraktas såsom skadlig, om det framstår såsom sannolikt, att den ytterligare stärker prisstegringstendenserna.

I andra fall kan åter förekomma att priserna vid fri konkurrens icke endast skulle bli lägre än kartellpriserna utan så låga, att påtaglig förlust skulle uppkomma. Beror förhållandet på depression, kan det enligt de sakkunniga då i vissa fall vara skäl att på det sättet beakta de allmänna konjunkturförutsättningarna, att konkurrensbegränsningen i det aktuella läget ej anses vålla skadlig verkan. Emellertid tillrådes varsamhet härvidlag; det är nämligen angeläget att den föreslagna lagen icke ökar benägenheten att bekämpa depressioner genom tillbakahållande åtgärder i stället för genom utvecklingsfrämjande.

Lönsamheten är vanligen olika vid olika företag inom en kartell. Har vissa företag i en kartell så höga kostnader, att vinsten blir låg, kan deras priser ändå, framhåller de sakkunniga, vara att anse såsom alltför höga. Konkurrensbegränsningen kan nämligen ge mindre effektiva företag ett skydd, som befriar dem från tvånget att genom rationalisering söka nedbringa kostnaderna. Samtidigt får de mera effektiva företagen en god och säker vinst på det villkoret, att de icke utnyttjar sin konkurrensöverlägsenhet genom att sänka priserna.

Det andra fall av skadlig verkan, som de sakkunnigas definition upptager, hänför sig till konkurrensbegränsningens inverkan på *effektiviteten* inom näringslivet: föranleder en konkurrensbegränsning väsentlig fara för att kostnadssänkning förhindras eller försvåras eller att kostnadsökning uppstår eller att eljest teknisk eller ekonomisk utveckling hämmas, innebär detta en skadlig verkan. Konkurrensbegränsningen inverkar i dessa fall på ett ogynnsamt sätt på förhållandet mellan resultatet och kostnaderna, d. v. s. effektiviteten. Såsom exempel nämner de sakkunniga, att konkurrensbegränsningen kan komma att hålla tillbaka tekniska och organisatoriska framsteg eller allmänt hämma konkurrensviljan på ett oförmånligt sätt, att effektiviteten inom en bransch hålles nere genom att mindre effektiva företag får ett konstlat skydd, att nyetablering och utbyggnad inom en bransch uppmuntras så att branschens kapacitet ökas utöver behovet, eller att en sådan höjning av kostnadsnivån möjliggöres, som ej skulle kunna ske vid fri konkurrens. Även sådan diskrimination, som får till följd att vissa företag blir ur stånd att göra sig gällande i förhållande till sin effektivitet, anser de sakkunniga böra bedömas såsom skadlig ur här angiven synpunkt.

Definitionens tredje fall avser *försörjningen:* om en konkurrensbegränsning föranleder väsentlig fara för sådan inskränkning av ekonomisk verksamhet, att försörjningen blir med hänsyn till rådande förhållanden otillfredsställande, utgör detta en skadlig verkan. Såsom det här mest aktuella fallet nämner de sakkunnniga, att det uppstår viss underförsörjning i fråga om kvaliteter i lägre prislägen. Det framhålles att överenskommelse om produktionsbegränsning, som betingas av avsättningssvårigheter, ej bör betraktas såsom skadlig. Råder allmän varubrist, bör även detta beaktas.

Reservanterna hävdar för sin del att den omständigheten, att de sakkunniga velat betrakta frågan om de skadliga verkningarna med utgångspunkt i första hand endast från konsumenternas intressen, innebär att vissa viktiga synpunkter fallit bort. Såväl lagtext som motiv finner reservanterna vara otillfredsställande; man har icke, såsom bort ske på ett hittills oreglerat rättsområde, försökt taga sikte främst på de allvarliga missbruken utan i stället genom vaga formuleringar sökt täcka så många fall som möjligt.

Beträffande den första bedömningsgrunden, om prisets förhållande till kostnaderna, anser reservanterna, att de sakkunniga icke lyckats åstadkomma en nöjaktig begreppsprecisering. En jämförelse mellan pris- och kostnadsrelationerna under olika perioder måste i många fall bli av tvivelaktigt värde. Särskilt anmärkes att det i sådana branscher, där avtalsbundet samarbete förekommit sedan länge, måste bli svårt att med någon större grad av sannolikhet förutse prissättningen efter samarbetets upphörande. Att näringsfrihetsnämnden i vissa fall skulle bedöma det allmänna konjunkturläget och med ledning därav anpassa lagtillämpningen, finner reservanterna anmärkningsvärt. Definitionens tredje avsnitt, avseende försörjningen, bör utgå, då något konkret fall av det här berörda slaget icke kunnat påvisas. Reservanterna vänder sig slutligen med skärpa mot att i definitionens andra och tredje punkter redan »väsentlig fara» för där angivna missförhållanden förklarats innebära skadlig verkan i lagens mening.

Herr Gillberg medger för sin del att de företeelser, som upptagits i definitionen, är sådana, som bör undvikas och motarbetas. Han ifrågasätter emellertid, huruvida det över huvud är möjligt att i praktiken utföra en sådan bedömning, som förutsättes enligt definitionen, detta med hänsyn till de komplicerade förhållanden det här gäller. Särskilt stora svårigheter är enligt hans mening förbundna med tillämpningen av definitionens andra punkt, om effektiviteten; härför kräves nämligen en ingående kännedom om den kostnadsmässiga och tekniska situationen inom branschen.

De remissinstanser, som intager en positiv ställning till de sakkunnigas lagförslag, har icke framställt erinringar mot definitionens allmänna utformning. Emellertid förordar kommerskollegium, som funnit definitionen i övrigt vara ändamålsenligt utformad, ett sådant tillägg, att skydd för näringsidkare mot konkurrensbegränsning ges också i fall, då konsumentintresset icke direkt beröres.

De myndigheter och organisationer åter, som ogillar lagförslaget, har ofta

som motivering åberopat bl. a. att definitionen av skadlig verkan är allt för vagt utformad och därför ej kan lämna ledning vid lagtillämpningen. I flera fall har man även vänt sig mot uttrycket »väsentlig fara». Svea hovrätt har för sin del särskilt anmärkt, att definitionen är alltför ensidig i så måtto att endast några av de faktorer blivit redovisade, som är av betydelse i sammanhanget. Hovrätten ifrågasätter om man över huvud i detta hänseende kan komma längre än till uppställandet av vissa allmänna riktlinjer.

Jag vill gärna medge att det är svårt att i en allmän formel på ett täckande och träffande sätt ange under vilka förutsättningar en ur samhällelig synpunkt skadlig verkan av konkurrensbegränsning skall anses föreligga. Även om man, såsom Svea hovrätt framhållit, knappast kan komma längre än till vissa allmänna riktlinjer, är det dock för lagens rätta handhavande av stor vikt att dylika riktlinjer så tydligt som möjligt uppdrages i lagtexten. Vid de överläggningar, som inom handelsdepartementet ägt rum med vissa företrädare för näringslivet, har rått enighet om att det främst är de prishöjande och effektivitetshämmande verkningarna av konkurrensbegränsning, som man bör vara angelägen att hindra och som därför bör utmärkas såsom skadliga. I anslutning till ett av kommerskollegium framställt förslag har det därjämte befunnits vara av vikt, att näringsutövare, som hindras i sin näringsutövning av enskilda företagares konkurrensbegränsande åtgärder, i viss utsträckning erhåller en självständig rätt till skydd i lagen. Också den verkan av en konkurrensbegränsning att annans näringsutövning försvåras eller hindras bör därför betecknas såsom skadlig. I sakens natur ligger att icke varje sådan verkan av konkurrensbegränsning, som i och för sig kunde hänföras under något av de tre fallen, praktiskt bör bedömas såsom ur samhällelig synpunkt skadlig. Lagstiftningen avser enligt de allmänna tankegångar, som ligger till grund för densamma, väsentligen att förhindra verkliga missbruk och missförhållanden. Klart är vidare, att emellanåt andra samhälleliga hänsyn än önskemålet om största möjliga konkurrens kan både motivera åtgärder av konkurrensbegränsande effekt och ursäkta sådana verkningar, som passar in på något av de tre fallen i definitionen. Det nu sagda synes mig även böra komma till uttryck i definitionen. Den inskränkningen bör därför göras, att de angivna inverkningarna skall beröras av lagen blott i den mån konkurrensbegränsningen *på ett ur allmän synpunkt otillbörligt sätt* föranleder desamma.

I anslutning till det sagda vill jag framhålla, att den omständigheten att en konkurrensbegränsning ej ansetts i lagens mening skadlig och att förhandling därför icke upptages, ej får så tolkas att konkurrensbegränsningen på något sätt fått samhällets godkännande.

På grundval av de överväganden, som sålunda ägt rum, har i departementsförslaget definitionen av begreppet skadlig verkan blivit något annorlunda formulerad än i sakkunnigförslaget. I departementsförslaget uttalas sålunda, att med skadlig verkan av konkurrensbegränsning skall förstås, att densamma »på ett ur allmän synpunkt otillbörligt sätt påverkar prisbild-

ningen, hämmar verkningsförmågan inom näringslivet eller försvårar eller hindrar annans näringsutövning» (1 § andra st.). Det i sakkunnigförslaget upptagna tredje fallet, inverkan på försörjningen, har av skäl, som jag senare kommer att beröra, ansetts kunna utgå.

Det första ledet av definitionen, som alltså avser att prisbildningen otillbörligt påverkas, motsvarar väsentligen första punkten i de sakkunnigas definition, ehuru stadgandet i departementsförslaget fått en något knappare avfattning. Även enligt departementsförslaget bör den allmänna utgångspunkten för bedömningen naturligen vara prisets förhållande till kostnaderna. I likhet med vad de sakkunniga förutsatt kan det härvid, åtminstone till att börja med, vara lämpligt att tillämpa de grunder, som utarbetats under Haganderkommitténs arbete och den 29 december 1949 anbefallts för tillämpning hos de prisreglerande myndigheterna. Då dessa grunder avser bedömning för annat ändamål än här kommer i fråga, är det emellertid uppenbart att näringsfrihetsrådet bör ha full frihet att taga ställning till uppkommande spörsmål och eventuellt utarbeta och tillämpa de grunder rådet självt finner mest lämpliga.

Vad angår horisontella prisbindningar, åstadkomna genom samarbete mellan olika företag t. ex. i form av priskarteller, har flera avstyrkande remissinstanser speciellt kritiserat de sakkunnigas uttalande, att jämförelse bör ske mellan de bundna priserna och priserna vid fri konkurrens — en sådan jämförelse har ansetts praktiskt omöjlig att verkställa. Jag finner anmärkningarna ej sakna berättigande. I enlighet med vad som anförts av jordbruksnämnden synes det därför lämpligare, att bedömningen kommer att avse, om priserna ur lönsamhetssynpunkt rent kalkylmässigt sett är höga i förhållande till kostnaderna vid en drift, som ter sig rationell med hänsyn till förhållandena inom branschen. Ingår t. ex. i en kartell dels välrationaliserade företag med låga kostnader och dels mindre effektiva företag med höga kostnader, bör jämförelsen sålunda ske med företagen inom den bättre gruppen. Också när det gäller ensamföretagare bör enligt min mening i princip samma betraktelsesätt tillämpas, ehuru naturligen en mera fri prövning blir nödvändig. I vissa fall torde jämförelse med liknande tillverkningar av annat slag kunna lämna vägledning. Såväl när det gäller kartellfallet som beträffande monopolistfallet bör tillbörlig hänsyn tagas till företagarrisken. På sätt jordbruksnämnden framhållit kan det i fråga om ensamföretagare stundom vara påkallat med en viss generositet vid tillämpningen. Uppenbart är att vid prissättningen en viss marginal för konsolidering, rationalisering och forskningsarbete måste finnas. Vid tillämpningen av den här förordade bedömningsmetoden synes det i allmänhet bli föga utrymme att särskilt beakta konjunkturläget. Skulle emellertid alldeles särpräglade konjunkturer föreligga, bör naturligen hänsyn till detta förhållande kunna tagas vid prövningen.

Andra ledet i departementsförslagets definition, som avser att verkningsförmågan otillbörligt hämmas, motsvarar i huvudsak andra punkten i sak-

kunnigförslagets definition. Ehuru prisbildningen i det alldeles övervägande antalet fall torde påverkas när effektiviteten hämmas, har jag ansett det vara av visst värde att låta de två leden framstå såsom självständiga i förhållande till varandra. Dels torde härigenom på ett klarare sätt komma till uttryck, att effektivitetssynpunkten är av omedelbar betydelse för lagtillämpningen, och dels torde det finnas fall, där effektiviteten hämmas av en konkurrensbegränsning utan att därför en otillbörlig påverkan på prisbildningen kan skönjas.

Såsom de sakkunniga framhållit hämmas effektiviteten, om en konkurrensbegränsning hindrar tekniska och organisatoriska framsteg eller allmänt avtrubbar tävlingslusten inom en viss näringsgren; likaså om den ger mindre effektiva företag ett konstlat skydd t. ex. på det sätt att prissättningen inom en kartell i allt för hög grad beaktar förhållandena inom företag med höga kostnader. En konkurrensbegränsning verkar vidare, som de sakkunniga anfört, hämmande på effektiviteten om den uppmuntrar till nyetablering eller en ökning av branschens kapacitet utöver behovet eller om den direkt lämnar utrymme för en stegring av kostnadsnivån, som inte skulle vara möjlig vid fri konkurrens. Som en viss överkapacitet utgör en normal företeelse inom näringslivet och kanske i vissa hänseenden också är önskvärd, bör enligt min mening den bedömning av behovet, som här förutsättes äga rum, ske med försiktighet. Överkapaciteten bör, för att skadlig verkan skall anses föreligga, vara så stor att den i ej oväsentlig mån överstiger det behov, som rimligen kan förutses.

Med den här förordade kortare utformningen av det andra ledet i definitionen synes det knappast erforderligt att — lika litet som så ansetts påkallat i första fallet, påverkan å prisbildningen — utmärka att skadlig verkan skall föreligga redan vid *fara* för hämning av effektiviteten. Att man som förutsättning för förhandling icke alltid skall behöva kräva redan inträffade konkreta skadliga effekter förefaller mig å andra sidan självklart — det kan mycket väl tänkas fall då t. ex. en sträng kartellering kan sägas hämma verkningsförmågan hos en näringsgren fastän det ännu ej utkristalliserats påtagliga skadeverkningar i fråga om produktionens inriktning.

Det tredje ledet i departementsförslagets definition, som avser att annans näringsutövning otillbörligt försvåras eller hindras, saknar motsvarighet i sakkunnigförslaget. Såsom jag i det föregående anfört, reglerar 1864 års näringsfrihetsförordning omedelbart endast statsmakternas förhållande till näringsfriheten, låt vara att förordningen därutöver är att fatta även som allmän manifestation av näringsfrihetens princip. Förordningen behandlar icke förhållandena enskilda medborgare emellan och innebär sålunda icke något skydd gentemot dylika av enskilda åstadkomna spärrar, t. ex. i form av konkurrensbegränsande avtal, som utgör faktiska inskränkningar av näringsfriheten. Icke heller eljest har näringsfriheten annat än i viss, mycket begränsad utsträckning erhållit legalt stöd. Med hänsyn till den utbredning, som konkurrensbegränsningarna vunnit inom vårt näringsliv, är det enligt mitt förmenande därför icke opåkallat, att rätten till fri närings-

utövning även gentemot hinder, åstadkomna av enskilda, vinner åtminstone det begränsade skydd, som den nu ifrågasatta lagen kan ge. Vid tillämpningen av 1946 års lag har det visat sig, att det just är enskilda företagare, och nästan aldrig konsumenter eller konsumentsammanslutningar, som vänder sig till kommerskollegii monopolutredningsbyrå för att få hjälp mot olägenheter av konkurrensbegränsande åtgärder. Genom att i definitionen upptaga även otillbörligt försvårande eller hindrande av annans näringsutövning såsom en skadlig verkan i lagens mening anser jag därför, att man på ett mera realistiskt sätt än enligt sakkunnigförslaget låter lagstiftningen anknyta till det aktuella läget.

Nyetableringssakkunniga har i annat sammanhang erinrat om att en fullt fri konkurrens bl. a. förutsätter, att alla företagare kan tävla på lika villkor, så att de blir i tillfälle att göra sig gällande i förhållande till sin ekonomiska effektivitet. Ser man det så har den nya bedömningsgrunden betydelse lika mycket för konsumenterna som för de omedelbart träffade företagarna. Om konkurrensbegränsningar hindrar nya företag att göra sig gällande inom näringslivet eller hämmar redan bestående företag i deras utveckling, måste detta på lång sikt verka konserverande på näringslivets struktur och försvåra framväxten av nya effektiva företagsformer. En viss stelhet i näringslivet kan härigenom i det långa loppet uppstå.

Av särskild betydelse i de hänseenden, som här angivits, är de systematiskt anordnade hinder för annans näringsutövning, som föreligger vid exklusivavtal, där på ena eller båda sidorna står en sammanslutning av företagare. Andra exempel bjuder samfällda bojkottaktioner, genomförda av en hel grupp företagare, och diskriminerande försäljningsbestämmelser, som tillämpas av en ensamföretagare eller en kartell, samt slutligen organiserad nyetableringskontroll. Till de särskilda problem, som föranleds av diskrimination och nyetableringskontroll, återkommer jag i det följande.

Sådan skadlig verkan, som avses med tredje punkten av sakkunnigförslaget — försörjningsfallet — synes av allt att döma vara sällsynt. I flertalet fall torde den åsyftade underförsörjningen vara en följd av att effektiviteten inom näringsgrenen i fråga hämmats. Någon motsvarighet till de sakkunnigas tredje fall har jag därför ej ansett nödvändigt att upptaga i departementsförslaget.

I bestämningen »på ett ur allmän synpunkt otillbörligt sätt», som jag förut i korthet berört, ligger enligt dess naturliga betydelse främst att varjehanda förhållanden av samhällelig natur, som motiverar eller ursäktar konkurrensbegränsningen i fråga, skall beaktas i sammanhanget. Vid bedömningen huruvida en viss konkurrensbegränsning är av skadlig natur eller ej måste här följaktligen göras en avvägning mot andra samhälleliga intressen, som också är förtjänta av hänsyn och som möjligen kan göra konkurrensbegränsningen tillbörlig. Ett patent har ofta en prishöjande verkan men i patentets natur ligger, att denna prishöjande verkan icke i och för sig kan anses vara otillbörlig ur allmän synpunkt. Annorlunda kan dock förhållandet bli om patenträtten användes t. ex. för att framtvinga

eller understödja annan konkurrensbegränsning. Med den statliga jordbruksregleringen sammanhängande konkurrensbegränsningar kan t. ex. verka prishöjande utan att detta är att anse såsom otillbörligt, eftersom jordbruksregleringen avser att skydda vissa samhälleliga intressen också med risk av högre priser. Till den närmare gränsdragningen härvidlag återkommer jag i annat sammanhang.

b) Olika former av konkurrensbegränsning och bedömningen därav.

1. Allmänt.

Betänkandet.

I anslutning till begreppet konkurrensbegränsning framhåller de sakkunniga inledningsvis, att det med hänsyn till det moderna näringslivets struktur torde vara uppenbart, att konkurrensbegränsande företeelser måste få en betydande omfattning. En i alla avseenden fullt fri konkurrens inom näringslivet torde icke någonsin ha existerat vare sig i vårt land eller annorstädes. I ett modernt näringsliv är storföretag nödvändiga företeelser. T. o. m. en butik i ett avgränsat bostadsområde har en viss monopolställning. Konsumenternas kunskaper om förhållandet mellan kvalitet och priser är oftast mycket ofullständiga. Är produkterna på en marknad mycket heterogena och ostandardiserade, kan en effektiv priskonkurrens försvinna, eftersom kunderna icke kan jämföra olika priser.

De sakkunniga betonar, att i vissa fall avgränsningssvårigheter kan uppstå och exemplifierar detta på följande sätt:

En fullständigt fri konkurrens måste bl. a. förutsätta, att alla företagare kunna tävla på lika villkor, så att de bli i tillfälle att göra sig gällande i förhållande till sin ekonomiska effektivitet. Men detta kan inte innebära, att en företagare, som t. ex. köper sina förnödenheter i småposter och därigenom vållar relativt höga leveranskostnader, skall få slippa betala denna merkostnad. Inom vissa gränser kan det emellertid vara omöjligt att avgöra hur stor den merkostnad är, som på ifrågavarande sätt vållas leverantörerna, och därmed kommer också definitionen av »lika villkor» — och alltså även av fri konkurrens — i ett sådant fall att inbegripa en viss obestämbarhetsmarginal. Om en fabrikant med ofullständigt utnyttjad kapacitet tillförsäkrar sig en större kund genom att bevilja honom ett förmånligt pris, som dock — utom att täcka de löpande kostnaderna — även ger honom ett väsentligt bidrag till betalning av fasta kostnader, kan det ofta vara svårt att avgöra i vad mån förmånen till den större kunden varit oberättigat stor, särskilt om man även beaktar de ökade möjligheter att rationellt planera tillverkningen och producera i långa serier, som ifrågavarande order kan ge.

Det bör erinras om att konkurrensen ofta kan vara mycket intensiv och ändå i avgörande hänseenden ofullständig. Konkurrensen i fråga om vissa varaktiga konsumtionsvaror kan till väsentlig del avse smärre nyheter i fråga om t. ex. utstyrsel och stil, vilka starkt understrykas i reklamen. Om sådana »innovationer» föranleda tätare produktionsomläggningar, än som erfordras för produktens utveckling till större fullkomning, kunna kostnaderna och därmed priserna bli högre, än som eljest vore erforderligt. Under alla förhållanden kan priskonkurrensen härvid försvagas till förmån för en

»innovationskonkurrens», som bedrivs under starkt reklamtryck på konsumenterna. Omvänt kan en begränsning i fråga om viss servicekonkurrens — t. ex. budskickning — tänkas stärka pris- och kvalitetskonkurrensen. En standardisering innebär en inskränkning i konkurrensen såtillvida som antalet »kvaliteter», dimensioner och utföranden i fråga om en viss vara begränsas. Därigenom kunna emellertid nya förutsättningar skapas både för en billigare produktion och distribution och för en effektiv priskonkurrens. En annan sak är, att det samtidigt även kan bli större möjligheter att reglera priserna genom horisontella och vertikala bindningar.

De avgränsningssvårigheter, varpå sålunda lämnats några exempel, finner de sakkunniga dock vanligen kunna övervinnas. Som åtgärder skall ifrågakomma endast då konkurrensbegränsning föranleder skadlig verkan, har det ej ansetts erforderligt att i hela dess vidd undersöka frågan om hur begreppet konkurrensbegränsning i alla enskilda fall skall definieras. Det erinras om att någon definition av begreppet ej heller upptagits i 1946 års lag. En fullt täckande och träffande definition anser de sakkunniga med hänsyn till begreppets natur knappast kunna givas. I allt fall skulle en dylik definition med nödvändighet komma att bli så vag till sin utformning, att densamma skulle ge föga ledning.

Konkurrensbegränsningar har i regel främst betydelse för den del av ett företags verksamhet, som har samband med försäljningen. I en kartell samarbetar företagen i fråga om prissättningen av de produkter de marknadsför eller uppdelar försäljningen sinsemellan efter vissa grunder. En ensamföretagare är den ende eller i varje fall mest betydande företagaren, som säljer en viss vara. Emellertid förekommer även konkurrensbegränsningar, som i första hand berör företagens inköpsverksamhet. Köpare av en viss produkt kan sammansluta sig för att tvinga dem, som producerar en viss vara, att sälja den för ett lägre pris än de skulle ha betingat sig vid fri konkurrens mellan olika köpare (s. k. köparkartell). Ett företag kan vara det enda eller nästan enda, som köper en viss vara, vilken tillverkas av flera producenter. Ensamföretaget kan därigenom bli i tillfälle att pressa ned priserna.

Medan en konkurrensbegränsning som avser försäljningsverksamhet ofta föranleder högre priser än vid fri konkurrens medför en konkurrensbegränsning som har samband med inköpsverksamheten tvärtom i regel lägre priser. De sakkunniga har därför övervägt om icke en konkurrensbegränsning på köparsidan rent av borde uttryckligen undantagas från lagstiftningen. Något fall då skadlig verkan vållats av att t. ex. en köparkartell framtvingat för låga priser har de sakkunniga sålunda icke kunnat finna. Det framhålles att den definition av begreppet skadlig verkan, som upptagits i lagförslaget, icke heller utformats på ett sådant sätt, att det skulle vara möjligt att ingripa för att höja priserna. I den mån statsmakterna finner skäl att upprätthålla en viss prisnivå, som icke får underskridas — vilket är fallet t. ex. på jordbrukets område — bör detta äga rum i annan ordning än med tillhjälp av en lagstiftning om motverkande av skadlig konkurrensbegränsning.

Då de sakkunniga trots det anförda ej funnit anledning att låta den föreslagna lagen avse endast konkurrensbegränsningar på säljarsidan beror detta därpå, att de ansett även konkurrensbegränsningar på köparsidan i vissa fall ha den karaktären, att de bör kunna förhindras. Såsom exempel därpå nämner de sakkunniga bl. a. en sådan samverkan mellan flera köpare, som går ut på att förmå en leverantör att icke på vanliga villkor sälja sina varor till en kund, som konkurrerar eller vill konkurrera med de samverkande köparna.

Remissyttrandena.

Frågan om en närmare bestämning av begreppet konkurrensbegränsning har särskilt berörts endast av *Svea hovrätt,* som hävdar, att en klarare gräns är önskvärd. Hovrätten anför:

Redan i den nuvarande lagstiftningen av 1946 talas om konkurrensbegränsning. Under förarbetena till 1946 års lag gjordes vissa uttalanden om vad som skulle förstås med konkurrensbegränsande överenskommelser. Området för lagstiftningen är emellertid nu avsett att utvidgas, så att till konkurrensbegränsning kommer att räknas även t. ex. det fall att företagare »i tyst samförstånd tillämpa gemensamt förfarande». Under sådana omständigheter framstår som önskvärt att gränsen mellan sådana företeelser, som skola anses konkurrensbegränsande, och sådana, som icke äro av dylik beskaffenhet, bleve klarare angiven än som skett i betänkandet (se s. 517—518). Sålunda kan, med hänsyn till vissa uttalanden (se s. 530) om att verkningarna och icke syftet tillmätts avgörande betydelse, frågas om en åtgärd, vidtagen för annat ändamål men med verkningar som till någon del kunna anses vara av konkurrensbegränsande art, må komma att hemfalla under lagstiftningen. Samverkan förekommer numera företagare emellan i många skiftande former. Det är därför praktiskt icke utan betydelse att det klarlägges huruvida ingripande kan föranledas av att sådan samverkan såsom icke avsedd biverkan har konkurrensbegränsande effekt i något hänseende. Att konkurrensbegränsning föreligger avses enligt 4 § vara förutsättning för näringsfrihetsnämndens behörighet.

Departementschefen.

Enligt departementsförslaget liksom enligt sakkunnigförslaget är det mot konkurrensbegränsningar som näringsfrihetsorganet skall ingripa. En närmare bestämning av vad som skall förstås med konkurrensbegränsning finner jag i likhet med de sakkunniga varken erforderlig eller lämplig. Förhållandena är, såsom de sakkunniga framhållit, alltför skiftande för att en definition av detta begrepp skall kunna utformas på ett sätt som ger nämnvärd ledning. Ej heller i 1946 års lag befanns någon definition påkallad. Den närmare begreppsbestämningen torde också i fortsättningen kunna överlämnas åt rättstillämpningen.

Svea hovrätt har i sitt remissyttrande ställt spörsmålet, huruvida en åtgärd, vidtagen för annat ändamål men med verkningar som till någon del är av konkurrensbegränsande art, kan hemfalla under lagstiftningen. Med anledning härav bör framhållas, att avgörandet om konkurrensen i ett visst

fall är begränsad eller ej enligt sakens natur uteslutande hänger på det faktiska läget. Huruvida vederbörande haft för avsikt att åstadkomma en begränsning av konkurrensen eller om konkurrensbegränsningen utgör en icke avsedd biverkan av ett samarbete i helt andra syften, är därför enligt min mening utan egentlig betydelse. Är konkurrensen faktiskt begränsad bör saken kunna bringas under näringsfrihetsrådets prövning alldeles oberoende av om konkurrensbegränsningen ifråga varit åsyftad eller ej.

I likhet med de sakkunniga finner jag det icke vara lämpligt att lagstiftningen inskränkes till att uteslutande avse konkurrensbegränsning, som sammanhänger med försäljning. Det torde knappast heller låta sig göra att från lagstiftningen avskilja de former av konkurrensbegränsning, som uteslutande rör köparsidan (»köparkarteller»). Med avseende på hithörande företeelser torde i allmänhet föreligga ett sådant samband mellan köp och försäljning att en differentiering efter den antydda linjen icke är vare sig lämplig eller genomförbar.

2. *Kartellfallet* (bl. a. anbudskarteller).

Betänkandet.

Den grupp konkurrensbegränsningar, som betecknats »kartellfallet», omfattar såsom av den tidigare översikten framgår sådana konkurrensbegränsningar, där företagare samverkar på grund av kartellavtal eller annan överenskommelse eller eljest i tyst samförstånd tillämpar gemensamt förfarande.

Till stöd för att till denna grupp hänförts icke blott avtalsbunden samverkan utan även samverkan i tyst samförstånd anför de sakkunniga:

De sakkunniga har funnit sig icke kunna stanna vid att endast sådan konkurrensbegränsade samverkan, som har sin grund i en formlig överenskommelse, får upptagas till prövning av nämnden. Om överenskommelsen är hemlig och dess existens ej kan bevisas, synes nämligen detta icke böra utgöra hinder för att en genom faktisk samverkan åstadkommen konkurrensbegränsning upptages till behandling enligt lagen. Det synes därför böra vara tillräckligt, att vederbörande företagare uppträda gemensamt, *som om* en överenskommelse om organiserad samverkan hade förelegat. Kan det sålunda ådagaläggas, att vederbörande uppträda gemensamt, t. ex. i fråga om prispolitik, i sitt förhållande till köpare eller leverantörer eller annorledes, och att detta gemensamma uppträdande innebär en konkurrensbegränsning, synes denna konkurrensbegränsning böra kunna upptagas till bedömning, utan att det nödvändigtvis behöver kunna visas, att det gemensamma uppträdandet beror på vare sig skriftligt eller muntligt avtal. I vissa här avsedda fall kanske något dylikt avtalsförhållande i själva verket ej ens förefinnes. De sakkunniga ha därför under denna punkt funnit erforderligt att även upptaga sådan konkurrensbegränsning, som beror på att företagare »i tyst samförstånd tillämpa gemensamt förfarande». Tankegången härvid är sålunda den, att en av flera företagare gemensamt åstadkommen konkurrensbegränsning i och för sig innebär ett förhållande, som bör kunna bli föremål för eventuell beivran från nämndens sida. Har betryggande kunskap erhållits om konkurrensbegränsningens existens, bör bevisfrågan ej ytter-

ligare kompliceras genom att det härutöver skulle krävas vittnesbörd om det sätt, på vilket samverkan kommit till stånd. Givetvis kan det ej sällan vara svårt att ådagalägga, att en faktisk samverkan förekommer, därest inga överenskommelser äro kända. Men i de fall, där det dock är möjligt att konstatera en konkurrensbegränsande samverkan, trots att det inte går att påvisa vare sig skriftliga eller muntliga avtal eller bestämmelser, skall man inte från början ha frånhänt sig möjligheten att kunna ingripa, om det visar sig, att konkurrensbegränsningen vållar skadlig verkan. Att så göra vore att direkt premiera en dold samverkan.

Av avgörande betydelse i detta sammanhang är bl. a., att villigheten att redovisa konkurrensbegränsande överenskommelser kan komma att i många fall väsentligt minskas, om en lag av föreslagen karaktär antages av statsmakterna. Det synes därför angeläget, att näringsfrihetsnämnden får befogenhet att upptaga en gemensamt upprätthållen konkurrensbegränsning till behandling, när dess existens kan konstateras genom studium av vederbörande företags prispolitik eller uppträdande i övrigt.

De sakkunniga understryker, att det här avsedda fallet icke endast tar sikte på horisontell konkurrensbegränsning utan även avser vertikal sådan.

Någon värdering av verkningarna av olika konkurrensbegränsningstyper inom kartellfallet har icke utförts av de sakkunniga i annan mån än att de i anslutning till de lämnade redogörelserna för konkurrensbegränsning åskådliggjort hur bedömningen i enskilda fall kan utföras. Därvid framhålles dock att det tillgängliga materialet icke varit tillräckligt djupgående för att underbygga mera definitiva och kategoriska slutsatser (betänkandet kapitel 4—6).

Såsom av redogörelsen för lagstiftningens allmänna läggning redan framgått har de sakkunniga emellertid funnit befogat att i fråga om vissa särskilda former av konkurrensbegränsning uppställa en *legal presumtion för skadlig verkan*. I fråga om de till kartellfallet hänförliga konkurrensbegränsningarna föreslår de sakkunniga sålunda, att presumtion för skadlig verkan skall gälla då samarbete — som betingas av kartellavtal eller annan överenskommelse eller sker i tyst samförstånd — avser prissättning, avgivande av anbud, uppdelning av marknad eller missgynnande av viss eller vissa företagare.

Till motivering av presumtionsregeln anför de sakkunniga:

Av den allmänna läggningen i de sakkunnigas förslag följer, att ingripande endast får äga rum, då i det särskilda fallet ådagalagts, att en konkurrensbegränsning medför ur samhällets synpunkt skadlig verkan. Det ligger emellertid i sakens natur, att det i flera fall icke är möjligt att med full tydlighet bevisa, vare sig att skadlig verkan vållas eller att sådan verkan icke vållas. I flera dylika fall torde näringsfrihetsnämnden böra avstå från att vidtaga åtgärd. Det skulle dock för lagstiftningens effektivitet vara äventyrligt, om nämnden skulle underlåta att ingripa mot alla de konkurrensbegränsningar, beträffande vilka endast med övervägande sannolikhet kan ådagaläggas, att skadlig verkan följer. Av detta skäl har, såsom förut angivits, den föreslagna lagen givits den utformningen, att redan en *väsentlig fara* för att en konkurrensbegränsning medför höga kostnader, motverkar kostnadssänkning eller vållar en med hänsyn till rådande förhållanden otillfredsställande försörjning, innebär skadlig verkan.

Som tidigare framgått, synes därjämte i många fall den synpunkten böra beaktas, att en enskild konkurrensbegränsning i sig själv kan innebära ett sådant ingrepp i näringsfriheten, att det mera är detta ingrepp, som bör motiveras, än en eventuell åtgärd, som skulle gå ut på att häva eller modifiera ifrågavarande hinder för konkurrensen. Det har därför ansetts befogat att i lagförslaget upptaga vissa regler om legal presumtion för att samhällsskadlig verkan förefinnes.

De sakkunniga framhåller, att i de fall som omfattas av presumtionsregeln det är fråga om konkurrenshinder, som tillkommit på grund av medvetna åtgärder, samt anför:

I dessa fall synes vad som nyss framhållits med fog kunna göras gällande, nämligen att om den fria konkurrensen, som under den tid som nu kan överblickas utgör den erkända grunden för den ekonomiska organisationen inom större delen av näringslivet och under normala förhållanden är den enda garantien för att priser icke skola bli för höga och för att en verklig tävlan kommer till stånd inom näringslivet, hävts genom direkta och medvetna ingrepp, så måste också kunna anföras övertygande skäl för att dessa ingrepp icke medföra ur samhällelig synpunkt skadlig verkan.

Presumtionen är enligt de sakkunnigas förslag icke undantagslös utan skall kunna hävas om det kan förebringas på utredning grundade skäl för uppfattningen, att den förevarande konkurrensbegränsningen icke medför skada ur allmän synpunkt. Den angivna regeln innebär icke, betonar de sakkunniga, att de som ivrar för ifrågavarande konkurrensbegränsning själva skall vara i stånd att framlägga sådan utredning, som erfordras; man måste räkna med den möjligheten, att dessa personer kan ha otillräckligt utredningsmaterial till förfogande eller vara dåliga talesmän för sin egen sak.

De sakkunniga framhåller, att de icke ansett sig böra föreslå någon begränsning i fråga om det slag av särskilda omständigheter, som kan medföra presumtionens hävande. Sålunda anges två grupper av fall vilka skulle utgöra de viktigaste av sådana situationer, där det i allmänhet är föga sannolikt att någon skadlig verkan kan vållas. Den ena gruppen utgöres av de fall, då ett konkurrensbegränsande samarbete endast berör en ringa del av marknaden och den samverkande gruppen av företag i verkligheten är utsatt för effektiv konkurrens, antingen från inhemska företag eller från utlandet. Den andra gruppen av fall utgöres av sådana, då det kan anföras på utredning grundade sannolika skäl för uppfattningen, att konkurrensbegränsningen bidragit till en kostnadssänkande rationalisering, vars frukter till väsentlig del även kommit konsumenterna till godo. I fråga om den sistnämnda gruppen framhåller de sakkunniga, att det ibland kan förekomma — såsom när det gäller jordbruksprodukter — att konsumenternas vinst av en rationalisering allenast indirekt tillföres dem.

Beträffande rationaliseringsfallet inskärper de sakkunniga vikten av att rationaliseringsvinsten icke tillåtes mer eller mindre helt stanna hos dem som svarar för konkurrensbegränsningen. Denna skulle nämligen då komma att framstå som mindre väl förenlig med allmänintresset enligt principen att skadlig verkan inträder, då priserna är höga i förhållande till verkliga

kostnader. De sakkunniga anger följande riktlinjer för bedömningen av hithörande fall:

Förhållandet kan t. ex. vara, att rationaliseringen genomförts för mycket länge sedan och att element av fortsatt effektivisering därefter varit mindre framträdande. Om den en gång genomförda rationaliseringen beror på vissa redan verkställda investeringar kan i sådana fall inte sällan ifrågasättas, om den behöver vidmakthållas för att bevara den rationalisering som redan gjorts. Om rationaliseringsarbetet däremot icke stagnerat utan tvärtom fortsätter, bör detta givetvis räknas till förmån för monopol- eller kartellparten. Det är emellertid alltid av vikt att man söker bedöma hur betydande det konstruktiva arbete, som utförts och utföres till följd av en viss samverkan, är i förhållande till de restriktiva insatser, som samtidigt kunna förekomma. Det fallet torde nämligen icke vara ovanligt, att en kartell dels arbetar för en strukturrationalisering men dels också utnyttjar den maktställning, som man vunnit genom samarbetet för att på otillbörligt sätt hävda de egna intressena gentemot konsumenterna. Även ett specialiseringsavtal kan sålunda ge producenterna en maktställning, som stundom kan missbrukas. För övrigt äro inte alla specialiseringsavtal »rena»; det kan förekomma att ett sådant avtal delvis har karaktär av ett vanligt kvoteringsavtal. Är det konstruktiva elementet obetydligt i förhållande till det restriktiva, kan det icke häva presumtionen om skadlig verkan. Äro båda elementen väsentliga, måste ansträngningarna inriktas på att så omforma ifrågavarande reglering, att det restriktiva elementet i görligaste mån undanröjes. I den mån en rationalisering godtages såsom grund för att häva en presumtion om skadlig verkan, måste emellertid även kunna ådagaläggas, att konsumenterna erhålla väsentlig del i de gjorda rationaliseringsvinsterna. Detta utesluter naturligtvis inte, att också företagarna få nytta av rationaliseringen; det måste anses legitimt, att företagareparten, genom att få viss del i rationaliseringsvinsten, uppmuntras till fortsatt effektivisering.

Därest icke något av de nyss omnämnda två fallen föreligger, framhåller de sakkunniga, att regeln om presumtionens hävande måste tillämpas med försiktighet. I dylika fall har nämligen icke kunnat påvisas, att konkurrensbegränsningen endast täcker en obetydlig del av marknaden och icke heller att den möjliggjort en rationalisering, vars frukter även kommit konsumenterna till godo. Det torde sålunda ur samhälleliga synpunkter i allmänhet icke finnas positivt skäl att vidmakthålla ifrågavarande konkurrensbegränsning, utan endast det negativa att den icke vållar skada. Under sådana förhållanden synes relativt stränga krav på bevisningen om att skadlig verkan icke vållats, böra upprätthållas. Gäller det t. ex. en priskartell, räcker det ej att ådagalägga, att priserna icke är höga i förhållande till kostnaderna. Det måste dessutom kunna visas, att konkurrensbegränsningen varken medför eller konserverar höga kostnader.

Reservanterna.

Reservanterna anser spörsmålet om *presumtionsreglerna* ha en så central betydelse för den tilltänkta lagens tolkning och tillämpning att de funnit anledning att ingående granska dem ur juridisk synpunkt. De anför:

Man har i svensk rätt varit utomordentligt restriktiv i fråga om regler, som lägga bevisbördan för att skada icke uppkommit på den förmente skadevållaren. Det är visserligen ett särskilt i nyare svensk skadeståndsrätt icke ovanligt förhållande, att *vållande* till viss skada icke behöver visas utan att det åligger den förmente skadevållaren att exculpera sig (t. ex. vid automobiltrafik) eller att skadeståndsskyldighet inträder oberoende av culpa (s. k. strikt skadeståndsansvar). Men härifrån böra noga särhållas regler som gå ut på att *skada* såsom grundläggande förutsättning för viss sanktion icke behöver visas. Exempel på dylik omkastning av bevisbördan saknas visserligen icke helt. Bortsett från nu angivna fall och enstaka andra av lika speciell typ torde man på olika rättsområden konsekvent ha fasthållit vid principen, att skada måste visas ha uppkommit för att till skadan anknuten sanktion skall kunna inträda. Detta gäller icke blott sak- och personskada utan även allmän ekonomisk skada, som ofta kan vara mycket svår att påvisa.

Det torde sålunda kunna påstås, att redan en presumtionsregel i fråga om förefintligheten av skada betecknar ett avsteg från den princip, som i allmänhet upprätthållits i svensk rätt. Ännu mera markant blir givetvis detta avsteg, om man betänker, att skada i lagens mening innebär icke endast verklig skada utan även enbart fara för skada.

Varje bevisrättslig reglering måste betraktas ur synpunkten, vilken fördelning den medför av de oriktiga avgöranden man alltid måste räkna med. Ju mindre som krävs för att ett visst faktum skall kunna läggas till grund för avgörandet, desto större blir risken för att så sker trots att detta faktum i verkligheten icke föreligger.

Gentemot uttrycket »på utredning grundade skäl» anmärker reservanterna att det innebär ett märkligt undantag från den i svensk rätt numera lagfästa fria bevisprövningens princip, ett undantag för vars berättigande intet som helst skäl kan anföras.

Sitt ståndpunktstagande till de föreslagna reglerna om legal presumtion sammanfattar reservanterna på följande sätt:

Den föregående framställningen torde visa, att de föreslagna bestämmelserna genom en kumulation av åtskilliga bevislättnader för den som påkallar ingripande måste anses höggradigt effektiva. Men en sådan effektivitet kan icke vinnas annat än på rättssäkerhetens bekostnad. Lika många fördelar som majoritetens förslag erbjuder ur effektivitetssynpunkt, lika många svaga punkter uppvisar det ur rättssäkerhetssynpunkt. Var och en av de förut angivna punkterna torde medföra en beaktansvärd risk för misstag till nackdel för den, gentemot vilken ingripande påkallas. Tillsammantagna synas de motivera omdömet, att risken för misstag i denna riktning är betydande.

Hur risken för oriktiga avgöranden bör fördelas är ytterst beroende på rättspolitiska värderingar. Härutinnan inskränka vi oss till att ånyo understryka, att fråga är om ett hittills oreglerat rättsområde. Det måste vara en klok rättspolitik att vid ingripande genom lagstiftning på ett sådant område gå försiktigt fram. Man kan icke med stöd av erfarenheten bedöma verkningarna av att ingripande stundom sker även gentemot oskadliga, ofarliga eller rent av nyttiga konkurrensbegränsningar. I ett sådant läge borde det även från majoritetens utgångspunkter ha tett sig rimligt att åtminstone stanna vid en reglering av bevisbördan, som fördelat risken för misstag i båda riktningarna någorlunda jämnt.

Herr Gillbergs yttrande.

Den utvidgning av lagstiftningens område som skett därigenom att till kartellfallet även hänförts konkurrensbegränsning, som uppkommit genom att företagare »i tyst samförstånd tillämpa gemensamt förfarande», finner herr Gillberg olämplig. Utvidgningen skulle nämligen medföra betydande rättsosäkerhet och stora praktiska olägenheter för både myndigheterna och näringslivet. Det är därför nödvändigt att lagstiftningen icke omfattar andra fall av gemensamt förfarande än sådana, som grundar sig på skriftligt eller muntligt avtal. Herr Gillberg fortsätter:

Därest flera säljare hålla samma pris på en vara, skulle detta enligt majoritetens mening kunna betraktas som uttryck för »gemensamt förfarande». Det bör emellertid bemärkas, att den nationalekonomiska doktrinen betecknar en dylik prissättning som det ideala resultatet av fri konkurrens. När sådan konkurrens finnes, hålla företagarna samma priser utan vare sig avtalat eller tyst samförstånd.

I fråga om värderingen av olika slag av karteller anför herr Gillberg vissa allmänna synpunkter. Överenskommelser om *rabatter,* grundrabatter eller kvantietsrabatter eller bäggedera, kan icke i och för sig anses ha samhällsskadlig verkan. Genom att rabattkonkurrensen elimineras blir effekten tvärtom den att pris- och kvalitetskonkurrensen skärpes. Mera komplicerade problem uppstår genom *priskartellerna.* De medför en bundenhet, som på kort sikt kan föranleda högre priser än vad som skulle bli fallet under fri konkurrens och som på längre sikt kan medföra en konservering av förhållandena inom branschen med åtföljande högre kostnader. Å andra sidan får det icke förbises, att en priskartell också kan medföra en, låt vara relativ, stabilitet, som kan vara en förutsättning för branschens utveckling och som dessutom kan ha gynnsamma verkningar på distributionskostnaderna. I fråga om priskartellerna finner herr Gillberg det särskilt viktigt att beakta om det inom branschen i fråga förekommer aktiv konkurrens. Finns dylik kan det knappast hävdas att samhällsskadlig verkan av samarbetet uppkommer. I fråga om branscher där det utanför kartellen icke finns konkurrerande faktorer hänvisar herr Gillberg i första hand till den spänning och därav följande latenta konkurrens, som alltid gör sig gällande inom en kartell. Missbrukar en dylik kartell emellertid sin ställning därigenom att den bevisligen håller för höga priser i jämförelse med kostnaderna, bör den bedömas såsom samhällsskadlig och därför kunna upplösas. Ett sådant förhållande anses i regel framgå därav, att de mest effektiva företagen inom kartellen gör stora vinster medan de mindre effektiva hålles vid liv, trots att en koncentration av produktion, resp. distribution till de effektiva företagen lämpligen bort ske. I anslutning härtill tar herr Gillberg avstånd från de sakkunnigas förslag om att priskartellerna skall bedömas mot bakgrunden av det rådande konjunkturläget.

Områdes- och *kvotkarteller* finner herr Gillberg kunna vara ägnade att minska försäljnings- och distributionskostnaderna och i kombination med specialiseringsavtal även kunna bidraga till att sänka tillverkningskostna-

derna. Emellertid är de i allmänhet kombinerade med prisbestämmelser, som i regel utgör det centrala i konkurrensbegränsningen.

Försäljningskartellerna, som representerar den mest utbyggda typen av samverkan mellan sinsemellan självständiga företag, syftar i regel, anför herr Gillberg, till att förbilliga distributionen och standardisera de framställda produkterna. Till följd härav har de enligt hans mening på det hela taget visat sig samhällsnyttiga. Även i fråga om dessa karteller inskärper herr Gillberg betydelsen av förekomsten av aktiv konkurrens och hävdar att, då sådan förekommer, något ingripande mot försäljningskarteller icke bör ifrågakomma. Om däremot aktiv konkurrens icke skulle förekomma, ifrågasätter han om icke en dylik kartell närmast är att jämställa med ett ensamföretag.

I fråga om *presumtionsreglerna* instämmer herr Gillberg till alla delar i vad reservanterna anfört.

Remissyttrandena.

Endast ett fåtal av remissinstanserna berör frågan om avgränsningen av kartellfallet och det är därvid uteslutande begreppet »tyst samförstånd» som berörts. *Statens jordbruksnämnd* understryker i detta sammanhang, i anslutning till vad de sakkunniga i sin motivering anfört, att det icke räcker med bevisning om att företagen faktiskt tillämpar samma priser och leveransvillkor m. m. Därutöver måste föreligga övertygande bevisning om att den gemensamma prissättningen verkligen skett på grund av tyst samförstånd.

Svea hovrätt anser det betänkligt att bygga ett offentligt ingripande på ett så obestämt förhållande som att företagare »i tyst samförstånd tillämpa gemensamt förfarande».

Spörsmålet om värderingen av verkningarna av olika typfall av karteller beröres likaledes endast av ett fåtal remissinstanser.

Stockholms handelskammare anför i detta hänseende:

Om den konkurrensbegränsande samverkan, som de sakkunnigas majoritet har hävdat, skall bedömas med hänsyn till de konkreta verkningarna ur samhällsnyttans synpunkt, kan det knappast bestridas, att åtskilliga, om inte flertalet, av de åtgärder varom här är fråga, knappast kunna betraktas som »samhällsskadliga». Även om kartellproblemet enligt handelskammarens mening icke bör angripas ur denna synpunkt, torde dock böra erinras om att bland den mångfald typer av samarbete, som här förekommer, kunna utskiljas allmänna intresseföreningar inom näringslivets skilda branscher, avtal om gemensam forskning och standardisering, om konditioner och formerna för lämnande av service i olika hänseenden, vilka uppenbarligen alla ha i hög grad fördelaktiga verkningar. Även då det gäller avtal om gemensam prissättning, marknadsdelning och specialisering av tillverkningen, torde verkningarna många gånger vara ur kortsiktig effektivitetssynpunkt fördelaktiga. Detsamma kan självfallet också gälla avtal om produktionsbegränsning, vilken avtalstyp dock torde vara ytterst sällsynt i vårt land, om indelning av landet i avsättningsområden eller om gemensam försäljning och gemensamma inköp. Om alla dessa former av avtal gäller,

att de äro i hög grad beroende av de förhållanden som rådde vid deras tillkomst, samt att dess verkningar ur »samhällsnyttans» synpunkt påverkas av det ekonomiska läge som vid varje särskilt tillfälle råder inom branschen.

Handelskammaren i Gävle ansluter sig till herr Gillbergs synpunkter i fråga om priskartellerna.

Handelskammaren framhåller härutöver att, med den utformning de sakkunnigas lagförslag erhållit, det övervägande antalet priskarteller — även de uppenbart gagneliga — icke skulle undgå att upplösas. Enär enligt handelskammarens uppfattning det stora flertalet priskarteller icke tillhör den »samhällsskadliga» kategorien utan varit till gagn för marknadens stabilisering, medlemsföretagens rationalisering etc. samt för de anställda och allmänheten, anser kammaren att ett massutplånande av kartellerna måste betecknas såsom för nationalhushållet olyckligt.

Den gemensamma prissättning, som äger rum inom järnhandelsbranschen, beröres av *Sveriges järnhandlareförbund* och *Sveriges köpmannaförbund*. Det betonas att sådan gemensam prissättning, som äger rum inom olika järnhandlareföreningar och i ett visst fall av en för flera dylika föreningar gemensam priskommitté, endast avser vissa varor. Den gemensamma prissättningen motiveras av att järnhandelns sortiment är så omfattande, att det skulle bereda de största svårigheter för den enskilde järnhandlaren att själv kalkylera alla varor. Till en del har systemet också betingats av en inom järnhandeln tidigare ofta förekommande konkurrens med orimligt låga priser på enstaka varor för att locka till sig kunder (»lockbeten»). Inför den utomordentligt starka och omfattande konkurrens, för vilken den specialiserade fackhandeln inom järnbranschen är föremål, omöjliggöres varje slag av monopolistisk prissättning. Förbunden betonar att en gemensam ansvarsmedveten prissättning skapar de bästa garantierna för att varorna icke prissättas oskäligt högt.

Sveriges färghandlares riksförbund uttalar att central prissättningsverksamhet i den form den bedrives inom färghandeln, där den tillkommit i samarbete med priskontrollnämnden, är en garanti för sakkunnig och objektiv behandling av branschens ofta svårbemästrade prisfrågor och ett skydd mot godtycklig individuell kalkylering.

Sveriges charkuteri- och slakteriidkares riksförbund framhåller att de gemensamma prislistorna ingalunda bidrager till att konservera högre priser än vad marknadsläget kan anses motivera. De är en borgen för att prissättningen sker efter riktiga principer och kan betecknas som en informationstjänst, som yrkesorganisationerna lämnar sina medlemmar. Prislistorna är enligt förbundet att anse som en rekommendation. Deras tillämpning framtvingas ej genom några som helst ekonomiska förpliktelser utan det är helt fråga om en frivillig efterlevnad.

De av de sakkunniga föreslagna presumtionsreglerna har tilldragit sig ett betydande intresse. Flertalet av de remissinstanser som är positivt inställda till lagförslaget har uttryckligen biträtt de sakkunnigas uppfattning i denna fråga.

Kommerskollegium — som samtidigt behandlar de för monopolistfallet och bruttoprisbindningsfallet föreslagna presumtionsreglerna — anför:

En för praktiskt taget samtliga kritiker av lagförslaget gemensam invändning mot bevispresumtionen är, att den på ett sätt som vore mer eller mindre främmande för svensk rättsuppfattning och lagstiftning skulle lägga orimliga bördor ifråga om bevisning på den enskilde och att den vore ägnad att medföra risk för rättsosäkerhet och godtycke. Denna kritik synes i de flesta fall utgå från ett betraktelsesätt, som skulle vara tillämpligt, om här vore fråga om en strafflag. Inom straffrätten är det en ovillkorlig regel, att bevisbördan ifråga om den tilltalades skuld ligger på åklagaren. Förfarandet inför näringsfrihetsnämnden är emellertid icke jämförbart med en straffprocess. Här gäller det ju i stället en administrativ myndighets prövning av frågan, huruvida en konkurrensbegränsning skall få bestå eller icke. Lagförslaget är icke heller konstruerat som en strafflag utan syftar till att giva normer för ett administrativt förfarande mot konkurrensbegränsande företeelser. Att i en sådan lagstiftning införa regler om bevispresumtioner kan, enligt kollegii mening, icke i och för sig anses såsom stötande för rättskänslan eller eljest olämpligt på sätt kritikerna av förslaget velat hävda. En ofrånkomlig förutsättning för presumtionernas berättigande måste dock, enligt kollegii uppfattning, vara, att de äro grundade på en rättvis avvägning mellan de olika intressen som beröras av lagstiftningen och att de äro av avgjord betydelse för att lagstiftningen skall kunna fylla sin åsyftade funktion.

För en mera ingående bedömning av presumtionernas innebörd synes det nödvändigt att något dröja vid de former av konkurrensbegränsning för vilka de enligt vad tidigare sagts äro avsedda att gälla. Gemensamt för dessa fall är, enligt sakkunnigmajoritetens uppfattning, att de avse konkurrensbegränsningar, som ansetts vara i allmänhet samhällsskadliga. — — —

Vad beträffar de till kartellfallet hänförliga typerna av konkurrensbegränsning, för vilka presumtionen avsetts gälla, framstår måhända risken för samhällsskadlig effekt icke så omedelbart som i monopolistfallet. Vad de sakkunniga anfört angående här åsyftade typer av konkurrensbegränsning torde få anses visa, att de i det stora flertalet fall måste betraktas som samhällsskadliga. Även 1936 års näringsorganisationssakkunniga ha funnit vissa typer av ifrågavarande konkurrensbegränsningar vara olämpliga. Det kan här även framhållas, att det omkullkastande av bevispresumtionerna, varom nedan skall talas, företrädesvis torde komma till användning beträffande konkurrensbegränsningar, som äro hänförliga till kartellfallet. — — —

Ytterligare en fråga, som förtjänar intresse, är i vilken utsträckning konkurrensbegränsningar kunna beräknas falla under presumtionsreglerna. En statistisk bearbetning ur denna synpunkt av de i kartellregistret införda avtalen har givit vid handen att ca 88 % av avtalen avse samarbete rörande prissättning, avgivande av anbud, uppdelning av marknad eller missgynnande av viss eller vissa företagare. Enbart avtal innehållande bestämmelser om gemensam prissättning utgöra ca 75 % av de presumtiva fallen, motsvarande ca 65 % av hela antalet registrerade avtal. Sannolikheten talar för att avtalsbeståndet i dess helhet är sammansatt på liknande sätt.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) anför:

Den utformning, som lagstiftningen härmed fått, blir i praktiken ungefär densamma, som en lagstiftning med generella förbud i de uppräknade fallen, kompletterad med en regel om att förbuden icke träda i kraft, förrän prövning i det enskilda fallet skett. Om därvid konstateras, att samhälls-

skadlig verkan inte kan anses föreligga, häves förbudet i det enskilda fallet. Mot denna bakgrund kan man sålunda beteckna den föreslagna lagstiftningen som en generellt verkande lagstiftning av mildrad karaktär. Därmed kan enligt TCO:s uppfattning några större invändningar mot reglerna om den legala presumtionen ur rättslig synpunkt icke göras.

Statens priskontrollnämnd ställer som villkor för sin anslutning till presumtionsreglerna att uttrycket »föranleder väsentlig fara för» på sätt nämnden föreslagit får utgå ur definitionen på samhällsskadlig verkan. Nämnden är medveten om att även med en sådan precisering presumtionsreglerna kommer att ställa vederbörande företagare i en svår om också inte helt omöjlig position. Med hänsyn till lagstiftningens syfte och till att det i dessa fall ofta rör sig om frihetsinskränkningar för de av konkurrensbegränsningarna berörda, mot vilka inskränkningar samhället har anledning att reagera, förklarar sig nämnden dock kunna under den angivna förutsättningen förorda de föreslagna bevisreglerna.

Landsorganisationen finner i fråga om presumtionens hävande rimligt, att det endast behöver visas övervägande skäl för antagande att samhällsskadlig verkan icke föreligger. Utredningssvårigheterna finner organisationen nämligen vid den omvända bevisbördan vara lika stora som i övriga fall. Med undantag för en dylik uppmjukning av reglerna för bevisföringen ansluter sig landsorganisationen till de allmänna principer, som innefattas i de sakkunnigas förslag.

Statens jordbruksnämnd framställer erinringar mot de regler, som de sakkunniga föreslagit skola gälla för presumtionens hävande, samt anför:

Det torde vara riktigt, att lagstiftningen skulle bli i stor utsträckning ineffektiv om presumtionsregler ej infördes. Emellertid är det av största vikt att kravet på den motbevisning som kräves för att presumtionen skall hävas, ej sättes alltför högt. Enligt lagförslaget skall presumtionen gälla »såframt ej på utredning grundade skäl finnas för antagande att så ej är fallet». Detta uttryckssätt är svårtolkat och i motiven synas vissa uttalanden ha gjorts, vilka icke överensstämma med lagtexten. Uttrycket »på utredning grundade skäl» tyder å ena sidan på att motbevisningen ej behöver vara så stark som »sannolika skäl», men å andra sidan godtages endast skäl, som grundas på utredning. Det är svårt att inse varför sistnämnda rekvisit införts.

Jordbruksnämnden kan i stort sett instämma i den kritik, som reservanterna riktat mot formuleringen av detta stadgande och de uttalanden i motiven, som givits till ledning för tolkningen. Såsom reservanterna påvisat ha i motiven gjorts uttalanden, som ej överensstämma med lagtexten. Särskilt anmärkningsvärt synes härvid vara att »övertygande» skäl i vissa fall måste kunna anföras för att konkurrensbegränsande åtgärder icke skola anses medföra ur samhällelig synpunkt skadlig verkan.

De myndigheter och organisationer som avvisat de sakkunnigas förslag till lagstiftning tar också i regel uttryckligen avstånd från de föreslagna presumtionsreglerna.

Svea hovrätt hänvisar till vad hovrätten i annat sammanhang anfört om att bevisningen svårligen kan bindas vid några formella presumtionsregler. Hovrätten förklarar sig redan på grund härav förhindrad tillstyrka pre-

sumtionsreglerna. I det väsentliga instämmer hovrätten i den kritik mot bestämmelserna, som reservanterna riktat mot dessa. Hovrätten betecknar det som en orimlig fördelning av bevisbördan, då det här fordras av företagaren, att han skall motbevisa en presumtion om att konkurrensbegränsningen icke föranleder väsentlig fara för en viss framtida utveckling, vilken redan i och för sig ofta torde vara svår att bedöma.

Stockholms handelskammare yttrar:

Den utomordentligt svåra bevisbörda som i praktiken lägges på den part, mot vilken ingripande ifrågasättes, är i själva verket ägnad att föranleda ökad rättsosäkerhet och risk för enligt lagens grundtanke oberättigade ingrepp. Enligt lagförslagets 1 § kan ingripande ske, om en konkurrensbegränsning — av vilket slag som helst — åstadkommer »väsentlig fara» i vissa avseenden. I de fall då 5 § är tillämplig, d. v. s. då det presumeras, att vissa speciella slag av åtgärder äro samhällsskadliga, måste en part för att kunna freda sig visa, att det icke finnes ens »väsentlig fara» i de skilda hänseenden som nämnas i 1 §. Detta bevistema är utomordentligt svårt, icke minst med hänsyn till obestämdheten i den grundläggande definitionen på begreppet »samhällsskadlig». I själva verket torde presumtionen, för den som träffas av den, innebära en nära nog lika stor olägenhet som en direkt förbudsregel. Under sådana förhållanden borde definitionen i 5 § på de skilda förhållanden, under vilka presumtionen inträder, ha gjorts avsevärt mer restriktiv och avgränsad till alldeles särskilt skadliga konkurrensbegränsande företeelser.

Presumtionstekniken utgör enligt handelskammarens mening i själva verket ett sätt att öka makten och möjligheten att utöva godtycke hos den myndighet som har att tillämpa lagen. Myndigheten blir praktiskt taget alltid berättigad att göra ett ingripande, då presumtionsförutsättningarna äro för handen, men å andra sidan knappast någonsin tvingad därtill.

Flertalet av de övriga myndigheter och organisationer, som avstyrkt presumtionsreglerna har i mer eller mindre skarpa vändningar åberopat, att dessa regler strider mot rättssäkerheten. *Handelskammaren i Göteborg* förklarar sålunda, att den tillämpade principen »strider mot vedertagna begrepp inom svensk rättsordning» och att densamma »skulle komma att leda till mycket olyckliga verkningar». *Handelskammaren i Visby* finner bevisregeln »icke vara rimlig och i överensstämmelse med gällande rättsuppfattning». *Handelskammaren i Norrköping* anser densamma innebära »ett flagrant avsteg från de rättssäkerhetens principer, varå vår rättsordning är grundad». *Handelskammaren i Gävle* talar om »rättsvidriga presumtionsregler» och förklarar »att en omkastad bevisbörda redan ifråga om styrkandet huruvida fara för samhällsfarlig skada kan anses för handen» innebär »en nyhet inom svensk rätt, som helt enkelt måste betecknas som häpnadsväckande och som innebär allvarlig nackdel ur rättssäkerhetssynpunkt och måste medföra stora risker för oriktiga avgöranden». *Sveriges köpmannaförbund* förklarar, att de sakkunniga »på ett uppseendeväckande sätt brutit mot den eljest i svensk rätt bärande principen, att det är den som påstår att skada uppkommit, som skall visa att så verkligen skett». *Sveriges järnhandlareförbund* vill med skärpa vända sig mot den s. k. omvända bevisbördan i vissa fall »där det alltså skulle åvila den förment

brottslige att bevisa att sådan brottslighet icke föreligger». *Sveriges hantverks- och småindustriorganisation* finner den omvända bevisbördan te sig orimlig. *Svenska bankföreningen* talar om den »för vårt rättssystem främmande, omvända bevisregeln». *Sveriges lantbruksförbund* förklarar att genom en bevisbörderegel, som låser bevisbördan vid ena parten, givetvis svårigheter kan uppkomma att uppnå klarhet i vissa fall och att därför en farlig rättsosäkerhet med rätta kan befaras som en följd av den föreslagna regeln.

Departementschefen.

Av min föregående redogörelse har framgått, att näringsfrihetsnämnden enligt de sakkunnigas förslag skall ha behörighet att till prövning upptaga tre olika grupper av konkurrensbegränsningar. En av dessa grupper har benämnts »kartellfallet». Sakkunnigförslaget hänför till denna grupp alla sådana konkurrensbegränsningar, som har sin grund i att företagare samverkar på grund av kartellavtal eller annan överenskommelse eller eljest i tyst samförstånd tillämpar gemensamt förfarande. Härvid avses såväl horisontell som vertikal konkurrensbegränsning. Då de sakkunniga med avtalsbunden samverkan likställt i tyst samförstånd tillämpat gemensamt förfarande, har skälet varit, att en av flera företagare gemensamt åstadkommen konkurrensbegränsning bör kunna bli föremål för ingripande från nämndens sida oavsett hur konkurrensbegränsningen kommit till stånd. I flertalet fall ligger ett känt avtal till grund för samverkan, i vissa fall finns måhända ett hemligt avtal, vars existens dock ej kan klart påvisas, i andra fall slutligen saknas kanske varje form av avtal. Har emellertid betryggande kunskap erhållits om att en konkurrensbegränsning är för handen, bör enligt de sakkunniga bevisfrågan icke ytterligare kompliceras genom krav på utredning om på vad sätt samverkan kommit till stånd.

Avser ett konkurrensbegränsande samarbete prissättning, avgivande av anbud, uppdelning av marknad eller missgynnande av viss eller vissa företagare, skall samarbetet enligt de sakkunnigas förslag presumeras vara skadligt. Som skäl för presumtionsregeln har anförts, att lagstiftningens effektivitet skulle äventyras om man ej har en sådan regel. Det vore betänkligt om näringsfrihetsnämnden nödgades underlåta att ingripa mot alla sådana konkurrensbegränsningar, beträffande vilka endast med övervägande sannolikhet kunnat visas, att skadlig verkan följer. I de fall, som omfattas av presumtionsregeln, har konkurrensbegränsningen ansetts i sig själv innebära ett sådant ingrepp i näringsfriheten, att det mera är detta ingrepp, som bör motiveras, än en åtgärd med syfte att häva eller modifiera hindret för konkurrensen.

Presumtionsregeln i sakkunnigförslaget är icke ovillkorlig. Presumtionen kan hävas därest på utredning grundade skäl finns för antagande, att skadlig verkan av konkurrensbegränsningen ej är för handen. Särskilt två omständigheter bör enligt de sakkunniga föranleda att presumtionen i all-

mänhet brytes. Den ena är att det trots konkurrensbegränsningen finns en effektiv konkurrens på den berörda marknaden; den andra är att konkurrensbegränsningen bidrager till en kostnadssänkande rationalisering, vars frukter till väsentlig del direkt eller indirekt kommer konsumenterna till godo.

Reservanterna har i denna del främst vänt sig mot presumtionsreglerna, som de anser medföra betydande risk för misstag till nackdel för den, gentemot vilken ingripande påkallas. Herr Gillberg ogillar förslaget om att lagstiftningen skall omfatta även sådan konkurrensbegränsning, som har sin grund i ett i tyst samförstånd tillämpat gemensamt förfarande. Det påpekas att den nationalekonomiska doktrinen betecknar det förhållandet, att flera säljare håller samma pris på en vara, som det ideala resultatet av fri konkurrens och att, när sådan konkurrens finns, företagarna håller samma priser utan vare sig avtalat eller tyst samförstånd.

Remissinstanserna har ifråga om kartellfallet i allmänhet icke närmare berört andra spörsmål än frågan om presumtionsreglerna. Flertalet av dem, som stöder sakkunnigförslaget, har uttryckligen biträtt de sakkunnigas förslag även på denna punkt; några remissinstanser inom denna grupp — såsom priskontrollnämnden och jordbruksnämnden — yppar dock en viss tveksamhet. De myndigheter och organisationer, som avvisar de sakkunnigas förslag, har i regel mycket bestämt tagit avstånd också från presumtionsreglerna. Svea hovrätt hänvisar bl. a. till vad hovrätten i annat sammanhang anfört om att bevisningen ej kan bindas vid formella presumtionsbestämmelser och betecknar förslagets ordning som en »orimlig fördelning av bevisbördan». Från en rad näringsorganisationer framhålles med skärpa att en utomordentligt svår bevisbörda lägges på den, mot vilken ingripande ifrågasättes; i indignerade ordalag hävdas vidare att presumtionerna strider mot vedertagen rättsåskådning samt att rättssäkerheten sättes i fara.

För egen del vill jag i denna del till en början erinra att det icke från något håll riktats anmärkning mot att prövningsorganet får befogenhet att upptaga sådana fall av konkurrensbegränsning, som har sin grund i företagares samverkan på grund av kartellavtal eller annan överenskommelse. Mot att likställa i tyst samförstånd tillämpat gemensamt förfarande med sådan avtalsbunden samverkan har däremot invändningar framställts. Ett sådant gemensamt förfarande skulle utgöra ett alltför obestämt förhållande för att man därpå skulle kunna bygga en rätt till ingripande.

Har flertalet företagare inom en näringsgren ett gemensamt intresse av att iakttaga ett visst konkurrensbegränsande förfarande, ligger det i sakens natur, att ett samarbete dem emellan för sådant syfte kan upprätthållas utan att man träffar avtal, muntligt eller skriftligt. Det är därför enligt min mening oundgängligen nödvändigt att prövningsorganet, såsom de sakkunniga föreslagit, får behörighet att till prövning upptaga även ett i tyst samförstånd tillämpat gemensamt förfarande. En allvarlig lucka skulle säkerligen

eljest uppstå i fråga om möjligheterna att med lagstiftningens hjälp ingripa mot skadlig konkurrensbegränsning. Farhågorna att det här skulle röra sig om ett förhållande av så obestämd natur att det ej lämpligen kunde bli utgångspunkt för ingripande kan jag icke dela. Betänkligheterna får så mycket mindre betydelse, om man, som i departementsförslaget avses, icke ger prövningsorganet rätt att ingripa på annat sätt än genom att uppta förhandling med vederbörande. Att de, som i tyst samförstånd tillämpar ett gemensamt förfarande av konkurrensbegränsande natur, får underkasta sig att inför prövningsorganet förhandla härom kan knappast anses obilligt. I fråga om avgränsningen av kartellfallet ansluter jag mig alltså till de sakkunnigas förslag; dock finner jag det överflödigt att särskilt utmärka att det skall vara fråga om ett i »tyst» samförstånd tillämpat gemensamt förfarande (5 § 1).

Herr Gillberg har upplyst att det förhållandet att flera säljare håller samma pris på en vara i den nationalekonomiska doktrinen betecknats såsom det ideala resultatet av fri konkurrens; när sådan konkurrens finnes, håller företagarna samma priser utan vare sig avtalat eller tyst samförstånd. Härtill må endast genmälas att det i nuvarande tidsskede torde vara föga sannolikt att konkurrerande företagares priser i allmänhet skulle så att säga av sig själva förbli identiska under någon längre tidsperiod. Redan den omständigheten att identiska priser föreligger är därför ett starkt indicium på att viss samverkan i prishänseende upprätthålles. Emellertid vill jag — i likhet med jordbruksnämnden — i detta sammanhang understryka att ett i samförstånd tillämpat gemensamt förfarande icke kan anses föreligga redan på den grund att företagarna faktiskt håller gemensamma priser; därutöver måste någon ytterligare omständighet ha påvisats, som ger vid handen att den gemensamma prissättningen äger rum i samförstånd. En sådan omständighet kan vara att priserna icke blott vid ett givet tillfälle är identiska utan också tidigare följt varandra. — Ett i samförstånd tillämpat gemensamt förfarande av konkurrensbegränsande effekt kan naturligen taga sig andra uttryck än gemensamma priser. Särskild betydelse torde gemensamt förfarande kunna ha i samband med diskrimination.

De sakkunniga har i fråga om vissa av de ifrågavarande konkurrensbegränsningarna föreslagit särskilda regler om legal presumtion för skadlig verkan. Förslaget har i denna del mött energiskt motstånd på många håll, särskilt inom näringslivets led. I samband med redogörelsen för departementsförslagets allmänna uppläggning har jag redan anmält, att jag ej funnit anledning att upptaga presumtionsbestämmelserna i departementsförslaget. Mitt ståndpunktstagande har därvidlag, såsom jag förut anfört, främst berott på att jag icke anser legala presumtionsregler lämpliga i en lagstiftning, som väsentligen endast går ut på förhandling. En bidragande orsak har emellertid också varit att jag velat avlägsna den källa till betydande irritation inom näringslivet, som förslaget om dessa bestämmelser utgjort. Till ledning för näringsfrihetsrådets bedömning har i departementsförslaget såsom ersättning för presumtionsreglerna upptagits bestämmelser, enligt vilka några arter av konkurrensbegränsning betecknas såsom sådana, som man i

första hand skall söka hindra. Det är naturligt att bestämmelserna till sin omfattning nära ansluter sig till presumtionsreglerna — i båda fallen vill man ju träffa fall som synes särskilt ägnade att föranleda skadliga verkningar. Vissa olikheter föreligger dock.

Kommerskollegium har i sitt remissyttrande upplyst, att omkring 88 procent av de i kartellregistret registrerade konkurrensbegränsande avtalen är av den karaktär, att de faller under sakkunnigförslagets presumtionsregler; enbart prisavtalen uppgår till omkring 65 procent av hela antalet registrerade avtal. Uppenbarligen är det mindre lämpligt, att de nu ifrågavarande bestämmelserna avser så stora delar av det konkurrensbegränsande samarbetet. De blir nämligen då mindre ägnade att ge prövningsorganet vägledning rörande vilka arter av konkurrensbegränsning som man främst har anledning misstänka för skadliga verkningar. Ett lämpligt sätt att begränsa bestämmelsernas omfattning har jag ansett vara att icke låta varje samverkan eller gemensamt förfarande, som gäller prissättning eller uppdelning av marknad, hänföras till den ifrågavarande gruppen, utan blott de av hithörande fall där samarbetet är ägnat att föranleda väsentligt inflytande på priset. Genom denna avgränsning torde i första hand komma att undantagas samarbete, som berör endast en ringa del av marknaden och som följaktligen sker allt under det företagen i fråga från annat håll måste räkna med en effektiv priskonkurrens. Ett samarbete som bidrager till en kostnadssänkande rationalisering, vars frukter till väsentlig del kommer konsumenterna till godo, torde också genom den angivna avgränsningen föras å sido. I båda dessa fall har de sakkunniga, såsom jag tidigare omnämnt, förutsatt att presumtionen i allmänhet skulle komma att hävas.

På grundval av de överväganden, för vilka sålunda redogjorts, har i departementsförslaget (6 § 1 och 2) upptagits ett stadgande, enligt vilket vid förhandling särskilt skall eftersträvas att hindra såvitt nu är i fråga två fall av konkurrensbegränsning. Det ena avser att företagare samverkar eller tillämpar gemensamt förfarande rörande prissättning eller uppdelning av marknad, där samarbetet är ägnat att väsentligt påverka prisbildningen. Det andra gäller sådan samverkan eller gemensamt förfarande som föranleder missgynnande av viss eller vissa företagare. Jag erinrar att en förutsättning i båda fallen naturligen är att skadlig verkan är för handen.

I anslutning till redogörelsen för departementsförslagets allmänna uppläggning har omnämnts, att flera remissmyndigheter påyrkat generellt förbud mot vissa former av konkurrensbegränsning, och att jag för min del ansett dessa yrkanden böra tillmötesgås, bl. a. såvitt angår anbudskarteller. Med anbudskarteller brukar förstås sådana konkurrensbegränsande avtal som — inom näringsgrenar där försäljning eller åtagande av visst arbete i regel sker efter anbudsförfarande — åsyftar att åvägabringa samarbete mellan de anbudsgivande företagen. Vanligast synes anbudskarteller vara inom byggnadsområdet, särskilt inom installationsbranscherna. I kartellregistret har registrerats 21 anbudskarteller inom elektriska installationsbranschen, vilka dock samtliga anmälts vara upphävda, samt 14 inom rörinstal-

lationsbranschen, till övervägande del likaledes upphävda. Emellertid förekommer anbudskarteller även på andra områden. I kartellregistret har sålunda införts anbudskarteller rörande järnvägsvagnar, ånglokomotiv och ersättningsångpannor för lokomotiv, elektriska lokomotiv och motorvagnar, vattenturbiner, åskledare, järnöverbyggnader till broar och viadukter, elektriska maskiner, neonljusanläggningar, hissar, kranar och traverser, stenkrossar, fabriksskorstenar samt vissa körslor.

En vanlig form av anbudskarteller är, att alla anbudsförfrågningar skall anmälas till en enligt avtalet utsedd ombudsman. De företagare, som önskar ingå med anbud, måste också anmäla sina priser till denne, och därvid kontrolleras, att kalkylerna är rätt beräknade. Ombudsmannen meddelar det företag, som enligt överenskommen kvotering eller annan grund står i tur att taga arbetet, det lägsta pris som angivits. Vill företaget i fråga ej åtaga sig arbetet till detta pris, går erbjudandet att ingiva anbudet till det företag som därnäst står i tur. Det företag, som anmält lägsta priset, är skyldigt att utföra arbetet till detta pris, om företaget kommit i tur att ingiva anbud. Vid avgivande av anbud förekommer att de företagare, som enligt avtalet ej skall ha arbetet, inger anbud på högre priser (skyddsanbud) än den företagare som enligt avtalet står i tur. På detta sätt bibringas vederbörande spekulant felaktigt intrycket att en verklig konkurrens om arbetet eller leveransen föreligger. Vanligen anges i anbudsavtalen kalkylationsprinciper, som kartellmedlemmarna har skyldighet att iakttaga.

Från den normaltyp för anbudskarteller, för vilken här redogjorts, finns betydande avvikelser. I vissa fall innefattar anbudskartellen endast bestämmelser om gemensamma kalkylationsnormer och kvotering, medan kartellmedlemmarna får åtaga sig arbeten fritt. Kvoteringen upprätthålles därigenom att företagare, som åtagit sig arbeten utöver sin kvot, får betala en särskild avgift för den överskjutande delen (överarbeten). Avgiften stegras ofta gradvis alltefter överarbetenas storlek. I enstaka fall innefattar anbudskartellen endast gemensamma kalkylationsnormer.

Såsom skäl för den gemensamma förhandsprövningen av anbud, vilken ofta utgör ett betydelsefullt led i anbudskartellernas verksamhet, har av företrädare för dessa åberopats, att kartellparterna härigenom kan minska sina kostnader för att »räkna på anbud»; kostnaderna i fråga kan bli högst betydande. Den gemensamma anbudsprövningen ger vidare garanti för att anbuden blivit rätt räknade. Vid fri anbudsgivning kan lätt förekomma att lägsta anbudspriset är resultatet av en felräkning, som kan åsamka anbudsgivaren en betydande direkt förlust. Att anbudet är rätt räknat är i så måtto en fördel för beställaren som anbudsgivaren då icke är frestad att minska sina kostnader genom att utföra arbetet på ett sämre sätt. Den gemensamma anbudsprövningen uppges slutligen underlätta för företagarna att upprätthålla en jämn sysselsättning.

Det synes emellertid ej kunna förnekas att den gemensamma anbudsprövningen, hur den än anordnats, i flertalet fall är ägnad att driva upp anbudspriserna. Detta gäller även i det fall att kartellens bestämmelser föreskriver

skyldighet för kartellmedlemmarna att ingiva anbud i enlighet med det lägsta pris, som anmälts vid förhandsprövningen. I allmänhet torde nämligen kartellparterna sakna anledning att vid denna förhandsprövning anmäla ett särskilt lågt pris. Det synes därför svårt att komma ifrån att en anbudskartell med gemensam anbudsprövning har skadlig verkan. Härtill kommer att den gemensamma anbudsprövningen enligt mitt förmenande redan i sig själv måste anses utgöra ett långt gående avsteg från den grundsats om fri konkurrens, som den enskilda företagsamheten i allmänhet betecknar som grundvalen för sin verksamhet.

Vid övervägande av det anförda har jag, såsom av det föregående framgår, funnit anbudskartellerna vara av den karaktär att de i allmänhet ej bör få förekomma. Ett förbud mot dessa karteller bör dock enligt mitt förmenande icke omfatta det förhållande att genom en anbudskartell fastställes gemensamma kalkylationsnormer eller viss kvotering av företagarnas leveranser. I dessa hänseenden skiljer sig icke anbudskartellerna från pris- och kvoteringskarteller inom andra näringsgrenar. I den mån en anbudskartell begränsas härtill bör det vara tillräckligt att förhandling om kartellens hävande kan påkallas på samma sätt som i fråga om andra konkurrensbegränsningar. Vad förbudet däremot enligt mitt förmenande bör rikta sig mot är den förhandsprövning av anbud, som i regel anordnas enligt anbudskartellerna. Det är denna organiserade form av samverkan vid avgivande av anbud, som jag finner särskilt ägnad att föranleda skadlig verkan och vara i viss mån stötande. Av naturliga skäl bör förbudet icke rikta sig redan mot det förhållandet att en företagare, som avser att avgiva anbud, samråder med en annan företagare om anbudets innehåll. Förbudet bör därför endast drabba *avtal* om ett sådant samråd. I enlighet härmed har i departementsförslaget (3 §) upptagits ett stadgande om förbud för företagare att träffa eller tillämpa överenskommelse att samråd eller annan samverkan mellan olika företagare skall äga rum före det någon av dem avgiver anbud å försäljning av förnödenhet eller utförande av tjänst här i riket. Åt begreppet tjänst bör därvid liksom i 1946 års lag givas samma innebörd som i prisregleringslagen. Jag återkommer härtill i annat sammanhang.

Ehuru avtal om samråd före avgivande av anbud sålunda bör förbjudas torde dock kunna förekomma undantagsfall, då ett sådant samråd uppenbarligen icke är skadligt utan tvärtom även ur allmän synpunkt kan äga fördelar. Så kan t. ex. bli fallet om en gemensam anbudsgivning av produktionstekniska skäl är mer eller mindre ofrånkomlig eller om ett organiserat samråd vid anbudsgivning är en förutsättning för en nödvändig fördelning av produktionen mellan de samverkande företagen. Även andra fall torde kunna tänkas, då en överenskommelse av eljest förbjudet slag bör kunna tillåtas. Departementsförslaget stadgar i enlighet härmed rätt för näringsfrihetsrådet att meddela undantag från förbudet under i lagen angivna förutsättningar (4 §). Dessa har så uttryckts att undantag skall kunna medgivas, om konkurrensbegränsningen kan antagas främja kostnadsbesparing-

ar, vilka till väsentlig del kommer konsumenterna till godo, eller i övrigt bidrager till en ur allmän synpunkt ändamålsenlig ordning eller om eljest särskilda skäl därtill är.

För att näringsfrihetsrådet skall få skälig tid att pröva de dispensansökningar, som särskilt under första tiden torde vara att vänta, synes förbudet mot anbudskarteller böra träda i kraft senare än lagstiftningen i övrigt, lämpligen den 1 juli 1954.

3. Monopolistfallet.

Betänkandet.

Beteckningen »monopolistfallet» har de sakkunniga givit den konkurrensbegränsningssituation som föreligger, då en företagare eller en till följd av gemensamma ägareintressen eller på annan liknande grund sammanhållen grupp av företagare svarar för en betydande del av företagsamheten inom visst område.

Angående avgränsningen av detta konkurrensbegränsningsfall anför de sakkunniga:

Under denna grupp av konkurrensbegränsningar faller naturligen i första hand sådan konkurrensbegränsning som föreligger, närhelst ett företag intar en så betydande ställning på en marknad, att konkurrensen härigenom faktiskt i större eller mindre utsträckning är begränsad. Samma slag av konkurrensbegränsning föreligger emellertid också när en grupp av företag, som äro i finansiellt hänseende förenade med varandra och faktiskt i åtminstone viss utsträckning uppträda såsom en enhet — i varje fall såtillvida, att konkurrensen mellan dem är begränsad — intar en motsvarande ställning på marknaden. Detta kan t. ex. gälla om företag, som ingå i samma koncern, t. ex. i egenskap av moder- eller dotterbolag, eller två dotterbolag, tillhörande samma ägare. Det kan också i vissa fall gälla om företag, som ha gemensamma betydande kreditgivare eller förlagsmän, om det nämligen på grund härav föreligger skäl för antagande (t. ex. i det fall att kreditgivaren insatt företrädare för sig i företagens styrelser), att detta förhållande medför en begränsning av konkurrensen dem emellan. Skulle t. ex. två bolag inom samma bransch båda ha gemensam kreditgivare och delvis gemensamma styrelseledamöter, kan det ofta te sig rimligt att betrakta dem såsom ingående i en gemensam grupp av här angivet slag. Med »företagare» har i här förevarande fall därför ansetts böra likställas »till följd av gemensamma ägareintressen eller på annan liknande grund sammanhållen grupp av företagare». Formella förhållanden böra, vid bedömande av huruvida en sådan gruppbildning förefinnes, ej få vara avgörande; det är förekomsten av faktisk sammanhållning, som det sålunda gäller att fästa avseende vid.

De sakkunniga framhåller, att den gruppsamverkan det här är fråga om icke utgör en sådan frivillig samverkan, till vilken kartellfallet anknyter, utan en samverkan mellan företag, som väl kan vara i och för sig ur juridisk synpunkt fullt självständiga men som till följd av ägareförhållanden eller annan anledning helt eller delvis mist sin affärsmässiga självständighet i förhållande till varandra.

Någon schematisk regel för hur stor del av marknaden ett företag eller företagsgrupp skall tillgodose, för att konkurrensbegränsning skall anses föreligga, har de sakkunniga ej funnit lämplig att uppställa. De anför i detta hänseende:

En företagare kan — — — i vissa fall intaga en dominerande ställning, även om han icke svarar för ens större delen av omsättningen på marknaden. Hans konkurrenter kunna t. ex. var för sig ha otillräcklig kapacitet för att kunna bjuda effektiv konkurrens annat än i fråga om smärre leveranser. Eller en företagare kan bjuda en mera rikhaltig sortering än andra och därmed ha ett försteg framför mera specialiserade konkurrenter; och detta kan i vissa fall leda till att han får en maktställning gentemot kunderna och förmår hindra dem att i större utsträckning anlita konkurrerande leverantörer. Inom vissa branscher kan ett större företag uppträda såsom »prisledare», i det att övriga företag avstå från effektiv konkurrens och helt bestämma sina priser och sitt uppträdande i övrigt efter det ledande företagets politik. Det förekommer också, att en väsentlig del av de mindre företagen huvudsakligen arbeta såsom underleverantörer till ett ledande företag inom branschen. Ett företag, som i ett tidigare produktionsled intar en dominerande ställning, kan vara i stånd att binda konkurrensen i efterföljande produktions- och distributionsled utan att inom dessa svara för någon större del av omsättningen.

Å andra sidan kan ett företag, som behärskar en övervägande del av den inhemska produktionen på ett visst område på hemmamarknaden, vara utsatt för en utländsk konkurrens, som kan vara så effektiv, att faktiskt ingen mera avsevärd konkurrensbegränsning förefinnes. Detta förutsätter givetvis bl. a., att något mera avsevärt tullskydd icke existerar och att det icke heller förekommer någon annan importbegränsning av betydelse, vare sig av offentlig eller privat karaktär — det senare t. ex. i form av konkurrensbegränsande avtal med utländska leverantörer.

Men även om det inte finns någon mera betydande konkurrens från utländska företag, kan det förekomma, att ett företag eller en sammanhållen grupp av företag, som svarar för en mycket stor del av verksamheten, ändå inte intar någon särskilt utpräglad monopolställning, nämligen om det inom den »fria sektorn» finns företag av vikt — vare sig statliga, kooperativa eller privata — som utöva en särskilt *aktiv* konkurrens. Det gäller m. a. o. att söka bedöma inte bara den fria sektorns storlek utan också dess »kvalitet» ur konkurrenssynpunkt. Liksom det nyss talades om att det kan finnas stora fria sektorer med låg »konkurrenskvalitet», fästes här uppmärksamheten vid den motsatta möjligheten. Båda dessa möjligheter tala för att det icke skulle vara lämpligt att söka generellt fastställa, hur stor den fria sektorn bör vara, för att fri konkurrens skall anses vara för handen. Den frågan måste avgöras efter omständigheterna i det enskilda fallet.

I detta sammanhang bör också beaktas, att olika varor eller olika material kunna ersätta varandra. Samtidigt gäller å andra sidan att vissa märkesvaror, som genom reklam äro väl inarbetade på marknaden, i viss mån representera »kvasimonopol», trots att marknaden bjuder andra varor, antingen märkesvaror eller »anonyma» varor, med identiskt eller nästan identiskt samma sammansättning och egenskaper i övrigt. Såsom nämnts, är det icke ovanligt, att just sådana särskilt väl inarbetade märkesvaror kunna säljas till priser, som te sig höga i förhållande till verkliga kostnader. I vissa särskilt utpräglade fall bör det vara möjligt att upptaga även dylika förhållanden till åtgärd i enlighet med denna första punkt. — — — Ett ytterligare skäl varför man icke lämpligen bör generellt formulera någon

regel av den innebörden, att ett företag eller en grupp av företag, som behärskar någon viss schematiskt angiven del av marknaden, skall anses intaga en »monopolistisk» ställning, är det förhållandet, att en marknad kan behärskas av två eller tre större företag, vilka icke organiserat något påvisbart samarbete men i flera fall ej heller bedriva en lika effektiv konkurrens, som skulle vara möjlig att åstadkomma, om det funnits fler företag på marknaden. Även t. ex. duopol (avseende en marknad behärskad av två av varandra oberoende företag) kan m. a. o. utgöra ett fall av inskränkt konkurrens.

De sakkunniga framhåller, att någon som helst begränsning icke uppställts ifråga om arten av det förfarande, som kan föranleda att fråga om ingripande får upptagas till prövning.

Presumtion för skadlig verkan har *icke* ansetts böra gälla för monopolistfallets konkurrensbegränsningar såsom sådana. Den dominerande ställningen för ett företag eller en företagsgrupp behöver ju, anför de sakkunniga, icke vara ett resultat av någon medveten handling med syfte att åstadkomma en begränsning av konkurrensen. På samma skäl som anförts i samband med kartellfallet föreslås emellertid att den under kartellfallet närmare belysta regeln om legal presumtion för skadlig verkan skall gälla, då ensamföretagare eller därmed likställd grupp av företagare i sin försäljningsverksamhet missgynnar viss eller vissa företagare. De sakkunniga understryker, att det vanligen erfordras ingående överväganden och undersökningar, innan det kan konstateras om missgynnande föreligger.

Reservanterna har icke närmare berört här ifrågavarande spörsmål.

Herr Gillbergs yttrande.

Herr Gillberg anser nödvändigt, att ensamföretagare undantages från den generella lagstiftningen. Till stöd härför åberopas huvudsakligen tre skäl. På grund av de förhållanden under vilka ensamföretagen i regel uppkommer och arbetar kan förutsättas, att sådana fall är relativt sällsynta. Reglerna för ensamföretagen måste bli synnerligen vaga och därför ägnade att skapa osäkerhet inom näringslivet. Tillämpningen av dessa regler skulle komma att leda till en statlig reglering av ekonomisk verksamhet, som går vida utöver vad som åsyftas med en lagstiftning mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. I sistnämnda hänseende anför herr Gillberg bl. a.:

Det synes vara utomordentligt svårt, att medelst den lagstiftning som majoriteten föreslår, eliminera eventuell samhällsskadlig verkan av ett ensamföretag. En sådan eliminering förutsätter en bedömning av ensamföretagets prispolitik, dess kostnader och inverkan på försörjningen, vilken bedömning icke kan ske annorledes än genom en mycket ingående, under lång tid fortlöpande kontroll. Erfarenheten visar, att en sådan kontroll, som måste innefatta utredningar, avseende långsiktiga verkningar av det ena eller andra förfarandet, är utomordentligt svår att utföra och synnerligen tidskrävande. Varken näringsfrihetsnämnden med regeringsrätten såsom överinstans eller annan statlig myndighet med uppgift att bedöma konkurrensbegränsning torde vara skickad att utföra sådan kontroll och att — i anslutning till denna — uppdraga riktlinjer för den prissättning, produktionsinriktning och rationaliseringspolitik, som ensam-

företaget skulle åläggas att följa för att icke göra sig skyldigt till samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Ett ingripande mot ensamföretaget skulle i realiteten innebära, att den statliga myndigheten påtoge sig ansvaret för företagets skötsel, innefattande framtidsplanering, investeringspolitik o. s. v. — med de konsekvenser, som ett dylikt ansvar rimligtvis måste föra med sig.

Ensamföretagen bör dock enligt herr Gillbergs uppfattning icke helt och hållet undgå den kontroll, som annan konkurrensbegränsning kan utsättas för. Det skulle knappast vara riktigt, om konkurrensbegränsning genom ensamföretag vore undantagen från *varje* form av samhällelig övervakning, medan konkurrensbegränsning med till äventyrs liknande verkningar skulle bedömas strängare om den vore resultatet av ett samarbete mellan två eller flera inbördes självständiga företag. Den samhälleliga övervakningen av ensamföretagen finner herr Gillberg emellertid böra äga rum genom särskilda utredningar, som kan utmynna i förslag till åtgärder, lämpade för det enskilda fallet. Dessa utredningar bör verkställas antingen av kommerskollegiets monopolutredningsbyrå i form av s. k. specialundersökningar eller också genom tillfälliga utredningsorgan med lämplig sammansättning.

Remissyttrandena.

Ett mindre antal remissinstanser intar i likhet med herr Gillberg ståndpunkten, att monopolistfallet icke bör omfattas av lagstiftningen.

Bank- och fondinspektionen föreslår sålunda, att monopolistfallet skall bli föremål allenast för registrering och övervakning av ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor, vilken i förekommande fall skulle ha att för Kungl. Maj:t anmäla behov av ingripande mot monopolist eller närmare undersökning av dennes förhållanden. Till stöd för sitt ställningstagande till monopolistfallet anför inspektionen:

Detta fall innefattar i och för sig icke någon konkurrensbegränsning, försåvitt icke monopolisten åtnjuter ett lagligt monopol; dylika fall åsyftas emellertid ej med lagstiftningen. Upptagandet av monopolistfallet bland de konkurrensbegränsande företeelserna kan för den skull med visst fog betecknas som en extension av lagstiftningen, vilande på det antagande, att monopolismen till följd av sin faktiska ställning på marknaden kan genom sin prispolitik eller andra åtgärder vålla samma olägenhet som om ett konkurrensbegränsande avtal förelegat inom en bransch. Teoretiskt är väl detta resonemang oklanderligt men något praktiskt exempel på fall, där en monopolist missbrukar sin ställning på angivet sätt har icke andragits.

Även *Stockholms handelskammare* hävdar att eventuella åtgärder mot företag, som intager en så dominerande ställning på den svenska marknaden att skadliga konsekvenser anses uppkomma för konsumenterna, bör grundas på specialundersökningar rörande vederbörande företags verksamhet.

Handelskammaren anför:

Det är alldeles uppenbart att en lagtillämpning baserad på de sakkunnigas uttalanden icke uppdrager några som helst gränser för den kontrollerande myndighetens åtgärder. Utrymmet för rent subjektiva bedömanden och politiska hänsynstaganden är snart sagt obegränsat. Det är enligt handelskammarens mening överhuvud icke möjligt att konkret eller objektivt verkställa bedömanden av det slag de sakkunniga förordat. Att — för att blott taga ett exempel — avgöra om den konkurrens som ett par större företag utövar inbördes är mindre effektiv än den som skulle ha förelegat om flera företag kämpade på marknaden är en orimlig uppgift. Ofta torde det för övrigt förhålla sig på det sättet att konkurrensen blir hårdare ju färre företag som konkurrera.

Handelskammaren i Gävle förordar likaledes övervakning av s. k. monopolistiska företag och åtgärder mot dem allenast efter Kungl. Maj:ts beslut i varje särskilt fall. Detta skulle ske genom specialundersökningar utförda av monopolutredningsbyrån.

Kammaren yttrar:

Att ställa enskilda företag, som uppnått monopolställning, inför hotet att vid varje särskilt tillfälle bliva föremål för ingripande är enligt handelskammarens mening orimligt och måste för produktionens del vara störande och skadligt. Ensamföretagen torde i regel ha vunnit sin ställning genom uppenbart skicklig ledning, produktionens rationalisering och över huvud större effektivitet i konkurrensen. Följden av förslagets genomförande skulle bliva att ett dylikt företag icke genom fortsatt begagnande av sina förutsättningar vågade arbeta på stärkande av sin särställning, enär risk i så fall skulle föreligga för att det bleve stämplat såsom samhällsskadligt. En motsvarande återhållsamhet måste komma att prägla varje företag som äger möjlighet att genom utvidgande av sina resurser skapa sig en rangställning på sitt område. På så sätt skulle lagen uppenbarligen i stället för att motverka konkurrensbegränsning komma att verksamt hindra konkurrensen från erkänt effektiva företag.

Svensk industriförening ger uttryck åt liknande synpunkter.

Den vaga utformningen av bestämmelserna angående avgränsningen av de här avsedda konkurrensbegränsningarna kritiseras i vissa yttranden.

Svea hovrätt anför:

Man kan fråga sig, vad som skall förstås med »en betydande del av företagsamheten». Enligt den tolkning, som de sakkunniga tillhandahålla, avses därmed att företagarens ställning skall vara så betydande »att konkurrensen härigenom faktiskt i större eller mindre utsträckning är begränsad». Denna tolkning innebär, att varje mera framskjutet företag synes kunna komma in under bestämmelsen. Då även varje företag, som på grund av geografiska förhållanden har visst faktiskt företräde framför andra i konkurrensen, omfattas av bestämmelsen, bliva hit hänförliga t. ex. alla lanthandlare, som icke ha en konkurrent i sitt omedelbara grannskap. Särskilt betänklig är denna vida definition av monopolistfallet med hänsyn till att företag av ifrågavarande typ skola kunna underkastas intermittent priskontroll. Näringsfrihetsnämnden kan på detta sätt komma att få övertaga ansvaret för prisbildningen inom en betydande del av näringslivet.

Statens jordbruksnämnd uttalar:

Redan själva lagtexten har fått en så vid avfattning, att den synes täcka även fall, där enligt gängse språkbruk monopolism icke kan anses föreligga. I motiven synes de sakkunniga ha givit begreppet en ännu vidare innebörd. Monopolism kan sålunda föreligga även i sådana fall, då flera företag ha gemensamma betydande kreditgivare eller förlagsmän om det nämligen på grund härav föreligger skäl för antagande, att detta förhållande medför en begränsning av konkurrensen dem emellan. Vidare uttalas i motiven, att en företagare kan intaga en dominerande ställning, även om han icke svarar för den större delen av omsättningen på marknaden. Ännu större svårigheter vid tillämpningen torde föreligga, om det tillämpande organet skall söka bedöma, huruvida en företagare skall anses vara monopolist därför att han »kan bjuda en mera rikhaltig sortering än andra». Liknande tillämpningssvårigheter torde uppkomma vid bedömande av om ett företag skall anses såsom monopolist på den grund, att det faktiskt blivit »prisledare» inom viss bransch. I motiven uttalas vidare, att ett monopolfall skall anses föreligga, då en marknad behärskas av två eller tre företag, vilka icke organiserat något påvisbart samarbete men ej bedriva en lika effektiv konkurrens, som skulle vara möjlig att åstadkomma om det funnits flera företag på marknaden. Det torde vara ytterst svårt att avgöra, om den konkurrens, som ett par större företag inbördes utöva, i visst fall skall kunna anses mindre effektiv än den, som skulle förelegat, om flera konkurrerande företag funnits. Av det anförda torde framgå, att genom uttalanden i motiven utrymme lämnats för vaga och subjektiva bedömanden i frågan, huruvida ett företag skall anses som monopolist eller inte. Motiven synas härvid gå längre än lagtexten.

Stockholms handelskammare har samma kritiska inställning.

Svenska reklamförbundet och *Svenska annonsörers förening* avböjer energiskt att s. k. kvasimonopol, som i undantagsfall uppstått för vissa genom reklam väl inarbetade märkesvaror, skall få hänföras under monopolistfallet.

Departementschefen.

Såsom nämnts i annat sammanhang föreslår de sakkunniga, att näringsfrihetsnämnden skall vara behörig att pröva bl. a. den art av konkurrensbegränsning som benämnes »monopolistfallet». Enligt deras lagutkast avses härmed sådan konkurrensbegränsning, som uppkommer då företagare eller en till följd av gemensamma ägarintressen eller på annan liknande grund sammanhållen grupp av företagare svarar för en betydande del av företagsamheten inom visst område.

I sin redogörelse för innebörden av det föreslagna stadgandet anger de sakkunniga till en början de yttre gränserna för monopolistfallet. Därunder inrymmes först och främst sådana fall, där *ett* företag så behärskar en viss marknad att konkurrensen faktiskt är begränsad. Konkurrensbegränsning av hithörande slag föreligger emellertid också när flera företag, som i ekonomiskt hänseende är så förenade med varandra att de i verkligheten är att betrakta som ett företag, intar en dylik dominerande ställning. Detta kan enligt de sakkunnigas mening gälla icke endast då företagen ingår i sam-

ma koncern utan även när de sammanhållas »på annan liknande grund» — de har t. ex. gemensamma betydande kreditgivare eller förlagsmän. Det är, framhåller man, ej de formellt juridiska utan de faktiska förhållandena som avgör, om en monopolistisk gruppbildning är för handen eller ej.

De sakkunniga betonar svårigheten att uppställa en schematisk regel hur stor del av marknaden ett företag eller en företagargrupp skall behärska för att en monopolistisk konkurrensbegränsning skall anses föreligga. Sålunda kan en företagare behärska marknaden, ehuru han icke tillgodoser större delen av omsättningen. Detta kan exempelvis bero på att hans medtävlare var för sig saknar förmåga att konkurrera annat än i fråga om mindre leveranser. Eller också kan han erbjuda sina kunder en så rikhaltig sortering, att han delvis undanträngер företag vars urval är begränsat. Ibland förekommer att mindre företag avstår från att tävla med ett större företag och i stället helt rättar sig efter dess prissättning. Det kan även vara så, att förekommande småföretag arbetar huvudsakligen såsom underleverantörer till ett storföretag. Å andra sidan kan ett företag, som behärskar en betydande del av tillverkningen inom landet, i så måtto sakna varje monopolställning, som det är utsatt för effektiv konkurrens av utländska företagare. Dessutom händer att storföretag trots frånvaron av utländsk konkurrens ej intar någon utpräglat monopolistisk ställning, exempelvis därför att andra företag verksamt tävlar på marknaden med samma slags varor eller ersättningsvaror. Enligt de sakkunnigas mening måste beaktas, att en väl inarbetad märkesvara i viss mån kan företräda ett »kvasimonopol», oaktat andra varor finns som icke nämnvärt skiljer sig från märkesvaran. Vidare framhålles särskilt, att marknaden kan behärskas av två eller tre av varandra helt oberoende företag, vilka visserligen icke samarbetar i konkurrensbegränsande syfte men ej heller konkurrerar med varandra lika verkningsfullt som om flera företag funnits. På anförda grunder har de sakkunniga icke velat snävt begränsa arten av det monopolistiska förfarande, som skulle kunna föranleda ingripande från myndigheternas sida. De anser, att frågan får bedömas efter omständigheterna i det särskilda fallet.

Enligt de sakkunnigas åsikt bör presumtionsregeln om skadlig verkan icke gälla för monopolistfallet såsom sådant. I regel torde nämligen den dominerande företagaren eller företagsgruppen icke ha nått sin ställning genom åtgärder som haft konkurrensbegränsande syfte. Deras monopolställning är snarare den naturliga följden av en överlägsen konkurrenskraft. Skulle däremot framkomma att en monopolist i sin försäljningsverksamhet missgynnar viss eller vissa företagare, bör presumeras att verksamheten är samhällsskadlig.

Slutligen må nämnas att de sakkunniga närmare övervägt formen för ett ingripande mot den monopolist, som missbrukar sin ställning i prishänseende. Enligt förslaget skall, därest sådan konkurrens icke kan åstadkommas genom sänkning av tullar eller andra åtgärder, näringsfrihetsnämnden vara berättigad att efter särskilt tillstånd av Kungl. Maj:t genomföra en di-

rekt priskontroll under högst ett år. Det förutsättes emellertid, att sådant tillstånd ej kommer i fråga så länge den statliga allmänna priskontrollen består.

Herr Gillberg har avstyrkt de sakkunnigas förslag. Enligt hans mening är monopolistfallet så sällsynt, att lagstiftning är onödig. Dessutom måste hithörande regler bli alltför svävande och därmed ägnade att skapa osäkerhet hos näringslivet. Slutligen är det utomordentligt svårt att utan en ingående, fortlöpande statlig kontroll av monopolistens verksamhet avlägsna eventuellt samhällsskadliga yttringar. Trots svårigheterna är det emellertid enligt herr Gillbergs åsikt oriktigt att helt undanta monopolisten från övervakning från samhällets sida. Övervakningen bör ske i form av särskilda utredningar, utmynnande i förslag till lämpliga åtgärder i det enskilda fallet.

Endast ett fåtal av remissinstanserna har ägnat monopolistfallet särskild uppmärksamhet. I den mån så skett har de ställt sig avvisande till de sakkunnigas förslag. Sålunda anser bank- och fondinspektionen, att fallet icke i och för sig innefattar någon konkurrensbegränsning och att den föreslagna lagstiftningen därför är för vidsträckt. Enligt inspektionens mening räcker det med att registrera monopolistfallen samt låta ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor övervaka dem med rätt att hos Kungl. Maj:t hemställa om lämplig åtgärd. Också ett par av handelskamrarna förordar undersökning i det särskilda fallet framför lagstiftning. Därvid betonas att eljest utrymmet för rent subjektiva bedömanden och politiska hänsynstaganden skulle bli för stort. Vidare göres gällande att den tilltänkta lagstiftningen snarare skulle hindra en verksam konkurrens mellan erkänt effektiva företag. De skulle nämligen bli benägna att hålla tillbaka sin konkurrenskraft för att icke uppnå en monopolställning och därmed riskera att bli stämplade som samhällsskadliga. Även Svensk industriförening har motsatt sig lagstiftning på denna punkt. Slutligen anser Svea hovrätt och Statens jordbruksnämnd, att bestämmelserna är för obestämda för att kunna godtagas. Detta gäller i ännu högre grad motiven. Följdes dessa, skulle varje mera betydande företag kunna pressas in under monopolistfallet. Dit kunde hänföras t. ex. alla lanthandlare som saknar lokal konkurrens.

Det skall villigt erkännas att utformningen av monopolistfallet av flera skäl är vansklig. Till en början kan man sålunda ej helt avvisa invändningen, att det här ej är fråga om en konkurrensbegränsning i vanlig mening. I monopolistfallet föreligger ju i många fall ej några direkta åtgärder i konkurrensbegränsande syfte. Å andra sidan är det uppenbart att den fullständiga eller partiella frånvaro av konkurrens, som föreligger i en monopolsituation, för konsumenterna kan bli vådligare än kanske flertalet fall av avtalsmässig konkurrensbegränsning. Erinras må också att en monopolsituation kan uppkomma genom att flera företagare, som förut haft kartellavtal sinsemellan, i stället bildar en koncern. Det är därför ett naturligt och rimligt önskemål att den tilltänkta förhandlingslagstiftningen så

långt möjligt skall kunna tillämpas, när man kan konstatera frånvaro av den fria tävlan, som dock utgör en viss garanti för konsumenternas intressen. Avgörande för prövningen måste givetvis även i monopolistfallen bli, huruvida den föreliggande konkurrensbegränsningen medför skadlig verkan eller ej.

Ofta kan en monopolist ha nått sin ställning just genom att legitimt utnyttja den fria konkurrensen. Genom rationaliseringar eller andra kostnadsbesparande åtgärder har det blivit honom möjligt att bjuda konsumenterna så fördelaktiga villkor, att han efter hand undanträngt sina medtävlare. Vidare måste en monopolist, för att icke förlora sin ställning på marknaden, försöka driva sin verksamhet så, att andra företagare finner det meningslöst att upptaga tävlan med honom. Denna hans strävan kan leda till ytterligare rationaliseringar, som kommer konsumenterna till godo i form av bättre varor, prissänkningar m. m. Obestridligt är alltså att denna art av konkurrensbegränsning ej *behöver* vara skadlig ur allmän synpunkt.

Å andra sidan medför monopolställningen uppenbara faror för missbruk. Frånvaron av konkurrens måste i och för sig inbjuda därtill. Sålunda kan det vara frestande att hålla priserna på en högre nivå än som är rimligt med hänsyn till kostnaderna. Vidare försvagas lätt vederbörandes benägenhet att genom olika åtgärder söka pressa ner kostnaderna. En allvarlig olägenhet föreligger om monopolisten utnyttjar sin makt till att missgynna *vissa* företagare, t. ex. genom att vägra några återförsäljare leveranser eller att ge dem avgjort sämre rabatter än andra. Det betänkliga med ett sådant förfarande framträder särskilt tydligt i monopolistfallet, eftersom den missgynnade har svårt att anskaffa varan på annat håll. En närmare redogörelse för innebörden av en sådan diskriminering lämnas i ett följande avsnitt.

Då denna form av konkurrensbegränsning tydligen kan medföra skadliga verkningar i olika hänseenden, finner jag det icke tillrådligt att lämna monopolistfallet utanför lagstiftningen. Herr Gillbergs av åtskilliga remissinstanser understödda förslag, att övervakningen från samhällets sida i stället skulle ske i form av utredningar i de särskilda fallen, synes mig otillräckligt. Departementsförslaget erbjuder emellertid anknytningspunkter till den av herr Gillberg tänkta ordningen. Skillnaden är väsentligen, att enligt departementsförslaget den erforderliga utredningen alltid skall förebringas inför näringsfrihetsrådet och att rådet har befogenhet att förhandlingsvägen söka undanröja skadlig verkning av en konkurrensbegränsning. Om förhandlingen blir resultatlös, kan rådet anmäla saken till Kungl. Maj:t. Det blir sedan Kungl. Maj:ts sak att överväga vilka speciella åtgärder som bör vidtagas. Helt allmänt vill det synas som om den karaktär av ren förhandlingslinje, som departementsförslaget erhållit, är ägnad att taga udden av kritiken mot monopolistfallets upptagande i lagen.

När det sedan gäller att från dessa utgångspunkter närmare bestämma omfattningen av monopolistfallet, möter uppenbarligen stora vanskligheter. De sakkunniga har därvid valt att både i själva lagtexten och — än mer —

i motiven göra ramen mycket vid. Häremot har från åtskilliga håll riktats en bestämd kritik och det synes mig som om kritiken äger ett visst fog.

Vad beträffar själva lagtexten bör på de skäl, de sakkunniga angivit, med monopolistisk ensamföretagare jämställas en till följd av gemensamma ägareintressen sammanhållen grupp av företagare. Däremot synes det mig vara att gå för långt, om man hit också för det fall, då en grupp av företagare sammanhålles icke av gemensamma ägareintressen utan »på annan liknande grund», t. ex. beroende av gemensamma kreditgivare eller förlagsmän. En svår fråga innebär avgörandet, hur stor del av marknaden vederbörande skall behärska för att förhandling enligt den tilltänkta lagen skall kunna påkallas. Här är det uppenbarligen ej rimligt att — även om ordet monopolist närmast för tanken dit — inskränka sig till de lägen, då vederbörande helt eller nästan helt dominerar marknaden. Man torde böra öppna möjlighet till förhandling även när vederbörande har en mindre förhärskande ställning än ett monopol i så inskränkt mening skulle innebära. Jag har här övervägt, om man ej under alla förhållanden borde kräva, att företagaren eller företagargruppen i fråga åtminstone svarade för en *övervägande* del av omsättningen inom varuområdet. Fall torde emellertid finnas, då en företagare, utan att svara för mer än t. ex. 40 procent av omsättningen, dock till följd av teknisk och kommersiell överlägsenhet eller andra omständigheter intager en ställning av så dominerande natur, att förhandling bör kunna påkallas. Jag anser mig därför ej som betingelse för förhandling böra föreslå mer än att vederbörande skall svara för en *väsentlig* del av företagsamheten inom viss näringsgren.

De viktigaste monopolistfallen är uppenbarligen sådana, där företagarens eller företagargruppens starka ställning avser omsättningen i hela landet. I likhet med de sakkunniga finner jag emellertid att förhandling bör kunna påkallas också då monopolsituationen gäller del av landet, t. ex. ett landskap eller län. Däremot kan det rimligen ej vara meningen att — som en remissmyndighet befarat — man skall kunna påkalla förhandling med den, som råkar inneha en ensamställning i sitt fack på en mindre ort.

Det skall medges, att även med de preciseringar, som här förordats i jämförelse med de sakkunnigas lagförslag, gränsen kring monopolistfallet (5 § första st. under 2) i departementsförslaget) ej kommer att te sig skarp. I betraktande av att det, som min tidigare redogörelse visar, ej är fråga om annat ingripande än att påkalla förhandling, synes mig emellertid de sakkunnigas lagtext kunna med angivna jämkningar godtagas. Jag vill också erinra om att det organ, näringsfrihetsrådet, som skall avgöra om betingelserna för förhandling är uppfyllda, avses erhålla en sammansättning, som torde garantera en mycket omdömesgill prövning.

Som de sakkunniga framhållit är någon monopolism givetvis ej för handen, så länge vederbörande — trots en i och för sig stark ställning — bjuds verksam konkurrens från inländskt eller utländskt håll. I fråga om de sakkunnigas motivering i övrigt vill det synas, som om några av de givna

exemplen på monopolistfall icke är sådana att de skäligen kan anses falla inom ramen för definitionen. Detta gäller enligt min mening det läge då en företagares överlägsenhet grundas därpå, att han kan erbjuda sina kunder en så rikhaltig sortering, att han delvis undanträngер företag med mera begränsat urval. Ej heller synes man med stöd av den här förordade bestämmelsen böra få påkalla förhandling med »kvasimonopol», sådana de beskrives av de sakkunniga; utanför måste också lämnas det vagt beskrivna fallet att marknaden behärskas av två eller tre företag, vilka ej ha påvisbart samarbete men dock icke bedriver en lika effektiv konkurrens som om det funnits fler företag på marknaden.

På grund av den allmänna uppläggningen av departementsförslaget kan det ej komma i fråga att däri upptaga någon motsvarighet till den föreslagna befogenheten för näringsfrihetsnämnden att genomföra direkt priskontroll. Vidare har jag redan omnämnt, att jag ej funnit anledning förorda de sakkunnigas ordning med omvänd bevisbörda rörande förefintligheten av skadlig verkan i vissa fall, bl. a. då vederbörande monopolist eller monopolistgrupp missgynnar viss eller vissa företagare. Som jag senare torde få tillfälle utveckla vill jag i stället föreslå, att ett sådant förfarande upptages bland de fall, som man vid förhandling enligt den tilltänkta lagen särskilt skall eftersträva att hindra (6 § 3).

4. Bruttoprissystemet.

Betänkandet.

Enligt de sakkunniga utgör bruttoprissystemet en särskild form av vertikal prisbindning, som innebär att en säljare övar inflytande över prissättningen i efterföljande distributionsled. Vanligen är det tillverkaren av varan, som lämnar föreskrifter om återförsäljningspriset; det kan emellertid även vara en importör, grossist i distribution av inhemska varor eller förädlare.

Det utförsäljningspris, som producenten anger, kan vara antingen ett rekommenderat pris eller *riktpris,* som vid återförsäljning får under- eller överskridas, ett *maximipris,* som får underskridas men ej överskridas, ett *minimipris,* som får överskridas men ej underskridas, eller ett *fast bruttopris,* som varken får över- eller underskridas. I vårt land liksom i övriga västeuropeiska länder utgör fasta bruttopriser den vanligaste formen och den som vanligen åsyftas, när uttrycket bruttopris för närvarande användes i diskussionen.

Bruttoprissättning av en vara förutsätter i regel en viss individualisering av varan eller dess förpackning. Vanligen förekommer därför bruttoprissättning endast för s. k. *märkesvaror.* Härmed brukar förstås sådana varor, som säljes under ett visst särpräglat märke. Märkesvarusystemet kan å andra sidan mycket väl förekomma utan samband med bruttoprissättning. Socker, mjöl, makaroner, en del konserver, vissa märkesvaror inom textilbranschen m. fl. säljes sålunda utan bruttoprissättning.

Det av fabrikanten fastställda bruttopriset anger i regel priset vid försäljning till konsument. Detta blir för bruttoprissatta varor alltså vanligen enhetligt över hela landet och icke differentierat efter fraktkostnaden för transporten från producent till återförsäljare.

Bruttoprissystemets tillämpning medför, att återförsäljarna icke kan konkurrera sinsemellan med priset och att konsumenterna alltså får betala lika mycket för den bruttoprissatta varan i vilken affär de än köper den.

Fasta bruttopriser (resp. maximi- och minimipriser) måste, för att kunna genomföras, på ett eller annat sätt kontrolleras av producenten. Vanligen gör producenten detta själv; i regel kan informell medverkan härvid påräknas från återförsäljarna och deras organisationer. Organiserad samverkan i kontrollsyfte har vid olika tider förekommit mellan tillverkare av bruttoprissatta varor men förekommer för närvarande icke i vårt land.

Oavsett hur kontrollen är organiserad får den sin effekt därigenom, att återförsäljarna utsätter sig för faran att icke få fortsatta leveranser, om de säljer till lägre priser än som fastställts av leverantören. Eftersom återförsäljarna är medvetna härom är ett enkelt påpekande oftast tillräckligt för att de skall upphöra att »underförsälja». Svårigheterna för en producent att upprätthålla fastställda bruttopriser torde därför i vårt land numera vara obetydliga, särskilt under högkonjunkturförhållanden med stark efterfrågan. Att fabrikanten bestämmer sin varas utförsäljningspris i detaljhandeln har numera så gått in i det allmänna medvetandet, att återförsäljarna i fråga om märkesvaror i allmänhet tar för givet att en dylik vara också är bruttoprissatt. Av detta skäl behöver fabrikanten ofta endast på ett eller annat sätt bekantgöra utförsäljningspriset, t. ex. genom att sprida en prislista bland återförsäljarna av varan, för att priset skall komma att betraktas som ett fast bruttopris.

Om man bortser från bokhandeln, där bokförläggarna bestämt detaljhandelspriset på böcker ända sedan mitten av 1800-talet, är bruttoprissystemet en förhållandevis sen företeelse i vårt land. Systemet började ej få fastare form förrän vid mitten av 1920-talet och synes ännu i början av 1930-talet ha varit relativt ovanligt. Numera har bruttoprissystemet en betydande utbredning; av naturliga skäl är förekomsten dock mycket växlande inom olika branscher. I en typisk speceriaffär beräknas de bruttoprissatta varorna svara för cirka 40 procent av den totala omsättningen. För självbetjäningsaffärer beräknas de bruttoprissatta varorna utgöra 55 procent av försäljningen. Av färghandelns omsättning torde bruttoprissatta varor omfatta mellan 40—50 procent av omsättningen. I parfymeri- och sjukvårdsaffärer är praktiskt taget hela sortimentet bruttoprissatt. Inom fotobranschen är samtliga varor bruttoprissatta.

På grundval av primärmaterial till socialstyrelsens budgetundersökningar för åren 1948 och 1949 har utförts en beräkning av de bruttoprissatta varornas andel av konsumenternas totala inköp. Undersökningen visar, att de bruttoprissatta varornas andel av de varuinköp, som berörde detaljhandeln, för barnfamiljer uppgick till mellan 24 och 28 procent, utgifter för sprit och

tobak undantagna. Av livsmedelsinköpen för 100 undersökta hushåll svarade de bruttoprissatta varorna för i genomsnitt 35,3 procent.

En av grundorsakerna till bruttoprissystemets framväxt och utveckling utgör märkesvarusystemets utbredning, som bl. a. inneburit en ökad standardisering av varor. Konsumenten vet, att en märkesvara är en och densamma, i vilken butik han än köper den. Märkesvarusystemet skapar sålunda i och för sig förutsättningar för en mera effektiv priskonkurrens. Den tendens till skärpt priskonkurrens, som systemet sålunda medför i fråga om en enskild märkesvara, utlöser lätt en reaktion i form av organiserade strävanden att binda priserna. Detta sker i första hand genom bruttopriserna.

Denna reaktion är enligt de sakkunniga av många skäl naturlig. Vid fri konkurrens kan en detaljist genom att sälja vissa särskilt gångbara märkesvaror i närheten av inköpspriset inge allmänheten den föreställningen, att hans priser allmänt är låga. Lyckas han på detta sätt att sälja mera även av varor med hög marginal, kan en sådan spekulation visa sig lönande — i varje fall på kort sikt. Om emellertid andra detaljister förfar på motsvarande sätt vid prissättningen av andra märkesvaror, kan det emellertid för handeln uppstå åtminstone tillfälliga svårigheter att erhålla full täckning för de gemensamma omkostnaderna i varje affär.

Fördelningen av de gemensamma omkostnaderna på olika försålda varor i butikens kalkyl måste naturligen bli i viss mån godtycklig. Detta bidrager i hög grad till att göra återförsäljarna angelägna om det skydd och den »garanti för ordning och reda» som bruttoprissystemet kan skänka. En positiv inställning till bruttoprissystemet hos återförsäljarna främjas ytterligare av det förhållandet att vid bruttoprissatta varor återförsäljaren slipper allt kalkyleringsarbete. Arbetet i butiken underlättas om varorna är prismärkta av leverantören. Prutsystemet med därav föranledda prisförhandlingar med kunderna undvikes. Härtill kommer att genom den medverkan till prisbindning i återförsäljarleden, som leverantörerna lämnar vid bruttoprissättning, det kan bli lättare att genomföra kompletterande horisontella prisbindningar inom dessa led. Återförsäljarnas organisationer erhåller härigenom en viktig och central arbetsuppgift, kring vilken det vanligen är lätt att samla medlemmarna. Själva bruttoprissystemet som sådant gör dessutom återförsäljarmarginalerna till en fråga, som är lämpad att upptaga till förhandling med leverantörerna och deras organisationer. Sålunda måste bruttoprissättningen på olika sätt främja utvecklingen av återförsäljarnas organisationer, som får ett betydande intresse i systemets bevarande och utveckling.

Även leverantörerna anser sig emellertid enligt de sakkunniga i många fall ha ett intresse av bruttoprissättning. Genom att priskonkurrensen undanröjs i återförsäljarledet, kan de ofta hoppas att försvaga återförsäljarnas krav på lägre fabrikantpriser. I konkurrensen med andra fabrikanter är det vidare för varje enskild leverantör ett väsentligt intresse, att just hans varor betraktas med välvilja av handelns företrädare. Annars riskerar han

att återförsäljarna kommer att gynna försäljningen av konkurrerande varor. Om så sker, kan hans egen produkt i värsta fall försvinna ur marknaden.

Emellertid är väl bekant att åtskilliga leverantörer är kritiskt inställda till bruttoprissystemet. De har dock svårt att bjuda effektivt motstånd, då deras intresse av att inte tillämpa bruttoprissättning i de flesta fall är vida svagare än återförsäljarnas av att det blir tillämpat.

Till förmån för bruttoprissystemet brukar, anför de sakkunniga, ofta åberopas ytterligare en rad argument, som dock sannolikt icke avser faktorer, som varit i högre grad bestämmande för utvecklingen. Hit hör bl. a. påståendet, att den enhetliga prisstrukturen uppskattas av konsumenterna. Konsumenten behöver ej känna sig »lurad», som han lätt gör om han finner att han kunnat köpa varan till ett lägre pris i en annan affär. Konsumenten kan vidare spara möda, då han vet att priset är lika i alla affärer. Han behöver således ej besöka olika affärer för att fråga om priserna. Häremot kan invändas, att det dock är osäkert om konsumenten ändock icke skulle föredraga ett system med rena maximipriser, som gav honom möjlighet att åtminstone på vissa håll erhålla en vara billigare än fabrikanten tillkännagivit.

En viss roll i diskussionen har det s. k. sociala argumentet spelat. Detta går ut på att förekomsten av bruttoprissatta varor med högre marginaler gör det möjligt för handeln att reda sig med mindre pålägg på vissa s. k. tunga varor, som svarar för en särskilt stor andel av konsumtionen i familjer med mera begränsade inkomster. De sakkunniga finner dock argumentet av flera skäl vara av tvivelaktigt värde. Bl. a. tyder verkställda undersökningar icke på att det skulle föreligga någon signifikativ skillnad i fråga om de bruttoprissatta varornas relativa betydelse för högre och lägre inkomstgrupper.

Ett vanligt argument är vidare att bruttoprissystemet skulle medföra en sundare och mera effektiv kvalitetskonkurrens, som skulle ersätta eller rent av vara överlägsen en tidigare priskonkurrens. Frågan härom sammanhänger intimt med den om konsumenternas möjligheter att bedöma kvaliteten. De sakkunniga framhåller, att det i och för sig icke finns någon garanti för att en bruttoprissättning ger konsumenten förmånligare relationer mellan priser och kvaliteter än en friare prisbildning. Ett närbesläktat argument är påståendet, att bruttoprissystem erfordras för att återförsäljarna skall få bruttoinkomster, som sätter dem i stånd att ge kunderna erforderlig service. De sakkunniga medger, att en stor del av denna service utan tvivel är nödvändig. De framhåller emellertid att bruttoprissystemet begränsar konsumentens möjligheter att välja mellan å ena sidan mera service och högre priser och å andra sidan mindre service och lägre priser.

Ett skäl som åberopas för bruttoprissystemet är vidare påståendet, att leverantören behöver själv fastställa priset för att kunna utnyttja det som försäljningsargument i reklam. Häremot framhåller de sakkunniga att vid en verkställd undersökning priset i mer än hälften av de undersökta fallen ej använts såsom argument. Det har ej heller frambragts något skäl varför

icke rekommenderade riktpriser eller rena maximipriser lika väl kan användas i en reklamkampanj som fasta bruttopriser.

Av grundläggande betydelse vid bedömning av bruttoprissystemet finner de sakkunniga vara det faktum, att handelsmarginalerna i många fall fungerar såsom ett av de viktigaste konkurrensmedlen i kampen mellan leverantörerna. I anslutning härtill understrykes dock, att enkla uppgifter om procentuella marginaler endast i mera extrema fall kan ge tillräcklig grund för ett omdöme om huruvida en viss marginal är »för hög» eller ej. En marginal, som ter sig hög i förhållande till priset, kan sålunda i verkligheten vara låg i förhållande till kostnaderna eller tvärtom.

När en leverantör fastställer en viss procentuell handelsmarginal, söker han givetvis bestämma denna så, att återförsäljarna blir tillräckligt tillfredsställda för att föra hans produkt och helst aktivt intresserar sig för densamma. Härvid möter emellertid den svårigheten, att distributionskostnaden för en viss vara i ett sortiment inom vida gränser är omöjlig att bestämma och dessutom är starkt varierande. Då distributionskostnaderna sålunda kan vara mycket olika även inom en och samma bransch är det uppenbart att en marginal, som är nätt och jämnt tillräcklig eller t. o. m. otillräcklig för vissa återförsäljare, ger andra återförsäljare en jämförelsevis god förtjänst. Detta betyder, att det för vissa återförsäljare skulle vara lönande att saluföra produkten, även om marginalen varit lägre än leverantören bestämt. På grund av bruttoprissättningen är emellertid dessa återförsäljare förhindrade att sälja till lägre priser än vad leverantören angivit. De billigast arbetande distributionsföretagen blir sålunda oförmögna att — även om de skulle vilja det — låta sin ekonomiska effektivitet komma till uttryck genom priskonkurrens. Under sådana förhållanden kan prisbildningen, framhåller de sakkunniga, icke ge kunderna tillräcklig ledning, då det gäller att i första hand söka utnyttja de mest ekonomiska distributionsvägarna. Ett sådant förhållande kan lägga svåröverkomliga hinder i vägen för strävandena att rationalisera distributionen.

Visserligen har, erinrar de sakkunniga, återförsäljare med låga kostnader vissa möjligheter att låta priskonkurrensen ta sig uttryck i den icke bruttoprissatta delen av sortimentet. Men dessa är i praktiken ofta begränsade. De sakkunniga framhåller, att t. ex. priserna i självbetjäningsbutiker hittills icke blivit lägre än i motsvarande betjäningsbutiker, trots att självbetjäningssystemet kan möjliggöra en icke oväsentlig besparing i fråga om den tungt vägande kostnaden i en butik, nämligen arbetskostnaden samt att detta f. ö. gäller även självbetjäningsbutiker inom konsumentkooperationen. Emellertid har företagen i stället den möjligheten att hävda sig i konkurrensen att de kan erbjuda mera service, t. ex. i fråga om hemsändning, butiksmedhjälparnas antal och kvalifikationer, eller genom att medge fri bytesrätt, lämna krediter, hålla stora eller särskilt specialiserade sortiment, ge butikslokalerna ett tilldragande utseende etc. Givetvis kan sådana strävanden vara av visst värde ur konsumentsynpunkt. Då ett lågt pris för många konsumenter, särskilt om de är mindre bemedlade, är av större betydelse

än hög service är det emellertid i varje fall för många konsumenter till övervägande skada, framhåller de sakkunniga, att bruttoprissystemet leder till en konkurrens, som tar sig uttryck i högre kostnader inom mera effektiva företag och därmed ytterligare minskar möjligheterna att uppnå lägre priser.

En bruttoprissättning måste vidare, framhåller de sakkunniga, stimulera etableringslusten inom återförsäljarledet, särskilt om den tar sig uttryck i att marginalerna i vissa fall blir jämförelsevis förmånliga. I den mån sålunda »marginella» företag tillkommer eller fortlever — företag för vilka det icke funnits förutsättningar vid en mera effektiv priskonkurrens — kan detta medföra, att distributionskostnaderna inom branschen blir högre än nödvändigt. Dessa tendenser utlöser lätt bland återförsäljare och andra en reaktion, som kan taga sig uttryck i en organiserad nyetableringskontroll. Även om nyetableringskontrollen skulle möjliggöra en strukturell rationalisering, som innebar sänkta distributionskostnader, är det ovisst om denna förbättring tar sig uttryck i mera förmånliga priser för konsumenterna. Distributionsföretagen erhåller nämligen genom nyetableringskontrollen en starkare ställning gentemot kunderna och f. ö. även gentemot leverantörerna; det sista betyder, att de kan få lättare att göra sina synpunkter gällande vid förhandlingar angående marginalerna. Även om den starkare etableringslusten motväges av nyetableringsregleringen, kan man sålunda befara, framhåller de sakkunniga, att hela systemet blir »låst» på ett sätt, som i många fall kan vara till skada ur samhälleliga synpunkter. Höga marginaler på bruttoprissatta varor kan vidare enligt de sakkunniga stimulera till etablering av företag, vilka specialiserar sig på att sälja varor, som ger förhållandevis god förtjänst. Detta kan i sin tur föranleda behov för de övriga av högre marginaler på den omsättning de har kvar. Stundom kan bruttoprissystemet dessutom försvåra för handeln att differentiera priserna på sådant sätt att kunderna uppmuntras köpa större kvantiteter på en gång.

De sakkunniga betonar, att bruttoprissystemet representerar ett försök till lösning av prisbildningsproblem inom handeln, vilka rent sakligt sett måste betecknas såsom svåra och komplicerade, och sammanfattar sitt omdöme om systemet i följande uttalande:

Om bruttoprissystemets utveckling har sina naturliga förklaringar, följer dock därav icke, att systemet alltid är till övervägande nytta ur mera allmänna synpunkter. Det har otvivelaktigt skapat reda och ordning i prissättningen inom handeln, undanröjt en god del av återförsäljarnas priskalkyleringsarbete, liksom även det arbete som eljest kan vållas av prisförhandlingar om enskilda varupartier, och gett återförsäljarna en större trygghet. Men det har samtidigt i många fall gjort det svårare för konsumenterna att erhålla del av de rationaliseringsvinster, som kunna åstadkommas inom handeln, och har framför allt inte sällan stärkt tendenserna att låta pris- och kvalitetskonkurrensen träda i bakgrunden för andra konkurrensmetoder, som innebära högre distributionskostnader eller i varje fall försvåra genomförandet av kostnadssänkningar inom distributionen.

Det sista är en allvarlig anmärkning, eftersom distributionskostnaderna ofta svara för en mycket betydande del av detaljpriserna. Att så är fallet,

beror naturligtvis väsentligen på att distributionen är och måste vara en synnerligen arbetskrävande uppgift — i vissa fall ännu mera arbetskrävande än tillverkningen, vilket bl. a. beror på att den inte kan mekaniseras i samma utsträckning som produktionen. Men just därför att distributionskostnaden ofta är och måste vara hög, är det desto mera angeläget, att det inte läggs hinder i vägen för sådan distributionsrationalisering, som dock kan företagas. Rationaliseringen inom industri och annan tillverkning har haft till följd, att distributionen numera oftast svarar för en större andel av detaljpriset än tidigare. Ju längre en sådan utveckling fortgår, desto starkare blir kravet på att även det arbete, som syftar till att göra distributionsstrukturen mera effektiv, måste intensifieras.

Härmed är inte sagt, att bruttoprissystemet skulle utgöra det enda allvarliga hindret för en rationalisering av distributionen. Tvärtom göra sig även andra mycket väsentliga hinder gällande — däribland det f. n. trånga utrymmet på byggnadsmarknaden och de därav betingade byggnadsrestriktionerna.

De sakkunniga har ansett bruttoprissystemet innefatta en så viktig konkurrensbegränsning att frågan om verkningarna därav i alla enskilda fall borde kunna bringas under näringsfrihetsnämndens prövning. Nämnden har i enlighet härmed föreslagits få behörighet att till prövning — vid sidan av kartellfallet och monopolistfallet — upptaga det fall av konkurrensbegränsning som föreligger, då företagare i sin försäljningsverksamhet meddelat föreskrift om lägsta pris för återförsäljning av förnödenhet. Under uttrycket »föreskrift om lägsta pris» skall ej innefattas det fall att leverantören angivit visst *riktpris*, alltså ett föreslaget pris, som återförsäljaren får underskrida utan att bli utsatt för beivran från leverantörens sida.

I fråga om behandlingen av problemet om bruttoprissystemet har de sakkunniga ingående diskuterat flera olika alternativa lösningar, däribland även att man skulle meddela ett generellt förbud mot bruttoprissystemet. Mot detta alternativ har de dock funnit invändningar kunna resas. För flera viktiga varor är marginalerna sålunda låga trots förekomsten av bruttoprissystem. Det är därför icke riktigt, att bruttoprissystemet alltid medför olägenheter av nyss antydd beskaffenhet. Härtill kommer, att det här berörda alternativet icke ger skydd mot användning av en viss vara såsom »lockvara» genom att den säljes i närheten av inköpspriset. Ett dylikt förfarande kan nämligen icke blott vara till skada för leverantören och för andra återförsäljare utan kan dessutom — i den mån spekulationen lyckas — ge kunderna en överdriven föreställning om att priserna hos vederbörande återförsäljare allmänt skulle vara låga.

Ett annat alternativ, som diskuterats, har inneburit ett »selektivt» hävande av bruttoprisbindning, vilket skulle innebära att näringsfrihetsnämnden efter undersökning av viss vara eller varugrupp skulle äga meddela förbud mot tillämpning av bruttoprissystemet för varan eller varugruppen. Emellertid skulle denna metod enligt de sakkunnigas uppfattning ställa alltför stora krav på det grundläggande utredningsarbetet. De sakkunniga har därför på liknande skäl, som tidigare angivits vid behandlingen av kartellfallet, funnit sig även här böra föreslå att man skall tillämpa

regeln om legal presumtion för skadlig verkan, i den mån ej i det enskilda fallet kan ges sannolika skäl för bruttoprisets oskadlighet. Det förordas att bedömningen av bruttoprissystemets verkningar i regel skall avse en hel varugrupp och sålunda ej en enskild fabrikants vara.

I fråga om det s. k. lockvaruproblemet anför de sakkunniga:

Det förefaller icke lämpligt att detta problem löses genom fastställande av några minimipriser eller minimimarginaler. Däremot synes skydd mot sådant missbruk böra beredas efter undersökning av förhållandena i de särskilda fallen. I enlighet härmed bör det ankomma på näringsfrihetsnämnden att vid förhandling träffa överenskommelse med vederbörande om, respektive att i föreläggande angiva, att fabrikanten (grossisten) endast efter medgivande av nämnden i varje särskilt fall må vägra att leverera varor till återförsäljare på grund av att återförsäljaren utförsålt en vara till alltför lågt pris. Härvid bör i första hand beaktas, huruvida en återförsäljare generellt söker hålla låga priser eller om han tagit ett särskilt lågt pris endast för någon enstaka »lockvara». I det senare fallet bör avstängning tillåtas. Är det däremot fråga om en återförsäljare, som arbetar med låga kostnader och av detta eller andra skäl håller lägre priser än övriga återförsäljare på en väsentlig del av sitt varusortiment eller tillämpar en rationell pris- eller rabattdifferentiering för att uppmuntra köp i stora poster e. d., bör underförsäljningen icke få föranleda leveransvägran. Bedömningen av dessa frågor bör icke verkställas i enlighet med lagen om illojal konkurrens utan av näringsfrihetsnämnden, alltså samma organ som fattat beslut om hävande av bruttoprisbindning. Motiveringen för denna ståndpunkt är det förhållandet, att det är genom detta organs åtgärd, som möjligheten till »lockvaruförsäljning» kommit till stånd. Ännu viktigare är att detta organ på grund av de undersökningar, som föregått dess beslut om hävande av bruttoprisbindning, måste anses särskilt sakkunnigt för denna uppgift.

Reservanterna.

Reservanterna förklarar sig vara ense med de sakkunniga därom, att bruttoprissättning kan medföra såväl gynnsamma som ogynnsamma verkningar ur allmän synpunkt. Kritiken mot bruttoprissystemet har rent principiellt sett åtskilligt fog för sig. Men i vilken omfattning och på vilka områden bruttoprissystemet, sådant det hittills tillämpats i vårt land, verkligen haft dylika följder av väsentlig betydelse, därom anser reservanterna föreliggande material icke ge någon säker vägledning. Ännu mindre kan därav dragas några bestämda slutsatser i frågan, huruvida olägenheterna väsentligen överväger de med systemet förenade mera påtagliga fördelarna. Härför skulle ha erfordrats mera djupgående undersökningar än vad de sakkunniga haft tillfälle att utföra. I den praktiska tillämpningen finner reservanterna nackdelarna av bruttoprissystemet i varje fall för närvarande icke vara särskilt framträdande. De erinrar bl. a. om att bruttoprissättning således icke hindrar priskonkurrens i form av återbäring och att bruttoprissättningen icke heller behöver innebära, att prisnivån som helhet blir stelare än under fri konkurrens.

Härtill kommer att de normer de sakkunniga föreslår för bedömningen

av bruttoprisbindningarna enligt reservanternas uppfattning ger anledning till allvarliga erinringar. Särskilt fäster reservanterna härvid uppmärksamheten vid att de sakkunniga syntes mena, att bedömningen skulle avse huruvida marginalerna för den bruttoprissatta varan är höga i förhållande till distributionskostnaden. Reservanterna framhåller vanskligheten av en dylik prövning. Svårigheterna att utreda omständigheterna i de särskilda fallen och den rättsosäkerhet, som därigenom skapas, blir ännu mera betänkliga mot bakgrunden av lagförslagets presumtionsregler.

Reservanterna förklarar sig icke heller kunna biträda de sakkunnigas förslag till behandling av det s. k. lockvaruproblemet. Samtidigt vill de emellertid erkänna, att detta är en av de besvärligaste punkterna vid en legislativ behandling av bruttoprissystemet. Denna fråga har enligt reservanternas mening så intimt samband med frågan om åtgärder mot illojal konkurrens, att det icke synes befogat att den blir föremål för bedömande i annan ordning eller efter andra grunder än de som gäller för illojal konkurrens i hittills vedertagen mening.

Reservanterna anser på de sålunda anförda skälen, att lagstiftningsåtgärder på detta särskilt komplicerade område borde anstå, till dess genom närmare utredningar skapats en mera tillförlitlig grund för bedömande av bruttoprissystemets praktiska verkningar. I anslutning härtill framhålles, att det icke synes dem uteslutet att utvecklingen av detaljaffärer av självbetjäningstyp, sedan mera normala konjunkturer åter inträtt, kan komma att medföra en successiv uppluckring av bruttoprissystemet. Skulle emellertid lagstiftning mot bruttoprissättning införas, anser reservanterna — framför allt med hänsyn till de utredningssvårigheter som ett genomförande av de sakkunnigas förslag skulle komma att skapa — att mera generellt verkande bestämmelser bör allvarligt övervägas.

Herr Gillbergs yttrande.

Herr Gillberg betonar inledningsvis att bruttoprissystemet icke medför en så fullständig konkurrensbegränsning, som understundom antages, dels emedan systemet ej försvagar konkurrensen i fabrikantledet och dels emedan det i allmänhet icke hindrar återförsäljarna att lämna återbäring även för bruttoprissatta varor. Man bör icke heller överdriva verkningarna av lagbestämmelser mot bruttoprissystemet. Det är enligt herr Gillberg icke säkert att lagbestämmelser mot bruttoprissättning skulle leda till en fri prissättning i den mening att varje detaljaffär skulle individuellt fastställa sina priser. Behovet av riktpriser för detaljhandeln skulle kvarstå, då företagen inom denna i allmänhet icke är av sådan storleksordning, att de individuellt kan kalkylera och prissätta varje artikel i sitt ofta mycket omfattande sortiment.

Under senare år har enligt herr Gillberg på många områden ägt rum en uppmjukning av bruttopriser till riktpriser och maximipriser. Särskild betydelse för en fortsatt sådan utveckling torde självbetjäningsaffärerna komma att få.

Med hänsyn till det aktuella läget beträffande bruttoprissystemet finner herr Gillberg det därför lämpligast att man avvaktar den närmaste tidens utveckling, innan frågan om lagstiftning på detta område definitivt avgöres. Skulle så visa sig erforderligt möter ingen svårighet att efter hand komplettera lagstiftningen. Därvid måste lockvaruproblemet uppmärksammas. Med hänsyn till att underförsäljning närmast har karaktär av illojal konkurrens, är det lämpligt att bestämmelser om skydd mot lockvaruförsäljning inarbetas i lagen mot illojal konkurrens.

Remissyttrandena.

Av de myndigheter och organisationer, som ställt sig positiva till de sakkunnigas förslag till lagstiftning, har endast *Kooperativa förbundet* uppehållit sig vid frågan om bruttoprissystemet. Förbundet förklarar sig dela de sakkunnigas uppfattning, att bruttoprissystemet kan inordnas bland de faktorer, som starkt bidragit till att försvåra rationaliseringen inom distributionen. De samhällsskadliga verkningarna av systemet finner förbundet ligga i öppen dag och växa med den snabba utbredning av systemet, som pågår. Förbundet anför ytterligare:

Bruttoprissystemets föreskrift om lägsta pris i detaljhandeln förhindrar de effektivare formerna av varuförmedlingen, självbetjäningsbutikerna och andra, liksom de effektivare individuella företagen att sänka sin förmedlingsmarginal för bruttoprisbundna varor i anslutning till de lägre verkliga kostnaderna och låta konsumenterna bli delaktiga av denna sänkning. Systemet i sin helhet verkar sålunda som en fortskridande tvångskartellering av detaljhandeln med kartellpriserna anpassade efter de minst effektiva företagen.

Det må erinras att Kooperativa förbundet, såsom berörts i redogörelsen för departementsförslagets allmänna uppläggning, ansett det bästa sättet att motarbeta utvecklingen mot bruttopriser vara ett generellt förbud mot denna ordning.

Kommerskollegium har förklarat sig dela de sakkunnigas uppfattning, att sannolikheten för samhällsskadliga verkningar av bruttoprisavtal måste bedömas såsom synnerligen stor.

Beträffande det s. k. lockvaruproblemet intager *Kooperativa förbundet* den ståndpunkten att detta problem vid ett generellt förbud skulle förlora sin aktualitet. Om det bleve allmänt att sälja märkesartiklar till varierande priser i skilda företagsformer och individuella företag inom detaljhandeln skulle nämligen, framhåller förbundet, ingen enstaka prisreduktion framstå såsom i ögonen fallande. *Svensk industriförening*, som likaledes föreslagit generellt förbud mot bl. a. bruttoprissystem, håller däremot före att problemet om lockvaruförsäljning i dylikt fall bör lösas genom en lämplig utbyggnad av lagen om illojal konkurrens.

Åtskilliga av de organisationer, som avvisat de sakkunnigas förslag till lagstiftning, har anslutit sig till reservanternas inställning till bruttoprisfrågan.

Stockholms handelskammare förklarar sig sålunda icke kunna finna bärande skäl anförda för de sakkunnigas ståndpunkt, att bruttoprissystemet skulle i förhållande till sina obestridliga fördelar medföra så skadliga allmänna verkningar, att ett legislativt ingripande är befogat. Handelskammaren yttrar bl. a.:

Även om kritiken i vissa hänseenden må vara berättigad, är det dock uppenbart, att bruttoprissättningen, samtidigt som den begränsar konkurrensen i detaljhandelsledet, verkar konkurrensstimulerande i leverantörledet såväl i fråga om priser som ock beträffande kvalitet och service. Fabrikanten kan genom en riksomfattande reklam genomdriva prissänkningar, som omedelbart komma till samtliga konsumenters kännedom och därigenom i prissänkande syfte snabbt påverka hela marknaden inom berörda bransch. Konsumenterna å sin sida anse sig i märkesvaran ha en garanti för varans kvalitet och dess fortbestånd även vid prissänkningar. De sakkunniga synes ha underskattat den betydelse konsumenterna i allmänhet lägga vid enhetlig prissättning på märkesvaror. — — — Erfarenheten och verkställda marknadsundersökningar visa, att avståndet från bostad resp. arbetsplats till butiken är den avgörande faktorn vid val av inköpsställe, då det gäller vardagens varor. Handelskammaren tvivlar på att konsumenterna vilja offra tid och besvär för att söka sig fram till butiker, som tillhandahålla märkesvaror för lägre pris än andra, Skulle en viss märkesvara i den vanliga närhetsbutiken tillhandahållas för högre pris än i mera avlägset belägna affärer, kan detta i stället komma att leda till att konsumenten icke övergår till att förlägga sina inköp till sistnämnda butiker utan hellre — om så är möjligt — övergår till annan märkesvara, på vilken prisdifferens icke föreligger. Konsumenten vill alltså kunna lita på att av honom inköpta märkesvaror icke säljas billigare på andra platser än i den av honom vanligen anlitade butiken. Detta förhållande må vara ur konkurrenssynpunkt otillfredsställande, men det motsvarar likväl enligt handelskammarens övertygelse dagens uppfattning inom vida konsumentkretsar.

Handelskammaren kan icke heller vitsorda de sakkunnigas påstående att bruttoprissystemet försvårat en rationalisering inom varudistributionen. Handelskammaren har i stället den uppfattningen, att det, i varje fall hittills, i hög grad bidragit till de senaste årens höjning av detaljhandelns standard.

Beträffande den prövning av bruttoprisernas samhällsskadlighet för särskilda varugrupper, som de sakkunniga föreslagit, uttalar handelskammaren, att det förefaller svårt att se hur denna prövning skall kunna objektivt verkställas.

Handelskammaren i Gävle finner fördelarna av bruttoprissystemet väga tyngre än de anmärkta olägenheterna. För de särskilt starkt reklamerade och därför mycket efterfrågade märkesvarorna finner handelskammaren bruttoprissystemet vara den lämpligaste försäljningsformen. Särskilt framhålles att, om vissa återförsäljare i syfte att vinna större kundkrets utbjöde dylika varor till underpriser, övriga återförsäljares intresse för varan skulle minskas och avsättningen försvåras. Handelskammaren befarar också att bruttoprissystemets slopande skulle kunna leda till att det förkastliga prutningssystemet återinfördes. Såsom anmärkningsvärt framhåller handelskammaren, att konsumentkooperationen själv strikt tillämpar de

riktpriser, som finns för ett stort antal märkesvaror från dess produktionsföretag; dessa priser får därigenom karaktären av fasta bruttopriser.

Handelskammaren i Göteborg anser frågan om bruttoprisbindningen icke vara så klarlagd, att en kategorisk lösning av det slag de sakkunniga föreslagit för närvarande bör genomföras. Handelskammaren är dock i viss mån kritisk mot bruttoprissystemet och anför:

I och för sig torde det vara riktigt, att dylika prisbindningar på lång sikt kunna hindra en friare utveckling av distributionsformerna samt medverka till att förbilligande och rationalisering av distributionen fördröjes. Samtidigt är det dock otvivelaktigt så, att allmänheten i vissa avseenden har fördel av bruttopriserna bl. a. därigenom att vissa enklare förbrukningsartiklar överallt säljas till samma priser, varför ingen behöver besvära sig med att välja mellan olika företag, då det gäller inköp av dylika varor. En annan bedömning måste givetvis göras beträffande mera dyrbara varor, där bruttoprisbindningarna kunna medföra allvarliga faror för utvecklingen.

Handelskammaren i Luleå ger utryck åt liknande synpunkter och anser att man möjligen kan införa bestämmelser om att avtal om bruttopris för varor i högre prisklasser icke får träffas.

Handelskammaren i Visby uttalar sig för mera djupgående undersökningar, innan man tillgriper lagstiftningsåtgärder på detta komplicerade område.

Sveriges industriförbund förklarar, att även om bruttoprissystemet rent principiellt sett kan utsättas för viss kritik, verkliga belägg dock saknas huruvida och i vilken omfattning praktiska olägenheter av systemet hittills uppkommit. Sådan rabattkonkurrens mellan leverantörerna, som de sakkunniga funnit utgöra en olägenhet av bruttoprissystemet, torde enligt förbundet icke ha den omfattningen, att den bör tillmätas någon större betydelse vid bruttoprisfrågans bedömande. Självfallet måste, anför förbundet, leverantörerna av bruttoprissatta varor ha ett synnerligen starkt intresse av att rabatterna icke sättes så höga, att deras varor på grund därav blir mindre konkurrensdugliga i tävlan med andra varor.

Angående sin allmänna inställning till frågan om bruttoprissystemet anför förbundet vidare:

När man från industriens sida försvarat bruttoprissystemet, har detta väsentligen berott därpå att man fruktat de konsekvenser i form av *illojal* underförsäljning, främst s. k. lockvaruförsäljning, som ett slopande av systemet skulle kunna medföra. Om emellertid detta problem kan tillfredsställande lösas — men endast under denna förutsättning — torde från industriens sida i allmänhet icke finnas någon erinran mot en uppluckring av den prisbundenhet, som bruttoprissystemet innefattar. Det finns emellertid en rad specialfall, då bruttoprissättning framstår som fullt naturlig och ofrånkomlig.

Enligt förbundets uppfattning bör det vidare vara uteslutet att lagstifta mot bruttoprissystemet, så länge för tobakshandelns del gäller att all underförsäljning av tobaksvaror enligt lag är förbjuden och tillika kriminaliserad. Förbundet anför härutinnan:

Motivet härtill angavs i propositionen angående inrättande av ett statligt tobaksmonopol bl. a. vara, att man ville skydda tobakshandelns utövare mot »den osunda konkurrens, som på ifrågavarande område gjort sig gällande». Det är just detta motiv som främst plägar anföras till försvar för bruttoprissättning i allmänhet. Såsom ytterligare skäl för en fast och enhetlig prissättning anfördes i propositionen, att det vore orättvist mot mindre köpstarka kunder, som köpte tobaksvaror i mindre kvantiteter åt gången, att de icke kunde betinga sig sådana rabatter på sina inköp, som ofta lämnades till större köpare. Det vore en påtaglig inkonsekvens och stötande för rättskänslan, om lagstiftning mot bruttoprissättning i allmänhet skulle genomföras samtidigt som sådan prissättning inom en viss bransch skulle uttryckligen i lag påbjudas.

Industriförbundet medger att utvecklingen av systemet med självbetjäningsbutiker kan föranleda ett ändrat bedömande av bruttoprissystemets verkningar. Om kostnadsläget inom detaljhandeln genom självbetjäningsbutikernas kraftiga utveckling blir mera varierande än för närvarande, finner förbundet det nämligen knappast kunna försvaras, att leverantörerna fastställer en enhetlig marginal, som för vissa delar av detaljhandeln blir onödigt stor, och därmed omöjliggör eller försvårar för konsumenterna att få del av den genom rationaliseringen uppkomna besparingen. Något behov att genom tvångsåtgärder lösa denna fråga finner förbundet emellertid i vart fall icke för närvarande föreligga.

Sveriges grossistförbund förklarar att dess angående lagförslaget i dess helhet uttalade uppfattning — att man vet alltför litet om konkurrensbegränsningarnas ekonomiska verkningar — i särskilt hög grad gäller om bruttoprissystemet. Speciellt vänder sig förbundet mot de sakkunnigas uppfattning att bruttoprissystemet skulle innebära ett hinder mot handelns rationalisering genom användning av självbetjäningssystemet. I den mån kostnadsskillnaderna mellan självbetjäningsbutikerna och andra affärer visar sig bli mera betydande, kommer detta enligt förbundet säkerligen att få effekt på priskonkurrensen, i varje fall på längre sikt. Förbundet anser det därför vara riktigare att säga att tillkomsten av självbetjäningsbutiker försvagat tillämpningen av fasta bruttopriser.

Grossistförbundet framhåller även den väsentliga skillnad, som föreligger mellan konsumtionsvaruområdet och branscher, som saluför kapitalvaror. Förbundet betonar att någon sådan åtskillnad ej gjorts av de sakkunniga.

Sveriges köpmannaförbund finner att något motsägelselöst material till belysande av bruttoprissystemets föregivna samhällsskadlighet icke företetts. Härför skulle enligt förbundet ha erfordrats mera djupgående undersökningar. Förbundet framhåller att systemet ursprungligen fick vissa anhängare inom detaljhandeln, enär det utgjorde en reaktion mot den starka priskonkurrens, som hotade på märkesvarornas område och som hindrade handeln att få full kostnadstäckning. Förbundet understryker bruttoprissystemets goda verkningar för handeln och konsumenterna samt erinrar om att utrymme finns för såväl återbäring som prisnedsättning på varor av annat slag än märkesvaror. Skulle bruttoprissystemet i fortsättningen mot

förmodan ge upphov till större olägenheter än fördelar, förklarar förbundet sig emellertid i varje fall för sin del sakna anledning motsätta sig dess uppluckring eller avveckling. Detta anser förbundet säkerligen kunna ordnas utan lagtvång.

Förbundet anför vidare:

Inför tanken på ett förbud mot bruttoprissystemet eller över huvud mot gemensam prissättning bör slutligen även framhållas, att det skulle ställa den enskilda detaljhandeln i strykklass i jämförelse med konsumentkooperationen. Dennas organisation i Stockholm, som har karaktären av ett mångfilialföretag med omkring 800 butiker, tillämpar enhetliga priser i samtliga affärer. Konkurrensen mellan dem är för alla varor i samtliga sortiment praktiskt taget bannlyst och skulle säkerligen ej nås av den planerade lagstiftningens förbudsparagrafer. Men det samarbete som, i alldeles samma syfte bedrives av den enskilda handelns långa rad av enmansföretag, skulle utan tvivel drabbas därav. Mot tillkomsten av ett sådant tillstånd, vilket strider mot principen om allas likhet inför lagen, måste förbundet självfallet bestämt protestera.

Sveriges speceri- och lanthandlareförbund framhåller att den rationalisering inom detaljhandelsledet, som enligt betänkandet skulle effektiveras genom en fri prisbildning erbjuder svårigheter på grund av att i detaljhandelsledet en mekanisering och arbetsstudieteknisk rationalisering i mycket ringa utsträckning är genomförbar. Förbundet erinrar om att en betydande förändring till det bättre i fråga om butikshandelns hela standard och effektivitet ägt rum under årens lopp samt anför vidare:

Samtidigt som vi här lämnat uppgift om hur distributionsförhållandena inom den enskilda speceri- och lanthandeln har effektiviserats genom olika åtgärder, vilja vi också påpeka att vi icke undervärdera den stimulerande inverkan, som konkurrensen mellan enskilda detaljhandlare såväl som mellan olika företagsformer inom detaljhandeln haft för utvecklingen. Det finns nämligen ett betydande mått av verklig konkurrens om kunderna detaljhandlarna emellan, och vi kunna räkna med att denna konkurrens kommer att pågå i fortsättningen samt även att den utgör en säkerhet för att konsumenterna fritt skola kunna välja bästa inköpskälla.

Om man betraktar möjligheterna till en sänkning av kostnaderna för varudistributionen ur en vidare synvinkel och väger mot varandra olika möjligheter med avseende på det positiva resultat de kunna medföra, framstår det för vår organisation såsom uppenbart, att ett slopande av bruttoprissystemet ej kommer att utlösa tillnärmelsevis sådana verkningar, som majoriteten av de nyetableringssakkunniga vilja göra gällande.

Vi anse oss därjämte kunna konstatera, att bruttoprissättningen ej heller utgör något hinder för att besparingen av rationaliseringsåtgärderna skall komma konsumenterna till godo. Det finns icke inom speceri- och lanthandeln några bindande avtal. Priserna på många av de viktigaste varuslagen, som av oss distribueras, exempelvis mjöl, socker, gryn, frukt m. m., variera med hänsyn till lokala konkurrensförhållanden. Även om det för vissa märkesvaror tillämpas enhetliga priser över hela landet, finnas möjligheter till prisvariationer för så många varuslag att eventuella rationaliseringsvinster mycket väl kunna taga sig uttryck i prissänkningar. Icke ens för märkesvarorna finnas några bindande avtal, som hindra lokala prisjusteringar, och för vissa märkesvaror förekommer också en prisvariation.

Sveriges färghandlares riksförbund anför:

I fråga om de kemisk-tekniska varor, som försäljas i färghandeln, anse vi, att nuvarande system med av fabrikanterna fastställda konsumentpriser är att föredraga framför tidigare tillämpade godtyckliga prissättning och prutsystem. En återgång till dessa gamla för årtionden sedan utdömda affärsmetoder torde ej kunna erbjuda konsumenterna några påtagliga fördelar. Däremot skulle skapas en misstro från allmänhetens sida mot såväl producenter som distributörer, som enligt vår uppfattning närmast kan betraktas som direkt samhällsskadlig.

Flertalet av de till Sveriges köpmannaförbund anslutna länsförbunden slår likaledes vakt omkring bruttoprissystemet, i många fall under framhållande av detta systems fördelar för konsumenterna.

Åhlén & Holms AB uppger att då bolaget arbetar med relativt sett mycket låga omkostnader, kan bolaget i fråga om de bruttoprissatta varorna icke alltid ur konkurrenssynpunkt utnyttja den fördel, som bolagets låga omkostnader ger. Det ligger därför i bolagets rent privata intresse, att bruttoprissystemet avskaffas. Trots detta anser bolaget, att det icke är ur allmänna synpunkter särskilt angeläget, att ett sådant ingripande sker. Redan nu kan iakttagas en bestämd tendens till upplösning av bruttoprissystemet. Denna tendens kommer att förstärkas, när byggnadsregleringens avskaffande möjliggör ett mera allmänt utnyttjande av självbetjäningsbutiker. Med självbetjäningssystemets genombrott kommer de fasta priserna att bli omöjliggjorda. Härigenom kommer bruttoprissystemet enligt bolagets mening att upplösas på helt naturlig väg, lagstiftningen förutan.

Statens jordbruksnämnd framställer anmärkningar mot vissa av de sakkunnigas uttalanden angående de krav, som bör ställas för att ett pris skall anses utgöra ett riktpris och icke ett föreskrivet pris. Härvid framhålles att i motiven lagts en betydligt strängare bevisbörda på en företagare, som vill bevisa att endast riktpris föreligger, än på motpartens bevisning om att bruttoprisföreskrift avses.

Departementschefen.

Bruttoprissystemet utgör en art av prisbindning, innebärande att leverantören av en vara förordar eller föreskriver visst pris, som skall tillämpas i ett följande försäljningsled. Detta bruttopris anges vanligen av tillverkaren och avser i allmänhet det pris, som skall erläggas av den slutliga avnämaren, d. v. s. i regel detaljhandelspriset. Priserna i mellanliggande försäljningsled bestämmes i förhållande till bruttopriset genom rabattavdrag. Såsom förut nämnts, är bruttopriserna av olika slag. Sålunda kan ett bruttopris vara ett av tillverkaren förordat riktpris, som återförsäljaren rekommenderas att följa men har rätt att frångå. Det kan också utgöras av ett maximipris, som ej får överskridas av återförsäljaren, eller ett minimipris, som icke får underskridas. En ytterligare form av bruttopris är ett av tillverkaren föreskrivet fast bruttopris, från vilket återförsäljaren ej får avvika. Denna form har varit den i vårt land vanligaste, och det är den som

närmast avses då uttrycket bruttopris användes. För konsumenterna innebär bruttoprissystemet i sin renodlade form, att de över hela landet får betala samma pris för samma vara.

Ett bruttoprissystem skulle uppenbarligen icke bli verksamt, om återförsäljarna ofta frångick de fastställda priserna. Så torde emellertid ske endast i undantagsfall. En återförsäljare, som icke rättar sig efter tillverkarens prissättning, kan nämligen löpa risk att bli avstängd från leveranser av varan. Ett bruttoprissystem förutsätter vidare, att varan kan särskiljas från andra varor. Härav följer att det huvudsakligen är märkesvaror, som blir åsatta bruttopris.

Ett bruttopris bekantgöres i regel genom annonser i dagspressen eller genom prislistor, som tillverkaren tillställer återförsäljarna.

De sakkunniga framhåller att bruttoprissystemet är en tämligen ny företeelse inom vårt land. Ännu i början av 1930-talet var bruttopriser ganska ovanliga men numera är systemet mycket utbrett. Det tillämpas framförallt inom parfymeri-, sjukvårds-, radio- och fotobranscherna, vidare inom färgvaru- och livsmedelsbranscherna. Som exempel på dess utbredning må erinras att omkring 40 procent av omsättningen i en speceributik avser bruttoprissatta varor. Statistik för åren 1948 och 1949 visar att en barnfamiljs varuinköp till omkring 25 procent avsåg bruttoprissatta varor.

Av den lämnade redogörelsen framgår, att bruttoprissystemet blivit en viktig företeelse inom vårt lands näringsliv. Enligt sina direktiv har de sakkunniga undersökt, huruvida systemet också är önskvärt ur allmän synpunkt. De har härvid först framdragit de skäl, som brukar åberopas av systemets förespråkare. Det viktigaste av dessa skäl är, att systemet skänker den enskilde detaljhandlaren en viss trygghet i hans näringsutövning. Är prisbildningen helt fri, måste han vid prissättningen av egna varor taga hänsyn till de priser hans konkurrenter kan tänkas tillämpa. Det blir då svårt för honom att avväga priserna på olika varor så, att han får full täckning för de gemensamma kostnaderna i sin butik. Ju fler bruttoprissatta varor han saluför, desto mindre risk löper han i detta hänseende. Härtill kommer att han i stor utsträckning slipper själva kalkyleringsarbetet. Överhuvud taget är bruttoprissystemet ägnat att skapa ordning och reda inom detaljhandeln. Kundernas benägenhet att pruta blir mindre och härigenom försvinner de tidsödande prisförhandlingarna mellan säljare och köpare. En annan fördel med systemet angives vara, att konsumenterna uppskattar det. Konsumenten vet vad han har att rätta sig efter och han behöver icke offra tid på att försöka få en vara till lägre pris på annat håll än dit han en gång kommit. Till förmån för bruttoprissystemet andrages ibland, att det skulle ha en viss social betydelse. I den mån vinstmarginalen på en del bruttoprissatta varor är hög, har nämligen handeln möjlighet att tillämpa lägre priser på sådana förnödenheter, som måste köpas även av kunder med begränsade tillgångar. Vidare åberopas ofta att bruttoprissystemet medför en sund och effektiv kvalitetskonkurrens samt möjliggör en god service.

Slutligen anföres icke så sällan till förmån för systemet, att tillverkaren måste ha rätt att själv fastställa priset på sin vara för att kunna ange detta i sin försäljningsreklam.

I sin redogörelse för de anmärkningar, som kan framställas mot bruttoprissystemet, framhåller de sakkunniga inledningsvis att den s. k. handelsmarginalen i många fall är det viktigaste vapnet i tillverkarens kamp om varumarknaden. Varje tillverkare eftersträvar nämligen att bestämma marginalen så, att återförsäljarna finner det fördelaktigt att saluföra hans vara. För tillverkaren är det emellertid i regel omöjligt att beräkna storleken av de olika återförsäljarnas distributionskostnader. Härav följer att han i princip måste göra marginalen så vid, att det lönar sig för alla hans återförsäljare att distribuera varan; effekten blir lätt att marginalen avpassas med hänsyn till den återförsäljare som har de största distributionskostnaderna. Vid fri prissättning inom återförsäljarledet uppstår icke nämnvärd olägenhet härav. Den återförsäljare, vilkens omkostnader är så låga att han kan nöja sig med mindre marginal än den av tillverkaren förutsatta, är nämligen oförhindrad att låta detta komma till uttryck i lägre priser. Tillämpas däremot fasta bruttopriser, är priskonkurrens i vanlig mening utesluten inom återförsäljarledet. Frånvaron av denna konkurrens minskar återförsäljarnas naturliga strävan att sänka distributionskostnaderna genom rationalisering eller dylikt — snarare har dessa kostnader en benägenhet att stiga. Eftersom en återförsäljare icke kan sänka priserna, försöker han i stället hävda sig i konkurrensen genom att tillhandahålla en god service i olika hänseenden. För flertalet konsumenter är det emellertid viktigare att kunna köpa varor till lägsta möjliga priser än att erhålla en omfattande service. Tillämpas fasta bruttopriser leder prisbildningen icke heller kunderna till att söka utnyttja de mest ekonomiska distributionsvägarna. Bruttoprissystemet hindrar på så vis strävandena att rationalisera distributionen.

Förekommer fri prissättning och fasta bruttopriser vid sidan av varandra, kan — anför de sakkunniga vidare — återförsäljarna tydligen driva priskonkurrens beträffande ej bruttoprissatta varor. Det är dock svårt att göra denna priskonkurrens effektiv, i varje fall om den bruttoprisbundna delen av sortimentet är stor. De i självbetjäningsbutiker tillämpade priserna är sålunda vanligen desamma som i andra butiker. Vid fri prisbildning regleras nyetableringen inom återförsäljarledet på ett naturligt sätt — endast den som förmår hävda sig i priskonkurrensen kan tänka sig att på längre sikt driva handel. Förhållandet blir emellertid ett annat, om bruttoprissystemet tillämpas, då nämligen prisbindningen med dess fasta marginaler inbjuder till nyetablering. Framför allt gäller detta branscher där marginalen är särskilt förmånlig. En stark nyetablering medför i regel i sin tur att distributionskostnaderna inom branschen blir onödigt höga, och bl. a. av denna orsak strävar återförsäljarna att begränsa nyetableringen. Denna strävan kan leda till en organiserad nyetableringskontroll.

Då de sakkunniga skall avge sitt omdöme om bruttoprissystemet, beto-

nas till en början, att de med systemet sammanhängande problemen sakligt sett är svåra och invecklade. De sakkunniga vill icke bestrida, att systemet skapat ordning och reda i prissättningen inom handeln, minskat återförsäljarnas priskalkyleringsarbete m. m. samt skänkt dessa större trygghet. Enligt deras bestämda uppfattning kan dessa omständigheter dock icke uppväga de nackdelar som systemet för med sig. Därvid åsyftas främst att systemet icke endast motverkar prissänkningar inom distributionen utan även är ägnat att höja kostnaderna för denna eller i varje fall försvåra kostnadsbesparingar. Anmärkningen är desto allvarligare som distributionskostnaderna i regel svarar för en betydande del av detaljhandelspriserna.

De sakkunniga har övervägt förslaget att helt förbjuda bruttoprissystemet. Detta har emellertid avböjts under hänvisning till att marginalerna för flera bruttoprissatta varor är låga och att systemet därför icke alltid är olämpligt. Dessutom skulle ett generellt förbud omöjliggöra ingripanden mot återförsäljare, som använder viss vara som »lockvara» genom att sälja den till uppenbart underpris. De har också särskilt övervägt huruvida icke den tilltänkta näringsfrihetsnämnden efter undersökning av viss vara eller viss varugrupp skulle kunna förbjuda tillämpning av bruttoprissystemet för varan eller varugruppen. Metoden har dock avvisats, enär den skulle ställa alltför stora krav på det grundläggande utredningsarbetet. I stället förordas den utvägen, att regeln om legal presumtion för skadlig verkan bör tillämpas också beträffande bruttoprissystemet. Bruttoprisföreskrifter skall alltså hävas, såvida icke i det enskilda fallet skäl förebringas för antagandet att skadlig verkan ej föreligger. I anslutning härtill berörs lockvaruproblemet. Enligt de sakkunnigas mening bör handeln skyddas mot det missbruk, som användandet av lockvaror kan innebära. Hithörande frågor bör bedömas av näringsfrihetsnämnden.

Reservanterna finner visserligen den mot bruttoprissystemet riktade kritiken i viss mån befogad ur principiell synpunkt, men belägg saknas enligt deras mening för åsikten att nackdelarna väsentligen överväger fördelarna. I den praktiska tillämpningen är systemets nackdelar i vart fall icke för närvarande särskilt framträdande. Reservanterna framhåller också, att bruttoprissättningen icke hindrar priskonkurrens i form av återbäring. Ej heller behöver den innebära, att prisnivån som helhet blir stelare än om prisbildningen är fullständigt fri inom återförsäljarledet. Vidare är det enligt reservanternas mening vanskligt att avgöra, huruvida i ett visst fall marginalen för den bruttoprissatta varan är låg eller hög i förhållande till distributionskostnaden. Det är därför icke lämpligt att lägga denna norm till grund för bedömandet om en bruttoprissättning är skadlig eller ej. Beträffande lockvaruproblemet uttalas, att detta får lösas med hjälp av de för illojal konkurrens gällande reglerna. Sammanfattningsvis anför reservanterna, att lagstiftningsåtgärder på detta område bör anstå till dess bruttoprissystemets praktiska verkningar närmare utretts och bedömandet sålunda kan bli mera tillförlitligt. Det är icke uteslutet att självbetjä-

ningshandelns fortsatta utveckling kommer att luckra upp bruttoprissystemet. Skulle lagstiftningsåtgärder anses erforderliga, bör dock övervägas om icke mer generellt verkande regler skall lämnas. De sakkunnigas förslag kräver nämligen alltför ingående utredning i varje särskilt fall.

Herr Gillberg tillägger, att bruttoprissystemet icke försvagar konkurrensen i fabrikantledet. Enligt hans uppfattning skulle ej heller lagbestämmelser med säkerhet leda till fri prissättning i den meningen, att varje detaljhandlare själv fastställer sina priser. Denne måste ha hjälp med kalkyleringsarbetet. Därför behövs riktpriser för detaljhandeln. Under senare år har också flera fasta bruttopriser uppmjukats till riktpriser eller maximipriser.

Även bland remissinstanserna skiftar uppfattningen om bruttoprissystemets berättigande. Bland dem som är kritiskt inställda märkes främst Kooperativa förbundet. Enligt dess mening ligger de samhällsskadliga verkningarna av systemet i öppen dag. De växer med den snabba utbredning som systemet nu har. Förbundet understryker att systemet försvårar rationalisering av distributionen och förhindrar prissänkningar. Det är därför angeläget att lagstiftningsvägen ingripa mot systemet och ingripandet bör ske i form av ett generellt förbud. En sådan ordning medför ej lagtekniska svårigheter och innebär i förhållande till de sakkunnigas förslag en förenkling. Slutligen betonar förbundet att riktpriser icke bör förbjudas. Också Svensk industriförening anser, att lagen bör upptaga generellt förbud mot bruttoprissättning. Landsorganisationen och Tjänstemännens centralorganisation har i princip samma åsikt.

Flertalet företrädare för det enskilda näringslivet finner i likhet med reservanterna, att lagstiftningsåtgärder icke bör vidtagas mot bruttoprissystemet. Utöver vad reservanterna anfört som stöd för denna sin ståndpunkt andrages flera skäl. Allmänt göres gällande att konsumenterna själva av skilda orsaker vill ha systemet. Vidare understrykes att systemet hindrar den förkastliga prutningen. Av flera remissinstanser förnekas att systemet i nämnvärd mån skulle motverka prissänkningar inom återförsäljarledet. Tvärtom kan fabrikanterna bl. a. genom reklam påverka hela marknaden så att priserna sjunker. För dem är det av vikt att marginalerna icke blir så höga att deras varor förlorar sin konkurrenskraft. Dessutom har systemet väsentligt bidragit till de senaste årens höjning av detaljhandelns standard. I varje fall räcker den priskonkurrens, som kan upprätthållas beträffande ej bruttoprissatta varor, till att genomföra rationaliseringar och därigenom prissänkningar inom distributionen. Sveriges industriförbund finner det vara uteslutet att lagstifta mot bruttoprissystemet, så länge detta med stöd av särskild lag tillämpas inom tobakshandeln. En handelskammare framhåller att konsumentkooperationen motsäger sig själv genom att tillämpa vissa riktpriser så strängt att de blir fullt jämförbara med fasta bruttopriser. Sveriges köpmannaförbund befarar, att ett förbud mot bruttoprissättning skulle ställa den enskilda detaljhandeln i strykklass i förhållande till kon-

sumentkooperationen. Detaljhandeln måste på samma sätt som denna ha möjlighet att hålla enhetliga priser.

Det bör emellertid understrykas att bruttoprissystemet väckt allvarliga betänkligheter också hos vissa remissinstanser som avstyrkt de sakkunnigas förslag. När även dessa remissinstanser till sist intager en negativ hållning åberopas i allmänhet antingen att ytterligare utredning behövs eller också att bruket med bruttopriser är i avtagande och troligen kommer att försvinna utan lagstiftningsåtgärder, detta bl. a. på grund av självbetjäningshandelns utveckling.

Det är svårt att komma ifrån att bruttoprissättningen i sin vanligen tillämpade form utgör en konkurrensbegränsning som påtagligt strider mot den fria konkurrensens princip. Att detaljhandlarna genom hot om avstängning från fortsatta leveranser tvingas följa ett pris som fastställts av tillverkaren eller annan leverantör, är uppenbarligen redan i och för sig otillfredsställande. Avgörande för bedömningen måste emellertid bli de praktiska konsekvenserna av systemet. Rörande dessa är meningarna delade.

Den allvarligaste anmärkningen mot bruttoprissystemet är, att det motverkar en allmän rationalisering inom distributionen och därmed i och för sig möjliga prissänkningar inom detaljhandeln. Detta beror främst på att vid denna ordning salupriset på en vara i stort sett kommer att bestämmas av den återförsäljare som har de högsta omkostnaderna. Inom distributionsledet saknas den drivfjäder, som en fri prisbildning utgör. En återförsäljare, som nedbringar sina omkostnader aldrig så mycket, är förhindrad att låta detta framträda i form av lägre priser. Hans naturliga strävan att genomföra kostnadsbesparande åtgärder försvagas därför. Bilden förändras ej nämnvärt av att vissa återförsäljare beviljar sina kunder regelbundna återbäringar. Denna ordning kan aldrig bli så verksam som den fria prisbildningen, under vilken konkurrensen omedelbart yttrar sig i sänkta priser på själva varan. Frånsett att uträknandet av återbäringens storlek medför onödiga kostnader och besvär, blir vanligen icke alla konsumenter berättigade till denna förmån. Väl kan konkurrensen mellan tillverkarna — framförallt på grund av den ökade användningen av märkesvaror — leda till lägre produktionskostnader och därmed till sänkta detaljhandelspriser, men detta inverkar icke i och för sig på distributionskostnaderna. Kravet att också återförsäljare med höga omkostnader skall finna det lönande att sälja varan kvarstår alltjämt. Icke heller kan uppgiften att bruttoprissystemet vunnit konsumenternas gillande tillmätas något större värde. Säkerligen skulle de flesta konsumenterna, därest de finge problemet klart belyst, föredra fri prissättning framför bruttoprissystemet.

Det ligger i sakens natur att frågan, i vilken mån samhället bör ingripa mot bruttoprissystemet, nära sammanhänger med dess utbredning. Ju mer spridd företeelsen är, desto tydligare visar sig dess olägenheter. Särskilt efter det andra världskrigets slut har systemet utvecklats mycket snabbt. Det vill

synas som om tillväxten följer den fortskridande standardiseringen inom tillverkningsledet — de allt vanligare märkesvarorna bereder väg för bruttopriserna. Härmed framträder också de ej önskvärda biverkningarna alltmer. Främst avses då den nyetableringskontroll, underbyggd med leveransvägran och andra diskriminerande åtgärder, som i vid utsträckning förekommer.

Från det enskilda näringslivets sida har sagts, att bruttoprissystemet efter hand kommer att upplösas av sig självt och att denna utveckling redan är märkbar. Framförallt det växande antalet självbetjäningsbutiker skulle påskynda upplösningen. Enligt min mening ter sig dessa förhoppningar ovissa — de få ledmärken som finns pekar snarast i motsatt riktning: de bruttoprissatta varorna är vanligast just i självbetjäningsbutikerna, och den allmänna prisnivån uppges ej vara lägre där än i andra butiker. Jag kan ej heller godta invändningen att bruttoprisernas avskaffande skulle otillbörligt försvaga de enskilda butikernas konkurrenskraft i förhållande till konsumentkooperationen; företag, som i likhet med de kooperativa har flera försäljningsställen, kan f. ö. ej rimligen förmenas att ha en enhetlig prissättning.

På anförda grunder har jag i likhet med de sakkunniga funnit bruttoprissystemet vara en så viktig konkurrensbegränsning, att lagen bör öppna möjlighet till ingripande. Också enligt min åsikt är fördelarna så ringa i förhållande till nackdelarna, att systemet i allmänhet måste anses skadligt. Under dessa förhållanden är det angeläget, att systemets tillämpning snabbt begränsas. De sakkunnigas förslag tillgodoser icke detta önskemål — de många förhandlingar, som enligt deras lösning blir erforderliga inom olika branscher och med otaliga företag, skulle innebära en alltför omständlig arbetsmetod. Lagen bör därför upptaga bestämmelser, som i princip förbjuder bruttoprissättningen och straffbelägger överträdelse av förbudet. Förbudet bör emellertid icke göras alltför omfattande utan träffa endast den bruttoprissättning, vars verkningar uppenbarligen måste bedömas som skadliga, nämligen fasta bruttopriser och minimipriser. Sådana priser, som återförsäljaren utan vidare får underskrida d. v. s. maximipriser och riktpriser, undantas alltså från förbudet. Det kan icke förbises att, om bruttopriser i nyss angivna former förbjudes, en benägenhet kan göra sig gällande att i vissa fall under skenet av obundenhet alltjämt upprätthålla just vad statsmakten velat träffa med förbudet. Med hänsyn härtill vill jag föreslå att förbudet så utformas, att företagare förbjudes ej blott att av företagare inom senare försäljningsled betinga sig att vid försäljning av förnödenhet visst pris icke må underskridas utan också att över huvud till ledning för prissättningen inom senare försäljningsled angiva visst pris, såframt ej därvid kommer till uttryck att priset får underskridas.

Med hänsyn bl. a. till den spridning bruttoprissystemet vunnit finner jag det icke lämpligt att förbudet göres ovillkorligt. För en viss generositet i detta hänseende talar onekligen också den i remissvaren påpekade omständigheten, att staten på ett område, handeln med tobaksvaror — låt vara

bl. a. av beskattningshänsyn och andra speciella skäl — ganska nyligen genom lagstiftning infört ett system, omfattande fasta bruttopriser. Härvidlag bör för övrigt erinras att jämlikt Kungl. Maj:ts beslut den 17 oktober 1952 en allsidig och förutsättningslös utredning kommit till stånd angående tobakshandeln och alltså även om bruttoprissättningen på tobaksvaror.

Det torde böra ankomma på näringsfrihetsrådet att bevilja undantag från förbudet mot fasta bruttopriser och minimipriser. För dispensrättens utövning torde böra bestämmas samma förutsättningar som med avseende å anbudskartellerna. Undantag bör alltså meddelas endast då en tillämpning av eljest förbjudna bruttopriser kan antagas främja kostnadsbesparingar, vilka till väsentlig del kommer konsumenterna till godo, eller i övrigt bidrager till en ur allmän synpunkt ändamålsenlig ordning eller då eljest särskilda skäl finnes för ett undantag. Dispensrätten torde böra utövas med en viss återhållsamhet. I annat fall kan hela syftet med denna del av lagstiftningen förfelas. Med hänsyn till vad som sagts om riskerna för s. k. lockvaruförsäljning må framhållas att undantag från förbudet kan böra medgivas om det framkommer att en viss vara systematiskt i icke alltför ringa omfattning utbjudits till underpris.

Bestämmelserna om bruttoprisförbud och undantag härifrån återfinnes i 2 respektive 4 § av departementsförslaget.

Det finns anledning antaga, att näringsfrihetsrådet till en början kommer att få behandla åtskilliga dispensansökningar. För att rådet skall beredas skälig tid att pröva ansökningarna förordas att förbudet mot fasta bruttopriser och minimipriser skall träda i tillämpning först viss tid efter det lagstiftningen i övrigt trätt i kraft. Lämpligen torde förbudet mot bruttoprissättning liksom förbudet mot anbudskarteller böra tillämpas först från och med den 1 juli 1954.

5. *Diskrimination.*

Betänkandet.

De sakkunniga framhåller att en viktig förutsättning för fri och effektiv konkurrens är, att olika företagare kan konkurrera på lika villkor. Är denna förutsättning icke uppfylld, får vissa företagare större möjlighet att göra sig gällande än som är betingat av deras ekonomiska effektivitet, medan andra hindras att utveckla sin rörelse på ett sätt, som svarar till deras ekonomiska duglighet. Ett sådant förhållande måste anses vara till skada för näringslivets allmänna effektivitet.

Olikhet i villkor för företagare kan ofta vållas av att de utsättes för diskriminering från leverantörernas sida. Diskrimineringen kan innefatta att en eller flera företagare missgynnas i förhållande till andra, t. ex. därigenom att de icke alls erhåller leverans eller genom att de tillerkännes lägre rabatter, får vidkännas högre pris eller eljest erhåller sämre villkor än andra köpare i liknande ställning. Den olika behandlingen kan också ta

sig det uttrycket att vissa köpare g y n n a s framför flertalet andra i liknande ställning genom att de erhåller mera fördelaktiga rabatter eller eljest bättre inköpsvillkor än dessa. I själva verket föreligger naturligen endast två sidor av samma sak.

De sakkunniga anser det uppenbart, att en diskrimination riktad mot köpare är särskilt allvarlig, då säljaren är en monopolist eller monopolistisk grupp eller tillhör en på marknaden betydande kartell. De missgynnade företagen kan i sådana fall icke alls eller endast i begränsad omfattning genom att vända sig till andra säljare skydda sig mot den diskrimination, för vilken de utsatts. Ju mera utpräglad monopolställning en företagare eller en kartell har, desto mer angeläget är det sålunda ur samhällelig synpunkt att tillverkare eller distributörer, vilka är beroende av att köpa monopolistens eller kartellmedlemmarnas produkter, icke utsättes för diskrimination.

I den mån en monopolist diskriminerar eller diskrimination sker vid samarbete mellan fristående företag kan fråga om att ingripa mot diskriminationen upptagas till prövning enligt de regler för monopolistfallet, respektive kartellfallet, som de sakkunniga föreslagit. Leveransvägran till följd av att en återförsäljare vägrat ställa sig av säljaren föreskrivet bruttopris till efterrättelse kan vidare upptagas till prövning enligt sakkunnigförslagets stadganden för bruttoprisfallet.

De angivna reglerna erbjuder enligt de sakkunniga möjlighet att till behandling upptaga ett flertal diskriminationsfall. Om flera sinsemellan konkurrerande leverantörer samtliga vägrar att sälja till företag av viss typ, torde detta sålunda endast i ett mindre antal fall bero på tillfälligheternas spel; ofta torde i stället samverkan förekomma just i detta hänseende, även om de eljest icke samarbetar. I den mån sådan samverkan visar sig förekomma — antingen den tagit sig uttryck i ett påvisbart skriftligt eller muntligt avtal eller endast föreligger såsom ett resultat av ett tyst samförstånd dem emellan — föreligger behörighet att upptaga fallet till prövning enligt bestämmelserna om kartellfallet. Beror en diskrimination åter därpå, att vissa återförsäljare eller fabrikanter utövat påtryckning på leverantörerna, torde även detta i många fall kunna innebära att en samverkan föreligger, nämligen på köparsidan. Också i ett sådant fall kan frågan om diskrimination då upptagas till prövning enligt reglerna för kartellfallet. Om någon dylik samverkan mellan återförsäljare ej förekommer men en återförsäljare antingen allmänt eller lokalt intar en dominerande ställning och utnyttjar denna ställning för att förmå leverantörer att diskriminera, föreligger åter befogenhet att taga upp fallet till prövning enligt de för monopolistfallet gällande reglerna. De sakkunniga erinrar vidare om att märkesvaror stundom kan ha en sådan ställning på marknaden, att varans tillverkare kan anses representera ett »kvasimonopol».

Emellertid kan ej sällan förekomma, att även leverantörer, som arbetar i konkurrens med varandra, diskriminerar vissa köpare. Det har därför, an-

för de sakkunniga, övervägts att meddela föreskrift om en mera allmän behörighet för att företaga ingripanden mot skadlig verkan av diskrimination. Emellertid har de sakkunniga funnit sig böra avstå härifrån, då reglerna om en dylik behörighet skulle få en räckvidd, som bleve svår att överblicka.

Av det föregående framgår att reglerna om legal presumtion för samhällsskadlig verkan föreslagits skola gälla, *dels då* monopolist i sin försäljningsverksamhet missgynnar viss eller vissa företagare *dels ock* då samverkan till följd av överenskommelse eller tyst samförstånd avser missgynnande av viss eller vissa företagare. I båda fallen har sålunda gynnande undantagits. I anslutning härtill understryker de sakkunniga, att det vanligen erfordras ingående överväganden och undersökningar, innan det kan konstateras, om en olikformig behandling av köpare kan betraktas såsom diskriminerande. För denna prövning gäller icke de angivna presumtionsreglerna. Först sedan ett missgynnande befunnits föreligga, ställes frågan i vad mån denna diskrimination skall anses medföra samhällsskadlig verkan. Det är uteslutande vid avgörandet av denna senare fråga, som presumtionsregeln avses komma till tillämpning.

Frågan när en diskrimination bör anses föreligga och de bedömningsproblem, som därvid uppkommer, har de sakkunniga sökt besvara på följande sätt:

En olikformig behandling av företagare i efterföljande tillverknings- eller försäljningsled torde i allmänhet vara att anse såsom diskriminativ och torde också ofta medföra skadlig verkan, då den framstår som beroende av att:

1) kunden tillhör eller icke tillhör viss förening av distributörer;
2) kunden representerar viss företagsform eller affärstyp, t. ex. kooperativa företag eller epa-affärer;
3) konkurrenter till den kund, som utsättes för den olikformiga behandlingen, utövat inflytande på leverantörens ställningstagande;
4) enskild nyetableringskontroll genomförts;
5) säljaren vill förmå kunden att medverka i viss konkurrensbegränsning.

Även andra liknande fall kunna behöva upptagas till närmare övervägande.

Å andra sidan måste understrykas, att många fall av olikformig behandling kunna förekomma, där den olikformiga behandlingen dock icke kan sägas innebära ett missgynnande eller gynnande av vissa företagare och där det alltså ej är fråga om diskrimination. Så är t. ex. fallet, om en företagare vägrar leverera till osäkra betalare, om han vid varuknapphet i första hand tillgodoser gamla kunder, om han allmänt ger bättre service åt trogna köpare, eller om han inte låter ett kioskföretag köpa en viss ömtålig vara, som bevisligen kan ta skada av att förvaras i en kiosk. Om en företagare begränsar sin försäljning till endast vissa distributörer eller »vidareförädlare» och detta sker på ett konsekvent genomfört sätt, som helt är betingat av rationella företagsekonomiska överväganden, torde vara uppenbart, att detta ej innebär någon diskrimination av de företagare, med vilka affärsförbindelser ej upptagas. En viss fabrikant kan t. ex. finna fördelaktigt att sälja endast genom en eller några få detaljaffärer i varje stad, emedan han därigenom får återförsäljare, som intressera sig för hans produkter. En annan fabrikant finner det mest lämpligt att sälja endast genom grossister och dessutom direkt till sådana detaljister, vilka kunna ta emot stora leveranser, men an-

ser däremot, att hans egen distributionsavdelning skulle svälla ut och vålla alltför höga kostnader, om han dessutom levererade till mindre detaljaffärer. På samma sätt kan en tillverkare av halvfabrikat eller andra produktionsförnödenheter organisera sin försäljning så, att direktleveranser endast förekomma till större producenter, medan mindre kunder hänvisas till grossister. Såvida icke speciella skäl tala däremot, synas sådana förhållanden icke böra betraktas såsom innebärande någon diskrimination.

Vad gäller differentiering av priser, rabatter och andra försäljningsvillkor, är för det första att märka, att sådan differentiering ofta tar sikte på det förhållandet, att t. ex. vissa kunder vålla höga kreditkostnader. Mot en differentiering i detta fall kan givetvis ingen invändning resas. Detsamma gäller, om differentieringen beror på att kostnaden per enhet för försäljningsarbete, expedition, bokföring etc. blir större om försäljningen sker i mindre poster per gång, eller att enhetskostnaden även oavsett detta förhållande — fast i svagare grad — kan bli högre ju mindre kunden köper per år. I sådana fall är det uppenbarligen ej fråga om någon diskrimination gentemot de företagare, som få de sämre villkoren. Samtidigt bör även framhållas, att en diskrimination å andra sidan kan anses föreligga, om två köpare erhålla samma prisrabatter och försäljningsvillkor, trots att den ene genom storleken av sina beställningar vållar leverantören väsentligt lägre kostnader än den andre. Det är desto mera angeläget att påpeka detta förhållande, eftersom många i praktiken tillämpade rabattskalor icke i tillräcklig grad äro differentierade efter de olikheter i kostnader, som vållas av olika stora leveranser. Ur synpunkten av behovet att sänka kostnaderna inom distributionen är det önskvärt, att i sådana fall en mer rationell differentiering kommer till stånd. I här förevarande avseende bör den föreslagna lagstiftningen alltså icke tillämpas på sådant sätt, att den motverkar en företagsekonomiskt riktig differentiering av rabattskalorna, utan tillämpningen bör i stället söka främja en utveckling i dylik riktning.

Med hänsyn till den stora svårighet, som alltid måste förefinnas — och som torde bli särskilt markerad vid en utifrån företagen bedömning — att avgöra vilken differentiering som är rationell ur företagsekonomisk synpunkt, torde varje bedömning av frågan, om en pris- eller rabattdiskriminering föreligger, böra göras med försiktighet. En rabattskala, som ger intryck av att åtminstone i grova drag vara grundad på företagsekonomiska överväganden, skall icke anses vara diskriminativ. Det bör sålunda icke begäras, att skalan skall ge någon rättvisa i detalj. Inte heller bör krävas, att differentieringsprincipen skall vara av något visst bestämt slag — endast att den i så måtto skall vara konsekvent tillämpad, att inte vissa kunder genom att debiteras efter en avvikande princip på ett godtyckligt sätt bli missgynnade eller gynnade. Ur här angivna synpunkter bör det t. ex. i allmänhet betraktas som likgiltigt, om debiteringen sker enligt fob- eller cif-system, blott samma leverantör konsekvent använder ett och samma system. Om en fabrikant konsekvent tillämpar ett rent kvantitets- och/eller omsättningsrabattsystem, så att t. ex. en grossist och större detaljist, som båda köpa ungefär lika mycket per gång eller per år, erhålla samma rabatt, synes detta kunna accepteras — men detsamma bör gälla, om han dessutom beviljar funktionsrabatter, så att grossisten i det nämnda exemplet får en större totalrabatt, emedan han inbesparar åt leverantören den extrakostnad, som en direktdistribution till mindre detaljister skulle föra med sig. I det senare fallet är dock en förutsättning, att funktionsrabatten verkligen utgår som ersättning för en reell funktion och sålunda inte utgör endast en beteckning för en godtycklig individuell favör.

Äro emellertid rabatterna lägre t. ex. för företag tillhörande viss företagsform än för andra företag i liknande ställning, eller äro de graderade efter föreningstillhörighet eller bestämda av att vissa köpare förmått leverantören att ge andra köpare sämre villkor eller av en önskan att framtvinga medverkan i viss konkurrensbegränsning eller att genomföra en organiserad nyetableringskontroll, är det däremot anledning att betrakta differentieringen såsom uttryck för en sådan konkurrensbegränsning, som ofta kan medföra risk för skadlig verkan. Detsamma kan i många fall gälla, om en årsomsättningsrabatt är konstruerad på sådant sätt, att den befrämjar köptrohet mot en kartell och därmed gör det svårare för in- och utländska outsider-leverantörer att komma in på marknaden, eller så, att den allmänt gynnar större återförsäljare i förhållande till mindre återförsäljare, utan att detta har någon företagsekonomiskt bärkraftig motivering.

När det gäller »gynnande» bör försiktigheten i bedömningen vara ännu större, än när det gäller »missgynnande». En köpare kan i många fall erhålla särskilda förmåner, utan att detta kan anses innebära någon diskrimination mot andra köpare. I andra fall kan det åtminstone vara så tveksamt, huruvida någon diskrimination föreligger, att några åtgärder icke böra tillgripas.

Man synes sålunda i allmänhet inte kunna rikta anmärkning mot att en säljare söker bli av med restpartier till särskilt låga priser och härvid i första hand vänder sig till vissa stora kunder. Om konkurrensbegränsningen på säljarsidan icke är alltför utpräglad, kan det föreligga skäl att icke rikta invändning mot sådana särskilda förmåner, som ett företag kan bevilja ett annat företag tillhörande samma koncern. I fråga om sådana beställningsarbeten, för vilka det över huvud taget inte finns någon enhetlig prisnivå, är det givetvis i allmänhet omöjligt att tala vare sig om »gynnande» eller »missgynnande». Det kan icke riktas någon anmärkning mot, att en kund får särskilda förmåner om detta kan visas bero på att denne lägger sina beställningar på sådant sätt, att leverantören kan utnyttja ledig produktionskapacitet t. ex. under lågsäsong, och samma förmån, under enahanda förutsättning, står öppen för alla köpare. Och till sist kan det inte bli fråga om att beträffande »gynnande» tillämpa lagen så, att individuella förhandlingar om priser allmänt förhindras. Skulle så ske, kan man bl. a. befara, att en hög prisnivå konserveras, eftersom ett försök att nedpressa densamma — såvida det inte föreligger samverkan på köparesidan — måste utgå från individuella köpare och sådana försök genom en dylik lagtillämpning i varje fall skulle försvåras.

Vad man kan vända sig mot är däremot mera tydliga fall av systematiskt gynnande, som innebära en uppenbar diskrimination gentemot övriga köpare. Om en dominerande leverantör, av vilken företag i efterföljande led äro beroende att få köpa, i sin försäljningsverksamhet skulle så gynna ett dotterföretag, att konkurrensen inom detta led blir ojämn och begränsad, kan detta i många fall anses innebära en sådan diskrimination, som måste anses medföra skadlig verkan. Vidare kan t. ex. en fabrikant, vilken i allmänhet tillämpar en rabattskala, som efter företagsekonomiskt godtagbara grunder premierar köp i större partier, efter därom gjorda påtryckningar ha beviljat vissa enstaka köpare ytterligare förmåner, vilka andra köpare ej erhålla, trots att de äro lika fasta kunder och deras order avse ungefär lika stora partier. Även om den »favoriserade» kunden skulle köpa väsentligt mer än någon annan, torde det dock i vissa fall, trots förut berörda utredningssvårigheter, kunna konstateras, att han erhåller rabatter, som äro större än vad som är betingat av företagsekonomiska överväganden. Ty efter en

viss gräns kan den ytterligare kostnadsbesparing, som åstadkommes genom att leveranserna äro stora, ofta vara förhållandevis liten; i många fall ha nämligen företagsekonomiska undersökningar klarlagt, att den kurva, som beskriver hur leveranskostnaden per enhet sjunker när leveransernas storlek ökar, visserligen stupar mycket brant nedåt vid övergång från mycket små till något större leveranser men därefter faller i en allt svagare takt för att till sist knappast sjunka alls. Skulle rabattskalan vara konstruerad så, att det tydligt framgår, att ett dylikt förhållande icke i tillämpliga fall blir beaktat utan i stället så, att en större köpare uppenbarligen erhåller en förmån, som sätter honom i stånd att vinna en mera betydande konkurrensfördel, än som svarar till hans ekonomiska effektivitet, föreligger en sådan konkurrensbegränsning, som behöver upptagas till närmare prövning. Detsamma kan gälla, om t. ex. en grossist, som inte tager varorna över sitt lager och sålunda inte åt leverantören inbesparar kostnaden för smärre direktleveranser, likväl erhåller samma rabatt som jämförliga grossister, vilka utföra s. k. fullt grossistarbete.

Ett »gynnande» av en större köpare kan inte sällan bero på att denne hotat att organisera en egen tillverkning, om han inte erhåller särskilt förmånliga villkor. I och för sig synes ett sådant förhållande dock icke böra betraktas som skäl för att avstå från ingrepp mot sådant »gynnande», som framstår som diskriminatoriskt. Under förutsättning, att köparens hot om att upptaga egen tillverkning är allvarligt menat och köparen dessutom kalkylerat rätt, måste nämligen detta bero antingen på att säljarens vanliga priser äro höga i förhållande till de verkliga kostnaderna eller på att köparen har möjlighet att organisera en mera effektiv och billig produktion. I det förra fallet har säljaren möjlighet att häva ojämnheten i sin prissättning på annat sätt än genom att vid oförändrat grundpris minska rabatterna till vissa större köpare; han kan nämligen då i stället höja rabatterna även till övriga köpare eller låta en rabattminskning avseende vissa större köpare åtföljas av en sänkning i grundpriset. I det senare fallet skulle säljaren enligt förutsättningen icke ha denna möjlighet att utan att åsamka sig förlust ge alla köpare motsvarande villkor som de gynnade köparna. Men i detta fall är det å andra sidan närmast ett allmänt intresse, att den mera effektiva produktion, som köparen enligt förutsättningen kan organisera, också kommer till stånd; det är i varje fall icke ett samhälleligt intresse att vidmakthålla en ojämnhet i prissättningen, som håller tillbaka utvecklingen av en sådan mera effektiv produktion.

Att den av de sakkunniga föreslagna lagstiftningen sålunda ger viss möjlighet att ingripa även mot systematiskt »gynnande» av större kunder, framstår såsom desto mera angeläget, eftersom den även ger tämligen vidsträckta möjligheter att häva bruttoprisbildningar. I den mån härigenom åstadkommes en mera verksam priskonkurrens i detaljhandelsledet, är det särskilt viktigt, att mindre återförsäljare bli i stånd att konkurrera med de större på lika villkor.

Reservanterna har ej särskilt behandlat hithörande frågor.

Herr Gillbergs yttrande.

Med den avfattning de sakkunnigas förslag erhållit anser herr Gillberg, att det torde bli möjligt att till prövning uppta samtliga fall av prisdiskrimination av betydelse. Han ansluter sig i huvudsak till de synpunkter, som

de sakkunniga anfört beträffande prisdiskriminering. På några punkter anmäles emellertid en avvikande mening.

Herr Gillberg delar sålunda icke de sakkunnigas uppfattning att prisdiskrimination i samband med annan konkurrensbegränsning på säljaresidan är vanligare än den som föranledes av påtryckningar från samverkande eller dominerande köpare. Kartellbildningar och annat organiserat samarbete inom näringslivet anser herr Gillberg sålunda — vilken uppfattning man i övrigt än må ha om dylikt samarbete — kunna vara ägnat att hindra prisdiskrimination, som eljest skulle kunna framtvingas av stora köpare. Inom branscher åter, där leverantörerna icke tillämpar enhetliga konditioner och rabattbestämmelser, tager sig konkurrensen ofta uttryck i strid om rabatter och liknande förmåner. Därvid har dominerande köpare eller köparegrupper särskilt goda möjligheter att skaffa sig förmåner, som icke motsvaras av faktiska prestationer och som i sista hand utgår på de missgynnade köparnas bekostnad. En av de största svårigheterna att komma till rätta med dylik prisdiskrimination säges bestå däri, att de missgynnade köparna icke alltid eller i allt fall för sent får kännedom om att de är missgynnade. Särskilt gäller detta bruttoprissatta varor, då extrarabatter i detta fall ej yttrar sig i nedsatta konsumentpriser.

Ej heller delar herr Gillberg de sakkunnigas uppfattning, att diskrimination skall anses föreligga då olika köpare erhåller samma villkor oaktat de förorsakar leverantören väsentligt olika kostnader. Väl kan en differentiering av villkoren i dylikt fall vara lämplig men avsikten med den lika behandlingen torde dock icke vara att gynna eller missgynna vissa köpare. Någon prisdiskrimination i egentlig mening föreligger därför ej. Även praktiska skäl talar mot att i detta fall gå så långt som de sakkunniga föreslagit. Prisdiskrimination bör därför endast kunna upptagas till prövning vid fall av *direkt* gynnande eller missgynnande.

Remissyttrandena.

Endast ett fåtal av remissmyndigheterna har berört hithörande frågor.

Förut har omnämnts att *Svensk industriförening* föreslagit bl. a. generellt förbud mot diskriminering av köpare. Föreningen understryker särskilt vikten av att olika företagare oavsett storleksordning eller struktur får tillfälle att tävla på lika villkor. Föreningen förklarar sig ha så mycket större anledning att kraftigt understryka detta krav, som föreningen i egenskap av företrädare för småindustrin kunnat konstatera att just diskrimination i olika former är den vanligaste formen av konkurrensbegränsning, som småindustrin har att kämpa emot. I fråga om begreppet diskrimination och vad därom anförts ansluter sig föreningen i stort sett till de sakkunniga.

Stockholms handelskammare har för sin del funnit att frågan om diskriminerande åtgärder kan besvaras först efter närmare utredning om utformningen av en lagstiftning mot olämpliga metoder för såväl konkurrens som konkurrensbegränsande samverkan. Kammaren anför:

Enligt handelskammarens mening äro exklusivavtal eller avtal om diskriminerande åtgärder mellan olika sammanslutningar av företagare eller mellan en enskild företagare å ena och en sådan sammanslutning å andra sidan ofta till sin innebörd förkastliga ur principiella synpunkter. Å andra sidan kunna understundom dylika företeelser te sig försvarbara som medel just i en hård konkurrens. Ett företag kan ofta se en fördel i att som konkurrensmedel generellt eller till speciella avnämare eller inom speciella områden tillämpa priser, som icke ger full kostnadstäckning. Detta är något som ständigt förekommer i de mest växlande former. Från allmän synpunkt bör ingen generell anmärkning kunna resas däremot. Ofta är en dylik prispolitik uttryck för livaktig konkurrens och ett nödvändigt hjälpmedel för ekonomisk utveckling. Men man kan heller icke bortse från att prisdiskriminering beroende på omständigheterna kan medföra oskäliga verkningar och i synnerhet på lång sikt åstadkomma en icke önskvärd utveckling. Handelskammaren har tidigare bedömt dessa företeelser närmast som former av olämpliga konkurrensmetoder och är alltjämt benägen att hänföra dem till detta område. Extrema åtgärder av förevarande art kunna enligt handelskammarens mening vara stridande mot god affärssed. Huruvida ingripande bör vidtagas genom åberopande av en generalklausul i lagen mot illojal konkurrens — en utväg som handelskammaren tidigare anvisat, senast i sitt remissyttrande över efterkrigsplaneringskommissionens betänkande angående övervakning av konkurrensbegränsande företeelser inom näringslivet — eller på annat sätt, är handelskammaren icke beredd att nu angiva.

Departementschefen.

För att en fri och verkningsfull konkurrens skall råda inom näringslivet är det av vikt att olika konkurrerande företagare har lika möjligheter att efter måttet av sin förmåga göra sig gällande. En förutsättning härför är bland annat, framhåller de sakkunniga, att med varandra tävlande företagare icke utan bärande skäl behandlas på ett olikartat sätt av sina leverantörer. Den olikartade behandlingen kan taga sig det uttrycket, att leverantörer vid sin försäljning *missgynnar* viss eller vissa företagare, eller gå ut på att en eller flera köpare *gynnas* framför det stora flertalet. Mellan de två slag av olikartad behandling, som betecknats med orden missgynna och gynna, finns naturligen icke någon principiell skillnad — det är endast fråga om olika sidor av samma sak. Särskilt allvarlig är diskriminering, då säljaren är en monopolist eller då diskriminationen ingår såsom ett led i en marknadsbehärskande kartells försäljningspolitik. De köpare, som blir sämre behandlade än andra, har i dessa båda fall inga eller endast små möjligheter att vända sig till en annan leverantör.

Sakkunnigförslaget möjliggör ingripande mot diskrimination både i monopolistfallet och i kartellfallet. De sakkunniga framhåller att det enligt deras regler föreligger möjlighet att ingripa mot ett stort antal diskriminationsfall. Icke desto mindre har de övervägt om ej näringsfrihetsnämnden också borde ha en generell behörighet att pröva fall av diskrimination inom sådana områden, där fri konkurrens råder — alltså utanför monopolist- och kartellfallen. Härifrån har de dock avstått, emedan räckvidden av bestämmelser om sådan behörighet skulle bli svår att förutse.

Presumtion för skadlig verkan har av de sakkunniga föreslagits skola gälla — såväl för monopolistfallet som kartellfallet — vid missgynnande av viss eller vissa företagare; däremot skulle presumtion ej gälla i fråga om gynnande. De understryker i anslutning härtill, att presumtionsregeln först får betydelse sedan det blivit ådagalagt, att ett påtalat förfarande verkligen innebär diskrimination. Huruvida diskriminering föreligger i ett visst fall eller ej, kan ofta vara svårt att avgöra. Bedömningen av denna fråga kräver därför noggranna överväganden.

Olikartad behandling av köpare kan mången gång förekomma, framhåller de sakkunniga, utan att detta med nödvändighet behöver innebära diskrimination. Att en säljare vägrar leverera till osäkra betalare är helt naturligt icke en form av diskriminering. Om en företagare på ett konsekvent sätt och efter rent företagsekonomiska överväganden begränsar sin försäljning till vissa köpare, innebär detta förfarande icke heller diskrimination av dem, med vilka affärsförbindelse ej upptages. Såsom exempel härpå nämnes bl. a. att en fabrikant finner fördelaktigt att i varje stad sälja endast till en eller några få detaljaffärer, detta emedan han på så sätt får återförsäljare, som särskilt intresserar sig för hans produkter. Andra exempel är att en fabrikant finner det mest lämpligt att sälja endast genom grossister eller att en tillverkare av halvfabrikat utför direktleveranser endast till större förbrukare. Samma betraktelsesätt anlägger de sakkunniga i fråga om differentiering av priser, rabatter och andra försäljningsvillkor. Ingen invändning kan — framhålles i överensstämmelse härmed — resas mot en differentiering med sikte på t. ex. att vissa kunder vållar höga kreditkostnader, att kostnaden per enhet blir större vid försäljning i små poster e. d.

I motsats härtill ställer de sakkunniga andra fall av olikartad behandling, som de finner ofta innefatta diskrimination. Vägrar en företagare att sälja sina varor till vissa köpare eller ger en företagare några köpare sämre köpevillkor än andra, innebär detta enligt deras mening diskriminering, när den oförmånliga behandlingen exempelvis har någon av följande orsaker: att kunden tillhör eller ej tillhör viss förening, att han företräder en viss av säljaren ej välsedd företagsform eller affärstyp (t. ex. kooperativa företag eller epaaffärer), att leverantören vill tillmötesgå önskemål från konkurrenter till kunden i fråga, att leverantören lovat medverka i enskild nyetableringskontroll i branschen eller att kunden avböjt att medverka till en viss konkurrensbegränsning De sakunniga påpekar, att diskrimination stundom kan föreligga trots att olika köpare erhåller samma köpevillkor. Förorsakar nämligen en viss köpare säljaren väsentligt lägre kostnader än andra köpare, kan de lika villkoren innebära ett missgynnande.

De sakkunniga framhåller att varje bedömning av pris- och rabattdiskriminering bör göras med försiktighet — särskilt vid en utifrån företagen granskning är det svårt att avgöra om en differentiering ur företagsekonomisk synpunkt är rationell eller irrationell. En rabattskala, som ger intryck av att åtminstone i grova drag vara grundad på företagsekonomiska över-

väganden, bör därför enligt deras åsikt ej anses föranleda diskriminering. Risk för skadlig verkan föreligger däremot, om t. ex. en årsomsättningsrabatt allmänt gynnar större återförsäljare i förhållande till mindre, utan att detta har någon företagsekonomiskt bärkraftig motivering. Försiktigheten bör, inskärper de sakkunniga, i fråga om gynnande vara än större än vid missgynnande. De anför i anslutning därtill, att det beträffande gynnande icke kan bli fråga om att tillämpa lagen så, att individuella förhandlingar om priser allmänt förhindras; vad man kan vända sig mot är mera tydliga fall av systematiskt gynnande, som innebär en uppenbar diskrimination gentemot övriga köpare. En sådan kan t. ex. föreligga, om en stor kund får högre rabatter än som är betingat av att han åsamkar leverantören lägre kostnader än en mindre kund. Som sakkunnigförslaget öppnar tämligen stora möjligheter att upphäva bruttoprisbindning och härigenom en mera verksam priskonkurrens kan komma att uppstå inom detaljhandeln, finner de sakkunniga angeläget, att lagen ger åtminstone viss möjlighet att ingripa mot ett systematiskt gynnande av större kunder. Att de mindre återförsäljarna blir i stånd att konkurrera med de större på lika villkor anser de särskilt viktigt.

Medan reservanterna ej närmare berört frågan om diskrimination har herr Gillberg i denna del i huvudsak anslutit sig till de sakkunnigas slutsatser; han anser dock i motsats till de sakkunniga att diskrimination ej skall anses föreligga, då olika köpare erhåller samma villkor, ehuru de åsamkar säljaren väsentligt olika försäljningskostnader.

Remissmyndigheterna har endast undantagsvis berört spörsmålet om diskrimination. Svensk industriförening, som understrukit vikten ur småindustrins synpunkt av att hindra diskrimination, har anslutit sig till de sakkunnigas uppfattning om begreppet. Stockholms handelskammare vill betrakta diskriminerande åtgärder närmast såsom olämpliga konkurrensmetoder, vilka i extrema fall kan befinnas vara stridande mot god affärssed.

De sakkunnigas tanke att frågor om diskrimination skall få upptagas endast när diskriminationen företages av en monopolist eller är en följd av en konkurrensbegränsande överenskommelse eller ett i tyst samförstånd tillämpat förfarande har icke särskilt kritiserats vare sig av reservanterna eller i något av remissyttrandena. Såsom redan framgått av min redogörelse ansluter sig departementsförslaget väsentligen till de sakkunnigas linje.

Vid de överläggningar inom handelsdepartementet, som ägt rum med företrädare för näringslivet, har från detaljhandlarhåll framhållits, att det i departementsförslaget upptagna generella förbudet mot bruttopriser kunde förväntas medföra en skärpning av konkurrensen inom handeln. Med hänsyn därtill bleve det än viktigare att tillse, att konkurrensen inom detaljhandeln ägde rum utifrån ett lika utgångsläge. Ett generellt förbud mot bruttopriser borde föranleda även ett generellt förbud mot diskrimination.

I anledning av dessa synpunkter vill jag framhålla att även jag finner det högst angeläget att konkurrensen inom detaljhandeln icke snedvrides därigenom att olika detaljhandelsföretag behandlas olika av leverantörerna. Trots detta har det ej befunnits tillrådligt att på grundval av föreliggande utredning föreslå en så vittutseende åtgärd, som ett generellt förbud mot diskriminering skulle innebära. Det bör märkas att ett dylikt förbud, hur det än utformades, måste ge anledning till synnerligen svårlösta tolkningsfrågor.

De sakkunnigas presumtionsregler har, som tidigare framgått, i departementsförslaget utbytts mot bestämmelser med ändamål att utmärka vissa förfaranden som sådana, vilka man bör i första hand söka hindra. Bland dylika förfaranden har i departementsförslaget (6 § 2 och 3), på motsvarande sätt som i presumtionsreglerna, endast upptagits missgynnande av vissa företagare men däremot icke gynnande. Anledningen till att fallen av gynnande icke här medtagits är främst, att dessa fall i allmänhet knappast kan anses tillhöra de ur samhällelig synpunkt mest brännande och aktuella. I likhet med de sakkunniga vill jag emellertid understryka det betydelsefulla i att det finns möjlighet att ingripa även mot ett systematiskt gynnande av större kunder; ett dylikt ingripande framstår som särskilt angeläget i den mån förbudet mot bruttopriser kan göra de mindre detaljhandelsföretagen mer känsliga för priskonkurrens från större företagare, som tillskansat sig företagsekonomiskt oberättigade förmåner.

Icke heller när det gäller bedömningen av skilda fall av diskrimination har de synpunkter, som anlagts av de sakkunniga, mött gensagor. Den ändrade utformning, som definitionen av skadlig verkan erhållit i departementsförslaget, synes mig ej föranleda ändring härutinnan. Även för min del kan jag alltså i detta avseende väsentligen ansluta mig till de sakkunniga.

Såsom jag anfört i samband med redogörelsen för begreppet skadlig verkan innebär diskrimination i regel att annans näringsutövning försvåras eller hindras. Enligt departementsförslagets definition av skadlig verkan skall hindret, för att det skall anses skadligt, vara ur allmän synpunkt otillbörligt. Tyngdpunkten vid prövning av frågor om diskrimination kommer i enlighet härmed att ligga på avgörandet om en olikartad behandling är att anse såsom ur allmän synpunkt otillbörlig. I flertalet fall, som de sakkunniga angivit vara av diskriminerande natur, synes detta villkor vara uppfyllt. Även de fall av olikformig behandling, som de sakkunniga funnit i regel *icke* innebära diskrimination, synes mig i det hela riktigt bedömda.

I anslutning till de sakkunnigas överväganden vill jag i detta sammanhang särskilt understryka, att det icke bör anses vara otillbörligt att en företagare undviker kunder med vilka affärer ter sig oekonomiska. Ej heller bör, när rationella grunder kan åberopas härför, invändning kunna göras mot s. k. selektiv försäljning. Härvidlag torde dock en viss återhållsamhet vara motiverad från ensamföretagares och kartellers sida. Liksom de sakkunniga anser jag vidare — i motsats till herr Gillberg — att lika villkor för

kunder, som förorsakar väsentligt olika kostnader, kan innebära diskrimination. I sakens natur ligger emellertid, att det kan bli fråga om ingripanden endast mot särskilt uppenbara fall av sådan diskriminering.

6. *Enskild nyetableringskontroll.*

Betänkandet.

Uppkomsten av karteller och storföretag, har — anför de sakkunniga — ej sällan hindrat bildandet av nya företag, t. ex. genom s. k. outsiderbekämpning men även på många andra sätt. Enskild nyetableringskontroll förekommer i en mängd olika former och berör stora delar av näringslivet. Med uttrycket avses här den av enskilda organisationer anordnade kontroll, som huvudsakligen inom varuhandeln och hantverket tillämpas för att enligt bestämda grunder begränsa tillträdet för nya företagare till viss handelsbransch eller visst hantverksyrke eller vissa likställda områden.

Vanligen utövas den enskilda nyetableringskontrollen enligt särskilda s. k. nyetableringsavtal, som träffas mellan å ena sidan en representativ sammanslutning inom viss handelsbransch eller visst hantverksyrke och å andra sidan sammanslutningar av de huvudsakliga leverantörerna till branschen. Enligt avtalen förpliktar sig leverantörerna vanligen att endast leverera varor till sådana nya företagare som godkänts i viss ordning eller, undantagsvis, att till icke godkända nya företag endast leverera på sämre villkor än till övriga företagare. Nyetableringsavtalen är härigenom till sin natur att anse såsom exklusivavtal eller undantagsvis förmånsavtal, ehuru av speciell typ. I viss mån samma verkan som ett nyetableringsavtal kan även andra slag av exklusivavtal och förmånsavtal få under förutsättning att de är slutna mellan en omfattande branschorganisation och flertalet av branschens leverantörer. Den enskilda nyetableringskontrollen går in under det förut omnämnda *kartellfallet*. Emellertid har de sakkunniga funnit anledning att upptaga frågan om den enskilda nyetableringskontrollen till särskild och mera ingående behandling.

Ett visst samband med den enskilda nyetableringskontrollen har frågan om legala kompetensvillkor för idkande av handel eller hantverk. Enligt 1864 års näringsfrihetsförordning äger envar svensk man och kvinna, som råder över sig och sin egendom, rätt att fritt idka näring frånsett vissa särskilda undantag. Tid efter annan har från handels- och hantverkshåll framställts krav på att legala kompetensvillkor införes för idkande av dessa näringar. Kraven preciserades efter hand till att avse, för rätten att idka butikshandel två års praktik i yrket och kunnighet i bokföring och för rätten att självständigt utöva hantverk viss tids praktik i yrket, på visst sätt styrkt yrkeskunskap samt kunnighet i bokföring och kostnadsberäkning. Efter ett under åren 1921—1932 bedrivet omfattande utredningsarbete, varunder de framförda kraven på det hela mött motstånd utanför handelns

och hantverkets egna kretsar, avböjde Kungl. Maj:t sistnämnda år att bifalla desamma (Prop. nr 41/1932). Dåvarande chefen för handelsdepartementet, statsrådet Hansén, förklarade därvid att enligt hans förmenande de legala kompetensvillkorens väg icke vore framkomlig för att avhjälpa de svårigheter, varmed de enskilda hantverkarna och detaljhandlarna hade att kämpa. I anslutning till påståenden i en del yttranden, att det för detaljhandelns och hantverkets män ingalunda torde vara omöjligt att genom egna organisationer, genom samarbete och inbördes överenskommelser av egen kraft förverkliga det mål, för vars uppnående lagstiftningens ingripande påfordrats, tillfogade statsrådet Hansén att det syntes honom ligga i öppen dag, att betydande resultat borde kunna nås på denna väg. Sistnämnde uttalande har senare inom handel och hantverk åberopats såsom innebärande en statsmakternas rekommendation att genomföra enskild nyetableringskontroll.

Vid senare tidpunkter från hantverkets och handelns sida framförda krav om legala kompetensvillkor har likaledes avvisats.

Den enskilda nyetableringskontrollen har i allt väsentligt framvuxit under 1930- och 1940-talen. Den är i huvudsak koncentrerad till detaljhandeln. På partihandelns område beröres däremot endast ett fåtal branscher av nyetableringskontroll i inskränkt bemärkelse. Även inom hantverket har nyetableringskontroll i här avsedd mening en begränsad omfattning. Nyetableringskontroll förekommer eller har förekommit på ytterligare ett fåtal andra områden, som icke kan direkt hänföras till vare sig handel eller hantverk (biografer, annonsanskaffning, begravningsentreprenörer). Vill man för detaljhandelns del söka ge ett ungefärligt mått på nyetableringskontrollens omfattning, kan detta enligt de sakkunniga ske genom att ställa antalet butiker inom de branscher, som beröres av nyetableringskontroll, i relation till hela antalet butiker i landet. Enligt 1946 års företagsinventering uppgick hela antalet detaljhandelsbutiker i landet (inklusive arbetsställen kombinerade med hantverk) till 76 000. Inom de detaljhandelsbranscher, som beröres av en hela landet omfattande nyetableringskontroll (nämligen specerihandeln, diverse- och lanthandeln, beklädnadshandeln med undantag för vissa mindre delbranscher, färghandeln, fotohandeln samt bokhandeln) uppgick antalet butiker enligt samma källa till i runt tal 37 000. Av en sådan nyetableringskontroll beröres sålunda detaljhandelsbranscher, omfattande nära hälften av hela antalet detaljhandelsbutiker i landet.

I de särskilda nyetableringsavtalen anges syftet ofta vara att åstadkomma en rationell utveckling av branschen. Vanligen söker man åstadkomma denna rationalisering på i huvudsak två olika vägar. Å ena sidan vill man förhindra tillträde till den ifrågavarande branschen av nya företagare utan erforderlig affärskunskap och branschvana, med svag ekonomi eller utan lämplig lokal. Å andra sidan vill man söka få till stånd ett affärsnät för den enskilda handeln, som fyller de krav på förnuftig distributionsplanering som man anser sig böra uppställa. Härigenom avser man att dels höja den

enskilda handeln i kvalitativt avseende, dels ock att förhindra en alltför stor ökning av butiksantalet. Detta anses nämligen leda till en splittring av den enskilda handeln på ett alltför stort antal affärsenheter med därav följande högre omkostnader för de enskilda företagarna samt högre distributionskostnader och kreditrisker för leverantörerna.

Nyetableringsärenden handlägges i regel hos särskilda prövningsorgan av växlande sammansättning och organisation. Detaljister respektive hantverkare har i regel ett visst, ehuru i intet fall dominerande inflytande. I fråga om flertalet avtal gäller sålunda, att detaljisternas, respektive hantverkarnas organisationer är företrädda av egna representanter i de beslutande organen, som vanligen består av en första instans och en överinstans. Enligt några avtal (textilhandeln, färghandeln, elinstallatörer) underkastas ärendena en förberedande prövning av detaljisterna, respektive hantverkarna, medan den i första instans avgörande prövningen sker inom organ, som uteslutande består av representanter för leverantörerna. I andra instans sker prövningen emellertid även i dessa fall under medverkan av representanter för detaljist- respektive hantverksintressena. Inom speceri- och lanthandelsbranschen har på senare tid även vissa konsumentgrupper blivit representerade i organen. I fråga om vissa avtal eller bestämmelser, som tillkommit uteslutande under medverkan av leverantörerna (bl. a. skohandeln), sker prövningen av nyetableringsärenden inom organ, som helt består av representanter för leverantörerna.

Med nyetablering av affärsrörelse förstås enligt de olika avtalen i allmänhet icke endast grundandet av ny rörelse utan även andra därmed jämställda förfaranden, t. ex. utvidgning av rörelse inom annan bransch med sortiment inom den nyetableringsreglerade branschen, flyttning av rörelse till nytt kundområde etc. I allmänhet prövas däremot ej fall av överlåtelse av redan befintlig rörelse till ny innehavare.

De bedömningsgrunder, som enligt de olika nyetableringsavtalen skall tillämpas vid prövningen av nyetableringsärenden, är i flertalet avtal fyra, nämligen 1) den personliga kompetensen, 2) de ekonomiska förutsättningarna, 3) butikslokalens beskaffenhet samt 4) de allmänt näringspolitiska förhållandena på platsen för nyetableringen, d. v. s. behovet.

Såsom redan förut antytts upprätthålles den enskilda nyetableringskontrollen i allmänhet därigenom, att de till samarbetet anslutna leverantörerna endast levererar varor till sådana nya eller därmed jämställda företag som godkänts av de särskilda prövningsorganen. Företag som underkänts vid prövningen får däremot ej köpa varor hos dessa leverantörer. Icke godkända nya företagare utsättes med andra ord för organiserad leveransvägran (bojkott från leverantörernas sida). Bestämmelser om böter eller annan påföljd för leverantör, vilken bryter mot avtalens bestämmelser och i strid mot nyetableringsavtal levererar varor till icke godkända nya affärer, förekommer i allmänhet icke.

I fråga om verksamhetens omfattning må nämnas, att inom speceri- och lanthandelsbranschen under åren 1936—1950 prövats tillhopa 5 938 nyetab-

leringar, av vilka 2 870 eller 48 procent underkänts. Motsvarande siffror är för textilbranschen åren 1935—1950 3 522 nyetableringar och 1 304 eller 37 procent underkända, för skobranschen åren 1935—1950 1 269 nyetableringar och 930 eller 73 procent underkända, samt för färghandelsbranschen åren 1938—1950 906 nyetableringar och 377 eller 42 procent underkända.

De sakkunniga framhåller att redan kännedomen om tillvaron av nyetableringskontrollen och de krav, som uppställes enligt denna, i åtskilliga fall torde föranleda personer att avstå från planerad nyetablering. Till en ökad indirekt verkan av nyetableringskontrollen bidrager i många fall också den upplysnings- och rådgivande verksamhet, som i flertalet branscher utövas av nytableringsorganens sekretariat och som åtminstone på sina håll synes ha fått allt större betydelse på senare tid. De sakkunniga anmärker att från nyetableringsorganens sida anförts, att den rådgivande verksamheten icke endast är negativ utan i många fall även har en positiv karaktär; den kan t. ex. innebära anvisande av lämpliga affärslägen, avrådan från att etablera på viss såsom olämplig bedömd plats i förening med anvisning av annan ort där behov av affär föreligger m. m.

Det förhållande att nyetableringskontrollen icke givits en mera omfattande publicitet har medfört, att beslut om underkännande av ny rörelse och därmed följande avstängning från leveranser i många fall kommit att drabba företagare först sedan de redan börjat sin nya verksamhet. Av en inom speceri- och lanthandelsbranschen av nyetableringssakkunniga verkställd enquête med de nya företagare, som inom denna bransch underkastats prövning under tiden 1934—1945, framgick sålunda, att av 203 tillsporda personer, som fått sin rörelse underkänd, endast 20 procent skulle ha känt till nyetableringskontrollen på förhand. 28 procent skulle ha fått kännedom om nyetableringskontrollen först sedan de vidtagit förberedande åtgärder för den nya rörelsen och 52 procent fått vetskap om densamma först sedan affären öppnats. Av 322 tillsporda personer, som fått sin rörelse godkänd, hade däremot 70 procent känt till nyetableringskontrollen redan innan de vidtagit några åtgärder för den nya rörelsen.

Den enskilda nyetableringskontrollens effektivitet är av naturliga skäl tämligen växlande inom olika branscher. Detta beror på hur fullständig anslutning till samarbetet för nyetableringskontroll, som uppnåtts från de dominerande leverantörernas sida, och möjligheterna att få leveranser från icke anslutna leverantörer eller på andra vägar, t. ex. genom egen import, leveranser från detaljister inom branschen, kooperativa företag o. d. Mest effektiv blir naturligen den enskilda nyetableringskontrollen på sådana områden, där de för kontrollen samverkande leverantörerna har ett starkt grepp om sin marknad. Detta gäller t. ex. inom fotohandeln, där nyetableringskontrollen också anses vara i det närmaste fullt effektiv; en person som vägrats godkännande har icke möjlighet att anskaffa erforderliga varor med återförsäljarrabatt och kan alltså icke påbörja en tillämnad rörelse. På andra områden, där enskild nyetableringskontroll finnes, är effektiviteten tämligen växlande. Allmänt torde dock kunna sägas att effek-

tiviteten på flertalet områden efter hand blivit större. Inom den stora speceri- och lanthandelsbranschen kan högst betydande lokala olikheter iakttagas. Detta sammanhänger därmed att en betydande del av sortimentet tillhandahålles av kolonialvarugrossisterna, som med hänsyn till varornas beskaffenhet har tämligen lokalt begränsade försäljningsområden. Uppskattningsvis beräknas inom denna bransch inom stora delar av landet 85—90 procent av hela antalet underkända rörelser icke komma till stånd. Inom textilbranschen och färghandelsbranschen synes nyetableringskontrollens effektivitet siffermässigt sett vara något lägre. För textilbranschen har effektiviteten sålunda beräknats hålla sig omkring 65 procent och för färghandelsbranschen omkring 50 procent, d. v. s. nämnda procent underkända rörelser har icke kommit till stånd. Inom båda dessa branscher anses emellertid verkan av nyetableringskontrollen vara avsevärt större än vad de angivna procenttalen ger vid handen. De affärer som startats utan godkännande torde nämligen i flertalet fall utgöras av småbutiker. Större och för respektive branscher typiska affärer anses svårligen kunna drivas utan tillstånd. Inom några branscher anses nyetableringskontrollens verkningar vara tämligen begränsade och kontrollen sålunda knappast utgöra ett direkt hinder för icke godkända nya företagare att öppna rörelse. Detta är fallet inom bl. a. pälsvarubranschen och damhattbranschen.

Affärer, som tillkommit trots underkännande av nyetableringsnämnderna och som kunnat fortleva trots den leveransvägran för vilken de därigenom utsatts, blir i många fall föremål för omprövning av nyetableringsorganen i första instans. Har rörelsen därvid utvecklats på ett tillfredsställande sätt, kan den ofta bli godkänd vid omprövningen; i enstaka fall kan förekomma att omprövning i första instansen av visst ärende äger rum upprepade gånger innan rörelsen slutligen godkännes. Såsom exempel må anföras, att inom speceri- och lanthandelsbranschen 10 procent av samtliga godkända etableringar utgjordes av sådana som vid första prövningen underkänts; motsvarande siffra är för färghandelsbranschen 9 procent.

De sakkunniga har för några branscher närmare undersökt de nyetableringsärenden, som avgjorts under vissa tidsperioder (hela eller viss del av år 1938 samt hela eller viss del av år 1945 eller år 1946). I fråga om icke godkända rörelser saknade sökanden inom speceri- och lanthandelsbranschen branscherfarenhet i nära tre fjärdedelar av samtliga de undersökta fallen. För textilbranschens del var motsvarande tal likaledes 3/4 och för färghandelsbranschen nära 9/10. Ett icke ringa antal av dem, som sålunda fått ansökan underkänd på grund av bristande branscherfarenhet, syntes ha haft i och för sig erforderliga ekonomiska resurser, medan ett större antal saknat både personliga och ekonomiska kvalifikationer, bedömda från nyetableringsavtalens ståndpunkt. Inom textilbranschen och färghandelsbranschen befanns, enligt vad handlingarna utvisat, endast ett fåtal av de undersökta fallen ha underkänts väsentligen med hänsyn till de näringspolitiska förhållandena eller, om man så vill, därför att den nya rörelsen ansetts obehövlig. Nyetableringsorganen inom speceri- och lanthandeln syn-

tes ha tagit större hänsyn till behovssynpunkten. Vid sammanräkning av samtliga nya affärer, som ur synpunkten av sökandens personliga och ekonomiska förutsättningar i och för sig kunnat godkännas (161 fall), visade sig icke mindre än 19 procent ha underkänts på grund av de allmänt näringspolitiska förhållandena. Även när det gällt etablering av filial och utökning av varusortiment inom speceri- och lanthandelsbranschen visade undersökningen, att man 1945 tagit tämligen stor hänsyn till de allmänt näringspolitiska förhållandena.

Inom ett fåtal branscher förekommer enskild nyetableringskontroll av annan typ.

Inom *mjölkhandelsbranschen* kännetecknas förhållandena sålunda av att jordbrukarnas producentkooperativa rörelse på mejerihanteringens område uppnått ställningen som praktiskt taget ensamföretagare. Mjölkleverantörerna har därför i allmänhet möjlighet att efter eget gottfinnande antaga nya återförsäljare av mjölk. På vissa håll föreligger dock lokala avtal om nyetableringskontroll eller har, utan att avtal därom träffats, anordnats särskilda prövningsorgan, som äger besluta eller ge direktiv för försäljningen av mjölk till återförsäljare. En av de sakkunniga verkställd enquête utvisar, att behovsprincipen — vanligen enbart men stundom i kombination med annan bedömningsgrund — i allmänhet kommer till användning såväl inom områden, där särskilda organ för mjölkhandelns ordnande tillskapats, som där mejeriföretagen själva beslutar om antagande av nya återförsäljare. I syfte att ge allmänna riktlinjer för verksamheten och att skapa en organisation för enskilda konfliktfall har rikssamarbetsavtal slutits mellan å ena sidan jordbrukarnas producentkooperativa rörelse samt å andra sidan konsumentkooperationen och enskild handel, var för sig. Till dessa avtal ansluter sig liknande särskilda branschavtal för mjölkbranschens del.

Bokhandeln är ända sedan mitten av 1800-talet under bokförlagens ledning organiserad som en s. k. »kommissionsbokhandel», vilket innebär att bokhandlarna i viss utsträckning har skyldighet och rättighet att taga bokförlagens böcker i kommission. Kommissionsbokhandlare tillsättes i viss ordning av förlagen.

Även *tidningsdistributionen* är anordnad såsom kommissionsförsäljning. Antagandet av nya tidningsförsäljare har av tidningarna lagts i händerna på en för hela riket gemensam nämnd. Vid antagande av nya återförsäljare fäster nämnden avgörande vikt vid behovet av försäljningsställen.

Det s. k. *annonsbyråsystemet,* som tillämpas i Sverige sedan år 1923, innebär att tidningarna med vissa undantag beviljar förmedlingsprovision för annonser endast till annonsbyråer, som i vederbörlig ordning »auktoriserats» av Svenska tidningsutgivareföreningen. Antalet auktoriserade byråer är starkt begränsat.

I anslutning till redogörelsen för den enskilda nyetableringskontrollen har de sakkunniga lämnat en summarisk framställning av den särskilda reglering av detaljhandeln med tobaksvaror, som genomförts enligt lagen

den 11 juni 1943 angående statsmonopol på tillverkning och import av tobaksvaror. Härjämte har meddelats vissa exempel på annan offentlig etableringskontroll.

Sina allmänna överväganden angående den enskilda nyetableringskontrollen sammanfattar de sakkunniga sålunda: En av enskilda intressen uppburen organiserad nyetableringskontroll synes i allmänhet ge anledning till betänkligheter ur samhällelig synpunkt; en mera allmän statlig nyetableringskontroll likaså. Det synes svårt att organisera en nyetableringskontroll med tillräckligt effektivt konsumentinflytande. Dessa överväganden finner de sakkunniga styrka uppfattningen, att man i allmänhet bör ställa sig avvisande mot organiserad nyetableringskontroll och i stället söka få till stånd ett större mått av priskonkurrens.

De sakkunniga erinrar, att såsom försvar för den enskilda nyetableringskontrollen brukar framhållas, att det finns alltför många företag inom detaljhandeln och att, om etablering av nya detaljhandelsföretag finge äga rum alldeles fritt, detta missförhållande komme att bli mera utpräglat. Varudistributionen är i hög grad kostnadskrävande. En rationalisering av detaljhandeln förutsätter bland annat att antalet företagsenheter bättre anpassas till behovet. Vidare framhålles att inom flertalet branscher med nyetableringskontroll trots densamma finns konkurrens mellan ett stort antal företagsenheter. På många håll inom enskild handel anses nyetableringskontrollen nödvändig för att enskild handel skall kunna hävda sig i förhållande till konsumentkooperationen. I anslutning härtill brukar hänvisas till att enligt 1931 års företagsräkning omsättningen per sysselsatt person inom kooperativ handel uppgick till 33 676 kronor men inom enskild livsmedelshandel endast till 21 985 kronor samt att årsomsättningen per arbetsställe utgjorde 98 494 kronor resp. 47 763 kronor. En nyetableringskontroll erfordras därför — sägs det — som kan göra det möjligt för de enskilda butikerna att i större utsträckning nå en med hänsyn till ekonomi och serviceduglighet lämplig storlek. Ytterligare brukar som försvar för nyetableringskontrollen åberopas den i förhållande till behovet alltför starka etableringslust, som man anser förefinnas.

De sakkunniga vitsordar, att handelsyrket otvivelaktigt har en betydande dragningskraft, något som också bestyrkes av utredningsmaterialet. De finner också antagligt att inom vissa gränser ett positivt samband finns mellan butiksstorlek och omsättning per sysselsatt. Även om sålunda åtskilliga av de synpunkter, som brukar anföras till stöd för den enskilda nyetableringskontrollen, synes bestickande och till en del även grundade på riktiga iakttagelser, kan de praktiska slutsatser man låter dem utmynna i dock icke godtagas.

Hela frågan måste enligt de sakkunniga i första hand betraktas från synpunkten av konsumenternas intresse. Konsumentintresset har emellertid ej, påpekas det, varit den drivande kraften i den enskilda nyetableringskontrollens utveckling, även om detta intresse vanligen åberopats av företagarorganisationer. Konsumenternas intresse är uppenbarligen, att

distributionen skall vara organiserad på ett ekonomiskt effektivt sätt. Den omständigheten, att det hittills icke varit möjligt att i större utsträckning mekanisera arbetet inom handeln och att svårigheterna i rationaliseringsarbetet därför otvivelaktigt varit större än inom produktionen, är snarast ägnad att ytterligare understryka behovet av en fortsatt effektivisering, som sänker kostnaderna för konsumenten. Härvid bör emellertid ihågkommas att stordriftens positiva betydelse för effektiviteten är väsentligt mindre utpräglad inom detaljhandeln än inom åtskilliga andra områden av näringslivet.

Av väsentlig betydelse är vidare, framhåller de sakkunniga, att den ekonomiska effektivitet, som är av betydelse ur konsumentsynpunkt, inbegriper vida mer än den företagsekonomiska effektiviteten, vilken f. ö. inte kan mätas enbart med uppgifter om omsättningen per sysselsatt. Från konsumentens synpunkt måste man nämligen räkna också med andra distributionskostnader än sådana, som framträder inom företagen. Även konsumenternas eget inköpsarbete är härvid av mycket stor betydelse. Det är möjligt och i många fall sannolikt, att den begränsning i antalet försäljningsställen, som skulle ge det bästa förhållandet mellan omsättningen och företagens distributionskostnader, skulle medföra en väsentlig ökning av gångavstånden för konsumenterna och av väntetiderna i butikerna. Redan dessa omständigheter manar till försiktighet vid bedömandet av nyetableringskontrollens möjligheter att på längre sikt inrikta detaljhandelns struktur efter konsumenternas behov.

Avsevärd risk föreligger i stället enligt de sakkunniga att nyetableringskontrollen kan ge detaljhandeln en struktur, som icke överensstämmer med konsumenternas intressen. Härvid bör bl. a. uppmärksammas, att den privata nyetableringskontrollen också tar sikte på och *måste* ta sikte på att i viss utsträckning renodla branscher och motverka tendenser till branschblandning. En viss branschblandning finner de sakkunniga nämligen icke sällan kunna vara fullt rationell ej endast ur privatekonomisk synpunkt utan också med hänsyn till behovet att nedbringa distributionskostnaderna. I ett bostadsområde kan antalet butiker bli mindre och försäljningen per sysselsatt person större, om branschuppdelningen icke drives för långt.

Av ännu större betydelse finner de sakkunniga vara, att prisbildningen inom distributionen i mycket stor utstäckning är bunden, även om det fortfarande finnes stora områden inom detaljhandeln med en avsevärd priskonkurrens. Om man bortser från konjunkturella variationer — sålunda att en övergång till »köparnas marknad» tills vidare kan förstärka förekommande element av priskonkurrens — samt den starka tävlan mellan kooperativa och privata företagsformer, som utvecklats inom vissa branscher, synes tungt vägande skäl kunna anföras för uppfattningen, att utvecklingen på längre sikt går mot större bundenhet i prisbildningen. Till en del sammanhänger denna utveckling med de ökade svårigheterna för konsumenterna att jämföra kvalitet och pris. Grundorsaken härtill är varusortimentets ökade storlek och svåröverskådlighet. Härtill kommer bl. a.

att märkesvarusystemet — som ur andra synpunkter erbjuder många fördelar — och märkesvarureklamen ofta kan verka direkt avtrubbande på prismedvetandet.

Prisbindningarna är både horisontella och vertikala. De horisontella prisbindningarna inom detaljhandeln åstadkommes bl. a. genom s. k. prisböcker, som visserligen oftast har karaktären av endast »rekommenderade» priser men ändock i stor utsträckning efterföljes. Den omständigheten, att det ofta är fullt rationellt att på detta sätt branschvis centralisera priskalkylarbetet, som skulle vålla ett omfattande merarbete om det utfördes individuellt av varje detaljhandlare, förhindrar ej att priskonkurrensen starkt minskar. De horisontella prisbindningarna förstärkes ytterligare genom de vertikala prisbindningar, som är en följd av tillämpningen av bruttoprissystemet. I anslutning härtill framhålles de kostnadsökande tendenser, som detta system lätt föranleder. Emellertid erinras i detta sammanhang om att vid sidan av höga marginaler å vissa bruttoprissatta varor även förekommer låga marginaler inom detaljhandeln, bl. a. för en del s. k. tunga varor inom livsmedelshandeln. Den omständigheten, att vinsterna är höga för vissa varor och att etableringslusten särskilt koncentrerar sig till dessa, finner de sakkunniga vara ägnad att förrycka detaljhandelns struktur genom uppkomsten av väsentligt fler specialaffärer än som eljest skulle ha kommit till stånd. Detta gör icke detaljhandeln mera ekonomiskt effektiv utan måste tvärtom motverka en förbilligande strukturrationalisering. Eftersom svårigheterna för många andra affärer att få full täckning av sina allmänna omkostnader härigenom blir större, måste detta öka benägenheten att kontrollera nyetableringen. De sakkunniga drager följande slutsats:

Överhuvud taget måste både de horisontella och de vertikala prisbindningarna uppamma föreställningar om att detaljhandel är lönande och sålunda kraftigt medverka till att stimulera etableringslusten. De vålla därmed ett konstlat »behov» av nyetableringskontroll. När så detta behov blir tillgodosett genom att en genomförd reglering av nyetableringen organiseras, kan hela systemet bli »låst» på ett sätt, som i allmänhet knappast kan vara till gagn och i stället ofta blir till stort ogagn för konsumenten. *I sådana fall måste nämligen nyetableringskontrollen tjäna till att underbygga och konservera här ifrågavarande prisbindningar.*

I den mån en överdimensionering inom distributionen förekommer, är denna sålunda till väsentlig del ett resultat av förekommande prisbindningar, och en enskild nyetableringskontroll är då av nyss anförda skäl i allmänhet icke någon lämplig metod att komma till rätta med ifrågavarande missförhållande. Om priskonkurrensen hindras, tar konkurrensen lätt andra former — t. ex. utökad service — som ofta innebära ökade kostnader.

Härtill kommer enligt de sakkunniga, såsom erfarenheten från bokhandeln och tobakshandeln visat, att en nyetableringsreglering, i varje fall om den är effektiv och restriktiv, knappast kan undgå att påverka affärsvärdena i stegrande riktning. En sådan stegring måste emellertid verka på samma sätt som en stegring av de verkliga kostnaderna. Företagare, som övertager gamla affärer mot höga överlåtelsesummor, får härigenom ett desto större »behov» av prisbindningar och nyetableringskontroll, varigenom tendenserna att konservera systemet stärkes.

De sakkunniga betonar, att fri konkurrens — under förutsättning att priskontroll ej förekommer — är den enda garantin för att företagarna icke skall uttaga för höga priser, samt anför vidare:

Ett alternativ till en direkt reglering av etableringen av nya rörelser är att söka få till stånd ett *större mått av priskonkurrens*. Detta behöver inte innebära, att det uppstår något anarkiskt tillstånd, som skulle kännetecknas av att alla priser ständigt ändras eller av att priserna genomgående äro olika inom olika företag. Men det skulle betyda, att konkurrensen får mera tillfälle att göra sig gällande även på prisområdet i de fall, då vissa priser äro särskilt höga i förhållande till kostnaderna. I ett näringsliv, som övervägande är grundat på fri företagsamhet, är detta det naturliga sättet att motverka en allför kraftig etableringslust. Själva incitamentet till nyetablering bör härigenom bli svagare. Företagare, som äro mindre framgångsrika, vare sig detta beror på bristande branschvana och erfarenhet eller på andra omständigheter, få svårare att under längre tid hålla sig kvar inom branschen, om priserna äro sådana, att de ställa höga krav på företagarens duglighet. På detta sätt kan omsättningen bli större för de återstående företagarna än vad fallet skulle bli vid mera bunden prisbildning. En friare prisbildning skulle dessutom gynna en effektivitetsbefrämjande tävlan mellan företagarna, varigenom ytterligare kostnadssänkningar skulle kunna vinnas.

De sakkunniga vilja härmed icke ha sagt, att etableringslusten vid mera fri prisbildning skulle så begränsas, att den komme att exakt motsvara något visst från samhälleliga synpunkter definierat »behov», eller att det är säkert, att ens vid en mycket starkt utvecklad priskonkurrens alla mindre framgångsrika företagare skulle komma att lämna handelsyrket. Tvärtom är det en allmän erfarenhet, att åtskilliga personer hänga fast vid handelsyrket, även om deras inkomster därav bli mycket begränsade. Och antalet etableringar skulle fortfarande kunna bli betydande, om också priskonkurrensen vore hård. Men antalet framgångsrika etableringar skulle dock bli mindre vid mera fri prisbildning, och allmänt skulle det under samma förutsättning bli bättre möjligheter för mera effektiva företagare att vinna större omsättning på bekostnad av övriga företagare.

Införande av en s t a t l i g n y e t a b l e r i n g s k o n t r o l l i stället för den nu tillämpade enskilda kontrollen tar de sakkunniga avstånd från, enär enligt deras mening svårigheterna att offentligt reglera etableringsförhållandena inom handeln i dess helhet eller inom större och mera komplicerade handelsbranscher, t. ex. livsmedelshandeln, ter sig alltför stora. En dylik reglering måste dessutom föranleda krav, som i längden icke torde kunna motstås, på att det allmänna även under normala tider skulle bestämma priser och rabatter inom handeln på liknande sätt som nu sker inom tobakshandeln. En ordning, som låter den nuvarande enskilda nyetableringskontrollen bestå, men som låter staten övertaga ansvaret för dess tillämpning t. ex. genom en statlig högsta nyetableringsinstans med uppgift att efter vissa angivna regler pröva dit överklagade beslut, skulle i princip knappast skilja sig från en rent statlig kontroll. Det skulle icke kunna undvikas, att även en dylik reglering snart måste förenas med en detaljerad pris- och rabattkontroll. Sistnämnda argument förklarar de sakkunniga vara av avgörande betydelse för deras ställningstagande till frågan om behovet av ökad konkurrens inom detaljhandeln. Ty hittills har icke på-

visats någon annan möjlighet att utan en djupt ingripande statlig detaljreglering inom alla branscher, där nyetableringskontroll förekommer, komma till rätta med de förut berörda avigsidorna än att söka få till stånd ett större mått av konkurrens.

Att tillföra den enskilda nyetableringskontrollen ett tillräckligt starkt inslag av konsumentinflytande finner de sakkunniga icke vara möjligt, då de rena konsumentintressena ännu icke företrädes av organisationer, som är fullt lämpade för en dylik uppgift. Även i detta fall måste enligt de sakkunnigas uppfattning efter hand ge sig till känna krav på en permanent direkt priskontroll.

Risken för skadliga verkningar av enskild nyetableringskontroll finner de sakkunniga vara särskilt stor, när kontrollen, såsom inom åtskilliga branscher är fallet, är organiserad på sådant sätt att konkurrenter till de etableringssökande får tillfälle att medverka.

De sakkunniga framhåller att en enskild leverantör, som arbetar i konkurrens med andra, bör ha full frihet att från synpunkten av sina egna företagsekonomiska intressen underlåta att leverera till vilka kunder han vill t. ex. för att spara på rese-, expeditions-, transport-, faktureringss- och bokföringskostnader, för att begränsa kreditrisker, för att bättre kunna överblicka försäljningen etc. Även en leverantör, som är monopolist eller svarar för en dominerande del av marknaden, har otvivelaktigt samma behov att från ekonomiska synpunkter begränsa sin distributionsapparat. Ett organiserat samarbete mellan leverantörer för kontroll av nyetableringar bland kunderna synes därför i allmänhet icke i samma grad böra vålla betänkligheter som en nyetableringskontroll med detaljistinflytande. Emellertid framhåller de sakkunniga att även i fråga om en helt av leverantörernas organisationer utövad nyetableringskontroll distributörernas organisationer i många fall får ta del av ärenden och yttra sig över dem. Därjämte föreligger över huvud den risken att leverantörerna i sin leveranspolitik tar hänsyn till påtryckningar från dem som är konkurrenter till den nye företagaren. Rent allmänt sett finner de sakkunniga det därför i de flesta fall vara mindre lämpligt, att en organisation av leverantörer söker hindra enskilda medlemmar från att sälja till vissa kunder. Det förefaller de sakkunniga som om leverantörernas behov av att erhålla en god distributionsapparat skulle kunna bli tillräckligt tillgodosedda om varje enskild medlem i organisationen har rätt att avstå från att leverera, när han finner detta överensstämma med sina företagsekonomiska intressen. Vad sålunda anförts behöver icke hindra att en leverantörorganisation kollektivt organiserar en upplysningstjänst, avseende olika kunders ekonomiska vederhäftighet, branscherfarenhet, butikslokaler o. d. eller beträffande butikstätheten på etableringsorten.

De sakkunniga framhåller vidare, att varje nyetableringskontroll, som är någorlunda effektivt organiserad, måste i större eller mindre grad ha en restriktiv verkan, även om denna verkan icke alltid är åsyftad. De sakkunnigas allmänna uppfattning om skadligheten avser därför naturligen i första hand nyetableringskontroll, som går ut på s. k. *behovsprövning,* men

även sådan nyetableringskontroll, som tar sikte på personlig kompetens, finansiella förutsättningar eller butikslokalernas beskaffenhet. Även dylika begränsningar i etableringsrätten har nämligen i stor utsträckning samma verkan som en prövning av behovet av ny affärsrörelse. Skulle man enbart rikta sig mot sådan nyetableringskontroll, som yttrar sig i en behovsprövning, kunde man f. ö. befara, att andra motiv i vissa fall skulle anföras såsom täckning för en åtgärd, som i själva verket grundade sig på en uppskattning av behovet.

I fråga om nyetableringskontroll, som går ut på prövning av den *personliga kompetensen*, framhåller de sakkunniga att mot densamma väsentligen kan åberopas samma skäl, som föranlett statsmakterna att intaga en avvisande hållning gentemot legala kompetensvillkor inom handel och hantverk. Särskilt betonas att, ehuru viss tids praktik inom det blivande verksamhetsområdet måste anses utgöra en god grund för en blivande självständig verksamhet, erfarenheten dock ger vid handen, att en person med affärsbegåvning icke sällan har förmåga att grunda och driva fram en ny rörelse även utan att tidigare ha sysslat med affärsverksamhet över huvud eller med den särskilda branschens varor. De sakkunniga anför till stöd härför, att åtskilliga personer som underkänts på grund av bristande personlig kompetens lyckats starta sin rörelse och sköta den på ett sådant sätt, att vederbörande nyetableringsorgan vid senare företagen omprövning funnit sig böra godkänna rörelsen.

Ytterligare anför de sakkunniga, att det med hänsyn till den enskilda nyetableringskontrollens omfattning och det praktiskt taget alltid hävdade kravet på personlig kompetens, knappast kan förnekas, att här genom enskildas åtgöranden genomförts en sådan kompetensreglering, från vilken statsmakterna vid upprepade överväganden tagit bestämt avstånd. Ett dylikt förhållande måste anses föga tillfredsställande. Skulle det finnas ur allmän synpunkt fullgoda skäl för särskilda kompetensvillkor, bör en sådan ändring genomföras lagstiftningsvägen efter beslut av de ansvariga statsmakterna och icke av enskilda parter.

Enskild nyetableringskontroll, som uteslutande går ut på prövning av den nye företagarens *ekonomiska förutsättningar*, innebär enligt de sakkunniga i många fall detsamma som en centraliserad kreditprövning. Emellertid anser de sakkunniga uppenbart olämpligt att i en dylik kontroll medverkar företrädare för de företagare, till vilka vederbörande utgör en blivande konkurrent. Handhas den centrala kreditkontrollen uteslutande av representanter för leverantörerna och har densamma dessutom karaktär endast av en kollektivt organiserad kreditupplysning, synes den kunna godtagas. Emellertid anser de sakkunniga att de i avtal om gemensam kreditprövning deltagande leverantörerna icke bör få förplikta sig att utan hänsyn till sin egen uppfattning under alla förhållanden följa ett kreditavstyrkande, som framkommit vid den centrala prövningen. Ej heller synes de leverantörer, som anslutit sig till avtal om gemensam kreditprövning, böra tillåtas åtaga sig förpliktelse att icke sälja mot kontant betalning till sådan ny företagare,

vars ekonomiska förutsättningar bedömts otillfredsställande. Med hänsyn till risken för att en gemensam kreditprövning blir täckmantel för en behovsbedömning eller kompetensprövning ifrågasätter de sakkunniga om icke de kreditupplysningar, som kan erhållas genom de inom näringslivet speciellt inrättade upplysningsinstituten, borde kunna lämna tillräckligt besked; detta skulle betyda, att de nuvarande nyetableringsorganen ej skulle behöva utnyttjas för ändamålet.

Vad slutligen angår den i många nyetableringsavtal förekommande bedömningsgrunden »*butikslokalens beskaffenhet*» finner nyetableringssakkunniga betänkligt, att leverantörerna genom organiserad leveransvägran utövar kontroll på detta område i de fall att därvid tillämpas längre gående fordringar än enligt gällande statliga och kommunala bestämmelser för livsmedelshandeln eller andra offentliga stadganden. Även regleringar av detta slag bör enligt de sakkunnigas mening uteslutande vara offentliga.

Ur företagarnas synpunkt kan enligt de sakkunniga mycket olika intressen göra sig gällande i förhållande till nyetableringskontrollen. Till sitt historiska ursprung säges nyetableringskontrollen till väsentlig del vara att betrakta som en förklarlig reaktion mot konjunkturellt dåliga avsättningsförhållanden — låt vara att regleringen sedan levat kvar och t. o. m. vuxit ut och förstärkts. Hur naturlig denna reaktion än är, måste dock en nyetableringskontroll anses utgöra en föga rationell metod att bota vissa skadeverkningar av en depression. En allmän ekonomisk politik, som syftar till att vidmakthålla goda avsättningsförhållanden, synes vara ett vida överlägset medel att tillgodose företagarnas trygghetsbehov.

Löntagarna har enligt de sakkunniga utan tvivel intresse av att få arbeta åt bärkraftiga företag, som kan bereda säkra och goda arbetsförhållanden. Ur denna synpunkt kan löntagarna synas ha intresse av nyetableringskontrollen. Detta är emellertid icke liktydigt med att löntagargrupperna i stort sett skulle kunna vinna någon övervägande fördel genom konkurrensbegränsning. Det bör icke förbises, att löntagarna samtidigt är konsumenter och i denna egenskap riskerar att lida skada genom konkurrensbegränsning. Deras allt överskuggande intresse i egenskap av löntagare är, att det allmänt i näringslivet skall råda full sysselsättning, goda avsättningsförhållanden och samtidigt stabila priser. En ekonomisk politik ägnad att vidmakthålla sådana villkor representerar ur deras synpunkt det mest angelägna behovet.

I anslutning till de allmänna överväganden, som de sakkunniga sålunda givit uttryck åt, framhålles att den enskilda nyetableringskontrollen liksom andra konkurrensbegränsningar måste bedömas efter omständigheterna i de särskilda fallen. Som de vanligaste typerna av s. k. nyetableringsavtal avser att åstadkomma försäljningsvägran eller annat diskriminatoriskt missgynnande, omfattas de olika nyetableringsavtalen vanligen av reglerna om legal presumtion för skadlig verkan. I fråga om vissa av nyetableringsregleringarna torde man emellertid kunna anföra sådana särskilda skäl, som föranleder presumtionens hävande. Utan att därigenom på förhand vilja binda

näringsfrihetsnämndens ställningstagande har de sakkunniga funnit sig böra anföra vissa synpunkter på förhållandena inom särskilda branscher.

Den nyetableringskontroll, som inom olika detaljhandelsbranscher utövas under medverkan av detaljisterna i branschen, exempelvis inom *speceri- och lanthandelsbranschen, textilbranschen, färgbranschen* m. fl., finner de sakkunniga i allmänhet vara av sådan karaktär, att den icke bör godtagas ur allmän synpunkt. Av de skäl som tidigare framförts anser de sakkunniga emellertid, att samma restriktiva bedömning i allmänhet måste anläggas även på de mera fåtaliga nyetableringsregleringar inom detaljhandeln, där kontrollen handhas uteslutande av leverantörerna och avtalsbunden medverkan av företrädare för detaljister inom branschen ej förekommer; exempel härpå bjuder *skobranschen.*

Inom *mjölkhandelsbranschen* har den nyetableringskontroll, som lokalt genomförts på olika platser, tillkommit på initiativ av mejeriföretagen, vilka i allmänhet var på sin ort är att anse såsom ensamleverantörer. Förhållandena inom mjölkhandelsbranschen måste enligt de sakkunnigas uppfattning ses mot bakgrunden av den statliga jordbrukspolitiken. Såväl när det förelegat överskott som vid underskott av mejeriprodukter har statsmakterna genom att knyta villkorsbestämmelser till den statliga regleringen haft möjligheter, som också utnyttjats, att meddela statliga pris- och kontrollföreskrifter. Såvitt för närvarande kan bedömas torde även för överskådlig tid framåt ett statligt inflytande över prisbildningen på mejeriprodukter komma att göra sig gällande i liknande former. I anslutning härtill erinrar de sakkunniga om att de rikssamarbetsavtal, som träffats mellan jordbrukarnas föreningsrörelse, å ena, samt konsumentkooperationen och enskild handel var för sig, å andra sidan, innehåller vissa bestämmelser om tillämpning av lägsta möjliga marginal vid återförsäljning av mjölk. Marginalen å mjölk betecknas såsom låg. Det förhållandet, att nyetableringsregleringen i detta fall är förenad med en restriktiv marginalkontroll, som stödjes både genom avtal mellan parterna och av staten, finner de sakkunniga innebära, att flera av de förut anförda viktigare betänkligheterna mot en privat nyetableringskontroll icke i detta fall är tillämpliga. De sakkunniga drager härav följande slutsats:

Med hänsyn till de sålunda anmärkta särskilda förhållandena inom denna bransch anse de sakkunniga, att det knappast torde finnas anledning ur allmän synpunkt att i dess helhet undanröja de nyetableringsregleringar, som utövas inom branschen genom särskilda organ, eller att eljest i allmänhet ingripa mot den ordning för utseende av nya återförsäljare, som på olika orter tillämpas av olika mejeriföretag. Detta torde i allt fall böra gälla därest mejeriföretagen genom framlagda kalkyler och andra siffermässiga uppgifter kunna bestyrka eller visa sannolika skäl för att nyetableringsregleringen, såsom av dem med styrka hävdats, bidragit till att sänka distributionskostnaderna och därmed även utförsäljningspriset å mjölken. Härvid måste uppenbarligen beaktas, att vid bedömningen av distributionskostnaderna hänsyn måste tagas till konsumenternas eget inköpsarbete och de nackdelar i form av längre gångavstånd till närmaste butik eller ökad väntetid för expediering, som de enskilda konsumenterna i vissa fall kunna få vidkännas till följd av regleringen.

Befinnes nyetableringskontrollen inom mjölkbranschen av här anförda eller andra skäl vid en framtida prövning av näringsfrihetsnämnden icke böra i dess helhet undanröjas synes detta dock icke böra föranleda, att nämnden frånhänder sig möjligheten att ingripa genom förhandling eller annorledes, om det skulle visa sig, att tillämpningen av denna nyetableringsreglering i särskilda fall medför skadliga verkningar.

Den av tidningsföretagen anordnade nyetableringskontrollen inom *tidningsdistributionen* bör enligt de sakkunnigas uppfattning knappast helt undanröjas. Regleringen betingas av bl. a. behovet att begränsa antalet returer samt det allmänna intresset att tidningsförsäljarna i görlig mån saluhåller alla de tidningar, som efterfrågas på orten, och icke endast de mest sålda. Om förhållandena sålunda vid en framtida prövning av näringsfrihetsnämnden icke skulle anses påfordra att regleringen undanröjes i sin helhet bör dock vissa uppmjukningar av de gällande bestämmelserna kunna ske, t. ex. i den riktningen att leverans i fast räkning mot kontant betalning icke får vägras. Enskilda fall torde även i dylikt fall böra av nämnden kunna upptagas till prövning.

Vad gäller *bokhandeln*, där nyetableringskontrollen är leverantörsbestämd, brukar likaledes behovet av att begränsa returerna anföras som ett ekonomiskt argument för nödvändigheten av att hålla tillbaka nyetableringar. Det göres ofta gällande, att en mera fullständig konkurrensfrihet inom den egentliga bokhandeln — även om den i andra avseenden skulle verka välgörande — alltför ensidigt skulle gynna försäljningen av s. k. best-sellers, och att hänsyn till de kulturella intressena därför kan motivera ett visst skydd åt kommissionsbokhandeln. Enligt de sakkunnigas uppfattning kan dock starkt ifrågasättas, om icke nyetableringskontrollen inom branschen tillämpats alltför snävt. Emellertid har de sakkunniga icke ansett sig kunna taga bestämd ställning till förhållandena inom branschen. Om man här skall avstå från ingripande, måste emellertid en förutsättning vara, att den utveckling mot större frihet, som försiggått under senare år, får fortsätta. Det bör också göras verkligt aktiva insatser för att ytterligare underlätta bokförsäljningen bland breda befolkningslager och i avlägsna trakter.

I fråga om såväl *elektriska installationsbranschen* som *rörinstallationsbranschen* har, framhåller de sakkunniga, till motivering för enskild nyetableringskontroll framförts vissa säkerhetssynpunkter. Icke inom någon av branscherna har de sakkunniga funnit nyetableringskontrollen böra ur allmän synpunkt godtagas; ur säkerhetssynpunkt erforderliga regleringar bör tillgodoses genom offentliga åtgärder och icke genom privata regleringar, som kan ge anledning till missbruk.

Det fåtal avtal på *partihandelns område*, som uteslutande eller till väsentlig del åsyftar nyetableringskontroll, bör enligt de sakkunniga bedömas i huvudsak på samma sätt som nyetableringsavtalen på detaljhandelsområdet i allmänhet.

Förhållandena inom *biografbranschen* finner de sakkunniga vara så särpräglade och komplicerade att ett slutligt ställningstagande till nyetable-

ringskontrollen inom branschen fordrar en allsidig utredning; denna bör mera ingående än hittills belysa, hur de ekonomiska betingelserna inom film- och biografbranschen, sådana dessa utformats bl. a. genom olika inskränkningar i konkurrensen, återverkar på möjligheterna att producera och visa god film.

Även i fråga om *annonsbyråväsendet* anser de sakkunniga förhållandena vara sådana, att de icke kunnat ta bestämd ställning. Allmänt finner de dock, att en uppmjukning av systemet och en mindre restriktiv tillämpning av auktorisationsbestämmelserna i varje fall måste anses erforderlig, om ingripande skall kunna underlåtas.

Reservanterna.

Medan de sakkunniga funnit hela frågan om nyetableringskontrollens tillåtlighet i första hand böra betraktas ur konsumenternas synpunkt, gör reservanterna gällande, att problemet i stället bör ses ur det allmännas synpunkt. De erinrar om att det sedan länge från olika håll påtalats, att service-yrkena tar för stor andel av vårt lands arbetskraft i anspråk, och framhåller, att det självfallet vore en olägenhet ur sociala och nationalekonomiska synpunkter, om så många butiker inrättades, att butiksinnehavarna och de anställda stode sysslolösa avsevärd del av arbetsdagen. Denna synpunkt torde i själva verket ha spelat en betydande roll i övervägandena vid tillkomsten av den statliga nyetableringskontrollen inom tobakshandeln: tobaksaffärerna hade genom ohämmad nyetablering blivit så många, att innehavarna en god del av dagen stod utan arbetsuppgifter och till följd härav också fick otillräcklig inkomst. De härigenom uppkomna sociala olägenheterna ville man söka avhjälpa genom att knappa in antalet försäljningsställen i den mån hänsynen till konsumenterna och den ende fabrikanten inom branschen det tillät. På samma gång ville man också ge allmänheten bättre tobaksbutiker. Reservanterna förklarar sig ej kunna inse, att en sådan metod skulle kunna bedömas som otillåten och dess resultat rent av som samhällsskadligt, när fråga är om icke-statlig nyetableringskontroll.

De sakkunniga har enligt reservanternas uppfattning icke i tillräcklig grad beaktat den spärr mot alltför långtgående nyetableringskontroll, som ligger i det enkla faktum, att leverantörerna vill sälja så mycket som möjligt av sina varor. Reservanterna anser det vidare vara uppenbart, att konkurrensen mellan kooperativa och enskilda butiker i förevarande sammanhang är en utomordentligt viktig faktor att räkna med. På flera områden, där dylik konkurrens icke är särskilt utpräglad, t. ex. inom textilhandeln och skohandeln, råder det i stället ofta stark inbördes konkurrens mellan enskilda företag. Argumentet att nyetableringskontrollen skulle underbygga och konservera prisbindningar är därför knappast övertygande.

Reservanterna avvisar som ogrundad den uppfattningen att nyetableringsnämndernas verksamhet skulle vara samhällsskadlig. Det påpekas att organisationerna eftersträvat att utöva den centrala nyetableringskontrol-

len under ordförandeskap av handeln utomstående personer, som torde vara höjda över varje misstanke att vilja medverka till en samhällsskadlig verksamhet. Vad gäller frågan om branschblandning saknar näringslivets organisationer varje anledning att inom nyetableringskontrollens ram söka påverka den naturliga utvecklingen på området.

Mot de sakkunnigas slutsats, att beträffande varje reglering skall avgöras huruvida den medför ur samhällelig synpunkt skadlig verkan, har reservanterna icke något att erinra. De allmänna uttalanden, som vid prövningen skulle tjäna till vägledning, bör däremot enligt reservanternas mening erhålla en annan, väsentligt mjukare avfattning. Mot den förhandsprövning av specialfallen, som de sakkunniga verkställt, avger reservanterna en bestämd gensaga. Särskilt förvånande ter det sig enligt deras mening, att de sakkunniga icke ens velat godtaga den rena leverantörskontroll, som förekommer t. ex. inom skobranschen. Att nyetableringskontrollen inom mjölkhandel och tidningsdistribution lämnas utan erinran, medan samma kontroll t. ex. inom livsmedelshandeln (med undantag för den kooperativa) stämplas såsom samhällsskadlig, utgör ett av skälen för reservanterna att vägra sin medverkan till den föreslagna lagstiftningen.

Den bundenhet i prisbildningen, som de sakkunniga påtalat, finner reservanterna delvis sammanhänga med ökade svårigheter för konsumenterna att jämföra kvalitet och pris. Den bästa utvägen ur denna svårighet är en förbättrad, vederhäftig konsumentupplysning. Då de kooperativa föreningarna var och en inom sitt område allmänt tillämpar enhetlig prissättning inom sina olika butiker utan att detta befunnits anmärkningsvärt, bör det enligt reservanterna ej heller förmenas den enskilda handelns organisationer att genom prisböcker rekommendera sina medlemmar en enhetlig prissättning.

Då de sakkunniga mot nyetableringskontrollen åberopat, att den skulle medföra ökade affärsvärden, erinrar reservanterna, att det i regel icke är företagsekonomiskt befogat och i allmänhet icke heller möjligt för detaljhandlarna att betrakta gjorda amorteringar på köpeskillingen såsom en kostnad i rörelsen. Reservanterna betonar vidare, att omsättningen per sysselsatt person, såsom de sakkunniga vitsordat, i stort sett är väsentligt mindre inom den enskilda handeln än inom den kooperativa. Det är därför enligt reservanternas mening begripligt, att både de enskilda detaljhandlarna och deras leverantörer måste se som en viktig uppgift att söka främja en utveckling, som i detta avseende stärker den enskilda detaljhandelns konkurrensförmåga. De sakkunniga har i detta för hela frågans bedömande centrala spörsmål icke gjort något försök att bemöta det enskilda näringslivets synpunkter. Det torde också vid ett objektivt bedömande vara svårt att förneka det berättigade i dem. Reservanterna anför slutligen:

Med det ovan anförda ha vi icke avsett att göra gällande, att den enskilda nyetableringskontrollen sådan den hittills utövats skulle gå fri från invändningar ur det allmännas synpunkt. Men så som förhållandena för närvarande gestalta sig inom vårt samhälle måste det enligt vårt förmenande te sig

begripligt och försvarligt, att en strävan till samverkan inom den enskilda detaljhandeln under samråd med leverantörerna växt fram i syfte att skydda handelns lojala intressen. Vi vilja ock bestämt hävda, att prövningen av nyetableringsärenden ur det allmännas synpunkt åtskilligt förbättrats med åren, allteftersom de avtalsslutande parterna och organen för avtalens tillämpning vunnit ökad erfarenhet. Vi anse det vidare ostridigt, att den utredning av frågan, som nu verkställts av nyetableringssakkunniga, varit till stort gagn, i det att den givit näringslivets organisationer anledning till självrannsakan och omprövning av sina positioner. Vi vilja sålunda vitsorda, att det medinflytande vid nyetableringskontrollen från konsumenternas sida som redan införts inom vissa branscher — liksom möjligheten att överklaga lokala beslut i nyetableringsfrågor till lämpligt sammansatt central överinstans — bör generellt genomföras. Det kan vidare förtjäna övervägas, huruvida ökad försiktighet vid behovsprövningen bör iakttagas.

Detaljhandelns organisationer se emellertid ingalunda som sin huvuduppgift att till varje pris söka nedbringa antalet butiker. I dagens läge är det tvärtom en angelägen uppgift att söka övervinna de hinder, som resas mot en utvidgning av den enskilda handelns butiksnät. Icke heller på längre sikt framstår nyetableringskontrollen annat än som *ett* av medlen att stärka den enskilda handelns konkurrensförmåga. Det viktigaste medlet är och förblir att till gagn för konsumenterna följa och tillvarataga de rationaliseringsmöjligheter som i olika avseenden stå till buds eller framdeles kunna uppkomma.

Herr Gillbergs yttrande.

Herr Gillberg förklarar sig icke kunna godta de sakkunnigas resonemang och slutsatser beträffande den enskilda nyetableringskontrollen. Den konkurrensbegränsande effekten av denna får icke överdrivas. Enligt 1946 års företagsinventering ökade antalet arbetsställen inom detaljhandeln mellan 1930 och 1946 från 54 000 till 64 000 och antalet sysselsatta från 142 000 till 191 000. Denna ökning av antalet arbetsställen med 10 000 och antalet sysselsatta med 49 000 ger knappast belägg för den uppfattning om hårdhänt konkurrensbegränsning, som en icke-expert lätt kan få av de sakkunnigas betänkande. Herr Gillberg ifrågasätter även huruvida den enskilda nyetableringskontrollen under senaste tiden fått den ökade betydelse, som de sakkunniga anser. Andra faktorer än nyetableringskontrollen har fått större betydelse för nyföretagandet. Inom speceri- och lanthandeln har kraven på butikernas inredning och allmänna kapacitet att tjäna konsumenterna successivt stigit. Därigenom har behovet av kapital blivit större, vilket i sin tur medfört att antalet nyetableringsärenden under de senaste åren minskat. Nyetableringarna föregås i regel av noggrannare planering och förberedelser av sökandena själva än vad som var fallet på 1930-talet. I många delar av landet har det blivit en uppgift att främja och underlätta tillkomsten av nya enskilda speceri- och lantaffärer.

Något ovillkorligt samband mellan nyetableringskontroll och prisbindning på sätt de sakkunniga gjort gällande, finns enligt herr Gillberg icke. Denne framhåller att inom exempelvis textilhandeln varken horisontella eller vertikala prisbindningar kan antagas spela någon större roll. Man kan tänka sig att exempelvis den prisbindning, som bruttoprissystemet representerar,

uppmjukas eller bortfaller utan att detta skulle göra nyetableringskontrollen mindre nödvändig. De horisontella prisbindningarna inom speceri- och lanthandeln — där sådana förekommer — har varken varit en förutsättning för eller en följd av nyetableringskontrollen.

Avgörande finner herr Gillberg vara, att de sakkunnigas resonemang om prisbindning saknar relevans beträffande de branscher, där priserna bestämmes av konkurrensen mellan fullt självständiga sektorer på marknaden. Så är fallet beträffande speceri- och lanthandeln. Erfarenheten visar, att inom denna bransch den hårda priskonkurrensen mellan enskild och kooperativ detaljhandel på 1930-talet icke medförde den begränsning av antalet enskilda butiker, som enligt majoriteten borde ha inträffat.

Herr Gillberg understryker, att nyetableringskontrollen för den enskilda speceri- och lanthandeln framförallt föranletts av konkurrensen med konsumentkooperationen; denna nyetableringskontroll tillkom på 1930-talet för att öka den enskilda detaljhandelns konkurrenskraft gentemot de kooperativa butikerna. Dessa utlägges efter en mycket omsorgsfull prövning — av i princip samma slag som nyetableringskontrollen inom enskild handel men med väsentligt hårdare tillämpning. Bl. a. undviker konsumentkooperationen dels att etablera butiker på glest befolkade distrikt, dels ock att inom tätbebyggda områden förlägga sina butiker alltför nära varandra. Det skulle te sig egendomligt, om den enskilda företagsamheten icke skulle ha rättighet att med liknande men mindre hårt tillämpade metoder sörja för att dess butiksnät blir så ändamålsenligt som möjligt. I varje fall bör det vara svårt att med framgång göra gällande, att konkurrensen främjas, om rationaliseringssträvanden inom en sektor av handeln lagligen förbjudes, medan motsvarande verksamhet inom en annan sektor — den konsumentkooperativa — skulle förbli intakt och kanske till och med anses vara samhällsnyttig.

För åsikten att nyetableringskontrollen inom speceri- och lanthandeln icke är samhällsskadlig finner herr Gillberg stöd däri, att denna kontroll otvivelaktigt ej går in under de sakkunnigas definition av samhällsskadlig verkan. Nyetableringskontroll kan uppenbarligen ej påstås ha lett till höga priser i förhållande till kostnaderna; prissättningen av branschens produkter har ju under lång tid varit underställda statlig priskontroll och bestämmes i övrigt huvudsakligen av konkurrens mellan enskild och kooperativ detaljhandel. Ej heller kan nyetableringskontrollen inom denna bransch ha inneburit väsentlig fara för att kostnadssänkning förhindrats eller att kostnadsökning uppstått eller att effektiviteten inom branschen hämmats. I såväl den enskilda detaljhandelns som leverantörernas intresse ligger att hålla kostnaderna så låga som möjligt för att stärka den enskilda handelns konkurrenskraft. Icke minst speceri- och lanthandeln har under de senaste åren undergått en utomordentligt kraftig och snabb utveckling, i vilken tillkomsten av stora och moderna självbetjäningsaffärer är sista ledet. Tillkomsten av någon enda dylik affär har veterligen icke hindrats av nyetableringskontrollen. I betänkandet saknas också, anmärker herr Gillberg, varje belägg för att nyetableringskontrollen skulle ha motverkat eller ens äventyrat speceri- och lanthandelns rationalisering.

I motsats till sådana branscher, där den enskilda nyetableringskontrollen omfattar endast en del av branschen, såsom speceri- och lanthandelsbranschen, varest kooperativ konkurrens gör sig gällande, ställer herr Gillberg sådana branscher, där nyetableringskontrollen omspänner hela branschen och konkurrens mellan inbördes självständiga sektorer sålunda icke alls eller endast i mindre utsträckning existerar. Beträffande sistnämnda branscher finner herr Gillberg det vara olämpligt, att representanter för konkurrenter till de etableringssökande medverkar i kontrollen. En sådan medverkan ger f. ö. lätt upphov till misstanken, att nyetableringskontrollen användes för att skydda befintliga affärer. Däremot kan han icke dela uppfattningen, att det skulle vara förbjudet jämväl för leverantörerna att i dylika fall upprätthålla en kontroll med sikte framför allt på de ekonomiska resurserna (kreditvärdigheten). Vid en sådan kontroll bör en viss bedömning av de etableringssökandes personliga kompetens även kunna ske. De sakkunnigas skäl för sin avvisande ståndpunkt finner herr Gillberg knappast vara övertygande och framhåller att, mot bakgrund av det i betänkandet redovisade utredningsmaterialet, fog saknas för påståendet att detaljhandeln skulle utöva inflytande på besluten. Åsikten att en för leverantörerna gemensamt organiserad prövning av planerade nyetableringars ekonomiska resurser icke erfordras för att tillgodose leverantörernas behov av en effektiv distributionsapparat anser herr Gillberg icke stämma med de erfarenheter, som kunnat göras i arbetet för varudistributionens rationalisering. I detta arbete fordras många gånger ett samråd mellan och ett gemensamt uppträdande av leverantörerna.

Att de sakkunniga ställt sig avsevärt välvilligare till nyetableringskontrollen inom mjölkhandeln och bokhandeln samt för annonsbyråerna än till nyetableringskontrollen inom andra områden finner herr Gillberg innebära en oförklarlig brist på konsekvens särskilt som nyetableringskontrollen på de angivna områdena varit ovanligt hård och restriktiv.

Herr Gillberg sammanfattar sin ståndpunkt sålunda:

Enskild nyetableringskontroll, utövad inom en bransch, där aktiv konkurrens förekommer mellan olika sektorer och där nyetableringskontrollen endast omfattar en sektor av branschen, bör vara tillåten. Det måste finnas möjlighet att beträffande exempelvis den del av speceri- och lanthandeln, som utgöres av enskilda företag, organisera en så rationell utbyggnad som möjligt av butiksnätet för att därmed öka konkurrenskraften gentemot den konsumentkooperativa sektorn. I fall av denna typ, där nyetableringskontrollen alltså klart framstår som en åtgärd, vidtagen i rationaliserings- och konkurrenssyfte, bör det vara tillåtet för den enskilda detaljhandeln att vara företrädd i de organ, som handlägga nyetableringsärendena. Denna har ett berättigat intresse att aktivt deltaga i det rationaliseringsarbete, som nyetableringskontrollen utgör, eftersom den i så hög grad beröres av den kooperativa konkurrensen.

Inom branscher, där aktiv konkurrens mellan olika, självständiga sektorer icke förekommer eller är mindre allmän, bör en nyetableringskontroll, som utövas av leverantörerna och som främst syftar till att begränsa deras kreditrisker, vara tillåten. Erfarenheterna från exempelvis nyetableringskontrollen inom skobranschen giva, såvitt jag kunnat finna, belägg för att

någon samhällsskadlig verkan av sådan nyetableringskontroll icke uppkommer. Däremot anser jag det icke vara önskvärt eller lämpligt, att i sådana branscher detaljhandeln är företrädd i de beslutande organen.

Remissyttrandena.

Av de remissmyndigheter som ställt sig positiva till den allmänna uppläggningen av de sakkunnigas förslag till lagstiftning har endast *Kooperativa förbundet* berört frågan om den enskilda nyetableringskontrollen. Förbundet förklarar sig i allt väsentligt ansluta sig till de sakkunnigas syn på denna och understryker, att ingen reglering av nyetableringen kan verksamt upprätthållas utan leverantörernas medverkan. Antingen denna sker genom formligt exklusivavtal eller ej, ingår prisdiskriminering eller den grövsta formen av denna, nämligen leveransvägran, som det viktigaste medlet härför.

Svensk industriförening uttalar uppfattningen, att all enskild nyetableringskontroll ur samhällsnyttans synpunkt måste anses vara skadlig och därför såsom en form av konkurrensbegränsning göras olaglig.

De organisationer, som avvisat den föreslagna lagstiftningen, tar vanligen också uttryckligen avstånd från de sakkunnigas uppfattning rörande den enskilda nyetableringskontrollen i allmänhet. Flertalet anför synpunkter, som nära ansluter sig till reservanternas.

Stockholms handelskammare vill erinra om att nyetableringskontrollen uppkom som en reaktion från leverantörernas sida mot det bojkotthot, som mindre företagare ute i orterna sökte utöva gentemot sina leverantörer för att hindra försäljning till nyetablerande konkurrenter.

Handelskammaren framhåller också, att vid bedömande av rådande läge särskild betydelse måste tillmätas den omständigheten, att möjligheten att öppna nya affärer på grund av byggnadssvårigheterna för närvarande är ytterst begränsad. Detaljhandelns problem är därför icke nu att begränsa antalet butiker för att undvika en överdimensionering utan att åstadkomma tillräckligt antal affärer och en friare konkurrens om de lokaler, som kommer till stånd.

Även nyetableringskontrollen innebär, uttalar handelskammaren, ett utnyttjande av den rätt att samarbeta, som inbegripes i de enskilda individernas avtals- och föreningsfrihet. Handelskammaren kan därför icke ansluta sig till de sakkunnigas slutsats, att det förhållandet att staten avvisat en offentlig kompetensreglering skulle innebära att icke heller enskilda företagare får i någon form utöva liknande verksamhet. År 1932 intog dåvarande handelsministern i själva verket en motsatt ståndpunkt. Enligt handelskammarens uppfattning innebär också en av företagen själva verkställd kontroll väsentliga fördelar framför en genom staten utövad kompetens- eller behovsreglering inom detaljhanden. Bland annat erinras i detta sammanhang om att den privata kontrollen aldrig kan bli så rigorös och effektiv som den statliga samt att densamma, enär den är grundad på avtal, när som helst kan bringas att upphöra.

Handelskamrarna i Visby, Gävle och *Luleå* betonar likaledes att de icke kan dela uppfattningen, att den enskilda nyetableringskontrollen är samhällsskadlig. Samtliga uttalar sig dock till förmån för att konsumentintresset vid kontrollens handhavande bör beredas ökat inflytande.

Sveriges industriförbund finner de sakkunnigas kritik av nyetableringskontrollen onyanserad och överdriven. Även om denna i vissa fall skulle utövas på ett ur allmän synpunkt mindre tillfredsställande sätt, är den enligt förbundet, särskilt inom de större branscherna, i stort sett så utformad och tillämpad, att allt tal om dess »samhällsskadlighet» måste bestämt avvisas.

Då de sakkunniga framhållit att kontrollen i viss utsträckning tar sikte på att renodla branscher och motverka tendenser till branschblandning, vill förbundet medge, att detta är en diskutabel punkt, som eventuellt kan behöva modifieras; denna punkt kan dock icke vara av någon väsentlig vikt i sammanhanget. Att nyetableringskontrollen kan tjäna till att underbygga och konservera prisbindningar inom handeln, kan understundom vara riktigt. Emellertid framhåller förbundet, att påståendet icke bestyrkts med några som helst fakta och att något mera regelbundet samband mellan prisbindningar och nyetableringskontroll icke torde kunna påvisas. Då de sakkunniga som ett alternativ till nyetableringskontrollen förordat ett större mått av priskonkurrens inom detaljhandeln — varigenom en alltför kraftig etableringslust skulle motverkas, omsättningen per företag bli större och handelns effektivitet främjas — vill industriförbundet icke förneka att denna framtidsbild ter sig tilltalande men ifrågasätter om den är realistisk. En fullt ohämmad nyetablering i förening med en hård priskonkurrens skulle kanske inom stora delar av detaljhandeln efter hand skapa ett tillstånd, vilket påminde om det som tidigare rådde inom tobakshandeln och där föranledde staten att ingripa med rigorös statlig nyetableringskontroll. Samtidigt som den enskilda handeln skulle förbjudas att i någon mån bromsa tillströmningen till handelsyrket och därmed främja en rationalisering inom branschen, skulle åtgärder med alldeles samma syfte alltjämt vidtas inom de sektorer av detaljhandeln, som representeras av kollektivistiska företagsformer. Detta finner förbundet vara ägnat att motverka ett rättvist utgångsläge i konkurrensen mellan kollektiv och enskild företagsamhet, vilken senare ofta nog även i andra avseenden är missgynnad.

Sveriges köpmannaförbund hänvisar i likhet med industriförbundet till att något samband mellan prisbindningar och nyetableringskontrollen icke visats föreligga samt erinrar om den konkurrens mellan enskild handel och konsumentkooperationen som förefinnes. Till stöd för att ej heller rationalisering av detaljhandeln hindrats åberopar förbundet tillkomsten av självbetjäningsbutikerna. I det nuvarande läget är det enligt förbundet ingalunda nyetableringskontrollen, som utgör hindret för tillkomsten av nya detaljhandelsföretag, utan utvecklingen på byggnadsmarknaden under de statliga regleringarnas tryck. För att anföra ett konkret exempel på hur svagt motiverat de sakkunnigas generella bedömande av nyetableringskontrollen såsom samhällsskadlig är, åberopar köpmannaförbundet förhållandena inom

färghandelsbranschen med det behov av särskilda kunskaper, som här gör sig gällande. Förbundet framhäver betydelsen av den kompetensprövning, på vilken nyetableringskontrollen inom denna bransch väsentligen är inriktad, och uttalar att det förefaller orimligt att stämpla en sådan åtgärd som samhällsskadlig.

Hur vacklande och osäker de sakkunnigas ståndpunkt i nyetableringsfrågan är anser köpmannaförbundet belysas av den bedömning av kontrollen inom olika branscher, som de sakkunniga utfört. Särskilt anmärkningsvärt finner förbundet det vara, att de sakkunniga icke har någon erinran mot den statliga nyetableringskontrollen inom tobaksbranschen. Även det undantag från det generella utdömandet av nyetableringskontrollen, som de sakkunniga gjort för mjölkhandeln, påtalas. Förbundet anför i anslutning härtill:

Den här antydda bristande konsekvensen i hållningen till nyetableringskontrollens problem ger ett beklämmande intryck. I stället för att låta de svårigheter, som skönjas i snart sagt varje punkt av argumenteringen, leda till ett avstående från att alls upptaga nyetableringskontrollen bland potentiellt samhällsskadliga företeelser, har majoriteten presenterat ett förslag, där vissa, i stort sett av enskilda köpmän sammansatta, grupper av handeln skulle vara förhindrade att — oftast i rationaliseringssyfte — strama åt tillflödet till yrket, medan andra grupper, ofta arbetande under kollektivistiska former eller mot bakgrunden av en statlig reglering, skulle ha fria händer att verkställa sådan sovring. En lag, som i sin tillämpning kommer att få följder av denna art, blir ingen sköld för objektiv rätt men väl ett vapen att användas i näringspolitiska strider. Det måste vara en angelägen uppgift för dem, som ännu företräda fri företagsamhet, att förhindra tillkomsten av en sådan lagstiftning.

Sveriges speceri- och lanthandlareförbund, Sveriges färghandlares riksförbund samt *flertalet av de till Sveriges köpmannaförbund anslutna länsförbunden* tar likaledes uttryckligen avstånd från de sakkunnigas värderingar i fråga om nyetableringskontrollen.

En i viss mån avvikande hållning intager *handelskammaren i Göteborg.* Den nyetableringskontroll, som förekommer inom vissa branscher, anses icke i princip oskadlig. I synnerhet finner handelskammaren sådana regleringsåtgärder från branschorganisationernas sida mindre lämpliga, då kontrollen utövas av näringsidkarna själva gentemot presumtiva konkurrenter. Riskerna för att en »behovsprövning» till förhindrande av konkurrens med de egna företagen kommer att äga rum anser kammaren i dessa fall överhängande. Emellertid är det enligt handelskammaren för närvarande ingen avsevärd risk att nyetableringskontrollen skall medföra en sådan begränsning av konkurrensen, att skadliga verkningar därav uppkommer. Kammaren hänvisar i detta hänseende till det betryggande förfarande som i allmänhet anordnats, den konkurrens som föreligger från kooperativa affärer och vissa andra distributionsformer, vilka icke omfattas av nyetableringskontrollen, samt till det förhållandet att det ej är nyetableringskontrollen utan fastmera byggnadsrestriktionerna, som sätter en gräns för nyetableringarna. Då handelskammaren dock anser nyetableringskontrollen principiellt olämplig,

förklarar kammaren att den med tillfredsställelse skulle se att garantier kunde skapas, som förhindrade missbruk av densamma. Den av de sakkunniga föreslagna lagstiftningen anser handelskammaren likväl icke utgöra någon lämplig utväg i detta hänseende.

Frågan om nyetableringskontrollens förhållande till näringsfriheten beröres av *Sveriges grossistförbund,* som anför:

Ehuru vi för vår del icke kunna dela de sakkunnigas uppfattning om nyetableringskontrollen, finns enligt vårt förmenande visst fog för en erinran mot denna kontroll ur näringsfrihetssynpunkt, d. v. s. med hänsyn till den inskränkning i rätten att bedriva näring, som kontrollen innebär. Genom en administrativ omläggning av kontrollen anse vi dock, att vissa svagheter, som för närvarande vidlåda kontrollen, borde kunna elimineras. Minst lika viktigt torde emellertid vara förhållandet, att utvecklingen förefaller att gå mot en mera naturlig spärr mot oekonomiska nyetableringar, bottnande i det faktum, att handelsföretagens storlek och effektivitet starkt tilltagit och kräver helt andra resurser än tidigare, om en framgångsrik konkurrens skall kunna upptagas.

Även *Stockholms handelskammare* berör detta spörsmål:

Ur helt andra utgångspunkter än dem de sakkunniga valt kan likväl diskuteras, om det finns anledning till en rättslig reglering av nyetableringskontrollen, nämligen med hänsyn till den begränsning av den enskilda företagarens ekonomiska rörelsefrihet, som kontrollen kan medföra. Det förtjänar alltså utredas, om det är möjligt att — utan att därigenom ge en viss grupp inom samhället sämre möjligheter att hävda sina legitima ekonomiska intressen än andra — genom lagstiftning uppdraga gränser för samverkan på detta område.

Vissa remissyttranden har begränsats till att avse uteslutande förhållandena inom särskilda områden.

Elektriska engrossistföreningen, Elgrossisternas förening och *Elektriska installatörsorganisationernas riksförbund* avvisar de sakkunnigas slutsatser beträffande nyetableringskontrollen inom elektriska installationsbranschen. De två grossistsammanslutningarna uttalar att det måhända är möjligt att de syften man velat nå med denna kontroll skulle kunna ha realiserats på annat sätt, exempelvis genom strängare föreskrifter i behörighetskungörelsen resp. en kreditkontroll anordnad av leverantörerna. I nyetableringskontrollen har man emellertid vunnit en lösning, som även ur allmänna synpunkter måste anses vara tillfredsställande. — Installatörsorganisationernas riksförbund anför å sin sida, att i flertalet städer för närvarande råder ett hårt priskrig mellan branschens företrädare med resultat att en stor mängd, på vissa håll övervägande delen, av de elektriska installationerna utföres till direkt förlustbringande priser. Då de sakkunniga uttalat att en eventuellt erforderlig hårdare kontroll borde tillgodoses genom offentliga bestämmelser och åtgärder, förklarar sig förbundet vilja instämma häri utan att dock vilja biträda uppfattningen, att nyetableringskontrollen därigenom skulle göras överflödig. I anslutning härtill hävdas att behörighetskungörelsen icke tillämpats på ett sådant sätt som varit önskvärt, utan att det varit alltför lätt att få behörighet.

Vad angår tidningsdistributionen vänder sig *Svenska tidningsutgivareföreningen* mot den av de sakkunniga ifrågasatta uppmjukningen av systemet i den riktningen, att leverans i fast räkning mot kontant betalning icke skulle få vägras. En dylik anordning är enligt föreningen icke försvarbar.

I fråga om biografbranschen framhåller *Sveriges biografägareförbund*, att nyetableringskontrollen tillämpas med stor varsamhet. Förbundet ifrågasätter under sådana förhållanden om det behövs en sådan ytterligare utredning rörande konkurrensbegränsningar inom branschen, som de sakkunniga velat förorda. *Sveriges filmuthyrareförening* uppger att den omständigheten, att föreningen icke anslutit sig till nyetableringsavtalet i branschen, icke betyder att föreningens medlemmar skulle betrakta nyetableringskontrollen såsom onödig eller skadlig. Orsaken är att bland föreningens medlemmar finns företag, som företräder bl. a. amerikanska filmproducenter, samt att den amerikanska filmindustrien av principiella skäl icke önskar taga ställning till branschangelägenheter av denna art i de olika länder, där den är representerad. *Föreningen Sveriges filmproducenter* understryker att verkningarna av nyetableringskontrollen icke kunnat klart framträda på grund av den statliga byggnadsregleringen. Föreningen framhåller att en ekonomiskt sund och bärkraftig biografrörelse givetvis är av avgörande betydelse för den svenska filmproduktionens fortbestånd och utveckling.

Beträffande annonsbyråsystemet uppger *Svenska tidningsutgivareföreningen* att någon prövning med beaktande av marknadens uppskattade behov av nya annonsbyråer icke förekommer. Ehuru föreningen gång efter annan kunnat konstatera att nyauktoriserade byråer arbetar under hård konkurrens med äldre byråer, har föreningen icke tvekat att medge auktorisation åt sådana sökande, som visat sig äga för uppgiften tillräckliga personliga kvalifikationer samt nödiga kapitalresurser. Föreningen bestrider att de tillämpade pris- och provisionsöverenskommelserna skulle vara alltför stela och långtgående. Gentemot uppfattningen att det borde övervägas, huruvida ej annonsörer som inrättat egna reklamavdelningar borde få möjlighet till samma ekonomiska förmåner som en auktoriserad annonsbyrå, framhåller föreningen, att annonsbyråprovisionen samtidigt innebär en ersättning för byråernas ackvisitionsarbete. *Auktoriserade annonsbyråers förening* framför liknande synpunkter och framhåller tillika att det nuvarande annonsväsendet icke innebär några som helst prisfördyrande faktorer för allmänheten. *Svenska reklamförbundet* finner de olägenheter, som föreligger enligt auktorisationsbestämmelserna och det till grund härför liggande s. k. annonsavtalet, icke vara av påtaglig betydelse för de intressen, som de sakkunniga ansett i första hand böra skyddas, nämligen den slutlige konsumentens. Icke heller synes olägenheterna vara större än att de kan undanröjas genom överläggningar mellan de närmast intresserade parterna.

Svenska annonsörers förening är av motsatt uppfattning och understry-

ker, att det rådande systemet för annonsförmedling är i hög grad olämpligt. Föreningen anför:

Det är önskvärt, att auktorisationsförfarandet uppluckras, så att under alla omständigheter den i fråga om andra fall av enskild nyetableringskontroll särskilt hårt kritiserade s. k. behovsprincipen icke tillämpas. I samband därmed böra större annonsörer, som medelst egna reklamavdelningar själva utarbeta sina annonser, ha möjlighet att erhålla en ersättning härför som motsvarar den till de auktoriserade annonsbyråerna utgående förmedlingsprovisionen. Då annonsörer, som själva utforma sin reklam, nu icke få dylik ersättning, medför systemet en onödig fördyring av annonskostnaderna, vilket i sin tur måste återverka på prissättningen av de annonserade varorna. I nu nämnda fall skola tidningarna vara berättigade att påfordra antingen kontant betalning (eventuellt förskottsbetalning) eller fullt tillfredsställande garanti för kreditrisken. Vidare är det nödvändigt, att den likriktning av ersättningen till annonsbyråerna, vilken följer av förbudet mot returprovision, avlöses med ett system baserat på principen om ersättning efter prestation.

Med hänsyn till att den moderna reklamen i första hand användes för att främja avsättningen av viktiga konsumentvaror, är det angeläget, att denna reklam icke belastas med kostnader, som icke äro riktigt avvägda och som därför lätt kunna bli för höga. Den hårda konkurrensbegränsning, som annonsbyråsystemet medför, är därför i hög grad oläglig för de konsumentintressen, som nyetableringssakkunnigas förslag avser att skydda.

Föreningen finner lämpligt att, därest en uppmjukning av annonsbyråsystemet icke kommer till stånd på frivillighetens väg, särskild undersökning utföres enligt 1946 års lag. Skulle friare förhållanden icke kunna åstadkommas anser föreningen, att man måste räkna med att detta förhållande kan åberopas såsom ett av argumenten för en ytterligare lagstiftning. En dylik bör emellertid enligt föreningen icke utformas i enlighet med de sakkunnigas förslag.

Departementschefen.

En av enskilda organisationer anordnad kontroll över nya företagares tillträde till viss bransch, enskild nyetableringskontroll, förekommer inom ett flertal detaljhandelsbranscher samt vissa hantverksyrken. Därjämte beröres några enstaka partihandelsbranscher av nyetableringskontroll liksom vissa särskilda områden, såsom biografbranschen och annonsbyråbranschen.

Kontrollen bygger vanligen på s. k. nyetableringsavtal mellan vederbörande detaljhandlar- och leverantörsorganisationer. Leverantörerna åtager sig att icke leverera varor till andra nya företagare inom branschen än sådana, som blivit i viss ordning godkända. Icke godkända nya företagare söker man sålunda avstänga från inköp av varor. Prövningen omhänderhas i regel av en enligt avtalet upprättad nämnd med företrädare för deltagande organisationer. Detaljisterna respektive hantverkarna har vanligen ett visst, ehuru i intet fall dominerande, inflytande på besluten. I några få detaljhandelsbranscher, bl. a. skohandelsbranschen, handhas nyetableringskontrollen av leverantörerna.

Den enskilda nyetableringskontrollen har väsentligen uppkommit och ut-

vecklats under 1930- och 1940-talen. Med kontrollen åsyftar man att höja den enskilda handeln i kvalitativt avseende samt att hindra en alltför stor ökning av butiksantalet. Splittras den enskilda handeln på för många enheter, kan det nämligen uppstå större omkostnader för de enskilda företagarna samt högre distributionskostnader och ökade kreditrisker för leverantörerna. De grunder, efter vilka nya rörelser prövas, är i allmänhet: 1) den personliga kompetensen, 2) de ekonomiska förutsättningarna, 3) butikslokalens beskaffenhet samt 4) de allmänt näringspolitiska förhållandena på platsen för nyetableringen, d. v. s. behovet av den nya rörelsen.

Antalet ärenden, som under årens lopp prövats av den enskilda nyetableringskontrollens olika prövningsorgan, är högst betydande. Inom speceri- och lanthandeln har sålunda under åren 1936—1950 behandlats i runt tal 6 000 nyetableringsärenden. Nära hälften av de ifrågasatta nyetableringarna underkändes. Kontrollens effektivitet växlar från bransch till bransch, beroende på hur fullständig anslutningen är bland leverantörerna och vilka möjligheter den avstängde har att anskaffa varor från andra håll. Det kan nämnas, att inom speceri- och lanthandelsbranschen 85—90 procent av hela antalet underkända nya företagare beräknas ha blivit hindrade att driva sin rörelse. Har en affär trots underkännande öppnats och visar den sig sedermera kunna drivas på ett tillfredsställande sätt, blir rörelsen i många fall senare godkänd. Tio procent av samtliga de affärer, som godkänts inom speceri- och lanthandeln, hade sålunda ursprungligen underkänts.

I fråga om de mest betydande branscherna har de sakkunniga granskat alla under vissa perioder avgjorda nyetableringsärenden. För speceri- och lanthandelns del visar undersökningarna, att nära tre fjärdedelar av de sökande, som underkänts, saknade branscherfarenhet; en betydande del av dem ansågs brista också i fråga om de ekonomiska förutsättningarna. Av de sökande, som hade fullgoda personliga och ekonomiska förutsättningar för att öppna en ny butik, avvisades 19 procent därför att behov av den tilltänkta rörelsen icke ansågs föreligga. Inom textil- och färghandelsbranschen hade däremot endast några få nyetableringar underkänts enbart på den grund att rörelsen befunnits obehövlig.

Vad som i främsta rummet gör nyetableringskontrollen olämplig ur allmän synpunkt är enligt de sakkunniga, att den underbygger och konserverar de vertikala och horisontella prisbindningar, som finns inom handeln. De vertikala prisbindningarna beror väsentligen på bruttoprissystemet; de horisontella prisbindningarna uppkommer framförallt genom de s. k. prisböcker, som utges av detaljhandelns organisationer. Såsom i samband med redogörelsen för bruttoprissystemet anförts, stimulerar prisbindningarna lätt till en ökad nyetablering som i sin tur kan väcka krav på nyetableringskontroll. — Handelns ekonomiska effektivitet — som påstås bli tillgodosedd genom nyetableringskontrollen — inbegriper vida mer än den företagsekonomiska effektiviteten. Vill man bevaka den ekonomiska effektiviteten i stort, måste man också ta hänsyn till andra distributionskostnader än sådana som framträder inom företagen. Den vid nyetablerings-

kontroll eftersträvade begränsningsen av antalet försäljningsställen kan sålunda vara ogynnsam med hänsyn till konsumenternas eget inköpsarbete, t. ex. väntetiden i butikerna, den tid som krävs för att gå till en butik m. m. Avsevärd risk föreligger därför, hävdas det, att nyetableringskontrollen ger handeln en struktur, som icke överensstämmer med konsumenternas intressen. I samma riktning verkar att kontrollen i viss mån hindrar en naturlig branschblandning. Detta är enligt de sakkunniga betänkligt, eftersom en viss branschblandning ej sällan är fullt rationell. Erfarenheten har vidare ådagalagt att en nyetableringsreglering höjer de ersättningar, som betingas vid överlåtelse av butiker.

Såsom nyss antytts är överdimensioneringen inom distributionen, i den mån en sådan förekommer, enligt de sakkunnigas uppfattning till väsentlig del ett resultat av förekommande prisbindningar. De kan ej anse nyetableringskontroll som en lämplig metod att komma till rätta med missförhållandet. Ett alternativ till en dylik kontroll är att söka få till stånd ett större mått av priskonkurrens. Incitamentet till nyetablering bör härigenom bli svagare, mindre framgångsrika företagare får svårare att under en längre tid hålla sig kvar och omsättningen kan härigenom ökas för de övriga. En friare prisbildning anses slutligen också gynna en effektivitetsfrämjande tävlan mellan företagarna.

Medverkar konkurrenter till de etableringssökande i prövningsorganen, finner de sakkunniga särskilt stor risk föreligga för att nyetableringskontrollen skall leda till skadliga verkningar. En av enbart leverantörerna anordnad nyetableringskontroll anses i allmänhet icke vålla lika stora betänkligheter.

Vidare framhålles, att en nyetableringskontroll måste få en restriktiv verkan, oavsett om kontrollen åsyftar en behovsprövning eller endast avser nya företagares personliga och ekonomiska förutsättningar eller butikslokalernas beskaffenhet. Beträffande den personliga kompetensen erinras, att statsmakterna år 1932 efter ett flerårigt utredningsarbete avböjt att genomföra legala kompetensvillkor inom handeln och hantverket samt att denna ståndpunkt senare vidhållits. Samma skäl, som då åberopats, kan också anföras mot en enskild nyetableringskontroll, som avser de personliga förutsättningarna. Nyetableringskontroll, som uteslutande gäller nya företagares ekonomiska förutsättningar, finner de sakkunniga kunna godtagas under förutsättning att den handhas enbart av företrädare för leverantörerna och har karaktär av kollektivt organiserad kreditupplysning. Deltagarna bör sålunda ej få förplikta sig att följa anvisningar om att ej lämna kredit. Ej heller bör de anslutna leverantörerna få förbinda sig att ej sälja mot kontant betalning till nya företagare, som ej ansetts kreditvärdiga.

Liksom andra konkurrensbegränsningar skall enskild nyetableringskontroll enligt de sakkunnigas förslag bedömas efter omständigheterna i det särskilda fallet. Då nyetableringsavtalen alltid går ut på att ej godkända nya företagare skall avstängas från leverans av varor eller på annat sätt missgynnas, faller nyetableringsavtalen under de föreslagna presumtions-

reglerna. De sakkunniga har, utan att därigenom på förhand vilja binda näringsfrihetsnänmden, anfört vissa synpunkter på förhållandena inom särskilda branscher. I några fall anser de sakkunniga, att skäl kan anföras för att icke helt förbjuda nyetableringsregleringen. Detta anges sålunda vara fallet i fråga om mjölkhandelsbranschen och tidningsdistributionen. Beträffande bokhandeln, biografbranschen och annonsbyråväsendet har de sakkunniga icke ansett sig kunna göra något mera bestämt uttalande.

Reservanterna framhåller, att frågan om nyetableringskontrollen bör ses ur det allmännas synpunkt och ej endast ur konsumenternas. Att serviceyrkena tar för stor del av landets arbetskraft i anspråk har i andra sammanhang påtalats. Så många butiker bör därför ej inrättas, att butikspersonalen är sysslolös en stor del av arbetsdagen. Dylika synpunkter ligger bl. a. bakom tillkomsten av den statliga nyetableringskontrollen inom tobakshandeln. Reservanterna förklarar sig ej kunna inse, att samma metod, som staten använt sig av inom tobakshandeln, bör bedömas såsom otillåten och rent av samhällsskadlig, vid fall av icke-statlig nyetableringskontroll.

Argumentet att nyetableringskontrollen skulle underbygga och konservera prisbindningar finner reservanterna knappast övertygande. Konkurrensen mellan enskild och kooperativ handel är enligt deras mening en viktig faktor att räkna med. På andra områden, där denna konkurrens ej är utpräglad, råder ofta i stället en stark konkurrens mellan enskilda företag inbördes. Enligt reservanterna har de sakkunniga ej tillräckligt beaktat den spärr mot en alltför restriktiv nyetableringskontroll, som ligger redan däri, att leverantörerna vill sälja så mycket som möjligt. Då omsättningen per sysselsatt inom den enskilda handeln är väsentligt mindre än inom den kooperativa, är det naturligt, att både den enskilda detaljhandeln och deras leverantörer vill främja en utveckling, som stärker den enskilda handelns konkurrenskraft.

Herr Gillberg kan icke heller ansluta sig till de sakkunnigas slutsatser beträffande nyetableringskontrollen. Han erinrar om, att de konsumentkooperativa butikerna utlägges efter en omsorgsfull prövning. Enskild företagsamhet bör då också ha rättighet att med mindre hårt tillämpade metoder sörja för att dess butiksnät blir så ändamålsenligt som möjligt. Konkurrensen främjas näppeligen om rationaliseringssträvanden inom den enskilda handeln förbjuds.

Av de remissmyndigheter, som tillstyrker de sakkunnigas förslag, har endast Kooperativa förbundet berört den enskilda nyetableringskontrollen. Förbundet uttalar sin anslutning till de sakkunnigas uppfattning i denna fråga. Särskilt fästes uppmärksamheten på att det är den grövsta formen av diskriminering, nämligen leveransvägran, som är det viktigaste medlet att genomföra nyetableringskontrollen.

De organisationer, som avvisat de sakkunnigas förslag, har i allmänhet tagit uttryckligt avstånd också från deras uttalanden om den enskilda nyetableringskontrollen, i flertalet fall under anförande av synpunkter, liknande reservanternas.

De sakkunnigas främsta invändning mot den enskilda nyetableringskontrollen är, att denna stöder de prisbindningar, som berör detaljhandeln, och därigenom ger systemet en stadga, som knappast är gynnsam för konsumenterna. Invändningen förstärkes enligt deras uppfattning bl. a. därav, att det icke är säkert att kontrollen sänker de totala distributionskostnaderna eller ger handeln den ur konsumentsynpunkt lämpligaste strukturen.

Såsom jag tidigare anfört upptager departementsförslaget ett generellt förbud mot bruttopriser. Även i andra avseenden kommer den föreslagna lagen att öppna möjligheter till ingripande mot olika slag av prisbindningar. Härigenom försvagas otvivelaktigt i viss utsträckning det av de sakkunniga åberopade huvudskälet mot den enskilda nyetableringskontrollen. Även om tillbörlig hänsyn tages härtill, äger emellertid de invändningar, som kan anföras mot nyetableringskontrollen, en sådan styrka, att värdet av kontrollen ur allmän synpunkt i varje fall framstår såsom tvivelaktigt.

Härvidlag vill jag särskilt erinra om att nyetableringskontrollen förutsätter, att icke godkända nya företagare utsätts för en organiserad bojkott eller annan organiserad diskriminerande behandling från leverantörernas sida. I nyetableringskontrollen ligger tydligen ett sådant missgynnande av företagare, som avses i 6 § av departementsförslaget. Genom den konkurrensbegränsning, som kontrollen innebär, förhindras eller försvåras nya företagares näringsutövning. För min del är jag benägen att fästa större avseende vid just denna omständighet än vad de sakkunniga gjort.

Man kan vidare enligt min mening fråga, huruvida den enskilda handeln i konkurrens med andra företagsformer icke i första hand bör söka lita till de företräden, som dess särskilda egenart ger. Jag tänker då främst på de möjligheter till enskilda initiativ och till en rik variation av företagstyp och företagsledning, som är den enskilda handelns kännetecken och som ej i samma mån står centralt ledda storföretag till buds.

Reservanternas påpekanden beträffande den statliga nyetableringskontrollen inom tobakshandeln kan visserligen ej helt frånkännas betydelse. Det bör dock erinras att förhållandena inom denna bransch till följd av det statliga tobaksmonopolet är i viss mån särpräglade. I likhet med de sakkunniga vill jag också understryka, att nyetableringskontrollen här är förbunden med en visserligen icke formell men dock faktisk övervakning av priser och handelsmarginaler. Att genomföra en dylik permanent statlig övervakning inom de delar av handeln, där enskild nyetableringskontroll tillämpas, kan ej komma i fråga.

I samband med att statsmakterna år 1932 avböjt att införa legala kompetensvillkor betonade dåvarande departementschefen, att det för drivande av lönande näringsverksamhet inom de flesta verksamhetsgrenar och särskilt då handel och hantverk kommit att råda helt andra förutsättningar än vid tillkomsten av 1864 års näringsfrihetsförordning. Härtill anknöts ett uttalande av innehåll, att det därför icke vore riktigt att fortfarande i detalj ge näringsfriheten samma innebörd, som begreppet hade vid förordningens tillkomst. Jag delar denna uppfattning. Emellertid ligger enligt min mening

icke häri, att de hinder för enskilda personers näringsutövning, som den enskilda nyetableringskontrollen innebär, utan vidare är berättigade och befogade. Huruvida nyetableringskontrollen är att anse såsom ur allmän synpunkt tillbörlig eller ej förutsätter därför i fråga om varje nyetableringsreglering en avvägning mellan å ena sidan det allmänna intresset av att rätten till fri näringsutövning såvitt möjligt upprätthålles och å andra sidan de skäl för ett avsteg från principen, som kan finnas på grund av förhållandena inom det särskilda området.

Till stöd för den enskilda nyetableringskontrollen har stundom anförts att denna utväg rekommenderats av statsmakterna. Såsom grund härför har åberopats ett uttalande av dåvarande departementschefen i anslutning till den år 1932 ifrågasatta lagstiftningen om legala kompetensvillkor. Med anledning av en del yttranden om att detaljhandelns och hantverkets män borde kunna genom sina organisationer, genom samarbete och inbördes överenskommelser, av egen kraft förverkliga det mål, för vars uppnående lagstiftningens ingripande påfordrats, hade departementschefen nämligen anfört, att på denna väg betydande resultat borde kunna nås. Emellertid finner jag för min del, att uttalandet ej bör ges den vidsträckta tolkning, som jag nyss berörde. I sakens natur ligger, att överenskommelser av den art, som här avses, icke bör vara sådana, att de på ett otillbörligt sätt går ut över tredje mans rätt till näringsutövning.

Det allmänna argumentet att nyetableringskontroll erfordras för en rationell utveckling av en bransch eller för att stärka den enskilda handelns ställning gentemot andra företagsformer, finner jag i varje fall ej vara ägnat att ge övervikt åt skälen för enskild nyetableringskontroll. Det måste därutöver fordras ytterligare omständigheter, som i det föreliggande fallet ger särskild tyngd åt motivet för kontrollen. Ett sådant skäl utgör den omständigheten, att det förebringas utredning om att nyetableringsregleringen medför en sådan rationalisering inom branschen, att distributionskostnaderna sänkes och att en väsentlig del av rationaliseringsvinsten kommer konsumenterna tillgodo. Också andra skäl kan naturligen tänkas föreligga, som kan göra det befogat att låta intresset av enskild nyetableringskontroll väga över. Att närmare utforma de riktlinjer, som därvidlag skall gälla, bör emellertid få ankomma på näringsfrihetsrådet. Jag finner därför icke anledning att i vidare mån än jag nu gjort söka antyda hållpunkter för prövningen eller närmare ingå på förhållandena i särskilda fall eller inom olika branscher.

Befinnes omständigheterna i ett visst fall vara sådana, att en nyetableringsreglering icke framstår såsom olämplig, bör naturligen kontrollen utövas på ett tillfredsställande sätt. Av de sakkunniga har i detta hänseende framhållits, att risken för skadlig verkan är särskilt stor, då konkurrenter till de etableringssökande medverkar i prövningsorganen. Om de angivna företagarnas inflytande på besluten blir starkt begränsat och anordningarna i övrigt är tillfredsställande, finner jag dock icke något avgörande hinder ligga däri. Branschmännen representerar dock en sakkunskap rörande

frågorna, som det kan te sig konstlat att helt hålla utanför prövningsorganets överläggningar. En självklar fordran anser jag vara, att ordföranden i en prövningsnämnd har en opartisk och oberoende ställning.

7. *Internationell konkurrensbegränsning.*

Betänkandet.

Konkurrensbegränsning medför i många fall verkningar, som sträcker sig utöver de nationella gränserna. Vissa härav föranledda problem har upptagits till särskild behandling av de sakkunniga.

Av naturliga skäl är endast sådan konkurrensbegränsning, som påverkar förhållandena inom vårt land, av omedelbar betydelse för det syfte den föreslagna lagstiftningen vill fullfölja. En förutsättning för ingripande mot skadlig verkan av konkurrensbegränsning har därför för normala fall i de sakkunnigas förslag angivits vara, att den skadliga verkan gör sig gällande här i riket. De sakkunniga erinrar om att motsvarande begränsning återfinnes även i 1946 års lag och att registreringsplikt enligt denna lag sålunda icke föreligger i fråga om konkurrensbegränsande avtal, som endast berör exportmarknaden. Emellertid har de sakkunniga funnit erforderligt att i vissa fall ge de svenska myndigheterna möjlighet att ingripa mot konkurrensbegränsning, som genomföres av svenska företagare eller under medverkan av svenska företagare och som föranleder skadliga verkningar utom vårt land. De sakkunniga anför härom:

Frågan om internationell samverkan för att undanröja restriktiva affärsmetoder på världsmarknaden har aktualiserats särskilt genom diskussion om den s. k. Havanastadgan, som 1950 års riksdag befullmäktigat Kungl. Maj:t att för Sveriges del ratificera. Såsom framhållits av 1947 års kommitterade för utrikeshandelsfrågor, torde visserligen frågan om en lagstiftning ägnad att ge offentliga organ befogenhet att vidtaga åtgärder enligt denna överenskommelse icke omedelbart bli aktuell i och med att en eventuell svensk ratifikation kommer till stånd. Men om av andra skäl en lagstiftning mot skadlig konkurrensbegränsning kommer till stånd, synes det likväl — om Havanastadgan erhåller svensk ratifikation — vara motiverat att i det sammanhanget även möjliggöra åtgärder avseende sådan konkurrensbegränsning på utländsk marknad, som kan ha tillkommit under medverkan av svenska parter.

Åtgärder i dylika fall synas dock icke böra komma till stånd på samma sätt som vid konkurrensbegränsning på den svenska marknaden. Det synes nämligen angeläget, att fall avseende utlandet endast tagas upp till behandling, om Kungl. Maj:t härom särskilt förordnar. De sakkunniga föreställa sig, att vid sådant initiativ särskild hänsyn tages till i vad mån man från svensk sida kan påräkna reciprocitet genom att även sådana internationella konkurrensbegränsningar, som verka till skada för vårt land, bli undanröjda.

I fråga om sådan konkurrensbegränsning, som väl rör förhållandena i Sverige men som äger rum under medverkan av utländska företagare, har nyetableringssakkunniga icke funnit anledning föreslå några särskilda föreskrifter. Emellertid har de sakkunniga i anslutning till sin redogörelse för

den elektriska branschen givit uttryck åt sin allmänna uppfattning angående bedömningen av internationella avtal mellan svenska företag och deras utländska konkurrenter om prisskydd på hemmamarknaden. De sakkunniga förklarar sig dela elbranschkommitténs uppfattning, att dylika avtal i allmänhet måste anses såsom ur samhällelig synpunkt olämpliga. Då elbranschkommittén uttalat att avtal av detta slag i varje fall borde modifieras, så att de fick en klar antidumpingkaraktär, ifrågasätter de sakkunniga, om ett dylikt undantag ej går något för långt. En förutsättning för att man skulle lämna avtal av här ifrågavarande art utan åtgärd, bör enligt de sakkunniga i stället vara, att avtalen utformats på sådant sätt, att de varken allmänt förhindrar eller försvårar import till Sverige eller hindrar en utländsk leverantör, som på den egna marknaden säljer till lägre priser än motsvarande svenska tillverkare tar ut på svensk marknad, att vid försäljning gå ned ända till de priser (plus frakt och andra kostnader), som han får i det egna landet.

De sakkunniga upplyser vidare, att från industrihåll anförts, att en sådan prissamverkan, som överenskommits i avtal om ömsesidigt hemmamarknadsskydd, mången gång kan vara en förutsättning för ett utbyte av tekniska erfarenheter och rön. I allmänhet bör ett dylikt argument för prissamarbete enligt de sakkunnigas mening icke tillmätas avgörande vikt.

Ur en annan synpunkt diskuterar de sakkunniga internationella konkurrensbegränsande avtal i samband med en redogörelse för de konkurrensbegränsningar, som förefinnas inom pappersindustrien. Den fråga, som här ställes, är huruvida ett ingripande mot konkurrensbegränsning på den svenska hemmamarknaden eller mot ett ömsesidigt nordiskt hemmamarknadsskydd bör underlåtas därför, att konkurrensbegränsningen eller hemmamarknadsskyddet helt eller delvis utgör en förutsättning för ett konkurrensbegränsande samarbete på exportmarknaden, som av företagen bedömes såsom gynnsamt för de svenska exportintressena. De sakkunniga framhåller, att frågeställningen inbegriper en rad synnerligen komplicerade och svårbedömbara problem, som knappast ligger inom ramen för deras utredningsuppdrag. En närmare värdering av det samarbete, som förekommer på exportmarknaden, förutsätter sålunda en avvägning mellan olika verkningar i detta hänseende på kortare och längre sikt. Argumentet, att ett ömsesidigt nordiskt hemmamarknadsskydd jämte andra konkurrensbegränsningar berörande den svenska marknaden är nödvändiga för ett samarbete på exportmarknaden, har ett alldeles för ovisst värde för att kunna tillmätas avgörande betydelse vid bedömningen av de konkurrenshinder, som avser hemmamarknaden. Det förefaller sålunda, anför de sakkunniga, som om det i regel skulle vara att föredraga att bedöma dessa konkurrenshinder uteslutande från synpunkten av deras verkningar på den svenska marknaden.

Varken *reservanterna* eller *herr Gillberg* har berört här ifrågavarande spörsmål.

Remissyttrandena.

Svea hovrätt anmärker att det kan bli svårt för svensk myndighet att avgöra, huruvida samhällsskadlig verkan av det slag som angivits i lagförslaget uppstått utom riket.

Sveriges allmänna exportförening anför i anslutning till förslaget om att ingripande i vissa fall skall kunna ske mot konkurrensbegränsning med skadlig verkan utom riket:

Vad beträffar Havanastadgan och 1948 års svensk-amerikanska överenskommelse om ekonomiskt samarbete må erinras om, att de däri angivna bestämmelserna om restriktiva affärsmetoder utformats i syfte att avskaffa konkurrensbegränsande åtgärder inom det enskilda affärslivet samtidigt som anstalter förutsättas bliva vidtagna för att undanröja handelshinder av statlig karaktär. Den bakomliggande tanken är uppenbarligen att ett intimt samband består mellan å ena sidan de statliga och å andra de enskilda regleringarna på utrikeshandelns område. Ett avskaffande av de senare med samtidigt bibehållande av det nuvarande systemet med genomgripande statliga regleringar skulle säkerligen medföra svåröverskådliga skadeverkningar för den internationella handeln. Föreningen anser det betydelsefullt att detta samband mellan statliga och enskilda regleringar vinner tillbörligt beaktande.

Föreningen erinrar i detta sammanhang vidare om de regionala integrationsplaner, som på det internationella området är aktuella, bl. a. Schumanplanen. Verkningarna av dylika mellanstatliga åtgärder finner föreningen uppenbarligen kunna bli av mycket mera genomgripande art än någonsin de privata konkurrensbegränsningarna. Det synes därför föreningen vara en angelägen uppgift för det allmänna att noggrant följa utvecklingen på detta område och att upptaga förhandlingar eller på annat sätt söka lindra verkningarna för Sverige av den diskriminering, som synes bli följden av de åsyftade integreringarna. Föreningen framhåller att vad sålunda anförts icke tar sikte på det för närvarande inom OEEC bedrivna förberedande arbetet på en mera allmän integrering inom branscher, vilket i första hand syftar till att avskaffa de statliga hindren för det internationella varuutbytet. Det ligger enligt föreningens uppfattning i Sveriges intresse att även i fortsättningen medverka i detta samarbete, som utan tvivel verkar i en konkurrensbefrämjande riktning.

Den föreslagna rätten att i vissa fall ingripa mot skadlig verkan finner exportföreningen av de sakkunnigas uttalanden att döma vara avsedd allenast såsom en beredskapsåtgärd, för den händelse Sverige skulle komma att ratificera Havanastadgan. I anslutning härtill anföres:

Föreningen anser att utredningens försiktiga inställning till spörsmålen rörande konkurrensbegränsningar på exportområdet är väl motiverad. Ett ståndpunktstagande i motsatt riktning skulle lätteligen kunna leda till en allvarlig rubbning av en av de viktigaste förutsättningarna för en framgångsrik utrikeshandel, nämligen möjligheten att fritt operera på utlandsmarknaderna med utnyttjande av alla där allmänt tillämpade affärsmetoder.

Sveriges redareförening fäster uppmärksamhet vid de svårigheter, som föranledes av att åtgärder endast kan företagas gentemot de svenska parterna i fråga om sådana konkurrensbegränsande avtal, i vilka deltager såväl svenska som utländska företag. Föreningen framhåller den särskilda betydelsen härav för sjöfartsnäringen.

Statens handels- och industrikommission har uppmärksammat samma problem och anför:

Med internationella förhållanden samanhängande skadeverkningar torde mera sällan kunna motverkas genom enbart förelägganden, som av svenska myndigheter utfärdas gentemot inhemska företagare. I sådana fall torde i allmänhet erfordras mera direkt verkande åtgärder av de slag, som förutsattes i förarbetena till 1946 års lag, exempelvis tulländringar, stödjande av konkurrensvilliga företag eller igångsättande av konkurrerande statliga företag. Dylika genomgripande åtgärder måste uppenbarligen föregås av omsorgsfulla utredningar angående arten och omfattningen av de i de särskilda fallen förekommande konkurrensbegränsningarna.

I anslutning till de sakkunnigas uttalanden angående behandlingen av s. k. dumpingavtal anför *Sveriges allmänna exportförening:*

Föreningen vill i detta sammanhang understryka, att sådana avtal, som syfta till förhindrande av dumping, utgöra ett betydelsefullt led i utrikeshandelns självsanering och därför givetvis icke böra göras till föremål för ingripande. Föreningen vill vidare erinra om att överenskommelser mellan företag i olika länder rörande skydd för hemmamarknad ej sällan utgöra en nödvändig förutsättning för en framgångsrik verksamhet på exportfältet.

Till de sakkunnigas uttalanden om förhållandet mellan avtal, som avser exportmarknaden, och konkurrensbegränsningar på hemmamarknaden, anför exportföreningen vidare:

I gällande, bl. a. Sverige omfattande, internationella avtalskomplex på pappersområdet ingå även vissa överenskommelser syftande till skydd av respektive hemmamarknader. Av betänkandet synes framgå, att utredningen anser att dessa överenskommelser böra behandlas såsom fristående från dem, som syfta till en reglering av de egentliga exportmarknaderna. — Ett sådant betraktelsesätt förefaller föreningen icke realistiskt, enär på detta område skyddet av hemmamarknaden i själva verket torde utgöra en oundgänglig förutsättning för upprätthållandet av ett framgångrikt samarbete på exportmarknaderna.

Departementschefen.

Vid bedömningen av de olika slags konkurrensbegränsningar, som behandlats i tidigare avsnitt, har i första hand rent svenska förhållanden beaktats. Det ligger emellertid i sakens natur, att en konkurrensbegränsning ofta har en internationell anknytning i ett eller annat avseende. Sålunda kan en utländsk företagare eller en grupp utländska företagare utan samverkan med svenska näringsutövare genomföra konkurrensbegränsningar på den svenska

marknaden. Ett praktiskt exempel är att en utländsk leverantör bestämmer ett minimipris eller ett fast bruttopris på en vara som han utan mellanhand tillhandahåller detaljhandlare i Sverige. I dylikt fall kan de svenska myndigheterna icke ingripa med stöd av den tilltänkta lagstiftningen, eftersom utlänningen icke nås av bestämmelsen om straff för överträdelse av bruttoprisförbudet. Detsamma gäller utländska anbudskarteller. Icke heller kan förhandling inför näringsfrihetsrådet upptagas med utländska företagare beträffande övriga konkurrensbegränsningar. Endast genom internationella överenskommelser torde det vara möjligt att förhindra skadlig verkan inom Sverige av sådana konkurrensbegränsningar, som genomförs av utlänningar.

Omvänt kan emellertid förekomma att en svensk företagare eller en grupp svenska företagare genomför konkurrensbegränsningar på en utländsk marknad. Enighet torde råda därom, att svenska myndigheter i första hand saknar anledning att ingripa mot konkurrensbegränsningar, vars skadliga verkan icke framträder här i riket. Enligt sakkunnigförslaget är också huvudregeln, att lagen icke skall tillämpas på konkurrensbegränsningar som avser endast exportmarknaden. De sakkunniga har emellertid beaktat det internationella samarbete, som efter andra världskrigets slut inletts i syfte att undanröja konkurrensbegränsningar på världsmarknaden. Med hänsyn härtill har man funnit att — därest lagstiftning mot skadlig konkurrensbegränsning inom landet kommer till stånd — samma lagstiftning i och för sig bör möjliggöra offentligt ingripande också mot konkurrensbegränsning som avser utlandet. Enligt de sakkunnigas mening är emellertid denna fråga av så ömtålig natur, att ingripandet bör få ske först sedan Kungl. Maj:t givit sitt tillstånd. Vidare förordas en uttrycklig bestämmelse, att tillstånd må lämnas endast i den mån så påkallas av hänsyn till överenskommelse med främmande makt (4 § 2 mom. sakkunnigförslaget).

Det internationella samarbetet på detta område torde ännu icke hunnit så långt, att lagstiftningsåtgärder erfordras för vårt lands deltagande däri. Den s. k. Havanastadgan, som innehåller bestämmelser i ämnet, synes sålunda ej komma att träda i kraft. Det oaktat finner jag i likhet med de sakkunniga mest ändamålsenligt att så utforma den nu tilltänkta lagen, att svenska myndigheter under vissa förutsättningar har möjlighet ingripa även mot konkurrensbegränsningar med skadlig verkan endast i utlandet. Samarbetet kan nämligen utveckla sig därhän, att sådana lagbestämmelser i en framtid blir nödvändiga. En av Förenta Nationernas ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) tillsatt specialkommitté arbetar sålunda med problemet. Även ett mera begränsat samarbete med vissa stater torde kunna komma i fråga.

Beträffande den närmare utformningen av denna del av lagstiftningen är det till en början uppenbart att det ej kan bli tal om längre gående ingripanden på exportmarknaden än på den inhemska marknaden. Tvärtom bör reglerna för utlandsfallen enligt min mening göras mindre vidsträckta än de för hemmamarknaden gällande. Sålunda bör lagen icke stadga straff för

den svenske företagare som vid varuleveranser till utlandet bestämmer minimipriser eller fasta bruttopriser eller som med andra företagare sluter anbudskarteller rörande försäljning av förnödenheter eller utförande av tjänst i utlandet. Härav följer att endast förhandling kan ifrågakomma, då det gäller att undanröja skadlig verkan utom riket. De sakkunnigas tanke att Kungl. Maj:ts tillstånd bör inhämtas innan förhandling upptages synes mig riktig. Förhandling bör icke äga rum i annat fall än då det erfordras av hänsyn till överenskommelse med främmande makt. Härvidlag torde ömsesidighetssynpunkter spela in. Ett stadgande av angiven innebörd har upptagits i 5 § andra stycket av departementsförslaget.

Det kan också inträffa att svenska näringsidkare vidtager konkurrensbegränsande åtgärder, berörande såväl den inhemska som den utländska marknaden. Därest lagen får den av mig föreslagna utformningen, kommer då olika bestämmelser att gälla. Ingripande mot de åtgärder som avser exportmarknaden kan nämligen, såsom framgår av den nyss lämnade redogörelsen, ske endast i form av förhandling och först efter Kungl. Maj:ts tillstånd. Däremot blir lagstiftningen i sin helhet tillämplig på de åtgärder, som avser den svenska marknaden och medför skadlig verkan här i riket. Det bör dock understrykas att bedömningen av frågan, huruvida sådan verkan föreligger eller ej, här kan bli vanskligare än då det gäller konkurrensbegränsningar som berör enbart hemmamarknaden. Såsom de sakkunniga antytt kan nämligen den invändningen från näringslivets sida förväntas, att upprätthållandet av en konkurrensbegränsning på den svenska marknaden utgör en nödvändig förutsättning för ett verksamt och för landet i dess helhet gagneligt samarbete på exportmarknaden. Det skall icke förnekas, att sådana synpunkter kan förtjäna beaktande. Enligt min mening bör dock näringsfrihetsrådet vid bedömningen av dylika frågor iakttaga försiktighet.

Slutligen förekommer ej så sällan att svenska och utländska företagare eller grupper av företagare inom viss näringsgren sluter avtal med konkurrensbegränsande verkningar i såväl hemlandet som utlandet. I likhet med de sakkunniga finner jag tillräcklig anledning ej föreligga att skapa särskilda lagregler för sådana fall. Härav följer att de svenska myndigheterna kan ingripa mot de inhemska företagarna i den ordning som nyss angivits. Såsom de sakkunniga betonat framträder också här svårigheter vid bedömningen av frågan, huruvida en konkurrensbegränsning är samhällsskadlig eller ej. Stundom åberopas från svenska företagares sida att de tvingas ansluta sig till internationella avtal, som har konkurrensbegränsande verkningar även här i riket, för att över huvud taget kunna hävda sig på världsmarknaden. Onekligen blir det en grannlaga uppgift för näringsfrihetsrådet att pröva, huruvida ett sådant avtal kan anses vara så skadligt för vårt land att de svenska företagarna bör frånträda avtalet. Enligt min mening måste prövningen ske efter friare linjer än eljest. Den omständigheten, att konkurrensbegränsningen — sedd som en isolerad företeelse — anses medföra skadlig verkan, bör ej i detta fall få bli enbart avgörande. Vid präv-

ningen kan nämligen framkomma att skadan skulle bli betydligt allvarligare för vårt land, om de svenska företagarna lämnade det internationella samarbetet.

Emellanåt anföres från näringslivets sida att en internationell överenskommelse av konkurrensbegränsande art är nödvändig för att hindra s. k. dumping. Enligt min mening är det all anledning att noggrant granska en sådan överenskommelse, innan den lämnas utan åtgärd. Såsom de sakkunniga framhållit bör de svenska parterna frånträda en överenskommelse härutinnan, om den omöjliggör eller försvårar import till Sverige eller hindrar en utländsk leverantör att vid försäljning på den svenska marknaden tillämpa samma priser som i hemlandet med skäligt tillägg för frakt och andra kostnader. Någon gång angives som skäl för ett internationellt avtal om prissamverkan, att detta underlättar utbyte av tekniska erfarenheter o. d. I likhet med de sakkunniga anser jag, att sådana skäl icke bör tillmätas avgörande betydelse.

Sammanfattningsvis må framhållas att målet bör vara att även på detta område upprätthålla en så fri konkurrens som möjligt. Det skall dock erkännas att det här är svårare än eljest att följa principen. Inom åtskilliga viktiga näringsgrenar behärskas nämligen världsmarknaden av internationella karteller. Härtill kommer de konkurrensbegränsade åtgärder som i olika hänseenden genomföres av olika stater. Det ligger i sakens natur, att det för ett land av Sveriges storlek är svårt att ensamt undanröja eller mildra de skadliga verkningar, som dessa förhållanden kan medföra för vårt land.

c) Offentliga regleringar med konkurrensbegränsande verkningar.

Betänkandet.

Konkurrensbegränsning åstadkommes — framhåller de sakkunniga — i många fall genom särskilda statliga regleringar. Stundom är syftet med dylika regleringar direkt inriktat på att av särskilda skäl begränsa konkurrensen inom ett visst område. I andra fall är syftet att tillgodose sociala, polisiära, sanitära eller andra liknande intressen, därvid konkurrensbegränsning uppkommer såsom en ibland förutsedd och godtagen men i andra fall oförutsedd eller obeaktad följd. I vissa fall kan en dylik statlig reglering utnyttjas såsom underlag för privata konkurrensbegränsningar eller förstärka verkningarna av sådana. Angående de problem, som uppstår i samband härmed, anför de sakkunniga:

Såsom framgått av hela den föregående diskussionen avser lagstiftningen sådan konkurrensbegränsning, som åstadkommes av en eller flera *företagare*. Som företagare räknas härvid även statliga och kommunala företag, t. ex. affärsdrivande verk och stats- eller kommunalägda bolag. Däremot riktar sig lagstiftningen icke mot av offentliga organ genomförda regleringar inom näringslivet, t. ex. sådana som genomförts av säkerhetsskäl eller av hygieniska skäl eller en sådan nyetableringsreglering, som åstadkommits exempelvis inom tobakshandeln, oavsett att den offentliga regleringen medför en konkurrensbegränsning. Uppenbart är sålunda att sådan

konkurrensbegränsning inom näringslivet, som är det direkta och avsedda resultatet av offentliga regleringar eller som är en ofrånkomlig och vid regleringens genomförande beaktad följd av densamma, icke kan betraktas såsom skadlig i lagens mening. Däremot bör sådan konkurrensbegränsning, som har karaktär av indirekt och icke avsedd och i alla händelser icke ofrånkomlig följd av en offentlig reglering, kunna upptagas till behandling inom näringsfrihetsnämnden. Detta gäller t. ex. om en konkurrensbegränsning, som ursprungligen beror på vissa statliga skyddsföreskrifter, drivs längre, än vad som för ifrågavarande ändamål varit avsett och är erforderligt, eller om den utnyttjas på olämpligt sätt. Såsom redan framhållits, kan det i vissa fall visa sig lämpligt, att näringsfrihetsnämnden upptar en förhandling med sådana offentliga organ, som svara för en viss reglering eller övervaka tillämpningen av säkerhetsföreskrifter. I sista hand kan näringsfrihetsnämnden hänvända sig till Kungl. Maj:t.

För att förtydliga vad här anförts kan det vara lämpligt att hänvisa till jordbruksregleringen. Inom denna spelar jordbrukskooperationen en betydande roll. Den har sålunda fått sig anförtrodd en väsentlig del av det administrativa arbetet med tillämpningen av denna offentliga reglering. I den mån som jordbrukskooperationen arbetar enligt riktlinjer, som sålunda erhållit statsmakternas stöd, kan den därför icke göras till föremål för någon åtgärd från näringsfrihetsnämndens sida. Sålunda kunna t. ex. vissa regionala konkurrensbegränsande avtal mellan jordbrukskooperativa företag, vilka ingå såsom ett väsentligt led i organisationernas marknadsreglering, icke göras till föremål för åtgärd av näringsfrihetsnämnden. Såsom ett exempel härpå kan anföras en regional konkurrensbegränsning i fråga om kött och fläsk genomförd av jordbrukarnas slakteriorganisation. Den statligt bestämda slaktdjursregleringen avser nämligen bl. a. att trygga tillförseln av kött och fläsk till de s. k. underskottsområdena (Stockholms- och Göteborgs-marknaderna samt större delen av Norrland). Denna uppgift ombesörjes väsentligen av Sveriges slakteriförbund i samråd med slakteriföreningarna. Kött och fläsk tillföres underskottsområdena från slakteriföreningar i överskottsområden via slakteriförbundet. Om slakteriföreningarna alldeles oreglerat skulle sälja kött och fläsk på varandras lokala marknader, anses svårigheter kunna uppstå för slakteriförbundet att ombesörja den förutnämnda interregionala tillförselutjämningen. Om emellertid jordbrukskooperativa företag skulle genomföra konkurrensbegränsningar, som gå längre än vad statsmakterna räknat med vid utformandet av jordbruksregleringen, skall ett sådant förfarande kunna bli föremål för åtgärd enligt här föreslagen lagstiftning. En regional konkurrensbegränsning i fråga om försäljningen av charkuterivaror skulle sålunda otvivelaktigt kunna föranleda ett övervägande om ingripande från näringsfrihetsnämndens sida eftersom problemet bör ställa sig annorlunda än i fråga om produktion av kött och fläsk, i det att en sådan konkurrensbegränsning ej utgör ett väsentligt led i den statliga regleringen på slaktmarknaden. Detsamma gäller om jordbrukskooperationen söker utnyttja sin maktställning såsom leverantör av livsmedel till att gynna egna distributionsföretag på bekostnad av andra företag i distributionsledet.

Vad nu sagts utgör naturligen icke hinder för en fullständig registrering av alla enskilda konkurrensbegränsande avtal även på sådana områden av näringslivet, där en statlig reglering har genomförts i ett eller annat hänseende, och ej heller för utförande av särskild undersökning genom monopolutredningsbyrån på sådana områden.

Angående den särskilda ställning, som patenten intager, anför de sakkunniga:

Den föreslagna lagen är icke avsedd att medföra någon inskränkning i patenträtten; någon erinran härom har icke ansetts erforderlig i lagtexten. Ett patent är i sig självt ett tidsbegränsat monopol, men detta har också statsmakterna avsett. Motiveringen till detta monopol är att det skall skapas möjlighet till ekonomiskt vederlag för uppfinnarverksamhet och teknisk utveckling. En uppfinnare bör sålunda i enlighet med patentlagstiftningen ha möjlighet att själv utnyttja sin patenträtt liksom att sälja den till annan även mot exklusivvillkor. Om emellertid en patenträtt utnyttjas för att framtvinga annan konkurrensbegränsning — t. ex. om patentinnehavaren ger föreskrift om att återförsäljare skall uttaga visst pris eller ställer patent till förfogande mot löfte att annan part utövar konkurrensbegränsning, som icke äger omedelbart samband med patenträtten — bör frågan kunna upptagas i enlighet med den här föreslagna lagen.

Om detta förslag antages av statsmakterna och sålunda blir praktiskt tillämpat, kan det emellertid komma att visa sig, att patenträtten utnyttjas för konkurrensbegränsningar i vidare mån än vad som förekommit hittills — beroende på att man då icke längre har samma fria alternativ som under nuvarande förhållanden att sluta kartellavtal och andra konkurrensbegränsande överenskommelser. Om så skulle bli fallet kan det i framtiden bli anledning att upptaga frågan till omprövning, t. ex. vad gäller problemet om utsträckt rätt till tvångslicens. Innan någon praktisk erfarenhet om lagens verkningssätt vunnits, synes det dock — ur de synpunkter de sakkunniga funnit värda beaktande — icke vara erforderligt att närmare ingå på detta spörsmål.

Reservanterna.

Reservanterna har i detta sammanhang begränsat sig till att behandla frågan om jordbrukets förhållanden. De åberopar de särskilda produktionsbetingelser, som råder på jordbruksområdet, och de särskilda förutsättningar, som gäller ifråga om jordbruksprodukternas uppsamling och förädling. Det framhålles att beträffande dessa produkter läget ur samhällelig kontrollsynpunkt är helt annorlunda än för övriga produktgrupper. Genom inrättandet av statens jordbruksnämnd har nämligen ett statligt organ med prisreglerande verkan på jordbrukets område kommit till stånd. Denna reglering är bl. a. avsedd att för jordbrukets del beakta sådana företeelser, mot vilka den av de sakkunniga föreslagna lagstiftningen avser att bringa skydd. Svårigheten vid behandlingen av de problem, jordbruksföreningarna i detta sammanhang erbjuder, ligger däri, att dessa föreningar i största utsträckning är ett led i den statliga jordbrukspolitiken. De fyller offentligrättsliga funktioner vid sidan av de rent privaträttsliga. Gränsdragningen mellan dessa funktioner erbjuder emellertid hart när oöverstigliga svårigheter. Reservanterna finner på grund härav icke sådana förhållanden föreligga inom jordbruket, att den ifrågasatta lagstiftningen för närvarande är av behovet påkallad för denna näring eller dess organisationer.

Herr Gillbergs yttrande.

Herr Gillberg understryker, att från den föreslagna lagstiftningen undantagits sådan konkurrensbegränsning, som sker via statliga monopolföretag eller eljest genom statliga regleringar. Inom tobaksbranschen upprätthåller staten konkurrensbegränsande anordningar såsom nyetableringskontroll och bruttoprissystem, vilka, när de organiseras av enskilda företagare, betraktats som synnerligen förkastliga. Inom ramen av jordbruksregleringen finns med statsmakternas goda minne en konkurrensbegränsning av högst betydande mått. Herr Gillberg anser att det av rent praktiska skäl måste vara omöjligt för statsmakterna att i detalj kontrollera verkningarna av denna konkurrensbegränsning, vars tillämpning överlåtits åt jordbrukarna och deras organisationer. De sakkunnigas ståndpunkt, att den föreslagna lagstiftningen icke skall beröra statliga regleringsåtgärder som sådana, men att det däremot skall vara möjligt att ingripa, därest dessa utnyttjas så, att en av statsmakterna icke avsedd konkurrensbegränsning kommer till stånd, finner han icke i och för sig orimlig. Emellertid ligger det i sakens natur, att åtskilliga tillämpningssvårigheter måste följa av en sådan gränsdragning.

Herr Gillberg anför i anslutning härtill:

Under åberopande av vad som här anförts beträffande tobaksbranschen och den statliga jordbruksregleringen, finnes anledning framhäva den mycket egendomliga situation, som följer därav, att staten på vissa områden själv medverkar till uppkomsten av konkurrensbegränsning, medan för andra områden lagbestämmelser skulle tillämpas med förbud mot i och för sig mycket mindre ingripande konkurrensbegränsning. En sådan differentiering torde i längden knappast vara hållbar. Konsekvensen måste bli, *antingen* att sådan konkurrensbegränsning, som tillkommit med statsmaktens medgivande, väsentligt uppmjukas för att icke strida emot de krav, som statsmakten i övrigt uppställer, *eller* också att dessa krav avpassas så, att skillnaden mellan vad staten själv gör och vad den fordrar av andra icke blir alltför uppseendeväckande.

Remissyttrandena.

Vad till en början angår den statliga jordbruksregleringen förklarar *kommerskollegium* sig dela de sakkunnigas uppfattning i fråga om behandlingen av de avgränsnings- och bedömningsspörsmål denna ger anledning till.

Även *Kooperativa förbundet* ansluter sig till de av de sakkunniga i detta hänseende föreslagna riktlinjerna. Förbundet anför:

Jordbrukets allmänna marknadsförutsättningar och ställning i folkförsörjningspolitiken innebära ett element av monopolställning. Medan konsumenterna kunna ingripa mot företag inom industrien, som ha monopolställning, är det på grund av jordbrukets allmänna produktionsbetingelser omöjligt för dem att upprätta egna företag av någon som helst betydande omfattning inom själva jordbruksproduktionen. Jordbrukets ställning inom folkförsörjningen har utformats genom avgöranden av riksdag och regering. Dessa beslut innebära, att jordbruket är i allt väsentligt avskärmat från konkurrens från utlandet. Så mycket mera är det då i konsumenternas och

det allmännas intresse, att denna särställning inom näringslivet icke utnyttjas för privata konkurrensbegränsningar vilka icke skulle kunna komma till stånd utan föregående statliga regleringar på närgränsande områden eller stadier av produktion och marknadsföring. Det är därför i hög grad önskvärt att, såsom även de sakkunniga framhålla, också offentliga regleringar inom jordbruket, särskilt på distributionens område, ställas inom lagens tillämpningsområde och kunna bli föremål för omprövning, där de utnyttjas på olämpligt och icke avsett sätt.

Sveriges köpmannaförbund uttalar likaledes på denna punkt en uppfattning, som synes nära ansluta sig till de sakkunnigas förslag. Förbundet yttrar:

I den mån på kooperativ grund uppbyggda sammanslutningar inom jordbruket handha den offentliga jordbruksregleringens administration och således i denna egenskap fullgöra offentligträttsliga funktioner, uppstå svårigheter att underställa dem den specifika kontroll, som avses i det framlagda lagförslaget. I de fall, där dessa sammanslutningars avtal visa sig icke vara betingade av den statliga regleringen, böra de emellertid enligt förbundets mening behandlas i samma ordning som eljest jämförliga avtal.

Ett uttryckligt stadgande om undantag för sådana företag, som är i särskild ordning underkastade effektiv statlig övervakning i de hänseenden, som avses med den föreslagna lagstiftningen, föreslås av *statens jordbruksnämnd*, som anför:

Det synes uppenbart, att från tillämpningen böra undantagas sådana centrala import- och exportföreningar, som i enlighet med 1947 års riksdagsbeslut eller andra av statsmakterna givna direktiv, bildats i samband med jordbruksregleringen (t. ex. Sveriges export- och importförening för ägg, förening u. p. a., och Svensk kötthandel, förening u. p. a.). Vidare böra undantagas Svenska spannmålsaktiebolaget och Svenska sockerfabriksaktiebolaget. Såsom i motiven utsagts bör vidare jordbrukskooperativa föreningars verksamhet, i den mån denna är ett led i jordbruksregleringen eller utövas i enlighet med riktlinjer, som erhållit statsmakternas stöd, icke omfattas av lagstiftningen. Detsamma gäller föreningar, som bildats i anslutning till prisregleringen inom fiskets område. Alla dessa företag äro underkastade offentlig kontroll. Det kan ifrågasättas, om icke genom ett uttryckligt stadgande i lagtexten generellt undantag borde göras för företag av sådan art även som för företag, vilkas rörelse eljest är föremål för effektiv, statlig övervakning, dock givetvis endast i den mån företagens verksamhet övervakas i de hänseenden, som avses med den nu föreslagna lagstiftningen. Jordbruksnämnden förordar, att i lagtexten införes ett stadgande med nu angiven innebörd. Ett sådant stadgande torde visserligen komma att medföra gränsdragningssvårigheter, exempelvis i fråga om de jordbrukskooperativa föreningarna, vilka även utöva verksamhet som bör falla under lagstiftningen.

Flera organisationer bestrider, att den statliga jordbruksregleringen utgör giltig anledning till särbehandling av jordbruksnäringen.

Handelskammaren i Gävle anför i detta hänseende:

Man utgår från det felaktiga antagandet, att en föreningsrörelse av här avsedd typ är nödvändig för tillämpningen av 1947 års riksdagsbeslut i fråga om den framtida jordbrukspolitiken. Så är emellertid icke fallet. Förhållandet är ju det, att statsmakterna i syfte att tillförsäkra jordbruket sådan ersättning för sina alster, att produktionen hålles uppe i behövlig om-

fattning, träffa överenskommelse med jordbruket om prissättningen för varje produktionsår, varvid hänsyn i första hand skall tagas till skördeutfall och produktionskostnader. Möjligheterna att marknadsmässigt få ut det sålunda överenskomna priset äro i fråga om kött och fläsk säkerställda genom en under statsmakternas medverkan bildad export- och importorganisation med uppgift att reglera varutillgången inom landet. Härvid ha lantbrukarna möjlighet att uttaga minst samma priser för sina produkter, om dessa distribueras av enskilda företagare eller konsumentkooperativa organisationer, som vid försäljning genom sina egna ekonomiska föreningar. Obestridligt är, att tvångsbestämmelserna om exklusiv leverans till föreningarna varit av stor betydelse vid uppbyggandet av den moderna föreningsrörelsen på jordbruksområdet. Men sedan organisationerna numera vunnit en utomordentlig stadga och styrka, förefalla tvångsbestämmelserna i själva verket knappast fylla annan uppgift än som ett självändamål för föreningarna. Det ligger härvid nära att påpeka, att den konsumentkooperativa rörelsen arbetat sig fram utan bestämmelser om köptvång. En undantagsställning för jordbrukskooperationen finner handelskammaren i extra grad obefogad. Skall en lagstiftning sådan som den föreslagna verkligen komma till stånd, bör den enligt handelskammarens mening obetingat utsträckas att gälla konkurrensbegränsande åtgärder inom alla företagsformer, enär den annars måste stämplas som en orättvis klasslag, oförenlig med ett rättssamhälles principer.

Sveriges charkuteri- och slakteriidkares riksförbund har framfört i allt väsentligt liknande synpunkter. *Sveriges järnhandlarförbund* förklarar sig likaledes icke kunna dela de sakkunnigas uppfattning att en undantagsställning för jordbrukets organisationer kan vara berättigad. Förbundet framhåller, att det inom dessa organisationers verksamhet finns företeelser, t. ex. i fråga om enskilda medlemmars köp- och leveranstvång, som utan tvivel gå vida längre i konkurrensbegränsning än vad som förekommer exempelvis på handelns område. Det kan enligt förbundet aldrig med fog påstås att dessa konkurrensbegränsningar skall vara tabu med hänsyn till den statliga jordbrukspolitiken. *Svensk industriförening* förklarar sig icke kunna finna något skäl, varför konkurrensbegränsningar inom jordbruksproduktionsområdet skulle vara undantagna från lagens tillämpning. Den omständigheten, att statsmakterna träffar av politiska skäl motiverade uppgörelser med vissa näringsgrupper, finner föreningen icke böra få motivera att en lag mot konkurrensbegränsningar sättes ur kraft. Detta skulle enligt föreningen kunna leda till absurda verkningar och medföra, att en sådan lag på än det ena än det andra området skulle kunna sättas ur spel och förfela sin viktiga och nödvändiga verkan. *Sveriges husmodersföreningars riksförbund* ifrågasätter, om inte jordbruket nu fått en sådan grad av rationalisering, att även denna form av företagsamhet bör bli föremål för åtgärder, som möjliggör fri konkurrens även inom denna del av näringslivet, särskilt som det här gäller produktion av något för alla samhällsgrupper så viktigt som livsmedel.

Handelskammaren i Norrköping och *Bohusläns köpmannaförbund* hävdar, att lagstiftningen av principiella skäl bör omfatta hela näringslivet och således reglera konkurrensbegränsande företeelser av samhällsskadlig beskaffenhet även i fråga om jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse.

Åtskilliga myndigheter och organisationer har funnit anledning att i förevarande sammanhang beröra andra statliga regleringar med konkurrensbegränsande verkningar än de som avser jordbruksområdet. *Kommerskollegium* föreslår i anslutning härtill, att nu gällande bestämmelser beträffande transportmarknaden, tobakshandeln och andra områden, där eventuella liknande regleringar från det allmännas sida genomförts, göres till föremål för översyn och att därvid sådan konkurrensbegränsning, som tillkommit med statsmakternas medgivande, antingen undanröjes eller avsevärt uppmjukas. *Handelskammaren i Gävle* finner icke övertygande skäl föreligga för att nyetableringskontrollen inom tobakshandeln skall få fortsätta och riktar uppmärksamheten på konkurrensbegränsningen inom den yrkesmässiga biltrafiken. *Kooperativa förbundet* understryker, att det bör vara synnerligen angeläget för staten att utforma och tillämpa sina egna regleringar så, att de icke ger stöd och uppmuntran åt privata regleringar. Vid införande av sådana regleringar, som påverkar de allmänna avsättningsförhållandena och berör näringsfriheten, kan det bli av viss betydelse om även statliga åtgärder av detta slag kan bli föremål för behandling inför näringsfrihetsnämnden och dess råd ur principiella synpunkter. Förbundet framhåller vidare, att då staten i samhällsintressets namn och för att hävda näringsfriheten vägrat att lämna sitt stöd åt den enskilda nyetableringskontrollen, konsekvensen fordrar att staten icke själv genomför eller lämnar sitt stöd åt sådana regleringar av handeln, som starkt begränsar eller upphäver näringsfriheten inom något visst område. Den statliga regleringen av tobakshandeln finner förbundet i detta sammanhang påkalla särskild uppmärksamhet och påyrkar, att genom ändring av lagstiftningen om tobakshandeln förhållandena beträffande distributionen av tobaksvaror bringas i överensstämmelse med den allmänna slutsats, till vilken de sakkunniga kommit i fråga om den enskilda nyetableringen. *Sveriges husmodersföreningars riksförbund* finner likaledes angeläget, att statens monopol och regleringar blir föremål för utredning och bedömande. *Svensk industriförening* anser riktigt, att sådana regleringar, som av offentliga organ genomföres av hygieniska eller säkerhetsskäl, undantages från lagens tillämplighet. Föreningen inskärper emellertid, att lagen däremot bör tillämpas gentemot sådana statliga regleringar, som icke är betingade av dylika skäl, exempelvis sådana som under det senaste kriget genomfördes och medförde monopol- och kartellställning åt vissa sammanslutningar, t. ex. Svenska järn- och balkgrossisters förening u. p. a. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* påkallar en översyn av de olika slag av lagstiftning — t. ex. hälsovårdsbestämmelser, livsmedelsstadga — genom vilken en rationellt driven distributionsordning och konkurrens i vissa fall kan motverkas. *Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB)* riktar uppmärksamheten på den kommunala kontrollen över de företagare som sysslar med elektriska installationer och rörinstallationer.

Frågan om patenten har berörts endast av *patent- och registrerings-*

verket som framhåller att de problem, som sammanhänger med utnyttjandet i kartellavtal och andra konkurrensbegränsande överenskommelser av patenträtt och i viss utsträckning även varumärkesrätt, i andra länder blivit föremål för åtskillig uppmärksamhet och visat sig svårlösta. Det upplyses att en komplettering av vår gällande patentlagstiftning med särskilda regler mot missbruk av patenträtt ifrågasatts och att detta ämne kan komma att aktualiseras antingen de sakkunnigas förslag genomföres eller ej.

Departementschefen.

I det moderna samhället har det befunnits nödvändigt att statsmakterna på näringslivets område ingriper reglerande ur en mängd skilda synpunkter, t. ex. ekonomiska, sociala, polisiära och sanitära. Stundom ingår det såsom ett väsentligt led i de offentliga regleringarna att begränsa den fria konkurrensen. I andra fall uppkommer en begränsning av konkurrensen såsom en biverkan av regleringen.

Såsom de sakkunniga framhållit kan den föreslagna lagstiftningen enligt sakens natur icke åberopas gentemot offentliga regleringar med konkurrensbegränsande verkningar. En annan sak är, såsom jag redan tidigare understrukit, att statsmakterna även här bör söka främja betingelserna för fri konkurrens. De statliga regleringar, som av olika skäl befinns nödvändiga, bör alltså utformas på ett sådant sätt att konkurrensen ej hämmas i större utsträckning än nödvändigt. Att dessa synpunkter beaktas, då redan bestående regleringar överses eller fråga blir om nya, är högeligen angeläget. Av vikt är också att tillämpningen av befintliga offentliga regleringar sker på sådant sätt, att konkurrensen ej i onödan begränsas. Enligt min mening bör näringsfrihetsrådet kunna träda i förbindelse med de myndigheter, som närmast sysslar med sådana regleringar, och söka verka för att den fria konkurrensen såvitt möjligt tillgodoses. Rådet bör i detta hänseende jämväl kunna hänvända sig till Kungl. Majt med framställningar om rättelse. Att i rådets uppgift ingår en dylik allmän bevakning av intresset av fri konkurrens bör fastslås i dess blivande instruktion.

Bortsett från att en offentlig reglering i sig själv kan innebära en begränsning av konkurrensen, förekommer det ofta, att statliga regleringar är intimt förbundna med konkurrensbegränsningar, åstadkomna av enskilda. I många fall är dylika konkurrensbegränsningar en följd av den offentliga regleringen, som icke förutsetts av statsmakterna och som icke är vare sig ofrånkomlig eller av värde för regleringens riktiga tillämpning. I likhet med de sakkunniga, vilkas uppfattning i detta hänseende icke blivit motsagd, anser jag, att sådana konkurrensbegränsningar bör bli föremål för samma behandling och bedömning som andra enskilda konkurrensbegränsningar.

Emellertid utgör, såsom förut antytts, en av enskilda sammanslutningar eller företagare anordnad konkurrensbegränsning stundom en förutsättning för den offentliga regleringens tillämpning eller också en ofrånkomlig och förutsedd följd av denna. Såsom exempel på konkurrensbegränsningar av detta slag har de sakkunniga anfört av jordbrukskooperationen genomför-

da konkurrensbegränsningar, som är av väsentlig betydelse för den statliga jordbruksregleringens genomförande. I anslutning därtill har de sakkunniga betecknat det som uppenbart, att dylika konkurrensbegränsningar icke kan betraktas såsom skadliga i lagens mening. Vissa remissmyndigheter har uttalat sin anslutning till denna uppfattning, och jordbruksnämnden har förordat ett uttryckligt undantagsstadgande för sådana privata konkurrensbegränsningar. Andra remissmyndigheter har bestritt, att jordbrukets organisationer över huvud bör vara berättigade till någon särställning.

Redan i annat sammanhang har fastslagits, att den nya lagens syfte är att motverka endast sådan konkurrensbegränsning inom näringslivet, som föranleder ur allmän synpunkt skadliga verkningar. Det har framhållits, att emellanåt andra samhälleliga hänsyn än önskemålet om fri konkurrens kan både motivera åtgärder av konkurrensbegränsande effekt och ursäkta verkningar, som eljest skulle anses skadliga. I departementsförslaget har detta uttryckts så att konkurrensbegränsningen skall vara att bedöma såsom otillbörlig. Vid bedömningen måste en avvägning ske mot andra samhälleliga intressen, som också är förtjänta av hänsyn. Det ligger i sakens natur, att en av enskilda företagare eller sammanslutningar anordnad konkurrensbegränsning, som är det direkta och avsedda resultatet av en offentlig reglering eller en ofrånkomlig följd av densamma, icke kan sägas vara otillbörlig. Statsmakterna har ju i dylika fall redan vid regleringens genomförande funnit, att de intressen, som ur allmän synpunkt talar för den offentliga regleringen, väger tyngre än den nackdel, som ingreppet i konkurrensen utgör. Att i lagen upptaga ett uttryckligt undantagsstadgande för dylika konkurrensbegränsningar finner jag knappast erforderligt. Jag ansluter mig alltså i denna del till de sakkunnigas uppfattning. Avgörandet huruvida en konkurrensbegränsning har ett sådant samband med den offentliga regleringen, att den redan till följd härav måste anses tillbörlig, får överlämnas till näringsfrihetsrådets avgörande. Att svårbedömbara gränsdragningsfrågor här liksom i andra fall uppkommer kan icke undvikas.

De av jordbrukskooperationen genomförda konkurrensbegränsande åtgärderna sammanhänger i många fall intimt med den statliga jordbruksregleringen. I främsta rummet gäller detta de åtgärder, som avser insamling och, ehuru i något lägre grad, förädling av jordbruksprodukterna. I flertalet dylika fall bör enligt min uppfattning sambandet med den statliga jordbruksregleringen beaktas på det sätt, som här anförts. Vad angår distributionen av jordbruksprodukter är sambandet med jordbruksregleringen i såväl grosshandelsledet som detaljhandelsledet i allmänhet väsentligt svagare. Endast i undantagsfall synes det kunna föranleda, att konkurrensbegränsningar i dessa hänseenden skall betraktas såsom i och för sig tillbörliga.

Patenten intager, såsom de sakkunniga framhållit, i viss mån en särställning. De sakkunnigas uppfattning rörande den nya lagens tillämpning på patenten och därmed sammanhängande spörsmål har icke rönt motsägelser från något håll. Också jag kan i allt väsentligt ansluta mig därtill. Skulle

patenten i framtiden i högre grad än nu komma att användas för konkurrensbegränsande syften, kan det emellertid bli nödvändigt att utforma särskilda regler.

d) Arbetsmarknaden.

Betänkandet.

Enligt uttryckligt stadgande i den föreslagna lagen skall denna icke äga tillämpning på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Till stöd för sin uppfattning att arbetsmarknaden bör undantagas från lagstiftningens tillämpningsområde anför de sakkunniga:

Det brukar inte sällan hävdas, att kollektivavtalen skulle vara jämförliga med kartellavtal. Vidare är att märka, att inom några fack — t. ex. frisör- och urmakareyrkena — förekomma dubbelsidiga exklusivavtal, i det att organiserade arbetare måste söka anställning hos arbetsgivare tillhörande viss organisation och omvänt. Dessutom brukar framhållas att tillströmningen till några fack begränsas, bl. a. genom lärlingsregulativ. Härtill bör anmärkas, att lärlingsregulativen till väsentlig del tillkommit för att förhindra, att billig lärlingsarbetskraft föredrages framför vuxna arbetare. I stort sett lägga fackföreningarna icke några hinder i vägen för rekryteringen utan äro fullt öppna. Av avgörande betydelse är det förhållandet, att kollektivavtalen tillkomma efter förhandlingar mellan två parter, d. v. s. löntagare och arbetsgivare. I detta avseende råder sålunda en principiell och praktiskt viktig skillnad mellan å ena sidan kollektivavtal och å andra sidan konkurrensbegränsningar på varumarknaden, där en ensamföretagare eller kartell vanligen står mot oorganiserade köpare och har möjlighet att *ensidigt* diktera villkoren för dessa. Det synes sålunda icke föreligga några vägande sakliga skäl att söka motsätta sig den önskan, som både arbetsgivarnas och löntagarnas organisationer hysa, att det allmänna icke skall blanda sig i hur dessa parter gemensamt sköta sina angelägenheter på arbetsmarknaden. De sakkunniga förorda därför, att förhållandena på arbetsmarknaden generellt undantagas från den föreslagna lagstiftningen.

Om en organisation på arbetsmarknaden medverkar i en konkurrensbegränsning på varumarknaden bör dock icke angivna undantagsbestämmelse kunna åberopas.

Reservanterna.

Ståndpunkten att den föreslagna lagen icke skulle äga tillämpning på arbetsmarknadens avtal förklarar reservanterna sig ha svårt att förstå. De anför:

Otvivelaktigt fylla arbetsmarknadens organisationer samhällsgagneliga funktioner och det samarbete de representera har varit förebildligt för många sidor av den samverkan, som präglat utvecklingen på andra håll inom näringslivet. Men när för den konkurrensbegränsning, som där uppstått, krävas statliga åtgärder till förhindrande av missbruk, kan tanken på en motsvarande inställning till arbetsmarknadens företeelser icke utan vidare avvisas. De sammanslutningar, som där förekomma, se som sin främsta uppgift att bereda sina medlemmar bästa möjliga ekonomiska villkor, och det viktigaste medlet för vinnande av detta mål är ersättande av individuella utbud och individuell efterfrågan med kollektiva förhandlingar

och avtal. Uppgiften innebär således ett eliminerande av individernas eller företagens fria konkurrens och är därmed obetingat av konkurrensbegränsande art. I själva verket erbjuder utvecklingen på arbetsmarknaden ett skolexempel på hur individualism utbytts mot kollektivism.

Det kan visserligen sägas, att i den mån de båda parterna på arbetsmarknaden i stort sett uppväga varandra, häri skulle ligga en garanti för att faran för misbruk saknade aktualitet. Men ett dylikt jämviktstillstånd förutsätter samma styrka hos båda parter, ett läge som ingalunda alltid är för handen. Där det föreligger, kan åter, såsom erfarenheten visat, ett samgående etableras, som medför ogynnsamma följder för den tredje parten, d. v. s. konsumenterna. Den fulla sysselsättningens politik skapar en särskilt fruktbar jordmån för en utveckling av detta slag, där, såsom bl. a. den senaste tidens avtalsförhandlingar visat, arbetsgivarnas motstånd mot arbetarpartens lönekrav kan bli starkt försvagat.

Näraliggande motsvarigheter till vissa av de företeelser på varumarknaden, som betecknats såsom samhällsskadliga, saknas icke inom arbetsmarknadens område. Sålunda förekomma exempelvis i vissa kollektivavtal s. k. organisationsklausuler, enligt vilka arbetsgivaren förbinder sig att anställa endast organiserade arbetare, ofta med föreskrift att vid behov av ny arbetskraft denna skall sökas hos arbetarpartens platsförmedlingsbyrå. I gengäld förpliktas arbetarna ej sällan att arbeta endast hos arbetsgivare anslutna till arbetsgivarorganisationen. Här föreligga således paralleller till kartellområdets exklusivavtal.

Behovet av att vid genomförandet av en lagstiftning mot skadliga konkurrensbegränsningar även räkna med arbetsmarknadens organisationer stödjes också av det allmänna rättskravet om likhet inför lagen. Om man utgår från att lagen skall inrymma det samarbete, som förekommer inom exempelvis hantverket, där det för enmansföretag sådana som frisörer eller skomakare gäller att genom avtal skydda sin arbetslön, blir det svårt att få dessa grupper att förstå, att arbetarnas fackorganisationer, vilkas verksamhet har fullt samma syfte, skulle frikallas från lagens domvärjo. I varje fall har man här att räkna med ett rättskrav, uppburet av en psykologisk realitet, som icke får underskattas, om man alls vill vinna gehör för lagen.

Givetvis innebär vad här sagts icke någon kritik mot kollektiva löneuppgörelser i och för sig. Vad vi velat framhålla är, att om en lagstiftning av här ifrågasatt innehåll överhuvud skall övervägas, även åtgärder vidtagna av arbetsmarknadens organisationer böra göras till föremål för granskning. Med hänsyn till dessa organisationers särskilda natur och ställning torde emellertid eventuella lagregler i angivna syfte böra få en speciell utformning.

Herr Gillbergs yttrande.

Herr Gillberg anför liknande synpunkter som reservanterna samt framhåller därutöver:

Med den ståndpunkt, som nyetableringssakkunnigas majoritet intagit och som innebär, att konkurrensbegränsning på arbetsmarknaden med en utomordentligt kortfattad motivering och utan bärande skäl undantagits från den föreslagna lagstiftningen, har det icke varit möjligt att tränga till botten av alla de problem, som en utvidgning av lagstiftningen till arbetsmarknaden skulle aktualisera. Tydligt är emellertid, att en sådan utvidgning skulle få vittgående konsekvenser — i synnerhet om konkurrensbegränsning på arbetsmarknaden skulle prövas i den omfattning, som nyetab-

leringssakkunnigas majoritet rekommenderar för andra delar av näringslivet. Men om det befinnes lämpligast att icke taga denna konsekvens, uppkommer frågan, om det då är riktigt att beträffande *andra* områden av näringslivet gå så långt som nyetableringssakkunnigas majoritet föreslagit.

Enligt min mening måste åtgärderna mot konkurrensbegränsning utformas så, att dessa åtgärder i princip kunna tillämpas även på konkurrensbegränsning på arbetsmarknaden. Denna uppfattning beror icke på någon negativ inställning till fackföreningar eller arbetsgivaresammanslutningar — lika litet som min uppfattning om lämpligheten av lagstiftning mot viss konkurrensbegränsning inom övriga delar av näringslivet beror på en negativ inställning till samarbetet inom detta. Tvärtom synes det mig stå utom diskussion att den organisering av arbetsmarknaden, som skett under det senaste halvseklet, i huvudsak varit ändamålsenlig och gagnelig. Men väsentligt synes vara att — i enlighet med den i varje rättssamhälle gällande principen om allas likhet inför lagen — likartade företeelser på såväl arbetsmarknaden som inom övriga delar av näringslivet behandlas efter likartade regler — givetvis med den anpassning efter särskilda förhållanden, som erfordras.

Remissyttrandena.

Av de myndigheter och organisationer, som ställt sig positiva till de sakkunnigas förslag, har endast ett fåtal särskilt berört frågan om arbetsmarknaden; dessa har tillstyrkt att arbetsmarknaden undantages från lagstiftningen. *Kommerskollegium* framhåller att den nu gällande övervakningslagen icke är tillämplig på arbetsmarknadens förhållanden och att under förarbetet till lagen näringslivets representanter i efterkrigsplaneringskommissionen icke anmälde någon avvikande mening på denna punkt. Kollegium förklarar sig alltjämt ha samma principiella inställning, som kommit till uttryck i kollegiets yttrande över efterkrigsplaneringskommissionens förslag till 1946 års lag. I nämnda yttrande hade kollegium framhållit, att de konkurrensbegränsande företeelserna på arbetsmarknaden icke lämpligen borde behandlas i samband med motsvarande företeelser inom näringslivet i övrigt, då den uppgift, som övervakningsmyndigheten skulle få sig anförtrodd, i och för sig torde vara tillräckligt omfattande och svår att fylla. Att därjämte ålägga myndigheten övervakning av ett så vidsträckt och ömtåligt socialpolitiskt område som lönestriderna hade kollegium ansett innebära att övervakningsmyndighetens verksamhet skulle komma att förryckas eller omöjliggöras. *Statens jordbruksnämnd* anser, att spörsmålet huruvida ingrepp bör ske mot konkurrensbegränsningar inom arbetsmarknaden icke bör behandlas i samband med den nu ifrågavarande lagstiftningen. *Bank- och fondinspektionen* finner väl sannolikt, att man av psykologiska och även praktiska skäl bör undantaga arbetsmarknaden från lagstiftningens tillämpningsområde, men erinrar dock:

De argument, som de sakkunniga själva anföra till stöd för ett accepterande av denna önskan, är enligt inspektionens mening icke övertygande: vad man i betänkandet synes ha förbisett är, att kollektivavtalen och förbuden mot att anlita icke organiserad arbetskraft för tredje man, d. v. s. den stora allmänheten, te sig som typiska konkurrensbegränsande företeel-

ser. Huruvida det är möjligt att liberalisera eller uppmjuka det skråtvång, som faktiskt upprätthålles på arbetsmarknaden — det gäller praktiskt taget alla områden på denna — är väl icke möjligt att förutsäga, men det skulle helt säkert vara ur samhällssynpunkt önskvärt, att en starkare konkurrensvilja finge göra sig gällande även inom denna sektor av näringslivet.

Svensk industriförening finner arbetsmarknadens avtal till sin struktur vara ytterst väsensskilda från kartellavtalen och anser därför, att arbetsmarknadens avtal icke kan indragas i konkurrensbegränsningsdiskussionen.

De organisationer, som ställt sig avvisande till den föreslagna lagstiftningen, hyser i allmänhet en från de sakkunnigas uppfattning avvikande mening.

Stockholms handelskammare förklarar, att kammarens principiella betänkligheter mot den föreslagna lagstiftningen ytterligare förstärkes därav att bl. a. arbetsmarknaden undantagits och att lagstiftningen därför inom näringslivet kommer att uppfattas som en extraordinär grupp- eller klasslagstiftning. Kammaren understryker, att det i själva verket finns beröringspunkter mellan de konkurrensbegränsande företeelserna inom näringslivet samt strävandena efter ökat välstånd och större trygghet hos övriga befolkningsgrupper liksom också mellan de stridsåtgärder, som vidtages på de olika områdena för att uppnå eller befästa uppställda mål. Även om betydande skillnader av naturliga skäl många gånger föreligger i praktiken mellan avtalen på dessa områden, finner handelskammaren det dock uppenbart, att likheterna är större. Den mycket kortfattade argumentering, som de sakkunniga anfört till stöd för sitt förslag att undantaga arbetsmarknaden från lagens tillämpningsområde, är enligt handelskammarens uppfattning icke bärande. Särskilt tydliga finner kammaren parallellerna vara, då det gäller konkurrensbegränsande ingrepp mot en utomstående tredje man. Handelskammaren erinrar i detta sammanhang om den debatt, som fördes i början av 1930-talet rörande lagstiftning om skydd för tredje man. Kammaren framhåller, att vederbörande departementschef vid framläggande av proposition med förslag till lag om vissa ekonomiska stridsåtgärder (prop. nr 31/1935) underströk, att det icke kunde ifrågasättas att införa en lagstiftning angående tredjemansstrider, som hänförde sig till primärkonflikter på arbetsmarknaden, medan samma slags angrepp på andra områden skulle lämnas oreglerade. Att spörsmålet om legislativt ingrepp nu primärt rör näringslivet och icke arbetsmarknaden kan enligt handelskammarens mening icke föranleda, att man skulle frångå den princip, som tidigare alltid hävdats, nämligen att lika fall skall av lagen behandlas lika, oavsett tillhörigheten till folkgrupp.

Handelskammaren i Borås betecknar det som en mycket betänklig ofullständighet och även som en orättvisa, att utredningen icke kommit att omfatta även arbetsmarknadens avtal. Handelskammaren påyrkar en kompletterande utredning i detta hänseende.

Även *handelskamrarna i Norrköping, Visby, Gävle* och *Luleå* uttalar betänkligheter mot att arbetsmarknaden undantagits.

Sveriges industriförbund anser förslaget på förevarande punkt vara ensidigt och stötande för rättskänslan. Förbundet anför:

De sakkunniga ha tagit mycket lätt på detta viktiga problem och förbisett den påtagliga överensstämmelse, som ofta råder mellan dessa båda former av konkurrensbegränsning till innebörd och verkningar. Huvudargumentet för arbetsmarknadens undantagande från lagstiftning — att »kollektivavtalen tillkomma efter förhandlingar mellan två parter» — kan icke anses bärande. Därutöver borde åtminstone krävas, att dessa parter äro någorlunda jämstarka, en förutsättning som i varje fall för närvarande ingalunda är uppfylld. Så länge den fulla sysselsättningens politik kan upprätthållas, torde något sådant jämviktsläge icke heller uppkomma. Argumentet borde för övrigt leda till slutsatsen, att sådana varuområden, där såväl säljare som köpare äro organiserade eller eljest inneha en stark ställning på marknaden, likaledes borde undantagas från lagstiftningen. Icke ens ett jämviktsläge på arbetsmarknaden är för övrigt alltid tillräckligt för att utesluta ur konsumentsynpunkt ogynnsamma verkningar av monopolbildning på arbetsmarknaden; särskilt inom branscher, som äro mera ostörda av utländsk konkurrens, kan det som erfarenheten visar lätt inträffa, att arbetsgivarepartens motstånd mot framställda lönekrav väsentligt uppluckras. Detta sker så mycket lättare, där nyrekryteringen av arbetskraft till yrket genom vederbörande arbetarorganisation på ett eller annat sätt hålles tillbaka. Arbetsmarknadens undantagande från lagen framstår även ur andra, praktiska och psykologiska, synpunkter såsom otillräckligt motiverat. Om företagare t. ex. inom handel, hantverk och mindre industri, vilka socialt och ekonomiskt ofta leva på ungefär samma standard som sina arbetstagare, sammansluta sig för att söka skydda en relativt blygsam inkomstnivå, kan det svårligen göras gällande, att detta är mera »samhällsskadligt» än arbetstagarnas sammanslutningssträvanden i alldeles samma syfte.

Sveriges köpmannaförbund framför i allt väsentligt samma synpunkter.

Sveriges grossistförbund betecknar den föreslagna lagen såsom en mot vissa delar av näringslivet riktad klasslagstiftning och uttalar, att om en lagstiftning på detta område genomföres densamma bör omfatta även arbetsmarknaden. Flera av de *till köpmannaförbundet anslutna riksbranschorganisationerna* och *länsförbunden* gör uttalanden i samma riktning.

Även *Sveriges hantverks- och småindustriorganisation* framhåller, att lagen genom att arbetsmarknadens avtal undantagits fått karaktären av en särlagstiftning, som endast berör vissa yrkes- och folkgrupper. Organisationen anför:

En dylik lagstiftning skulle bl. a. hos företagarna inom hantverk och mindre industrier väcka stark irritation. Det samarbete, som berör prissättningen inom t. ex. skomakeri- eller frisöryrkena, skulle enligt lagförslaget kunna kriminaliseras. Detta samarbete berör emellertid i mycket stor omfattning enmansföretag, där avtalen endast avse att trygga en sådan arbetsinkomst åt företagaren, som kan anses rimlig jämförd med de avtalsenliga lönerna inom branschen. Det torde bli svårt att övertyga de av en sådan lagstiftning berörda om skäligheten av en på detta sätt utformad lag, medan samtidigt de organiserade arbetstagarna på området äga full avtalsfrihet. — — — De talrika företagargruperna inom hantverket, där skillnaden

mellan den anställde och företagaren i ekonomiskt avseende ofta är obetydlig, förstå ej varför den rätt att genom sammanslutning tillvarataga gemensamma intressen, som icke bestrides andra medborgare, skall fråntagas dem.

Svenska bankföreningen anser icke att det finnes anledning att undantaga de företeelser av starkt konkurrensbegränsande karaktär, vilka förekommer inom vissa delar av arbetsmarknaden.

Hovrätten för Västra Sverige förklarar sig icke vilja närmare ingå på den ömtåliga frågan, huruvida lagen bör äga tillämpning på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare eller ej. Hovrätten ifrågasätter dock om de sakkunniga verkligen tillgodosett skäliga krav ur rättvisesynpunkt på att parallellföreteelser — konkurrensbegränsningar — på samma eller närliggande områden av samhällslivet skall så långt möjligt behandlas lika.

Svenska arbetsgivareföreningen — som i övrigt ej tagit ställning till lagförslaget — avstyrker bestämt att för kollektivavtalen på arbetsmarknaden införes en lagstiftning motsvarande den som avsetts för varumarknaden.

En utvidgning av undantaget för arbetsmarknadens avtal till att avse även andra företagares — och närmast jordbrukarnas — rätt att bestämma på vilka villkor den egna arbetskraften skall ställas till samhällets förfogande, ifrågasättes av *Sveriges lantbruksförbund.*

De sakkunnigas förslag till gränsdragning, varigenom arbetsmarknaden avskilts från lagens tillämpningsområde, finner lantbruksförbundet i och för sig knappast grundat på objektiva skäl. Om man emellertid skulle anse en utsträckning av lagen till arbetstagarnas område innebära ett alltför omvälvande ingrepp i dessas rättigheter och friheter, måste dock, anför förbundet, detta undantag för arbetsmarknaden föranleda att andra gruppers likvärdiga anspråk blir beaktade i lagstiftningen. I fråga om jordbrukets särskilda ställning i detta fall anför förbundet:

På grund av det sätt på vilket jordbruksproduktionen måste bedrivas, sålunda bl. a. genom att i allmänhet på jordbruket finnas djur, som dagligen måste tillses och vårdas, kan en arbetsnedläggelse i likhet med löntagarnas icke genomföras. Däremot svarande åtgärder från jordbrukarnas sida måste ske på så sätt, att visserligen jordbrukaren bedriver sitt arbete men att hans därigenom framskapade produkter icke tillföres marknaden. Att den principiella friheten härtill bör förefinnas så länge det anses riktigt att motsvarande frihet åtnjutes av löntagare och fria näringsidkare torde ingen vilja bestrida. De sakkunniga torde ej heller ha medvetet avsett att förtaga bl. a. jordbrukarna denna rätt, som reellt sett är helt likställd med arbetstagarnas strejkrätt. Med den utformning av lagtexten, som föreslagits, måste anses klart framgå, att ifrågavarande rätt för jordbrukarna till kollektivt uppträdande till skydd för en rimlig ersättning för resultatet av deras arbete kan komma att förvägras dem.

Riksförbundet Landsbygdens folk (RLF) berör samma problemställning i följande uttalande.

Givetvis kan syftet med förslaget icke heller vara att gemensamma åtgärder från exempelvis jordbrukarnas sida i syfte att erhålla skälig ersättning för nedlagt arbete skola falla under lagstiftningen. Lagens utformning ger emellertid icke någon klarhet härutinnan.

Departementschefen.

De sakkunnigas lagförslag upptar ett uttryckligt stadgande om att lagen icke skall äga tillämpning på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (3 §). Begränsningen motiveras främst därmed, att arbetsmarknadens avtal tillkommer efter förhandlingar mellan två olika parter — löntagare och arbetsgivare. På varumarknaden står däremot en ensamföretagare eller en kartell vanligen mot oorganiserade köpare — företagaren eller kartellen har alltså möjlighet att ensidigt diktera villkoren. I detta avseende råder, framhåller de sakkunniga, en principiellt och praktiskt viktig skillnad mellan arbetsmarknadens kollektivavtal och näringslivets konkurrensbegränsningar. Det föreligger därför ej skäl att mot parternas egen önskan låta den nya lagstiftningen omfatta även arbetsmarknadens förhållanden. Medverkar en organisation på arbetsmarknaden i en konkurrensbegränsning på varumarknaden, bör enligt de sakkunniga undantagsbestämmelsen dock icke kunna åberopas.

Reservanterna finner majoritetens ståndpunkt svår att förstå. De hävdar, att om en lagstiftning mot skadlig konkurrensbegränsning över huvud skall övervägas, även åtgärder av arbetsmarknadens organisationer bör granskas. Lagregler i detta syfte måste emellertid ges en speciell utformning med hänsyn till de berörda organisationernas särskilda natur och ställning. Den garanti mot missbruk, som skulle ligga i förefintligheten av två förhandlande parter, förutsätter enligt reservanterna, att parterna har samma styrka. Är detta icke fallet, kan ett samgående inledas, som går ut över den tredje parten — konsumenterna. Vid full sysselsättning kan arbetsgivarnas motstånd mot arbetarpartens lönekrav i hög grad försvagas. Det allmänna rättskravet om likhet inför lagen talar enligt reservanterna också för att lagstiftningen skall omfatta arbetsmarknadens organisationer. Därest lagen kommer att avse samarbete mellan enmansföretag inom t. ex. frisör- och skomakeriyrkena, som avser att skydda företagarens egen arbetslön, blir det svårt att få dessa företagare att förstå, att arbetarnas samarbete i samma syfte skulle lämnas åsido. Herr Gillberg anlägger liknande synpunkter.

De remissinstanser, som stödjer de sakkunnigas förslag, har endast undantagsvis behandlat förevarande fråga. Kommerskollegium fäster uppmärksamheten vid att 1946 års lag icke rör arbetsmarknaden. Den myndighet, som får uppgiften att tillämpa den nya lagen, bör icke lämpligen därjämte åläggas att övervaka ett så vidsträckt och ömtåligt område som lönestriderna. Bank- och fondinspektionen är av samma mening — väsentligen av psykologiska och praktiska skäl. De sakkunnigas argument för sin ståndpunkt finner inspektionen dock icke övertygande. Kollektivavtalen och förbuden mot att anlita icke organiserad arbetskraft ter sig enligt inspektionen för den stora allmänheten som typiska konkurrensbegränsande företeelser.

Flertalet av de remissinstanser, som avvisar de sakkunnigas lagförslag, har uttryckligen tagit avstånd också från deras inställning till konkurrensbe-

gränsningarna på arbetsmarknadens område. Många av dem har därvid åberopat väsentligen samma invändningar som reservanterna anfört. Flera näringsorganisationer betecknar lagförslaget i denna del som ensidigt och stötande för rättskänslan.

Svenska arbetsgivareföreningen, som behandlar endast detta spörsmål, avstyrker bestämt att lagstiftningen skall beröra arbetsmarknaden.

Om arbetsmarknaden undantages måste detta, framhåller Sveriges lantbruksförbund, föranleda att man beaktar även andra gruppers likvärdiga anspråk. Lagen bör därför enligt förbundet icke få hindra jordbrukarna att kollektivt uppträda till skydd för kravet på rimlig ersättning för sitt arbete, t. ex. genom vägran att saluföra sina jordbruksprodukter. Riksförbundet Landsbygdens folk har uttalat sig i samma riktning.

På arbetsmarknadens område förekommer otvivelaktigt företeelser, som är av konkurrensbegränsande natur. Att dylika konkurrensbegränsningar i vissa fall kan ge anledning till missbruk och missförhållanden är tydligt. Såsom de sakkunniga framhållit föreligger dock en viktig skillnad mellan näringslivets och arbetsmarknadens konkurrensbegränsningar såtillvida som på arbetsmarknaden vanligen två likaberättigade parter står mot varandra. Häri ligger onekligen en viss garanti att missförhållandena icke blir alltför framträdande, även om, såsom reservanterna anfört, denna garanti ej alltid är fullt betryggande.

Konkurrensbegränsningarna på arbetsmarknaden är i allt väsentligt en följd av organisationsväsendet och de kollektiva uppgörelserna om arbetsvillkoren. Den kollektiva arbetsrätten eller de rättsregler, som rör förhållandet mellan arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer, har under de gångna årtiondena varit föremål för ett livligt lagstiftningsarbete. Jag erinrar om lagarna om kollektivavtal och om arbetsdomstol av år 1928, lagen den 28 maj 1920 om medling i arbetstvister samt lagen den 11 september 1936 om förenings- och förhandlingsrätt. Dessa lagar meddelar emellertid icke några regler rörande kampmedel i arbetsstrider. På detta område saknas i stort sett särskild lagstiftning. Såsom Stockholms handelskammare erinrat var frågan om en lagstiftning rörande begränsning av de ekonomiska stridsåtgärderna mycket uppmärksammad under 1930-talet. Frågan gällde därvid främst, om man borde lagstifta mot att utomstående indrogs i arbetsmarknadens konflikter. Ett efter omfattande utredningsarbete framlagt förslag till lagstiftning föll vid 1935 års riksdag, väsentligen på grund av olika uppfattning i detaljfrågor. På grundval av lagförslaget har emellertid utbildats en tämligen fast sedvanerätt rörande de ekonomiska stridsåtgärderna på arbetsmarknaden. Bl. a. har lagförslagets huvudpunkter upptagits i ett mellan arbetsmarknadens viktigare parter träffat avtal, som är normerande för stora delar av arbetsmarknaden.

Arbetsmarknadens konkurrensbegränsningar har sålunda i viss mån, ehuru långtifrån fullständigt, blivit föremål för en legal och sedvanerättslig reglering, vartill motsvarighet saknas på näringslivets område. Den yt-

terligare reglering av arbetsmarknadens konkurrensbegränsningar, som kan vara erforderlig, bör av naturliga skäl ansluta sig till den utveckling, som redan ägt rum. Jag finner därför goda skäl tala för att arbetsmarknaden, där otvivelaktigt särskilda förhållanden gör sig gällande, undantages från den nya lagens område. Härför kan också åberopas de praktiska synpunkter, som anförts bl. a. av kommerskollegium. Det må ytterligare erinras, att utlandets trust- och kartellagar icke i något fall är tillämpliga på arbetsmarknadens konkurrensbegränsningar.

Uppfattningen att lagstiftningen, om arbetsmarknaden undantoges, skulle komma i strid mot det allmänna rättskravet på likhet inför lagen kan jag icke dela. Även om betydande likheter finns mellan konkurrensbegränsningarna inom näringslivet och motsvarande företeelser på arbetsmarknaden, föreligger otvivelaktigt också djupgående olikheter. Att detta är fallet torde för övrigt framgå redan av reservanternas uttalande, att lagreglerna för arbetsmarknadens del borde ges en speciell utformning.

Uppenbarligen är lagstiftningen icke avsedd att möta den extraordinära, i vissa remissyttranden berörda krissituation, som skulle uppstå därest jordbrukarna försökte hävda sina ekonomiska intressen genom att kollektivt hålla tillbaka sina produkter från marknaden. Med den utformning departementsförslaget erhållit, är lagstiftningen icke heller ett lämpligt medel att lösa en dylik samhällskonflikt.

Det lagstadgande, som torde böra upptagas i lagen för att avskilja arbetsmarknadskonflikterna, synes mig böra utformas något annorlunda än de sakkunniga tänkt sig. Jag vill föreslå den lydelsen att lagen icke skall äga tillämpning å överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare angående arbetslön och andra arbetsvillkor (28 §).

e) Butikshandeln på nybyggnadsområden.

Betänkandet.

I direktiven för nyetableringssakkunnigas utredningsarbete framhölls, att stadsplaneorganen i rationaliseringssyfte sökt påverka butikernas förläggning och antal inom nya bostadsområden samt att det icke sällan torde bero på överenskommelse med vederbörande fastighetsägare i vad mån olika företagsformer, enskild och kooperativ handel, bleve företrädda på sådana områden. Det borde därför tillkomma de sakkunniga att undersöka huruvida konkurrensförhållandena inom handeln liksom varudistributionens effektivitet därvid påverkades i önsklig riktning eller om här framträdde tendenser, som i vissa avseenden kunde behöva korrigeras.

I anslutning härtill framhåller de sakkunniga att det är uppenbart att redan de lätt iakttagbara förändringar i fråga om bebyggelsens utformning i tätorterna, som ägt rum under de senaste decennierna, påverkat konkurrensförhållandena inom detaljhandeln på nybyggnadsområdena. Enligt de moderna stadsbyggnadsteorier, som numera tillämpas vid utbyggnaden av

nya bostadsområden, söker man redan vid upprättande av generalplaner och stadsplaner, till gagn för såväl konsumenterna som handeln, få köpenskapen lokaliserad på lämpligt sätt, så att butikerna ej blir slumpvis utströdda såsom i äldre förortsbebyggelse. Därvid sker en uppskattning av behovet av butikslokaler inom området med hänsyn till den förväntade folkmängden, områdets belägenhet, kommunikationerna till och inom detsamma etc. I de stadsplanebestämmelser, som anknytes till stadsplanen, ges föreskrifter ägnade att säkerställa att de upprättade planerna för butikshandeln kommer att genomföras vid områdets utbyggande. I den mån kommunen tillhöriga markområden upplåtes för bostadsbebyggelse allenast med tomträtt har de kommunala myndigheterna vidsträckt möjlighet att i samband med tomträttsupplåtelsen noggrant reglera tillkomsten av nya butikslokaler inom området. Särskilt i de tre största städerna, där en avsevärd del av den nya bebyggelsen uppföres på tomträttsmark, har den på dylikt sätt genomförda regleringen av tillkomsten av nya affärer blivit av betydelse.

Av vikt är vidare det förhållandet, att på senare tid en allt större del av bostadsproduktionen kommit att omhänderhavas av byggnadsföretag, som utövar s. k. allmännyttig byggnadsverksamhet. Då dessa företag ofta bebygger stora sammanhängande områden blir elementet av centralplanering härigenom väsentligen förstärkt. Av naturliga skäl ligger det i en dylik fastighetsägares intresse att ej tillskapa flera butikslokaler än att full säkerhet föreligger för att butikerna blir bärkraftiga. Den som vill hyra butikslokal inom ett sådant område får vidare endast en upplåtare att vända sig till, medan han tidigare även på ett begränsat område vanligen kunde vända sig till ett flertal sinsemellan konkurrerande byggmästare. Den av krisförhållandena föranledda byggnadsregleringen, som tillämpats särskilt restriktivt när det gällt butikslokaler, har medverkat till att ytterligare minska antalet dylika lokaler på nybyggnadsområdena. Tekniska svårigheter föreligger ofta att inreda nya affärslokaler i bestående fastigheter, vilka svårigheter i hög grad ökats såväl genom de numera större anspråken på butikslokalernas beskaffenhet som också till följd av den moderna bebyggelsens utformning. När det gäller livsmedelsbutiker kan svårigheterna i många fall förstoras genom de särskilda krav på viss takhöjd som av sanitära skäl upprätthålles av hälsovårdsmyndigheterna.

Den begränsning i fråga om antalet tillgängliga butikslokaler, som kommit att äga rum på de nya bostadsområdena i tätorterna, har icke sällan givit den hårda konkurrensen mellan enskild och kooperativ handel formen av konkurrens om tillgängliga butikslokaler. Från den enskilda handelns sida har därvid gjorts gällande, att de stora kommunala eller kooperativt organiserade byggnadsföretagen på många håll i högre eller lägre grad gynnat den konsumentkooperativa rörelsen. I anslutning därtill har framhållits, att detta förhållande vore ägnat att rubba den fördelning av omsättningen mellan enskild och kooperativ handel, som uppkommer vid en fri tävlan de två företagsformerna emellan vid lika goda möjligheter för dem att få affärslokaler på nya bostadsområden. Från konsumentkooperativt

håll har man icke velat vitsorda att konsumentkooperationen obehörigt gynnats; samtidigt har framhållits, att konsumentkooperationen å sin sida, särskilt under tidigare år, varit utsatt för svårigheter att få butikslägenheter på områden bebyggda av privata byggmästare.

De sakkunniga förklarar sig ha fått den uppfattningen, att det i många fall finnes fog för åsikten, att den fria konkurrensen mellan olika företag och olika företagsformer på nya bostadsområden hämmas i alltför stor utsträckning. Antalet butiker har på många områden blivit förhållandevis knappt och avstånden till butikerna härigenom för många konsumenter tämligen stora. Att ändra dispositionen av en bebyggelse, som redan uppförts, stöter som nyss anförts på avgörande tekniska svårigheter. Av många skäl torde det icke vara lämpligt att i efterhand söka verkställa en omfördelning genom samhälleliga åtgärder i den mån enskild eller kooperativ handel utestängts från något visst bostadsområde. De sakkunniga framhåller, att det därför gäller att redan vid planläggningen och utformningen av ny bebyggelse söka tillse, att förutsättningar skapas för en lämpligt avvägd konkurrens.

Huvudsyftet med den stadsplanemässiga regleringen torde visserligen främst vara butiksnätets lämpliga lokalisering, men det kan likväl ofta vara svårt att hindra att en sådan reglering även kommer att beröra *antalet* butiker. Skäl kan därför enligt de sakkunniga anföras till stöd för uppfattningen, att det i och för sig vore önskvärt att det allmänna såvitt möjligt avstode från att söka reglera butiksnätet. Ett förslag om undanröjande av alla stadsplanemässiga regleringar av butikernas förläggning skulle emellertid erfordra ingående överväganden rörande stadsplaneringens problem. De sakkunniga har därför funnit sig icke kunna närmare ingå på ett sådant förslag.

Den konkurrensbegränsning inom butikshandeln på nya bostadsområden, som uppstår såsom en följd av den kommunala planeringen, är långt ifrån fullständig och kan alltefter förhållandena bli av mycket olika karaktär. Det gäller därför enligt de sakkunnigas uppfattning, att med utgångspunkt från den stadsplanering, som äger rum, eftersträva a) att ramen för den framtida butikshandeln på nya bostadsområden blir så *vid* som möjligt, b) att planeringen av butiksnätet blir så *elastisk* som möjligt samt c) att *olika* företagsformer beredes möjlighet att bli företrädda inom varje område.

De sakkunniga har icke ingått på ett bedömande av olika enskilda fall, då det visat sig svårt att nå en samstämmig uppfattning om deras innebörd. De ha därför avstått från att söka siffermässigt belysa i vad mån ett gynnande eller missgynnande av olika företagsformer ägt rum. Emellertid har de sakunniga funnit otvivelaktigt att missförhållanden förekommit i detta avseende, även om det kunde tvistas om i vilken utsträckning detta ägt rum. Mer än något annat har förekomsten av sådana missförhållanden ansetts ägnad att orsaka irritation mellan de olika företagsformerna och missnöje med de rådande förhållandena.

Någon form av tvingande bestämmelser för att åstadkomma friare kon-

kurrensförhållanden på nya bostadsområden har de sakkunniga icke funnit sig böra föreslå. Ett stort antal beslutande statliga och kommunala organ är redan verksamma vid planering och utbyggande av nya bostadsområden. Att skjuta in ytterligare ett organ med möjlighet att ge tvingande föreskrifter, har synts omöjligt och i allt fall icke lämpligt.

De sakkunniga framhåller, att den situation, som föreligger då ett visst byggnadsföretag vid uthyrning av butikslokaler endast hyr ut dessa till viss företagsform eller vid uthyrning av tillgängliga lokaler uppenbart missgynnar en företagsform i fråga om butikernas läge och antal, i hög grad erinrar om den situation, som föreligger då en ensamföretagare, som kontrollerar en viss vara, visar benägenhet att sälja endast till vissa återförsäljare eller vidareförädlare. För sistnämnda fall har de sakkunniga föreslagit att tvingande bestämmelser skall kunna komma till användning. Såsom skäl för att samma ordning icke bör tillämpas i det nu förevarande fallet har de sakkunniga anfört, att en tvingande ordning härvidlag i motsats till vad som skulle bli fallet på handelns område — på grund av det rådande knapphetsläget i fråga om butikslokaler på de nya bostadsområdena — med nödvändighet skulle komma att innebära, att näringsfrihetsnämnden skulle tvingas att genomföra en statlig detaljreglering och ransonering av tillgängliga butiksutrymmen. Härigenom skulle mycket lätt på en bakväg komma att införas en statlig nyetableringskontroll, omfattande såväl de enskilda som de kooperativa butikerna, åtminstone för de nya bebyggelseområdena i tätorterna. En dylik uppgift skulle — förutom att förfarandet komme att medföra alla de nackdelar av en offentlig nyetableringskontroll, för vilka i annat sammanhang redogjorts — även helt strida mot syftet med näringsfrihetsnämndens inrättande.

Vissa företrädare för enskild handel har hävdat att, för den händelse fullt fri konkurrens på här förevarande område ej kan skapas, en fördelning av de nytillkommande butikslokalerna på nya bostadsområden borde ske mellan enskild och kooperativ företagsamhet i förhållande till de två företagsformernas andel av omsättningen på vederbörande ort. De sakkunniga förklarar sig icke kunna godtaga en dylik tanke, då en sådan ordning i själva verket skulle innebära, att offentliga organ toge ansvaret för att relationen mellan olika företagsformer låstes fast i ett visst läge, och liksom all kvotering därigenom kunde få en direkt utvecklings- och konkurrenshämmande effekt.

Åtminstone när det gäller valet mellan kooperativ och enskild företagsamhet bör avgörandet i stället, framhåller de sakkunniga, i den mån så är möjligt, överlämnas åt konsumenterna. Den allmänna principen bör därför vara den, att såväl enskild köpenskap som konsumentkooperativ handel (och även andra företagsformer) bör bli företrädda inom ett och samma område, så att valfrihet skapas för konsumenterna att göra sina inköp i olika affärer.

En mera framkomlig väg att nå positiva resultat på det nu ifrågavarande området än att genomföra en tvingande lagstiftning har de sakkunniga fun-

nit den frivilliga förhandlingslinjen vara. En öppen och offentlig debatt på ett så tidigt stadium som möjligt mellan alla intresserade parter, inriktad på att lösa ett visst aktuellt problem, borde kunna bli ett verksamt stöd för de krafter, som vill åstadkomma fria konkurrensförhållanden, särskilt om förhandlingarna föres inför ett forum med vana att behandla konkurrensspörsmål och med en klar blick för värdet av fri konkurrens. Det skulle naturligen, framhåller de sakkunniga, vara av stort värde om dylika förhandlingar kunde upptagas av ett lokalt förhandlingsorgan med intim kännedom om de lokala förhållandena och möjligheterna. Å andra sidan torde det i många fall kunna vara välgörande att förhandlingarna förlades till ett för hela riket centralt organ, där trycket av de synpunkter, som talar för en friare konkurrens, kanske kan göra sig gällande med större styrka. De sakkunniga har därför funnit det naturligt att förhandlingsuppgiften anförtros åt näringsfrihetsnämnden och föreslår att nämnden, vid sidan av sina uppgifter enligt den av de sakkunniga föreslagna lagstiftningen, skall ha skyldighet att genom förhandlingar med berörda parter söka skapa förutsättningar för en så fri konkurrens som möjligt inom detaljhandeln på nya och ombyggda bostadsområden i tätorterna.

De sakkunniga anser det vara av värde, att sådana förhandlingar som här avsetts i allmänhet kommer till stånd på ett så tidigt stadium av planläggningen att bindande beslut om bebyggelsens detaljutformning ännu ej fattats. Hinder bör dock ej heller föreligga mot att förhandlingar äger rum på ett så sent stadium, som då det redan blivit fråga om ett visst byggnadsföretags fördelning av tillgängliga lokaler mellan olika företagare eller företagsformer. I anslutning härtill inskärper de sakkunniga vikten av att kommunala eller andra allmännyttiga bostadsföretag, som åtnjuter statliga byggnadslån, vid uthyrning av tillgängliga butikslokaler förfar fullt öppet och lämnar olika spekulanter tillfälle att i god tid göra sina synpunkter gällande. Har förhandlingar inför näringsfrihetsnämnden begärts, finner de sakkunniga det ligga i sakens natur att företag med så starkt offentligt inslag, som det här är fråga om, avvaktar resultat av förhandlingarna innan beslut fattas. Särskilda föreskrifter härom finner de sakkunniga därför ej vara erforderliga.

Reservanterna.

Reservanterna framhåller att problemet angående butikshandeln och dess konkurrensförhållanden på nya bostadsområden i tätorterna visserligen ytterst rör principerna för stadsplaneläggningen men att detsamma fått praktisk aktualitet framför allt i samband med bebyggelsens utförande och butikslokalernas uthyrning. Mot de principer, som de sakkunniga uppställt för planeringen, kan enligt reservanterna i och för sig icke riktas någon erinran. Enligt vad reservanterna inhämtat, har under senaste åren samråd i allt större utsträckning börjat äga rum mellan näringslivets organisationer och de kommunala myndigheterna vid planering av nya bostadsområden. Reservanterna framhåller i anslutning härtill såsom angeläget, att detta sam-

arbete fortsättes och utbygges. Vidare ifrågasättes, om icke kontakt borde tagas även med befintliga husmoders- eller konsumentorganisationer.

Till följd av att byggnadsproduktionen inom allt större sektorer av de nya bostadsområdena kommit att överlämnas åt s. k. allmännyttiga storföretag kan föreliggande konkurrensproblem enligt reservanternas mening icke lösas med enbart planeringsåtgärder. Då det naturligt nog icke finns något intresse för dessa hyresvärdar att i sina fastigheter inlägga sinsemellan konkurrerande butiker uppkommer härigenom ofta en effektiv spärr mot nyetablering. Denna form av konkurrensbegränsning anser reservanterna icke kunna hävas, med mindre butiksfastigheterna i nya bostadsområden uppföres av *flera* med varandra konkurrerande byggnadsföretagare. En ytterligare förutsättning för konkurrens anser reservanterna vara, att den nuvarande låsta prisbildningen på affärslokaler upphäves och att butikshyrorna åter får bidraga till att reglera efterfrågan på sådana lokaler.

Reservanterna finner det vara anmärkningsvärt att de sakkunniga — ehuru de funnit otvivelaktigt, att missförhållanden förekommit — underlåtit att angiva, vilken företagsform, som blivit otillbörligen tillgodosedd.

Enligt reservanternas mening är det obestridligt, att de kommunala bolagen, i varje fall i Stockholm, i praktiken tillämpar en viss kvotering vid uthyrning av lokaler för livsmedelsaffärer. De har sålunda, anför reservanterna, i Stockholm tilldelat konsumtionsföreningen och enskild handel varannan butik inom sina bostadsområden. Reservanterna har dragit den slutsatsen, att de sakkunniga anser att en riktig och ur konsumenternas synpunkt lämplig fördelning skulle äga rum, så snart det inom ett område funnes två affärer, den ena tillhörande enskild handel och den andra den konsumentkooperativa rörelsen. Gentemot denna ståndpunkt framhålles, att man därmed accepterar, att den enskilda handeln till följd av åtgärder från det allmännas eller det allmänna närstående företags sida successivt skulle få sin andel av omsättningen inom livsmedelshandeln på nu ifrågavarande områden minskad till 50 procent.

Varje schematisk fördelning av affärslokaler anser reservanterna vara högst otillfredsställande. Enär emellertid, i varje fall för den närmaste framtiden, bostadsproduktionen torde komma att utövas i stort sett i de former, som utbildats under de senaste åren, samt läget på hyresmarknaden ännu någon tid torde förbli låst, är det enligt reservanternas mening ofrånkomligt att finna någon form för upplåtelse av butikslokaler, som bättre än den under de senaste åren tillämpade och till sina konsekvenser i hög grad orättvisa privata kvoteringen ansluter sig till de förhållanden, som utbildats under fri konkurrens. Reservanterna förklarar sig kunna helt ansluta sig till den av de sakkunniga uttalade meningen, att valet mellan kooperativ och enskild företagsamhet bör överlämnas åt konsumenterna. De anser emellertid icke att de av de sakkunniga förordade åtgärderna är ägnade att möjliggöra sådan valfrihet.

Sin uppfattning sammanfattar reservanterna på följande sätt:

Det torde få anses fördelaktigt, att fördelningen av butiker blir föremål för en mera offentlig debatt än vad hittills varit fallet. Det ökade ansvar för bebyggelsens planering och utförande, som kommunerna under de senaste åren kommit att få, ger dem ett stort ansvar för att konkurrenshämmande butiksuthyrning icke förekommer. Vissa fördelar skulle med säkerhet stå att vinna, därest vederbörande kommunala organ själva på ett tidigt stadium — eventuellt redan på stadsplanestadiet — toge upp butiksförsörjningsfrågan till debatt med berörda organisationer samt de byggnadsföretag som förväntades komma att utföra bebyggelsen. Härigenom skulle erforderligt antal butiker lättare kunna inläggas i planen. Samtidigt borde de kommunala myndigheterna söka utarbeta en plan för fördelning av butikslokalerna mellan olika typer av företagare och företagsformer. Om antalet till förfogande stående lokaler därvid är mindre än som motsvarar framställda önskemål, kan det icke vara rimligt att i fortsättningen tillämpa den hittills i stor utsträckning använda fördelningen med varannan affär tilldelad enskild och varannan konsumentkooperativ företagsamhet. Så länge någon form för privat kvotering alltjämt kommer till användning, måste denna, som redan framhållits, baseras på den omsättningsrelation som utbildats i ett läge, då fri konkurrens om butikslokalerna kunde förekomma.

Herr Gillbergs yttrande.

Herr Gillberg instämmer i de synpunkter, som i denna del framförts av reservanterna.

Remissyttrandena.

I fråga om de av de sakkunniga framförda synpunkterna på stadsplaneringen inom nya bostadsområden förklarar sig *byggnadsstyrelsen* biträda vad de sakkunniga sålunda anfört. Styrelsen framhåller att de uttalade önskemålen beträffande utformningen av stadsplaner och byggnadsplaner med hänsyn till butikshandeln i princip sammanfaller med de synpunkter styrelsen i sin granskning- och rådgivningsverksamhet anlägger på denna fråga.

Av de övriga remissmyndigheter, som berört dessa spörsmål, intager *Svenska stadsförbundet, Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB)* samt *Kooperativa förbundet* en positiv inställning till de sakkunnigas förslag.

Svenska stadsförbundet ansluter sig till de sakkunnigas mening, att något nytt organ för handläggning av dessa frågor icke bör inrättas, då man därigenom blott på indirekt sätt skulle tillskapa en icke önskvärd offentlig nyetableringskontroll. De av de sakkunniga förordade åtgärderna anser förbundet böra kunna leda till praktiska resultat genom ett ökat samarbete mellan de kommunala myndigheterna och de företag eller organisationer, som företräder handelns intressen. Samarbetet anser förbundet böra äga rum på ett så tidigt stadium av planeringen som möjligt. Förbundet uppger sig känna till, att samråd av åsyftat slag redan nu förekommer i viss utsträckning på så sätt, att stadsplaneförfattaren söker kontakt med berörda lokala intressenter. En dylik samverkan torde ej sällan inledas redan på generalplanestadiet, vilket också förutsättes i gällande byggnadslagstiftning. Förbundet

finner det därför ligga nära till hands att låta denna samverkan komma till uttryck också i form av överläggningar om butikshandeln mera i detalj.

I förevarande sammanhang anser förbundet det också vara angeläget att fästa uppmärksamheten vid byggnadsrestriktionerna och framhåller det angelägna i att största möjliga lättnader åstadkommes.

Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund (HSB) framhåller, att den kooperativa produktionen av bostäder i tätorter understiger 25 procent av den totala produktionen samt att HSB:s andel i denna produktion uppgår till endast 8 procent av den totala. En stor del av de s. k. allmännyttiga bostadsföretagen uppföres och förvaltas visserligen genom HSB:s medverkan men utan att HSB likväl har något inflytande på antagande av hyresgäster, vilket sker genom de kommunala organen. Mot bakgrunden härav anser förbundet att den tendens till minskning av den privata handelns andel i antalet livsmedelsbutiker inom tätorternas nybyggnadsområden, som anföres i utredningen, icke i någon väsentlig mån kan bero på att bostadskooperativa företag i detta avseende gynnat konsumentkooperationen. I fråga om fördelningen av butikslokaler mellan privata handlande och konsumentkooperationen ansluter sig förbundet helt till de sakkunnigas mening, att en i görligaste mån fri konkurrens bör upprätthållas. En förutsättning för att en effektiv konkurrens mellan olika företagsformer skall äga rum anser förbundet vara, att stadsplanerna utformas med tanke härpå; vidare bör möjligheter öppnas till sådana kompletteringar, som enligt vad erfarenheten visat kan bli erforderliga i efterhand. Emellertid finner förbundet den aktuella situationen främst påverkas därav, att de nuvarande kvotbestämmelserna medför stora svårigheter vid planerandet av butikslokaler i nybyggen, samt ifrågasätter, om det över huvud är möjligt att tillfredsställande lösa den här aktuella frågan, om icke en betydande ökning av den s. k. kvadratmeterkvoten sker. Förbundet understryker vidare vikten av att hälsovårdsbestämmelserna om lägsta takhöjder för livsmedelsbutiker uppmjukas.

Kooperativa förbundet vill ansluta sig till de av de sakkunniga anförda slutsatserna, vilka överensstämmer med uppfattningen inom den konsumentkooperativa rörelsen, att fri företagskonkurrens inom butikshandeln är den bästa vägen att tillgodose konsumenternas intressen. Om näringsfrihetsnämnden, såsom de sakkunniga föreslagit, i sin instruktion bemyndigas att i förekommande fall upptaga förhandlingar för att få en friare konkurrens till stånd på de nya bostadsområdena, anser förbundet det var självfallet, att de allmänna konsumentintressena i dessa områden beredes tillfälle att framföra sina synpunkter för nämnden. Förbundet finner det framför allt vara angeläget, att hänsyn vid sådana förhandlingar tages till de skilda företagsformernas effektivitet, sådan den kommer till uttryck i förmågan att hålla lägsta möjliga priser.

Sveriges allmännyttiga bostadsföretag ställer sig likaledes i huvudsak positivt till de sakkunnigas synpunkter men ger uttryck åt vissa kritiska erinringar. Organisationen framhåller sålunda, att nybyggnadsområden i

tätorter i regel varierar i storlek mellan 200—600 familjer. Då två speceributiker torde kunna existera på ett sådant område först när man närmar sig den övre gränsen, synes det organisationen vara ogörligt att med ett så begränsat kundunderlag ge möjlighet till stor frihet för konsumenterna. Organisationen betonar, att den enskilda handeln består av sinsemellan konkurrerande enheter och att det därför icke går att behandla den enskilda handeln såsom en enda enhet, som konkurrerar med konsumentkooperationen. Även två enskilda livsmedelsbutiker inom ett och samma område konkurrerar lika hårt som en konsumentkooperativ och en privat affär. Orsaken till att organisationen likväl anser det riktigt att, då två butikslokaler står till disposition, den ena tilldelas konsumentkooperationen och den andra en privat affärsman, är att de båda grupperna representerar två helt skilda distributionsformer. Ehuru organisationen väl i och för sig reservationslöst ansluter sig till de sakkunnigas åsikt att valet mellan kooperativ och enskild företagsamhet i den mån så är möjligt bör överlämnas åt konsumenterna, finner organisationen det vara omöjligt att tänka sig hur detta i praktiken skulle ske. Affärsinnehavaren måste nämligen av tekniska skäl utväljas långt innan uthyrningen av bostadslägenheterna äger rum. Det enda praktiskt användbara tillvägagångssättet anser organisationen därför vara det hittills tillämpade, att hyresvärden själv bestämmer, vem som skall driva affär i affärslokalen. Detta bör dock icke ske slumpvis och efter subjektiv bedömning av frågan, utan företrädare för enskild och konsumentkooperativ handel bör enligt organisationen ges tillfälle att framföra sina synpunkter. Organisationen förklarar sig ej kunna dela de sakkunnigas uppfattning, att val av affärsinnehavare skulle kunna hänskjutas till ett för hela riket centralt organ, utan anser att frågan lämpligast handhaves av de lokala myndigheterna, i den mån hyresvärdens beslut kan överklagas. Organisationen fäster i anslutning till de här behandlade spörsmålen uppmärksamheten vid att höga överlåtelsesummor visat sig förekomma vid överlåtelser av affärsrörelser på nya bostadsområden.

Kommerskollegium lämnar de sakkunnigas förslag rörande butikshandeln på nya bostadsområden utan annan erinran än att kollegium finner förhandlingsuppgiften böra anförtros åt lokala myndigheter, i första hand länsstyrelserna, vilka med mindre besvär, kostnad och tidsutdräkt kan utföra den undersökning på platsen och hålla de överläggningar med kommunala myndigheter och andra intresserade parter, som måste förutses i regel bli erforderliga.

Stockholms handelskammare, handelskamrarna i Gävle och *Luleå, Sveriges köpmannaförbund* samt *Stockholms köpmannaförbund* riktar anmärkningar mot att de sakkunniga icke närmare undersökt och bedömt omfattningen och den närmare beskaffenheten av de missförhållanden, som gjort sig gällande.

Stockholms handelskammare finner det vara anmärkningsvärt, att de sakkunniga utgått från den uppfattningen att problemet vore löst, därest blott de båda företagsformerna — konsumentkooperativ och enskild handel —

bleve representerade inom ett och samma bostadsområde. Lika anmärkningsvärt anser handelskammaren det vara, att de sakkunniga icke närmare utvecklat konsekvenserna för enskild företagsamhets vidkommande av tillämpningen av denna princip, som enligt kammaren måste komma att medföra en successiv förskjutning av den enskilda handelns andel av omsättningen till förmån för den konsumentkooperativa andelen däri. De av de sakkunniga uppdragna riktlinjerna anser handelskammaren icke kunna leda till någon lösning av problemet. I avvaktan på den friare allmänna ekonomiska politik, som även när det gäller butikshandeln på nya bostadsområden enligt handelskammaren utgör den avgörande betingelsen för fri konkurrens, anser handelskammaren de av reservanterna föreslagna åtgärderna böra genomföras. Med hänsyn till problemets samband med själva bostadsproduktionen ifrågasätter handelskammaren vidare, huruvida icke vissa resultat skulle kunna uppnås genom förbehåll vid lämnande av statsbidrag eller statliga lån till bostadsproducerande eller bostadsförvaltande företag.

Stockholms köpmannaförbund vänder sig likaledes bestämt mot den av de sakkunniga framförda tanken, att problemet delvis skulle kunna finna sin lösning om blott såväl enskild som konsumentkooperativ handel vore representerade inom ett och samma bostadsområde. Det kan enligt förbundets mening icke vara rimligt, att den speciella strukturen hos den konsumentkooperativa rörelsen får motivera, att denna rörelse alltid skall ha rätt till åtminstone hälften av butikslokalerna.

Förbundet finner det vara uppenbart, att de principer som för närvarande tillämpas i själva verket innebär, att en kvotering faktiskt tillämpas, och detta medför i bästa fall, att kooperationen tilldelas varannan affär och enskild handel varannan. En sådan kvotering finner förbundet sig under inga förhållanden kunna godtaga. Om en dylik schematisk uppdelning icke kan undvikas, återstår enligt förbundets uppfattning icke någon annan grund för kvoteringen än de förhållanden, som utvecklats under en tid med fri konkurrens om butikerna. Detta skulle innebära, att kvotrelationen mellan de båda företagsformerna skulle ändras från 1—1 till 3—1 till förmån för enskild handel.

Någon bestämd kvotering anser förbundet icke behöva tillämpas. Som ett oavvisligt krav måste dock gälla, att hänsyn tages till den betydligt större andel av livsmedelsomsättning, som den enskilda handeln förmått skapa under tider av fri konkurrens. Även om man icke för den skull obetingat tillämpar regeln tre privata affärer på en konsumaffär, bör detta i varje fall innebära, att den privata handeln tilldelas ett betydligt större antal butiker än konsumentkooperationen inom sådana områden, där det finns möjlighet att inlägga flera affärer. Genom att bostadsproduktionen, i varje fall vad Stockholm angår, numera i allt väsentligt äger rum på stadens mark, är det möjligt för stadens myndigheter att binda de stora bostadsproducerande företagen vid den ifrågavarande planeringen, självfallet dock med rätt för vederbörande att företaga erforderliga juste-

ringar under exploateringsarbetet. En på sådant sätt skisserad anordning skulle leda till större offentlighet vid fördelningen av butikslokaler och i varje fall förebygga den underhandsfavorisering av konsumentkooperationen som enligt förbundets uppfattning förekommer i stor utsträckning.

Handelskammaren i Visby framhåller betydelsen av att de enskilda näringsidkarna på nybyggnadsområdena i tätorter erhåller större möjligheter än för närvarande är fallet att bli företrädda i de s. k. allmännyttiga byggnadsföretagen, så att det nu rådande systemet med ett ofta ensidigt gynnande av konsumentkooperationen försvinner.

Handelskamrarna i Gävle och *Luleå* instämmer i här förevarande avseende i vad reservanterna anfört, därvid handelskammaren i Luleå upplyser, att sådan kvotering mellan kooperation och enskilda butiker, för vilken redogjorts av bl. a. reservanterna, även förekommer inom handelskammarens distrikt. Båda handelskamrarna anser det vara av vikt, att fri konkurrens om butikslokalerna uppkommer.

Departementschefen.

Enligt sina direktiv har de sakkunniga också undersökt, huru konkurrensförhållandena utvecklat sig inom butikshandeln på tätorternas nybyggnadsområden. Undersökningen visar, att konkurrensen till följd av olika omständigheter är begränsad. Till en början fästes uppmärksamheten på den betydelse, som byggnadslagens bestämmelser om generalplan och stadsplan fått i detta sammanhang. Myndigheterna eftersträvar redan vid upprättandet av dessa planer att anpassa de blivande butikernas antal och läge efter vad som anses lämpligt med hänsyn till nybyggnadsområdets utsträckning, folkmängden, kommunikationerna m. m. Utgöres området av kommun tillhörig mark, som upplåtes med tomträtt, kan kommunen få ett avgörande inflytande på den närmare utformningen av bebyggelsen och därmed också på butiksbeståndet. Särskilt i rikets tre största städer har detta inflytande varit märkbart. De sakkunniga erinrar även om den byggnadsverksamhet, som numera i stor utsträckning bedrives av de s. k. allmännyttiga byggnadsföretagen. Eftersom ett sådant företag ofta bebygger ett stort sammanhängande område, blir planläggningen av nya bostadsområden ytterligare centraliserad. Varje företag försöker naturligen begränsa antalet butikslokaler inom sitt område, så att samtliga butiksinnehavare får möjlighet att driva en bärkraftig rörelse.

De sakkunniga påpekar, att de nuvarande förhållandena på byggnadsmarknaden föranlett en hård konkurrens mellan enskild och kooperativ handel om tillgängliga butikslokaler. Den enskilda handelns företrädare gör gällande, att denna konkurrens icke är fri. Konsumentkooperationen skulle nämligen gynnas av de allmännyttiga byggnadsföretagen. Den tilldelas flera butiker än som är rimligt med hänsyn till de båda företagsformernas andel i den totala omsättningen. Vid fri konkurrens skulle den enskilda handelns

intresse av att få tillräckligt många lokaler bli bättre tillgodosett. Från kooperationens sida förnekas att den blivit obehörigen gynnad av fastighetsägarna. Däremot har den, framförallt under tidigare år, haft svårt att få butikslokaler inom områden som bebyggts av enskilda byggmästare.

Sammanfattningsvis anför de sakkunniga, att konkurrensen mellan olika företag och olika företagsformer på nya bostadsområden i många fall torde vara alltför hämmad till följd av den begränsade tillgången på butikslokaler. Den enda praktiska utvägen att förbättra förhållandena är att redan vid utformningen av ny bebyggelse söka skapa förutsättningar för en lämpligt avvägd konkurrens. Man bör därför eftersträva att göra ramen för den blivande butikshandeln så vid och elastisk som möjligt samt att bereda skilda företagsformer tillfälle att bli företrädda inom varje nybyggnadsområde.

De sakkunniga har avstått från att närmare bedöma frågan i vilken utsträckning olika företagsformer blivit gynnade eller missgynnade. De anser sig emellertid kunna fastslå att missförhållanden förekommit samt att den nuvarande ordningen är ägnad att skapa irritation och missnöje hos företrädarna för de skilda företagsformerna.

Vid sin prövning av spörsmålet, hur dessa olägenheter lämpligen bör undanröjas, har de sakkunniga avvisat tanken på tvingande bestämmelser. De kan ej förorda en ordning, enligt vilken näringsfrihetsnämnden skulle få befogenhet att tvångsvis fördela tillgängliga butiksutrymmen.

Enligt de sakkunnigas mening är förhandlingslinjen den bästa lösningen. En öppen och offentlig debatt inför ett forum med vana att handlägga konkurrensfrågor skulle säkerligen bana väg för en friare konkurrens på detta område. Onekligen skulle det vara av stort värde, om förhandlingarna kunde föras inför ett lokalt organ som är väl insatt i förhållandena på orten. Det kan dock antagas att bedömandet skulle ske efter friare linjer, därest förhandlingarna förlades till ett centralt organ. De sakkunniga förordar därför, att förhandlingsuppgiften anförtros åt näringsfrihetsnämnden. Den skulle sålunda vara skyldig att upptaga förhandlingar med berörda parter i syfte att skapa en så fri konkurrens som möjligt inom detaljhandeln på nya och ombyggda bostadsområden i tätorterna. Förhandlingarna bör äga rum, innan beslut fattas om bebyggelsens närmare utformning.

Enligt reservanternas uppfattning finns intet i och för sig att erinra mot de principer som de sakkunniga uppställt för planeringen av nybyggnadsområden i tätorter. Därvid har nämnts att samråd angående denna planering under senare år ägt rum mellan näringslivets organisationer och de kommunala myndigheterna. Reservanterna finner angeläget, att samarbetet fortsättes och utbygges. Vidare ifrågasättes om icke husmoders- eller andra konsumentorganisationer bör deltaga i samarbetet.

Från reservanternas sida göres gällande, att de kommunala bolagen, åtminstone i Stockholm, vid uthyrningen av livsmedelsbutiker tilldelar den enskilda handeln och konsumtionsföreningen varannan butik inom sina bo-

stadsområden. En sådan kvotering är icke rättvis. Den innebär nämligen, att den enskilda handeln genom åtgärder från det allmännas sida efter hand får sin andel i omsättningen minskad till 50 procent.

Samtliga remissinstanser, som yttrat sig i frågan, understryker att konkurrensen mellan olika företagare och företagsformer om möjligt bör vara fri på butikshandelns område. Sålunda framhåller Kooperativa förbundet, att konsumenternas intressen bäst tillgodoses härigenom. Från olika håll betonas emellertid svårigheten att under nuvarande förhållanden på byggnadsmarknaden upprätthålla en fri konkurrens på nya bostadsområden. Ingen av remissinstanserna har velat påyrka införandet av tvingande lagbestämmelser.

I flera remissyttranden ägnas särskild uppmärksamhet åt frågan, hur blivande butikslokaler inom nybyggnadsområden skall kunna fördelas på ett rättvist sätt mellan enskild och kooperativ handel. I likhet med de sakkunniga finner HSB fördelningen böra ske så, att den fria konkurrensen i görligaste mån upprätthålles. HSB bestrider, att de kooperativa byggnadsföretagen skulle nämnvärt gynna den kooperativa handeln vid fördelningen av tillgängliga lokaler. Kooperativa förbundet finner självklart, att konsumenterna skall få tillfälle att framföra sina synpunkter vid de tilltänkta förhandlingarna inför näringsfrihetsnämnden. Därvid bör särskild hänsyn tagas till de olika företagsformernas förmåga att hålla låga priser. Sveriges allmännyttiga bostadsföretag betonar svårigheten att fördela butikslokalerna så, att ingen blir missgynnad. Nybyggnadsområdena är i allmänhet för små för att medgiva konsumenterna frihet vid val av skilda företagsformer.

Tre handelskammare samt de båda största köpmannasammanslutningarna anmärker mot att de sakkunniga varken närmare undersökt de missförhållanden, som framträtt beträffande fördelningen av nya butikslokaler, eller försökt lösa detta spörsmål på ett tillfredsställande sätt. Dessa remissinstanser kan icke godtaga den nu tillämpade principen, att enskild och kooperativ handel skall ha samma andel i nytillkommande butikslokaler. En sådan fördelning möjliggör nämligen för den kooperativa handeln att utbreda sig i en omfattning, som icke skulle vara tänkbar under normala förhållanden.

Kommerskollegium och Sveriges allmännyttiga bostadsföretag kan icke biträda de sakkunnigas förslag, att förhandlingarna i hithörande frågor skall äga rum inför näringsfrihetsnämnden. De anser att förhandlingarna i stället bör anförtros lokala myndigheter. Kommerskollegium tänker därvid i första hand på länsstyrelserna.

Såsom i andra sammanhang understrukits är det ur samhällets synpunkt angeläget, att konkurrensen är fri inom butikshandeln. En förutsättning härför kan i viss mån sägas vara att tillgången på butikslokaler icke är begränsad. I princip bör här som eljest tillgången bestämmas uteslutande av den efterfrågan som uppstår under fria konkurrensförhållanden. Denna

grundsats kan dock icke alltid upprätthållas — hänsyn måste nämligen tagas till andra ur samhällets synpunkt lika viktiga intressen. Framförallt gäller detta tätorternas nybyggnadsområden. Byggnadslagens bestämmelser om generalplan och stadsplan måste beaktas. Bebyggelsen får icke utformas hur som helst och bl. a. måste tillses att butikerna förlägges till lämpliga platser. Myndigheterna kan därvid knappast undgå att försöka avväga butikernas antal så, att varje rörelseidkare får en tillfredsställande avkastning. Även den krisbetonade byggnadsregleringen spelar en viss roll. Syftet med denna reglering är främst att tillgodose bostadsbehovet. Det i och för sig berättigade kravet på ett ökat antal butikslokaler inom nybyggnadsområden kan därför endast delvis beaktas. Icke heller kan förnekas att hyresregleringslagen har en i viss mån konkurrensbegränsande verkan. Såsom de sakkunniga framhållit är det dock önskvärt att de här angivna regleringarna i görlig mån tillämpas på ett sådant sätt att friare konkurrens åstadkommes inom butikshandeln.

I likhet med de sakkunniga finner jag det olämpligt att försöka mildra de konkurrensbegränsande verkningarna på detta område genom tvingande föreskrifter. Såsom betonats i andra avsnitt bygger departementsförslaget i huvudsak på den grundsatsen, att sådana verkningar skall undanröjas genom förhandlingar. Redan av denna anledning bör tanken på att tvångsvis genomföra ransonering av butikslokaler avvisas. Härtill kommer, såsom de sakkunniga kraftigt understrukit, att ransoneringsåtgärder lätt får karaktären av en statlig nyetableringskontroll. I annat sammanhang har jag framhållit hur föga önskvärd sådan kontroll är.

Man bör ej av det anförda draga den slutsatsen att saken enligt min mening bör falla. Av de sakkunnigas undersökningar och remissvarens innehåll framgår, att mycket kan vinnas genom ett frivilligt samarbete mellan myndigheterna samt företrädarna för det enskilda näringslivet och konsumenterna. Det finns all anledning antaga att ett sådant samarbete skulle bli fruktbärande vid utformningen av stadsplaner och byggnadsplaner. Uppenbarligen har den samverkan, som redan förekommit, varit till nytta.

Däremot är det betydligt vanskligare att förorda en lämplig lösning av den fråga, som vanligen anmäler sig först i ett senare skede, nämligen hur en rättvis fördelning mellan olika företagare och olika företagsformer av tillgängliga butikslokaler skall kunna genomföras. Av den tidigare redogörelsen framgår, att motsättningarna mellan den enskilda handeln och konsumentkooperationen är stora på denna punkt. Även om jag i likhet med de sakkunniga avstår från att försöka bedöma i vilken mån dessa motsättningar har sakligt underlag, vill jag icke bestrida att missgynnande kan ha förekommit. Att finna en fördelningsgrund, som tillfredsställer alla, lär vara ogörligt. Enligt min uppfattning är det icke ens möjligt att uppdraga några allmänna riktlinjer. Förhållandena växlar från fall till fall och en mängd olika synpunkter måste beaktas. Därför synes också här den enda utvägen vara att få till stånd samarbete mellan berörda parter. Frivilliga överens-

kommelser, lämpade efter omständigheterna i det särskilda fallet, skulle då kunna ingås.

Såsom de sakkunniga funnit torde samarbetet mellan vederbörande myndigheter, den enskilda och kooperativa handeln, byggnadsföretagen och konsumenterna befrämjas, om något officiellt organ medverkar i en eller annan form. Enligt de sakkunnigas mening skulle parterna kunna vända sig till näringsfrihetsnämnden med begäran om förhandlingar. För egen del kan jag icke ansluta mig till denna tanke. En förhandlingsverksamhet av detta slag är helt väsensskild från de uppgifter som i övrigt skulle tillkomma organet i fråga. Detta skulle i regel sakna den lokala kännedom, som är nödvändig för ett riktigt bedömande av hithörande frågor. Dessutom skulle förhandlingarna bli praktiskt besvärliga samt dyrbara och tidsödande.

På anförda grunder har jag i likhet med bl. a. kommerskollegium funnit, att förhandlingsverksamheten bör uppdragas åt lokala organ. Jag biträder även kollegiets uppfattning, att länsstyrelserna är bäst skickade för detta uppdrag. Bland deras arbetsuppgifter ingår redan nu att i viss utsträckning handlägga stadsplaneärenden. Länsstyrelserna är också väl insatta i näringslivets förhållanden inom länen. Dessutom är anknytningen till de kommunala myndigheterna god. Det synes knappast erforderligt att i den nya lagstiftningen upptaga bestämmelser i detta hänseende. För närvarande synes en mera tillfällig ordning vara att föredraga. En lämplig lösning torde vara, att Kungl. Maj:t i särskilt cirkulär uppdrager åt länsstyrelserna att under viss tid — förslagsvis tre år — följa utvecklingen, såvitt angår butiksbeståndet inom blivande bostadsområden samt fördelningen av planerade affärslokaler. I cirkuläret bör vidare angivas att länsstyrelserna, om så påkallas, skall inleda förhandlingar med berörda parter för att söka undanröja de missförhållanden som kan yppas ävensom allmänt verka för att konkurrensen om tillgängliga butikslokaler blir så fri som möjligt. Vidare bör det åligga länsstyrelserna att årligen till handelsdepartementet inkomma med en redogörelse för sin verksamhet i nämnda hänseenden. Sedan två år förflutit, synes man med ledning av inkomna redogörelser kunna bilda sig en uppfattning om sakläget samt överväga, huruvida den nu förordade ordningen skall avlysas eller behållas eller andra åtgärder vidtagas.

f) Organen.

Betänkandet.

Inledningsvis diskuterar de sakkunniga huruvida den prövning av samhällsskadligheten av särskilda konkurrensbegränsningar, som de förutsätter såsom nödvändig, kräver ett fast organ eller om den kan utövas av tillfälliga organ, tillsatta för varje särskilt fall. De finner övertygande skäl tala för att uppgiften måste handhavas av ett fast organ.

Nära till hands synes ligga, framhåller de sakkunniga, att för uppgiften

utnyttja de allmänna domstolarna. Emellertid talar mot denna lösning så vägande skäl, att de icke ansett sig kunna förorda densamma. Främst åberopas att för såväl bedömningsuppgiften som förhandlingsförfarandet kräves, förutom juridisk, även ekonomisk sakkunskap. Svårigheten att på ett organisatoriskt godtagbart sätt förse de allmänna domstolarna med sådan sakkunskap är betydande, antingen denna sakkunskap tillföres domstolarna genom att ett särskilt remissorgan anlitas eller genom att ekonomiskt sakkunniga inordnas i själva domstolen. Det treinstanssystem, som tillämpas vid de allmänna domstolarna, anses vidare medföra allvarliga olägenheter för det slag av avgöranden, som det här är fråga om. Att för dessa mål genomföra en tvåinstansordning inom de allmänna domstolarnas ram möter starka såväl praktiska som teoretiska betänkligheter. Det har därför synts lämpligast att uppgiften anförtros åt en specialorganisation. Endast härigenom finner de sakkunniga de särskilda krav på medverkan av ekonomisk sakkunskap, som gör sig gällande, kunna lösas på ett tillfredsställande sätt, samtidigt som instansordningen kan begränsas.

Mot att låta de här ifrågavarande uppgifterna omhändertagas av monopolutredningsbyrån talar enligt de sakkunniga främst, att den utredande funktionen icke bör sammanblandas med de mera direkta åtgärderna, en tanke vilken ligger bakom även 1946 års lagstiftning. Mot att anförtro uppgifterna åt kommerskollegium talar samma skäl. Att utforma organet i omedelbar anslutning till kollegium med dess chef såsom självskriven ordförande har av liknande skäl ej heller befunnits lämpligt; därtill kommer enligt de sakkunnigas uppfattning att ordförandeskapet torde bli förenat med en sådan arbetsbörda att det knappast skulle kunna förenas med chefskapet för kollegium.

Priskontrollnämnden finner de sakkunniga icke heller lämpligen böra anförtros de nu ifrågavarande uppgifterna. Man skulle om priskontrollnämnden finge denna befogenhet gå miste om något väsentligt, nämligen att få *ett* organ med den enda uppgiften att bevaka det samhälleliga intresset av att motverka skadlig konkurrensbegränsning. Det kunde befaras att vid starkt inflationstryck nämndens huvudintresse komme att koncentreras till den i ett sådant läge nödvändiga uppgiften att genom reglering söka motverka aktuella prisstegringstendenser. Uppmärksamheten skulle därmed ständigt dragas från det mera långsiktiga men likaledes viktiga problemet att söka häva skadliga konkurrensregleringar. På de sålunda angivna skälen har de sakkunniga föreslagit att ett nytt organ upprättas — *näringsfrihetsnämnden.*

För att nämnden på ett tillfredsställande sätt skall kunna omhänderha de viktiga och ur många synpunkter ytterst krävande arbetsuppgifter, som kommer att åvila densamma, finner de sakkunniga det oundgängligen nödvändigt att såväl domarerfarenhet som ekonomisk erfarenhet blir företrädd inom nämnden. I nämnden bör därför ingå dels ledamöter, vilka tjänstgjort såsom domare i framskjuten ställning, dels ock ledamöter, vilka i sin tidigare verksamhet förvärvat särskild insikt i ekonomiska frågor. För att ge

nämnden en så vid förankring som möjligt inom företagarevärlden och de stora konsumentgrupperna anses det vidare angeläget, att vid sidan av de oberoende juridiska och ekonomiska fackmännen inom nämnden beredes plats även åt representanter för såväl företagarvärlden som de allmänna konsument- och löntagareintressena. Att genomföra en dylik representation har erbjudit vissa svårigheter. Ville man låta näringslivets olika grenar på ett åtminstone i någon mån representativt sätt företrädas inom nämnden skulle denna, inberäknat motsvarande antal företrädare för konsument- och löntagarintressena, komma att bli otympligt stor. Att låta de olika företagargrupperna ena sig om ett begränsat antal gemensamma representanter har de sakkunniga funnit olämpligt med hänsyn till de motstridiga intressen som gör sig gällande inom näringslivet. Överlätes på Kungl. Maj:t att efter fritt val utse några få personer som skulle representera företagarintressena, skulle detta i själva verket icke innebära en lösning av svårigheten utan snarare ett sätt att dölja den, intill dess Kungl. Maj:t ställdes inför uppgiften att finna de personer, vilka kunde anses representativa för hela den enskilda, jordbrukskooperativa och konsumentkooperativa företagsamheten på produktionens, distributionens och serviceverksamhetens alla områden.

En lämplig lösning har de sakkunniga därför funnit vara att ge nämnden en fast »kärna» av oberoende fackmän, och därutöver låta vissa av ledamöterna alternera alltefter beskaffenheten av de ärenden, som upptages till behandling. Det föreslås sålunda, att näringsfrihetsnämnden får fyra fasta och helt oberoende ledamöter, av vilka två skall äga domarerfarenhet och två vara ekonomiskt kunniga, samt att därjämte inom nämnden skall tjänstgöra tre tillfälliga ledamöter, utsedda särskilt för varje ärende bland ledamöterna av ett till nämnden knutet råd. Av de tre tillfälliga ledamöterna skall en vara företrädare för företagarintressena samt en för konsument- och löntagarintressena. De skall utses av nämndens ordförande under hänsynstagande till varje ärendes särskilda beskaffenhet. Den tredje tillfällige ledamoten av nämnden skall utgöras av företrädaren inom rådet för den statliga myndighet, till vars verksamhetsområde ärendet närmast har anknytning — när det gäller bankväsendet, bank- och fondinspektionen; när det gäller försäkringsväsendet, försäkringsinspektionen; när det gäller jordbruk och jordbrukskooperativ verksamhet, jordbruksnämnden; i frågor rörande bostäder och byggnadsämnesproduktion, bostadsstyrelsen; i övriga frågor avseende industri, hantverk, handel, sjöfart etc., kommerskollegium. Denne sistnämnde representant får dock icke tillhöra monopolutredningsbyrån. Även i detta fall föreslås ordföranden skola avgöra vilken representant som skall ingå som tillfällig ledamot av nämnden.

I fråga om nämndens fyra fasta ledamöter framhåller de sakkunniga, att det är av särskild vikt, att de utväljes bland personer, som står helt fria i förhållande till näringslivet. Beträffande de två ekonomiskt sakkunniga ledamöterna anser de sakkunniga det vara önskvärt, att de äger ingående och

vidsträckt kännedom om näringslivets konkreta förhållanden. Det är enligt de sakkunniga lämpligt, att de i sin tidigare verksamhet sysslat med praktiska ekonomiska frågor. En uttrycklig fordran på sådan praktisk erfarenhet har de sakkunniga dock ej ansett tillrådligt att föreslå, då det kan bli svårt att finna lämpliga personer med praktisk ekonomisk erfarenhet som samtidigt står fullt fria från intressen inom näringslivet.

För att göra det möjligt att grunda beslut inom nämnden på en diskussion inom en mera representativ sammanslutning föreslår de sakkunniga att, såsom nyss antytts, till nämnden knytes ett *råd*. I rådet skall finnas företrädare för de viktigaste riksorganisationerna av företagare, nämligen riksorganisationerna för industrien, grosshandeln, detaljhandeln, hantverket och småindustrien, jordbruket samt bank- och försäkringsväsendet. Härjämte bör sådana företagare, som är fristående från de stora riksorganisationerna, tillerkännas två platser. Även konsumentkooperationen anses skola ha en egen företrädare. De allmänna konsument- och löntagarintressena bör ha tillgång till sex platser, så att en allsidig och fyllig representation för dessa intressen möjliggöres. De sakkunniga föreslår vidare att det i rådet skall ingå representanter för de förut angivna statliga myndigheterna, som har administrativa uppgifter på det ekonomiska området, nämligen kommerskollegium, jordbruksnämnden, bostadsstyrelsen, bank- och fondinspektionen samt försäkringsinspektionen. Hela antalet ledamöter föreslås i enlighet med vad sålunda anförts bli 21. Rådet skall enligt de sakkunniga icke ha att fatta beslut och omröstningar skall ej heller förekomma inom detsamma.

Uppgiften att hindra skadlig konkurrensbegränsning är i första hand ett samhällsintresse. De sakkunniga anser därför att initiativ till ingripanden i första hand bör komma från ett samhälleligt organ. Då de sakkunniga ej finner det vara lämpligt, att nämnden själv ålägges taga initiativ till ingripanden föreslår de, att det tillsättes en av nämnden oberoende *ombudsman för näringsfrihetsfrågor* med en ställning i huvudsak liknande en allmän åklagares. Ombudsmannen skall enligt de sakkunnigas förslag ha avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov.

Det bör enligt de sakkunniga åligga ombudsmannen att på grundval av material från monopolutredningsbyrån och andra källor söka i första hand taga initiativ till att sådana frågor, som ur allmänna synpunkter förefalier vara av väsentligt intresse, kommer upp till behandling inom nämnden. I många fall torde erforderlig rättelse komma till stånd, redan innan ombudsmannen fått tillfälle att föra ett ärende inför nämnden. Vid de förundersökningar, som ombudsmannen utför på grundval av material från monopolutredningsbyrån och andra källor, kan han t. ex. ha anledning att hänvända sig för närmare informationer till den part, som skulle komma att uppträda på svarandesidan. Om denna part härvid erbjuder sig att självmant undanröja sådan konkurrensbegränsning, som kunnat föranleda talan, måste ombudsmannen naturligen avskriva ärendet.

Den utredningsapparat, som utgör en förutsättning för såväl näringsfrihetsnämndens som ombudsmannens arbete, anser de sakkunniga böra få en självständig ställning i förhållande till båda dessa organ. Det framstår nämligen såsom ett väsentligt intresse, att det finns en myndighet, som kan koncentrera sig på utrednings- och publiceringsuppgiften, vilken i vissa fall kan komma i konflikt med omsorgen om mera direkta åtgärder. De sakkunniga föreslår därför en tredelad organisation, bestående av en näringsfrihetsnämnd, en ombudsman för näringsfrihetsfrågor samt en utbyggd avdelning för monopolutredningar inom kommerskollegium.

Med hänsyn till de starka garantier för ett riktigt och skäligt avgörande, som ett fackmannaorgan med näringsfrihetsnämndens sammansättning erbjuder inom sitt särskilda arbetsfält, har de sakkunniga ifrågasatt, om det erfordras någon möjlighet till omprövning i högre instans av näringsfrihetsnämndens beslut. Emellertid anses försiktigheten bjuda, att parterna icke frånhändes möjligheten att vinna ändring i nämndens beslut, särskilt som detta är mest överensstämmande med svenska rättsliga traditioner.

Att för detta ändamål inrätta ett särskilt organ befinnes mindre lämpligt. Även möjligheten att låta besvär över näringsfrihetsnämndens beslut avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet avböjes. I stället förordas att endera högsta domstolen eller regeringsrätten väljes, därvid de sakkunniga finner övervägande skäl tala för regeringsrätten.

Reservanterna.

I främsta rummet finner reservanterna betänkligt, att de under lagen hörande frågorna enligt de sakkunnigas förslag skulle komma att avgöras av en myndighet av näringsfrihetsnämndens typ. Näringslivets under senare tid rikt dokumenterade erfarenheter av administrativa organs handläggande av vitala ekonomiska frågor ger anledning till uppfattningen, att ärendena icke alltid behandlats med tillräcklig insikt, snabbhet och omsorg. Det har dessutom ej sällan visat sig att när dylika organ inrättats de hastigt vuxit ut i omfattning och fått ökad befogenhet att ingripa reglerande. De har med andra ord blivit redskap i planhushållningens tjänst. Såsom exempel härpå hänvisar reservanterna till priskontrollnämndens utveckling och framhåller att nämnden numera närmast kommit att bli ett medel att inom ramen för en bunden hushållning motverka inflationen. Reservanterna befarar, att näringsfrihetsnämnden i stort sett kan komma att bli en parallell till priskontrollnämnden eller en fortsättning, när denna upphör. I sistnämnda fall finner reservanterna det ligga nära till hands att antaga, att den avskaffade eller under avveckling stående nämndens personal i stor utsträckning överflyttas till den nya nämnden, medförande det äldre organets traditioner och i enlighet därmed behandlande näringslivets problem i samma anda av motsatsställning och bristande anpassningsförmåga.

Reservanterna framhåller vidare de i nuvarande statsfinansiella läge betänkliga kostnader, som de nya statsorganen skulle komma att medföra.

Herr Gillbergs yttrande.

Mot den av de sakkunniga föreslagna organisationen har herr Gillberg i första hand den principiella invändningen, att det alltid inger betänkligheter att genom upprättandet av en specialdomstol undandraga de allmänna domstolarna ett viktigt område av lagtillämpningen. Den konstruktion av näringsfrihetsnämnden de sakkunniga föreslagit påstås vara ägnad att öka betänkligheterna. Näringsfrihetsnämnden skulle i väsentliga stycken komma att bli en fortsättning av den nuvarande priskontrollnämnden, vilket är särskilt påtagligt i fråga om ensamföretagen, där organets funktion enligt de sakkunnigas förslag skulle bli rent prisövervakande och prisbestämmande. Herr Gillberg framhåller vidare faran för att näringsfrihetsnämnden kan bli ett medel att bedriva en ekonomisk politik, som leder till ökad kontroll av näringslivet vida utöver den, som erfordras för att hindra samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Det föreligger enligt hans mening också risk för att näringsfrihetsnämnden, främst på förhandlingsstadiet, skulle söka åstadkomma strukturförändringar, som berörda parter inom näringslivet skulle tro sig nödsakade att godtaga för att undgå ännu mera otillfredsställande alternativ. Näringsfrihetsnämnden skulle, förklarar han, komma att få en betydande maktställning, som skulle bli särskilt framträdande därför att lagtexten, motiven till denna och bristen på tidigare erfarenhet skulle lämna fältet öppet för en utomordentligt löslig rättstillämpning. Att detta skulle starkt minska rättssäkerheten finner herr Gillberg vara uppenbart. Dessa betänkligheter anser han förstärkas därav att de sakkunniga i annat sammanhang framhållit, att lagtillämpningen borde avpassas efter de ekonomiska förhållandena i allmänhet och särskilt efter förändringarna i de allmänna konjunkturerna.

I fråga om nämndens sammansättning framhåller herr Gillberg, att särskilda svårigheter måste uppkomma vid valet av representant för företagsintresset i det fall då två parter inom näringslivet står emot varandra. Den omständigheten, att konsument- och löntagarintressena är företrädda inom nämnden, kan i sådant fall icke utgöra någon garanti för att sammansättningen blir rättvist avvägd.

Remissyttrandena.

Frågan huruvida ärendena bör prövas och avgöras av allmän domstol eller av ett särskilt inrättat organ samt om organet i sistnämnda fall bör ha karaktären av specialdomstol eller vara av administrativ typ diskuteras i flera yttranden.

Såsom antytts redan i samband med redogörelsen för lagstiftningens allmänna uppläggning har statens jordbruksnämnd samt bank- och fondinspektionen förordat att näringsfrihetsnämnden ges karaktären av specialdomstol.

Statens jordbruksnämnd finner det vara av största vikt, att frågan om

offentligt ingripande mot konkurrensbegränsningar bedömes i en fullt objektiv instans utan påverkan av politiska synpunkter. Det tillämpande organet bör därför ha karaktären av domstol, som vid förhandlingarna följer de regler om fri bevisprövning m. m., vilka givits i nya rättegångsbalken.

Bank- och fondinspektionen — som föreslår att förhandlingsuppgiften lägges på ombudsmannen — förordar såsom dömande myndighet en specialdomstol, men anser att man, om antalet mål icke blir alltför stort, bör kunna anlita vissa av de allmänna domstolarna, förslagsvis rådhusrätterna i de tre större städerna; därvid finge domstolarna förstärkas med erforderligt antal bisittare med ekonomisk sakkunskap.

Även *Svea hovrätt* anser att nämnden bör ha domstols karaktär.

Sveriges lantbruksförbund ger uttryck åt den bestämda uppfattningen, att en större tillit till nämndens opartiskhet och oberoende av påtryckningar skulle föreligga, om dess karaktär av domstol starkare framhävdes.

I flera remissyttranden förordas att prövningen uppdrages åt de allmänna domstolarna.

Statskontoret anför sålunda:

Även om långtgående inskridanden mot olämpliga och skadliga konkurrensbegränsningar skulle anses påkallade genom införande av den av de sakkunniga förordade lagstiftningen på området, finner statskontoret dock starka betänkligheter möta mot att för ändamålet tillskapa ett domstolsliknande organ (näringsfrihetsnämnd) med särskild åklagare (ombudsman för näringsfrihetsfrågor), vilket organ skulle ha befogenhet att vidtaga tvingande åtgärder gentemot företagarna. Enligt ämbetsverkets mening kunna avgörande hinder icke anses föreligga mot att handläggningen av konkurrensbegränsningsfrågor anförtros de allmänna domstolarna, varvid det dock torde vara lämpligt, att befogenheten att upptaga dessa mål till prövning begränsas till vissa bestämda underrätter. Det synes ock kunna övervägas att tillföra i vart fall underrätten speciell sakkunskap vid målens avgörande.

Handelskammaren i Borås framhåller att allmän domstol måste vara beredd på att avgöra vilken sak som helst, som icke hör under specialdomstol.

Kommerskollegium hyser en annan uppfattning. Kollegium framhåller, att vid en lagstiftning med skälighetsprövning de slutliga avgörandena icke enbart kan grundas på sakutredningar utan även förutsätter värderingar. Med hänsyn härtill finner kollegium det vara mest ändamålsenligt att tillämpningen av en dylik lag handhaves av ett administrativt organ och icke av de allmänna domstolarna, vilka i allmänhet ej torde äga tillgång till den ekonomiska expertis, som fordras för värderingarna. Kollegium förklarar sig icke dela farhågorna, att nämnden skulle bli ett instrument för samhällsekonomisk plandirigering på bekostnad av enskilda medborgares rättssäkerhet.

Kommerskollegium — som på sätt i det föregående anförts förordar att lagstiftningen tills vidare begränsas till att avse ett förhandlingsförfarande

utan förbindelse med tvingande förelägganden — finner det ligga närmast till hands att lagstiftningens handhavande anförtros åt kollegium. Syftet att hålla den utredande och den förhandlande verksamheten isär finner kollegium lämpligen kunna tillgodoses genom att den senare uppgiften förlägges till kollegiets handels- och administrativa byrå. Avgörandet av fråga huruvida förhandling skulle upptagas eller ej borde ankomma på generaldirektören efter föredragning av chefen för handels- och administrativa byrån. Därest förhandlingsuppgiften anförtros kollegium föreslås att till ämbetsverkets förfogande ställes ett råd av i stort sett den sammansättning som de sakkunniga tänkt sig.

Frågan om nämndens s a m m a n s ä t t n i n g har berörts av åtskilliga remissinstanser.

Statens priskontrollnämnd ifrågasätter, om det icke vore bättre om näringsfrihetsnämnden gåves en fastare organisation än som föreslagits beträffande de tre tillfälliga ledamöterna. Enligt nämndens uppfattning vore det bäst att göra samtliga ledamöter av näringsfrihetsnämnden till fasta ledamöter. Om detta icke är möjligt anser nämnden att rådet, ur vilket de tillfälliga ledamöterna skall utses, borde få färre ledamöter.

Förslaget att nämndens ordförande skall utse de tillfälliga ledamöterna avstyrkes i flera yttranden.

Svea hovrätt anför i denna del:

Tekniskt sett måste det s. k. rådet anses tillhöra näringsfrihetsnämnden själv på samma sätt som nämndemännen i ett tingslag äro knutna till häradsrätten. Rådsledamöterna ha enligt lagförslaget dubbla uppgifter: dels kunna de sitta med i nämnden och deltaga i dess förhandlingar och beslut, dels ha de att avgiva rådgivande yttranden i vissa ärenden. Dessa båda funktioner synas emellertid icke vara förenliga. Som tidigare nämnts är det icke utsagt på vilket stadium av ett ärendes handläggning rådet skall höras. Om detta sker, innan ordföranden utvalt de rådsledamöter som skola sitta med i nämnden vid ärendets behandling, kommer ordföranden att i förväg känna alla rådsledamöternas uppfattning i saken. Han kan då lätt utsättas för misstanken att välja ut dem som hysa samma uppfattning som han själv.

Överhuvud måste tanken att låta ordföranden tillkalla de icke permanenta bisittarna väcka betänkligheter, eftersom fråga ofta är om ärenden, i vilka en prövning efter skäligheten kommer att äga rum.

Stockholms handelskammare yttrar:

Det är uppenbart, att nämndens sammansättning är av stor betydelse för rättssäkerheten och enhetligheten i nämndens avgöranden. Ur dessa synpunkter är förslaget icke tillfredsställande. Det är sannolikt, att bland företrädarna för allmänna konsument- och löntagarintressen finnas personer med växlande intresse för konkurrensbegränsningar. Det är också troligt, att de personer som företräda företagarintressen och de som representera den statliga myndigheten ha olika principiell uppfattning i grundläggande frågor. Den växlande sammansättningen måste därför, även om de fasta medlemmarna utgöra en majoritet, leda till en från fall till fall skiftande bedömning. Ordförandens skyldighet att utse dem som skola tjänstgöra i nämnden kan till följd härav leda till att hans opartiskhet kan misstänkliggöras.

Sveriges grossistförbund och *Svenska reklamförbundet* hyser även betänkligheter mot anordningen att låta ordföranden från fall till fall utse en representant för företagarintressena.

Av hänsyn främst till rättssäkerhetens intresse förordas från några håll att den juridiska sakkunskapen i nämnden förstärkes. *Statens jordbruksnämnd* anför sålunda:

För att säkerställa ett objektivt bedömande och för att allmänheten skall få förtroende för att avgörande sker med största möjliga hänsyn till rättssäkerheten synes vara lämpligt, att i domstolen ingå fler jurister än de som föreslagits skola ingå i näringsfrihetsnämnden. Organets ordinarie ledamöter böra därför utgöras av tre i domarvärv erfarna jurister och två ekonomiska experter, som icke kunna anses företräda intressen inom näringslivet. Samtliga dessa ledamöter jämte erforderligt antal ersättare böra utses av Kungl. Maj:t. Vidare bör i organet ingå två tillfälliga ledamöter, vilka av ordföranden tillkallas vid handläggning av visst ärende. Av dessa böra en representera konsument- och löntagarsidan och en företagarsidan. Det synes ej vara erforderligt att — såsom föreslagits i fråga om näringsfrihetsnämnden — i organet ingår även en representant för den statliga myndighet, vars verksamhetsområde ärendet berör. De tillfälliga ledamöterna böra hämtas ur det av de sakkunniga föreslagna rådet, som även enligt jordbruksnämndens uppfattning bör inrättas.

Sveriges lantbruksförbund föreslår att nämnden skall bestå av fem ledamöter, varav tre skall vara lagkunniga och i domarvärv erfarna, samt två äga särskild insikt i ekonomiska frågor. De förra föreslås skola förordnas »på sätt om domare finnes stadgat» samt de senare efter ordförandens bestämmande kallas till tjänstgöring vid handläggning av visst ärende och utses bland rådsmedlemmarna.

Likaledes av hänsyn till rättssäkerhetssynpunkten förordas av *Sveriges grossistförbund* och *Svenska reklamförbundet,* att ordföranden och vice ordföranden i nämnden enligt uttryckligt stadgande skall vara högt kvalificerade jurister med domarerfarenhet.

Beträffande de ekonomiskt sakkunniga ledamöterna framhåller *Stockholms handelskammare,* att personer som deltager eller deltagit aktivt i det politiska livet och som därför ej kan anses vara, såsom de sakkunniga förutsatt, »oberoende» fackmän, icke bör ifrågakomma för dessa befattningar.

Behovet av tekniker inom nämnden understrykes av *bostadsstyrelsen,* som förordar, att minst en av de fasta ledamöterna bör väljas bland kvalificerade tekniker med så vid orientering som möjligt.

Kooperativa förbundet yrkar att minst en representant i näringsfrihetsnämnden skall utses på förslag av förbundet.

Angående rådets sammansättning har *Sveriges allmännyttiga bostadsföretag* ifrågasatt huruvida icke de kommunala myndigheterna borde beredas möjlighet att framföra sina synpunkter i rådet t. ex. genom att Svenska stadsförbundet erhöll företrädare inom detsamma. *Svenska tidningsutgivare-*

föreningen har understrukit nödvändigheten av att föreningen erhåller representation i rådet.

Frågan om besvärsinstans beröres endast i ett fåtal yttranden.

Hovrätten för Västra Sverige finner förslaget om att näringsfrihetsnämndens beslut skall överklagas i regeringsrätten helt olämpligt och anför:

De avgöranden regeringsrätten i dylika ärenden skulle träffa avse lämplighetsfrågor, beträffande vilka regeringsrätten icke kan ha någon större sakkunskap. Regeringsrättens allmänna auktoritet kan härigenom sättas i allvarlig fara. Saken upphjälpes ingalunda genom att man i regeringsrätten insätter en i ekonomiska frågor sakkunnig person. Avgörandet skulle på dylikt sätt i alldeles för stor utsträckning vila på en enda persons omdöme.

Statens jordbruksnämnd, som förordat att näringsfrihetsnämnden ges karaktär av specialdomstol, föreslår att talan mot näringsfrihetsnämndens beslut skall få fullföljas till högsta domstolen.

Förslaget om att inrätta en befattning såsom ombudsman för näringsfrihetsfrågor har icke mött erinringar i den mån ett särskilt organ för prövning av hithörande ärenden godtagits.

Den ställning såsom allmän utredningsmyndighet, som enligt de sakkunniga skulle tilldelas monopolutredningsbyrån, har föranlett anmärkningar endast från *Svea hovrätts* sida. Hovrätten framhåller, att det knappast torde kunna undvikas, att monopolutredningsmyndighetens opartiska ställning äventyras, om myndigheten skall tillhandagå bl. a. ombudsmannen såsom utredningsmyndighet. Det är att befara, anser hovrätten, att utredningsmyndigheten därigenom inträder i samma ställning till ombudsmannen som polisen intager i förhållande till åklagarmyndigheten.

Tjänstemännens centralorganisation (TCO) förklarar sig ur organisationssynpunkt kunna helt ansluta sig till den uppdelning av arbetsuppgifterna på tre olika institutioner, som de sakkunniga föreslagit. Det framhålles, att uppdelningen visserligen i någon mån kan komma att innebära, att den totala personalstyrkan blir något större, men denna nackdel betecknas som obetydlig jämfört med de fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt och i övrigt som därigenom vinnes.

Departementschefen.

Tillämpningen av den nya lagstiftningen skall, såsom av det föregående framgår, enligt de sakkunnigas förslag ankomma på ett nyinrättat organ, vilket benämnts näringsfrihetsnämnden. Innan de sakkunniga stannat för denna lösning, har de ingående diskuterat, huruvida det skulle vara möjligt att anförtro uppgiften åt någon redan befintlig myndighet. En ur alla synpunkter lämplig instans står emellertid enligt deras uppfattning icke att finna. De allmänna domstolarna besitter i regel ej den ekonomiska sakkunskap, som är erforderlig. Nära till hands kunde synas ligga att anförtro uppgiften åt kommerskollegium eller dess monopolutredningsbyrå. Det är emellertid ej önskvärt att ett och samma organ handhar såväl utredningsverksamheten som uppgiften att vidtaga mera direkta åtgärder. Priskontroll-

nämnden, till vars verksamhetsområde enligt gällande direktiv bl. a. hör att övervaka monopolistisk prisbildning, kan icke heller lämpligen åläggas att vid sidan av den prisreglerande uppgiften ingripa mot skadliga konkurrensbegränsningar. En ordning, som förutsätter att varje särskilt fall behandlas av en tillfällig kommitté, finner de sakkunniga ej tillrådlig. För lagens riktiga handhavande krävs enligt deras uppfattning otvivelaktigt ett fast organ.

Näringsfrihetsnämnden skall enligt de sakkunnigas förslag (9 §) bestå av sju ledamöter. Av dem skall fyra utses av Kungl. Maj:t för viss tid (fasta ledamöter) samt tre tillkallas särskilt för varje ärende från ett till nämnden knutet råd (tillfälliga ledamöter). Av de fasta ledamöterna skall två vara erfarna domare samt två äga särskild insikt i ekonomiska frågor. En av de fasta ledamöterna förordnas till ordförande. De tillfälliga ledamöterna utses av ordföranden. En av dem skall företräda företagarintressena, en konsument- och löntagarintressena samt en den i rådet företrädda statliga förvaltningsmyndighet, till vars verksamhetsområde ärendet närmast har anknytning (kommerskollegium, statens jordbruksnämnd, bostadsstyrelsen, bank- och fondinspektionen eller försäkringsinspektionen).

Det till näringsfrihetsnämnden knutna rådet föreslås (10 §) få 21 av Kungl. Maj:t utsedda ledamöter. I rådet skall enligt förslaget ingå representanter för näringslivets stora riksorganisationer, jordbrukarnas producentkooperativa rörelse, konsumentkooperationen, löntagar- och konsumentintressena samt de statliga förvaltningsmyndigheter, som nyss omnämnts. Nämnden skall ha skyldighet att höra rådet vid behandlingen av ärenden av större vikt eller av principiell betydelse (12 §).

De sakkunniga har ej ansett lämpligt att näringsfrihetsnämnden själv tar initiativ till ingripanden. De har därför, såsom framgår av redogörelsen för förslagets allmänna uppläggning, föreslagit (6 §) att en särskild befattningshavare, benämnd ombudsman för näringsfrihetsfrågor, skall ha till åliggande att bringa sådana konkurrensbegränsningar, vilka framstår såsom ur allmän synpunkt skadliga, under nämndens prövning.

De sakkunniga utgår från att erforderliga utredningar skall ombesörjas av kommerskollegium, närmast monopolutredningsbyrån, respektive bank- och fondinspektionen samt försäkringsinspektionen (16 §).

Såväl reservanterna som herr Gillberg ställer sig avvisande till den föreslagna organisationen. Reservanterna riktar i första hand anmärkningar mot att näringsfrihetsnämnden givits administrativ karaktär. Det befaras, att nämnden kan bli en parallell till priskontrollnämnden eller komma att ersätta denna. Därmed uppstår också risk för att nämnden blir ett medel för statsmakterna att driva en ekonomisk politik, åsyftande vidsträcktare kontroll av näringslivet än motarbetandet av konkurrensbegränsning anses kräva. Herr Gillberg fruktar, att nämnden på förhandlingsstadiet skall söka åstadkomma strukturförändringar, som de berörda parterna kunde bli tvingade godtaga för att undgå värre ingripanden. Slutligen pekas på kostnadsfrågan.

Av remissinstanserna har några, däribland Svea hovrätt, förordat att nämnden ges specialdomstols karaktär, medan vissa andra föreslagit att prövningen uppdrages åt de allmänna domstolarna. Kommerskollegium hyser en annan uppfattning och förordar, att lagstiftningens tillämpning anförtros åt ett administrativt organ, ev. kollegium.

Vad angår näringsfrihetsnämndens sammansättning har priskontrollnämnden framställt önskemålet, att det nya organet ges en fastare organisation än enligt de sakkunnigas förslag. Flera remissinstanser har avstyrkt att de tillfälliga ledamöterna tillkallas efter ordförandens bestämmande.

Av hänsyn till rättssäkerheten förordar statens jordbruksnämnd och Sveriges lantbruksförbund, att i organet skall ingå tre domare, medan några näringsorganisationer föreslår ett uttryckligt stadgande om att ordföranden och vice ordföranden skall vara kvalificerade jurister med domarerfarenhet.

Av min tidigare redogörelse för departementsförslagets allmänna uppläggning har framgått, att detta i fråga om organisationen i det väsentliga ansluter sig till sakkunnigförslaget. Även enligt departementsförslaget skall det sålunda ankomma på ett nytt organ, här kallat näringsfrihetsrådet, att genom förhandlingar söka häva eller jämka konkurrensbegränsningar med skadliga verkningar. Någon lämplig redan befintlig myndighet, som skulle kunna anförtros förhandlingsuppgiften, torde icke finnas — den enda i och för sig tänkbara synes mig vara kommerskollegium. Mot att anlita kollegium talar emellertid, utom verkets redan nu betydande arbetsbelastning, önskemålet att ej på en hand samla både utredningsfunktionen — som otvivelaktigt måste ligga hos kollegium — och den rena förhandlingsuppgiften. Att taga initiativ till förhandlingar skall i allmänhet tillkomma en ombudsman för näringsfrihetsfrågor. Erforderliga utredningar skall liksom enligt sakkunnigförslaget ankomma på kommerskollegium, närmast dess monopolutredningsbyrå, respektive bank- och fondinspektionen samt försäkringsinspektionen.

Vad angår näringsfrihetsrådets sammansättning är det naturligen av vikt att i rådet finnes företrädd såväl beprövad domarerfarenhet som ekonomisk sakkunskap. För att ge rådet nödig förankring inom de kretsar, som närmast beröres av dess verksamhet, bör vidare därinom finnas företrädare för såväl näringslivet som konsumenterna. Den av de sakkunniga föreslagna anordningen med tillfälliga ledamöter, som rycker in särskilt för varje fall, har kritiserats av flera remissinstanser. Anmärkningarna synes icke sakna berättigande. Med hänsyn till arten av de ärenden rådet har att handlägga anser jag det vara av väsentlig betydelse att samtliga ledamöter regelbundet tjänstgör och på så sätt efter hand vinner förtrogenhet med frågorna. Härtill skulle de tillfälliga ledamöterna knappast i allmänhet få möjlighet. De sakkunnigas avsikt torde ha varit att tillgodose önskemålet att näringslivets olika grenar med deras ofta stridiga intressen blir företrädda. För min del vill jag emellertid snarare understryka att näringslivets representanter i rådet väsentligen har till uppgift att hävda de synpunkter och

uppfattningar som är representativa för företagarvärlden i allmänhet. De bör däremot icke uppfattas såsom representanter för de olika näringsgrenarnas särintressen. Med denna syn blir det av mindre vikt att tillse att många olika företagarintressen blir företrädda, och det blir möjligt att ge rådet en fastare organisation än enligt de sakkunnigas förslag. För att dock i någon mån tillgodose önskemålet om en mera fyllig representation för näringsliv och konsumenter vill jag föreslå att antalet företagar- respektive konsumentrepresentanter ökas från två till tre. Antalet oberoende fackmän torde kunna minskas till tre. På grundval av det sagda har i departementsförslaget reglerna om näringsfrihetsrådet givits det innehållet att rådet skall bestå av ordförande och åtta ledamöter (7 §). Ordföranden och två ledamöter skall förordnas av Kungl. Maj:t för viss tid bland personer som icke i särskild mån kan anses företräda vare sig företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen. Ordföranden och en av ledamöterna, vice ordföranden, skall vara lagkunniga och i domarvärv erfarna. Att ordförandeposten anförtros en framstående jurist med domarerfarenhet synes mig naturligt med hänsyn till rådets grannlaga och svåra uppgifter på ett nytt rättsområde samt dessutom ägnat att skänka stadga åt förhandlingsarbetet och ökat allmänt förtroende åt rådet. Den andre opartiske ledamoten skall äga särskild insikt i näringslivets förhållanden (8 §). Övriga ledamöter förordnas av Kungl. Maj:t för tre år i sänder. Tre av dem skall utses bland personer, som kan anses representera företagarintressen, och tre bland personer, som kan anses företräda allmänna konsument- och löntagarintressen (9 §). Någon motsvarighet till det av de sakkunniga föreslagna, vid näringsfrihetsnämndens sida ställda rådet upptager departementsförslaget icke — ett sådant organ torde i enlighet med vad förut anförts icke vara erforderligt.

I likhet med de sakkunniga finner jag önskvärt, att den opartiske ledamot, som skall äga särskild insikt i näringslivets förhållanden, sysslat med praktiska ekonomiska frågor. Att uppställa uttrycklig fordran därpå har dock icke ansetts lämpligt. Såsom de sakkunniga anfört kan det nämligen tänkas bli svårt att finna en kvalificerad person, som uppfyller detta villkor och samtidigt står fullt fri från intressen inom näringslivet.

Ehuru företagarrepresentanterna icke skall företräda olika verksamhetsgrenars särintressen, torde det i regel vara så, att de personer som kommer i fråga har anknytning till någon huvudgrupp inom näringslivet. Det synes mig då naturligt, att såsom företrädare för näringslivet i första hand utses en person med anknytning till industrien, en med anknytning till detaljhandeln samt en med anknytning till jordbruksnäringen. Såsom suppleanter torde i dylikt fall böra förordnas, förutom personer från de tre angivna verksamhetsområdena, även fackmän med intressen inom grosshandeln och hantverket. Skulle det av särskilda skäl befinnas angeläget att den sakkunskap på ett område, som besittes av någon av suppleanterna, kommer rådet till godo vid handläggningen av ett visst ärende, synes det ej möta betänkligheter, om någon av de ordinarie ledamöterna vill avstå från att deltaga och suppleanten i fråga får träda in.

Konsumentkooperationen utövar företagsverksamhet av mångskiftande slag och kunde till följd härav tänkas representerad på företagarsidan. Man kan emellertid icke bortse från att kooperationen utgör en sammanslutning av konsumenter och att rörelsen ser som sin huvuduppgift att främja konsumentintresset. Rörelsens representant synes därför ha sin naturliga plats på konsumentsidan. Bland företrädarna för de allmänna konsument- och löntagarintressena bör enligt min mening alltså ingå, förutom personer med förankring i de stora löntagarorganisationerna, en ledamot med anknytning till den konsumentkooperativa rörelsen.

För det fall att lagstiftningens handhavande, såsom i departementsförslaget skett, överlämnas till ett särskilt administrativt organ, har erinringar icke framställts mot att en befattning såsom ombudsman för näringsfrihetsfrågor tillskapas. Av det föregående framgår, att jag i denna del följt de sakkunnigas förslag (14 § departementsförslaget). De sakkunniga har förutsett, att genom ombudsmannens ingripande rättelse av missförhållanden i många fall kan komma till stånd utan att ombudsmannen bringar ärendet under nämndens prövning. Ombudsmannen får härigenom möjlighet att tämligen självständigt öva inflytande på lagtolkningen. På honom bör därför enligt min mening ställas kravet att han förvärvat domarerfarenhet (14 §).

Invändningar har icke framställts mot de sakkunnigas förslag att bibehålla kommerskollegium med monopolutredningsbyrån, respektive bank- och fondinspektionen samt försäkringsinspektionen, såsom utredningsmyndigheter. Monopolutredningsbyrån har redan nu förvärvat icke ringa erfarenhet i fråga om detta krävande arbete. Dess erfarenhet kan med den föreslagna anordningen omedelbart komma tillämpningen av den nya lagen till godo. Genom att utredningsverksamheten förlägges till en från såväl näringsfrihetsrådet som ombudsmannabefattningen helt fristående myndighet vinnes, såsom de sakkunniga framhållit, garanti för objektivitet. Jag förordar därför att man även här följer de sakkunnigas förslag (25 § departementsförslaget). För att monopolutredningsbyrån skall kunna fylla sin uppgift såsom utredningsorgan är uppenbart, att dess arbetskrafter måste förstärkas. Förslag härom kommer att i särskild ordning underställas riksdagens prövning. I detta sammanhang torde även anslag böra få äskas för näringsfrihetsrådets upprättande och verksamhet liksom även för inrättande av ombudsmannabefattningen.

g) Förfarandet.

Betänkandet.

Av den förut lämnade redogörelsen har framgått, att de sakkunniga tänkt sig att initiativ till offentliga ingripanden mot konkurrensbegränsningar i regel skall utgå från ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor. Det har dock ansetts lämpligt att behörighet att väcka talan i viss utsträckning också skall tillkomma andra. Av hänsyn till risken att ingripande påkallas i trakasse-

ringssyfte eller att lagen utnyttjas av kverulanter e. d. har man å andra sidan ej ansett tillrådligt medge envar rätt att begära ingripande. Den begränsningen har därför genomförts, att ingripande skall kunna påkallas, förutom av ombudsmannen, endast av företagare, som beröres av konkurrensbegränsningen, samt från sammanslutning av konsumenter eller löntagare (7 §). Enligt sakkunnigförslaget skall med företagare likställas sammanslutning av företagare. De sakkunniga framhåller, att i enlighet därmed en organisation av företagare bör kunna anhängiggöra fråga om offentligt ingripande, då någon av dess medlemmar beröres av konkurrensbegränsningen. Det bör enligt de sakkunniga alltid fordras, att företagaren omedelbart beröres av konkurrensbegränsningen. På sammanslutning av konsumenter eller löntagare bör enligt de sakkunniga ej ställas andra fordringar än att sammanslutningen har rättskapacitet samt har till syfte att tillvarataga sina medlemmars intressen såsom konsumenter eller löntagare.

Handläggningen av frågor om offentligt ingripande bör enligt de sakkunniga äga rum i form av en partsförhandling mellan å ena sidan den, som väckt fråga om ingripande, och å andra sidan den eller de företagare, som är närmast ansvariga för de påstådda missförhållandena. I enlighet härmed har föreslagits, att nämnden, innan den tar ställning till frågan huruvida samhällsskadlig verkan uppkommit, skall bereda sökanden samt företagare, gentemot vilken framställning riktats, tillfälle att vid sammanträde inför nämnden framlägga sina synpunkter. För att ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor skall få tillfälle att i mån av behov hävda de samhälleliga intressena, har vidare föreslagits att ombudsmannen även i de fall, då han själv ej är sökande, skall kallas till sammanträdet (13 §). Emellertid torde mången gång, framhåller de sakkunniga, finnas även andra företagare än de, som sålunda blir representerade, vilka har ett betydande intresse av frågans utgång. Samma förhållande gäller konsument- och löntagarorganisationer och statliga och kommunala myndigheter, vilkas verksamhetsområden beröres av ärendet. I enlighet härmed anser de sakkunniga att nämnden, där så med hänsyn till omständigheterna finnes lämpligt, till sammanträde bör kalla även sådana andra företagare, sammanslutningar av konsumenter eller löntagare samt statliga eller kommunala myndigheter, vilkas verksamhetsområden beröres av konkurrensbegränsningen. Någon uttrycklig fordran härpå har det dock ej ansetts lämpligt att uppställa. Är det uppenbart att framställning om ingripande ej förtjänar avseende skall nämnden äga avslå densamma, utan att parterna kallats till sammanträde inför nämnden.

Sedan fråga om offentligt ingripande bringats under nämndens prövning har nämnden, anför de sakkunniga, att såsom en första uppgift fastslå, huruvida den förevarande konkurrensbegränsningen föranleder samhällsskadlig verkan. Endast i den mån så befinnes vara fallet, föreligger förutsättning för ingripande från nämndens sida. De sakkunniga inskärper, att nämnden i största möjliga utsträckning bör söka att på en gång i dess helhet upptaga verkningarna av en viss konkurrensbegränsning. Då omständigheterna så

påfordrar bör hinder likväl icke möta att begränsa prövningen till ett visst aktuellt fall. Har nämnden funnit verkningarna av en viss konkurrensbegränsning i allmänhet icke vara skadliga men olägenheter dock föreligga i något enstaka fall, kan det sålunda enligt de sakkunniga finnas skäl för nämnden att just där ingripa. Även i andra fall torde det undantagsvis kunna vara praktiskt att nämnden begränsar sin prövning till att avse enbart vissa aktuella förhållanden. Emellertid anser de sakkunniga, att en begränsning av prövningen till att avse visst fall endast bör förekomma då det står klart, att skadlig verkan där är för handen. Lösningen av det aktuella spörsmålet bör då enligt de sakkunniga icke få uppehållas av utredning om konkurrensbegränsningens verkningar i andra hänseenden, som är mera svåröverskådliga och svårbedömbara.

Har näringsfrihetsnämnden vid sin prövning funnit, att konkurrensbegränsningen föranleder samhällsskadlig verkan, åligger det nämnden att, såsom ett andra skede av förfarandet, genom förhandling söka åstadkomma rättelse. Om förhandlingsarbetet anför de sakkunniga:

Några formföreskrifter för den åsyftade förhandlingen ha icke uppställts i lagförslaget. Med hänsyn till den fria form, som förhandlingen bör äga, har befunnits olämpligt att i lagförslaget närmare ange, med vem eller vilka förhandlingen skall äga rum. Är fråga om missbruk från en ensamföretagares sida av den dominerande ställning företagaren intager på marknaden, är naturligt att förhandlingen i första rummet måste äga rum med vederbörande företagare liksom, då fråga är om en kartell, förhandlingen främst måste avse kartellparterna. Emellertid torde i många fall vara lämpligt, att i förhandlingen inbegripes även andra företagare inom området (outsiders) liksom företrädare för viktigare avnämar- eller leverantörsgrupper. Är fråga om en konkurrensbegränsning inom ett område, där statliga eller kommunala säkerhets- eller regleringsbestämmelser av direkt eller indirekt betydelse för den ifrågavarande konkurrensbegränsningen tillämpas, torde även den statliga eller kommunala myndighet, som handhar säkerhetsföreskrifterna, böra beredas tillfälle att deltaga i förhandlingen. Där så erfordras bör nämnden uppenbarligen under förhandlingsarbetet överlägga med företrädare för olika grupper eller intressen var för sig.

Vinnes genom förhandlingen rättelse är därmed syftet med det offentliga ingripandet nått, och nämnden har att för sin del avskriva ärendet samtidigt som det vunna resultatet konstateras. Bestämmelser om rätt för nämnden att i viss ordning fastställa den vid förhandlingen vunna överenskommelsen med sådan verkan, att ett brott mot överenskommelsen kan medföra straffpåföljd, har icke ansetts erforderliga. Bryter vederbörande företagare överenskommelsen bör det ankomma på ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor att ånyo bringa frågan under nämndens prövning.

Misslyckas näringsfrihetsnämnden med sin förhandling föreslås nämnden få befogenhet att meddela föreläggande i de hänseenden, som erfordras för att hindra konkurrensbegränsningens skadliga verkan. Befinnes denna väg icke framkomlig har nämnden att i stället i offentlig skrivelse till Kungl. Maj:t anmäla förhållandet.

Befogenheten att utfärda förelägganden har de sakkunniga icke ansett

lämpligen böra vara helt obegränsad. I lagförslaget har därför intagits föreskrifter om vad förelägganden får gå ut på. Nämnden föreslås sålunda ha befogenhet att föreskriva följande:

1) att företagare skall helt eller i viss del upphäva eller ändra kartellavtal eller annan överenskommelse;
2) att företagare ej får vägra att sälja förnödenhet, som av honom tillverkas eller saluhålles, eller att eljest träda i affärsförbindelse med viss eller vissa företagare;
3) att företagare ej får missgynna eller gynna viss eller vissa företagare i fråga om pris eller andra affärsvillkor;
4) att företagare eljest i sin verksamhet ej får tillämpa visst förfarande eller får tillämpa särskilt förfarande endast på visst sätt eller i viss utsträckning; samt slutligen, dock endast efter av Kungl. Maj:t givet bemyndigande,
5) att ensamföretagare eller därmed likställd grupp av företagare under en tid av högst ett år i sin rörelse a) skall tillämpa viss grund för bestämmande av pris eller andra affärsvillkor eller b) ej får överskrida visst högsta pris å särskilt angivna förnödenheter eller nyttigheter.

Angående de olika punkternas innehåll anför de sakkunniga bl. a.:

Punkt 1) ovan avser förelägganden riktade mot varje form av avtalsbunden samverkan. Ingripandet sker här genom att själva grunden för samarbetet undanröjes eller att avtalet i allt fall modifieras därhän, att skadlig verkan av samarbetet ej kan tänkas uppkomma. Då det gäller prisöverenskommelser (priskarteller), bör ingripandet emellertid ej avse någon modifiering i de direkta prisangivelser, som kunna ingå i en överenskommelse. Finner näringsfrihetsnämnden, att en prisöverenskommelse medför skadlig verkan, skall den genom förhandling söka undanröja överenskommelsen, och om detta misslyckas häva den genom föreläggande. Dess uppgift i sådana fall är alltså att söka återställa fri konkurrens — icke att utveckla sig till ett priskontrollorgan över karteller. Skulle det visa sig, att de kartellbestämda priserna fortfarande tillämpas även sedan överenskommelsen hävts, kan näringsfrihetsnämnden betrakta detta såsom ett förfarande enligt tyst samförstånd, om vilket man i nytt föreläggande kan föreskriva, att det icke vidare må komma till användning. Om emellertid den förhandling som alltid skall föregå ett föreläggande misslyckas, kommer nämnden sannolikt icke sällan att finna det mera lämpligt att i stället för att utfärda föreläggande anmäla förhållandet till Kungl. Maj:t. Sannolikt skulle denna publicitetsmetod i många fall visa sig verkningsfull. Det får också förutsättas, att offentliggörandet av utredningsmaterial från monopolutredningsbyrån och inte minst från dess prisanalytiska arbete ofta skall kunna ytterligare bidraga till ett godtagbart resultat. — — —

Punkterna 2) och 3) ovan avse att medge förelägganden ägnade att komma till rätta med diskrimination vare sig denna går så långt att den lett till vägran av affärsförbindelse över huvud (t. ex. leveransstopp) eller innebär en prisdiskriminering. — — — Vad gäller fall av leveransvägran, synes ett föreläggande i allmänhet icke böra gå så långt i detalj, att det skulle innebära tvång för säljaren att verkställa viss särskild leverans till viss bestämd köpare. Men det bör i varje fall innebära förbud för säljaren att tillämpa en fortsatt *systematisk* leveransvägran av viss i föreläggandet angiven diskriminatorisk beskaffenhet. Skulle den rabattskala som tillämpas av en säljare vara diskriminatorisk genom att gynna eller misssgynna vissa köpare bör nämnden söka ange allmänna grunder för mera likformig be-

handling av olika grupper av köpare men däremot avstå från att själv utarbeta någon detaljerad ny rabattskala. — De sakkunniga förutsätta för övrigt, att dessa liksom andra frågor i flertalet fall böra kunna lösas redan på förhandlingsstadiet, varvid vederbörande företagare eller kartell själv blir i tillfälle att utforma förslag om mera likformiga försäljningsvillkor.

Den under punkt 4) upptagna rätten att ingripa mot förfaranden avser att ge nämnden möjlighet att bryta allehanda andra förfaranden än diskrimination, vilka kunna vara av betydelse i här förevarande avseende. Någon begränsning till vissa angivna förfaranden har icke ansetts möjligt att vidtaga. Genomfördes en sådan begränsning till vissa särskilda förfaranden eller typer av förfaranden skulle möjligheten att ingripa med förelägganden och att kringgå givna förelägganden med all sannolikhet bli så stora, att lagstiftningens effektivitet kunde bli allvarligt hotad.

Såsom vid upprepade tillfällen framhållits avse de sakkunniga att medlet att förhindra skadlig verkan av konkurrensbegränsning skall vara att återställa friare konkurrensförhållanden. — — — I ett fall saknas emellertid i allmänhet praktiska möjligheter att skapa priskonkurrens, nämligen i det fall att marknaden domineras av ett enda företag eller en koncern. Detta förhållande har nödvändiggjort ett undantag från den allmänna regeln, att näringsfrihetsnämnden ej bör tjänstgöra såsom en prisreglerande myndighet. I vad avser ensamföretagare och en därmed likställd grupp av företagare har därför befunnits nödvändigt att ge nämnden befogenhet att utöva en tidsbegränsad priskontroll på sätt som framgår av punkt 5 ovan. Endast i detta speciella fall skulle näringsfrihetsnämnden sålunda enligt förslaget tillerkännas befogenhet att med tvingande verkan tillgripa en direkt och fullständig prisreglering.

Näringsfrihetsnämndens och rådets sammanträden skall enligt sakkunnigförslaget vara offentliga. Då ärendena emellertid i många fall torde komma att beröra förhållanden, som av företagarna anses utgöra affärshemligheter, t. ex. kalkylmaterial, uppgifter om kostnadsfördelning, kund- och leverantörsförhållanden m. m., har nämnden givits befogenhet att, om anledning förekommer till antagande att till följd av offentligheten yrkeshemlighet skulle röjas, förordna att handläggningen skall ske inom stängda dörrar. Även i fråga om förhandlingsverksamheten har befunnits befogat att göra undantag från huvudregeln om offentlighet, då detta ömtåliga och grannlaga arbete ansetts i allmänhet knappast kunna bedrivas med framgång annat än vid enskilda sammanträden med parterna.

De sakkunniga inskärper att, även om vissa ingrepp i konkurrensfriheten är oförargliga eller till och med övervägande till nytta ur allmän synpunkt, det dock icke är näringsfrihetsnämndens uppgift att fälla några positiva allmänna omdömen. Det blir sålunda icke fråga om att indela förekommande konkurrensbegränsningar i skadliga och icke skadliga. Däremot är det riktigt, framhåller de sakkunniga, att vissa konkurrensbegränsningar genom här ifrågavarande organ blir beivrade — andra icke. Om detta förhållande skulle av vederbörande representanter för den senare gruppen utnyttjas i reklamsyfte på sådant sätt, att allmänheten lockades att tro, att samhället uttalat sitt godkännande, bör detta enligt de sakkunniga mötas med en upplysningsverksamhet ägnad att klargöra, att samhällsmak-

ten endast ingriper mot vissa konkurrensbegränsningar och därmed icke övergivit sin neutrala inställning till andra konkurrensbegränsningar; vidare bör framhållas, att bland de konkurrensbegränsningar, som icke beivrats, återfinnes icke endast »oförargliga» eller t. o. m. nyttiga företeelser utan även sådana tveksamma fall, vilka — även vid en såvitt möjligt fullständig och likformig lagtillämpning — i brist på bevis måst lämnas utan åtgärd. I praktiken kommer det dessutom vid sidan av de konkurrensbegränsningar, vilka efter undersökning antingen beivrats eller icke beivrats, att åtminstone under lång tid framåt finnas inskränkningar i konkurrensen, som ännu aldrig varit uppe till behandling.

Förhandsbesked huruvida något visst förfarande eller ett särskilt avtal är att anse såsom stridande mot lagen eller ej anser de sakkunniga icke böra lämnas av näringsfrihetsnämnden eller någon av nämndens ledamöter eller tjänstemän. Däremot anser de sakkunniga att en kartell eller ett företag bör kunna hänvända sig till ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor för att utröna, om denne anser sig böra inför nämnden påfordra, att viss konkurrensbegränsning beivras. Därest ombudsmannen härvid låter verkställa en utredning motsvarande den han skulle företagit såsom förberedelse för en aktion inför nämnden, kan han lämna ett sådant besked. De sakkunniga framhåller att ett besked av denna karaktär emellertid uppenbarligen icke kan vara bindande för näringsfrihetsnämnden. Det är sålunda tänkbart, att nämnden intager en annan ståndpunkt, om den på initiativ av enskild part tager upp frågan. Skulle ombudsmannen på grund av anhopning av andra ärenden icke vara i stånd att låta företaga sådan utredning som nyss nämnts, kan han icke lämna besked i angiven form. I vissa fall torde han dock möjligen under hand kunna meddela, att han för sin del sannolikt skulle bedöma förhållandet på visst sätt, om de uppgifter som vederbörande företag eller kartell lämnat är riktiga och inga andra omständigheter av betydelse inverkar på frågan.

Nämnden och ombudsmannen bör enligt de sakkunniga efter hand låta utge sammanfattande redogörelser för näringsfrihetsnämndens beslut och regeringsrättens utslag ävensom för de uppgörelser, som träffats efter förhandling med näringsfrihetsnämnden.

Reservanterna.

Reservanterna framhåller gentemot det föreslagna förfarandet, att näringsfrihetsnämnden härigenom skulle bli samtidigt domstol och förhandlingsorgan. Nämnden skulle därmed komma att representera ett avsteg från det allmänna kravet på domstolars opartiskhet.

Förslaget om rätt för näringsfrihetsnämnden att i form av förelägganden genomföra en tidsbegränsad priskontroll för ensamföretagare förklarar sig reservanterna icke kunna biträda. Varken i de sakkunnigas betänkande eller i tidigare utredningar finner reservanterna något behov av priskontroll under normala tider av sådana företag ha påvisats. Detta anser reservanterna icke

heller överraskande, ty den monopolställning, som vissa enskilda företag kan ha på den svenska marknaden, är i flertalet fall av olika skäl endast relativ. Under förutsättning av en sådan ekonomisk politik, att utrikeshandeln blir fri från tyngande restriktioner och att staten på olika vägar skapar gynnsamma förutsättningar för uppkomsten av ny företagsamhet, förklarar sig reservanterna icke heller tro, att det framdeles blir något nämnvärt behov av direkt statlig kontroll av monopolföretagens prissättning.

Herr Gillbergs yttrande.

I likhet med reservanterna erinrar herr Gillberg mot att näringsfrihetsnämnden skulle bli både ett förhandlande och ett i första instans dömande organ. Han anför:

Varken i teorin eller i praktiken torde det bli möjligt att skilja mellan dessa båda funktioner. Redan i förhandlingsskedet kommer nämnden att bli bunden i sitt ställningstagande. Denna bundenhet medför, att parterna näppeligen kunna räkna med en fri och förutsättningslös prövning av de frågor, som icke kunnat lösas förhandlingsvägen utan som i stället skola avgöras av den förut förhandlande, men nu i första instans dömande nämnden. Det kan befaras, att denna dubbelfunktion hos nämnden kommer att ge upphov till mot rättskänslan klart stridande situationer. Häremot innebär möjligheten att överklaga näringsfrihetsnämndens beslut hos regeringsrätten icke tillräckligt skydd. Regeringsrättens omprövning, vilken skulle komma att ske allenast på grundval av skriftligt material, torde i alltför hög grad bli beroende av de förhandlingar, som ägt rum inför nämnden, och nämndens ståndpunktstagande.

Även herr Gillberg vänder sig mot förslaget att låta näringsfrihetsnämnden utöva en tidsbegränsad priskontroll över ensamföretagare. Han framhåller att det ligger i sakens natur, att en storindustris prispolitik näppeligen kan föras efter ett så stelt system, som dylika direktiv för företagets prispolitik skulle medföra. Det förefaller herr Gillberg som om de sakkunniga ej heller satt sig in i, vilka komplikationer som kan uppstå genom tekniska eller andra förändringar av de tillverkade produkterna.

Remissyttrandena.

A l l m ä n n a e r i n r i n g a r om att det processuella förfarandet inför nämnden ägnats alltför liten uppmärksamhet i lagförslaget göres av *Svea hovrätt*, som anför:

Lagförslagets speciella bestämmelser rörande förfarandet i ärenden om offentligt ingripande giva en mycket ofullständig bild av huru ett sådant ärende är avsett att handläggas inför näringsfrihetsnämnden. Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser, som ett offentligt ingripande kan antagas i allmänhet komma att medföra för en företagare eller en grupp av företagare, måste från rättssäkerhetssynpunkt fordras att förfarandet är så utformat att företagarna ha möjlighet att vid kontradiktorisk förhandling bemöta ombudsmannen och att förebringa bevisning. Överhuvud måste garantier lämnas för att nämndens beslut bliva såvitt möjligt riktiga. Betydelsen av att förfarandet är fullgott är desto större som de materiella regler, vilka

nämnden har att tillämpa, äro och troligen även måste vara tämligen vaga.

Visserligen kunna i detta sammanhang icke uppställas krav på en lika ingående reglering av förfarandet som den i rättegångsbalken förekommande. Vissa minimikrav måste emellertid vara uppfyllda. Här skola endast som exempel angivas några fall, i vilka förtydliganden och närmare regler äro erforderliga.

För att ett ärende skall kunna erhålla en fast ram måste till en början fastställas vilka parterna äro. Förslaget ger emellertid icke något besked om vilka som äro avsedda att vara parter i ett inför nämnden anhängigt ärende angående offentligt ingripande. Lagtexten upptager olika uttryck med hänsyftning på ett partsförhållande. — — — Motiven till 13 § innehålla vissa uttalanden rörande vilka personer som böra kallas till sammanträde enligt nämnda paragraf, dock utan att deras ställning i processen klargöres. Särskilt då det gäller att angiva vem som äger besvärsrätt får partsbegreppet betydelse, liksom vid avgörande av frågor om utredning och bevisning.

Vidare måste de olika leden i förfarandet på ett eller annat sätt särskiljas. Såvitt av förslaget kan utläsas, tänkes gången av ett ärende vara följande. Sedan framställning om offentligt ingripande gjorts, har nämnden först att pröva sin behörighet enligt 4 § och avgöra huruvida fråga är om en konkurrensbegränsning av det slag som där angives. Därefter skall nämnden — som regel efter ett offentligt sammanträde med parterna — med stöd av föreliggande utredning avgöra, om konkurrensbegränsningen har samhällsskadlig verkan och om sålunda offentligt ingripande skall komma till stånd. Beslutes sådant ingripande, blir nästa fråga vilken åtgärd som skall vidtagas. Regelmässigt skall då förhandling inledas. Leder förhandlingen icke till godtagbart resultat, har nämnden att besluta föreläggande. Nämndens åtgärd kan också bliva en anmälan till Kungl. Maj:t. Offentligt sammanträde med parterna synes icke skola ånyo äga rum, sedan frågan om samhällsskadlig verkan avgjorts. Nämnden torde kunna besluta t. ex. om föreläggande utan att ha hört parterna närmare därom. På vilket stadium av förfarandet rådets yttrande enligt 12 § skall inhämtas är ett spörsmål som lämnats öppet. Ombudsmannens ställning under förfarandet är icke närmare angiven, bortsett från att han enligt 7 § äger göra framställning om offentligt ingripande och tydligen skall närvara vid offentligt sammanträde. Det utsäges ej heller huruvida han skall utöva några funktioner i de senare leden av förfarandet efter det nämnden beslutat att offentligt ingripande skall ske.

Själva utredningen i ärende av hithörande art är mycket ofullständigt reglerad. Visserligen talas i 5 §, i samband med där intagna bestämmelser om bevispresumtion, om »på utredning grundade skäl», men det framgår ej huru denna utredning skall komma till stånd. De i 23 och 24 §§ givna föreskrifterna äro överförda från 7 och 8 §§ i 1946 års lag och skrivna med tanke på det förhållandet att en myndighet ex officio utreder ett sakförhållande och icke för en muntlig process, där utredningen i första hand åvilar mot varandra stående parter. Parts rätt att förebringa bevisning berörres icke i lagförslaget. Med hänsyn till den avgörande betydelse som utredningen är avsedd att få — ett stort antal olika omständigheter måste framdragas och de ofta invecklade sakförhållandena ingående belysas — är behovet av klara regler om huru denna utredning skall förebringas särskilt påtagligt.

Om nämnden skulle få domstols ställning, kan bristen på regler rörande förfarandet fyllas genom en hänvisning till rättegångsbalkens regler i tillämpliga delar; se t. ex. 11 § lagen om handläggning av domstolsärenden,

6 § militära rättegångslagen och 29 § lagen om arbetsdomstol. Jämför även 20 § lagen om införande av nya rättegångsbalken.

Även *Svenska reklamförbundet* betecknar det såsom en påtaglig brist i förslaget, att detsamma saknar närmare bestämmelser om hur förfarandet inför nämnden skall gestaltas. Dylika regler finner förbundet vara av vikt icke blott vid process inför nämnden utan även och måhända i än högre grad, då förfarandet har karaktär av förlikningsförhandling. I sistnämnda fall anser förbundet det eljest vara risk för maktmissbruk från nämndens sida.

Statens jordbruksnämnd skisserar förfarandets allmänna läggning, för den händelse näringsfrihetsnämnden ges karaktär av specialdomstol, på följande sätt:

Enligt jordbruksnämndens mening bör övervakning av konkurrensbegränsningarna utövas efter följande huvudlinjer. Registrering och utredning bör liksom nu ske genom monopolutredningsbyrån, som i enlighet med de sakkunnigas uttalande bör utbyggas till full kapacitet. Resultatet av utredningarna delgives en specialåklagare (näringsfrihetsombudsmannen), vilken har att pröva om ur allmän synpunkt ingripande bör ske. Finner han detta vara förhållandet anhängiggöres efter ansökan hos organet offentlig undersökning av det företag, som utövar konkurrensbegränsning. Vid organet sker sedan handläggning i samma ordning som vid rättegång. Under förberedelsen, vilken bör ledas av organets ordförande och vari övriga ledamöter ej böra deltaga, bör därvid undersökas om möjligheter finnas för en frivillig avveckling av konkurrensbegränsningen. Det blir därvid närmast fråga om en överenskommelse mellan specialåklagaren och svarandeföretaget, enligt vilket detta åtager sig t. ex. att häva eller uppmjuka ett kartellavtal. Kan uppgörelse ej komma till stånd, fortsättes undersökningen med huvudförhandling och utmynnar i en dom.

Rätten att göra framställning hos näringsfrihetsnämnden om ingripande anser *Svea hovrätt* böra regleras i överensstämmelse med vad som gäller om väckande av allmänt åtal enligt 20 kapitlet 8 § rättegångsbalken. Enskild företagare eller sammanslutning skulle sålunda äga rätt att göra framställning endast om ombudsmannen beslutat att icke väcka fråga om ingripande. Hovrätten finner även en skärpning av förutsättningarna för rätt att göra framställning påkallad. Sakkunnigförslagets synnerligen vaga avfattning gör det enligt hovrätten möjligt för enskild att i rent chikanerande syfte göra framställning hos nämnden mot exempelvis en konkurrent. Hovrätten framhåller vidare att av lagtexten icke framgår, i vilken mån nämnden vid ärendets fortsatta behandling skall vara bunden av framställningen. Ett klarläggande kräves bl. a. i frågan huruvida nämnden skall äga gå utöver de yrkanden som gjorts i framställningen och huruvida nämnden är skyldig att behandla varje väckt yrkande. Det synes enligt hovrätten böra ställas det kravet att en framställning är skriftligen avfattad.

Frågan om näringsfrihetsnämndens förhandlingsuppgift har tilldragit sig ett betydande intresse från remissmyndigheternas sida.

Såsom i det föregående redan antytts har Landsorganisationen, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) samt bank- och fondinspektionen för-

ordat att förhandlingsuppgiften överflyttas till ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor.

Landsorganisationen anser visserligen att den omständigheten, att näringsfrihetsnämnden enligt de sakkunnigas förslag skulle komma att såväl förhandla som att meddela förelägganden, icke i och för sig behöver medföra någon rättsosäkerhet; denna anordning kan dock befaras medföra psykologiskt mindre lyckliga verkningar. Ett tänkbart alternativ finner Landsorganisationen därför vara, att man upprättade ett organ, som endast förhandlade, och ett som finge handlägga eventuella förelägganden. Flertalet fall av samhällsskadlig konkurrensbegränsning finner organisationen nämligen sannolikt kunna modifieras eller upphävas redan på publiceringsstadiet eller förhandlingsvägen. Ett överflyttande av förhandlingsuppgiften på ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor nödvändiggör enligt Landsorganisationen, att ombudsmannen till sin hjälp erhåller experter i första hand med ekonomisk sakkunskap. Det föreslagna rådet borde härvid kunna utnyttjas av ombudsmannen på samma sätt som av näringsfrihetsnämnden. I den mån förhandlingar icke leder till resultat skulle ombudsmannen enligt landsorganisationen kunna hänskjuta ärenden till näringsfrihetsnämnden för prövning av fråga om meddelande av föreläggande. Nämnden skulle därvid komma att tjänstgöra såsom en specialdomstol.

Icke heller *Tjänstemännens centralorganisation* (TCO) finner några sakligt motiverade invändningar kunna anföras mot att näringsfrihetsnämnden får till uppgift att först förhandla och, om förhandlingarna ej leder till önskat resultat, därefter utfärda föreläggande. Emellertid föreligger enligt TCO icke heller någon absolut nödvändighet att såväl förhandlingar som förelägganden handhaves av en och samma institution; samma effektivitet skulle kunna uppnås om förhandlingsmomentet lades på ombudsmannainstitutionen. En lösning efter denna linje skulle ha sin största fördel i det förhållandet att då förhandling och föreläggande handhas av två skilda institutioner någon överinstans i föreläggandefrågor över näringsfrihetsnämnden knappast skulle behövas. Möjligen kunde det ur allmän rättssäkerhetssynpunkt vara motiverat att i frågor av större principiell betydelse bibehålla möjlighet till prövning i en överinstans.

Bank- och fondinspektionen grundar däremot sitt förordande av att förhandlingsuppgiften anförtros åt ombudsmannen därpå, att det är olämpligt att uppdraga förhandlingsfunktionen åt samma myndighet, som har att utfärda förelägganden.

Av övriga myndigheter, som ställt sig positiva till de sakkunnigas förslag till lagstiftning, har *försäkringsinspektionen* förklarat sig icke finna näringsfrihetsnämndens dubbelfunktion som förhandlingsorgan och beslutande myndighet i och för sig vara ägnad att ingiva betänkligheter under förutsättning att besvärsfrågan får en för rättstryggheten tillfredsställande lösning. *Kommerskollegium* intar samma ståndpunkt men anmäler dock en viss tvekan.

Många av de myndigheter och organisationer, som intagit en avvisande hållning till de sakkunnigas förslag, har uttryckt en starkt kritisk inställning mot att näringsfrihetsnämnden tilldelats förhandlingsfunktionen. *Svea hovrätt* anför:

Uppgiften att avgöra huruvida offentligt ingripande skall komma till stånd är av domstolsmässig natur och måste förväntas komma att innefatta bevisvärdering av och ställningstagande till ett ofta nog både omfattande och svårbedömt utredningsmaterial. Även om gränsen mellan rättsfrågor och lämplighetsfrågor i svensk rätt är mera flytande än i andra rättssystem, kan tvivel ej råda därom att ett beslut rörande offentligt ingripande innebär avgörande av en rättsfråga, nämligen spörsmålet huruvida samhällsskadlig verkan föranletts av konkurrensbegränsningen eller icke.

När det däremot gäller att verkställa det beslutade offentliga ingripandet, får nämnden rent förvaltande uppgifter. Vid förhandling måste — om ordet skall tagas i den vanliga meningen — nämnden inträda som partsrepresentant för det allmänna, d. v. s. närmast i ombudsmannens ställe, och rådslå med vederbörande företagare och dennes enskilda motparter om de åtgärder som lämpligen böra vidtagas för att undanröja skadlig verkan av konkurrensbegränsningen. I ordet förhandling får vidare anses ligga att nämnden kan, om den så finner lämpligt, helt eller delvis frångå sina i tidigare beslut intagna ståndpunkter; företagarsidan kan exempelvis föra fram ett förslag som förefaller nämnden åtminstone i stort sett godtagbart för att »rättelse» skall åstadkommas. Misslyckas däremot förhandlingarna, är åt nämnden given den grannlaga uppgiften att strafflagstifta in casu.

Handelskammaren i Borås anför att förslaget i denna del innebär en olycklig och verkligt farlig sammanblandning av befogenheter, som måste hållas strängt åtskilda om icke grundläggande rättsprinciper skall trädas för när. Även *handelskamrarna i Göteborg, Norrköping, Örebro, Gävle* och *Luleå* åberopar lämplighetsskäl och rättssäkerhetssynpunkter mot att nämnden skall ha rätt att förhandla.

Sveriges industriförbund anser en uppdelning av de förhandlande och dömande befogenheterna på skilda organ vara ett oundgängligt behov, om lagstiftning kommer till stånd. *Sveriges hantverks- och småindustriorganisation* uttalar, att förslaget i denna del medför ett avsteg från det allmänna kravet på domstolars opartiskhet och rättsligt sett utgör en oformlighet.

Stockholms handelskammare finner det föreslagna förfarandet kunna ge anledning till samma missförhållanden som från näringslivets sida påtalats i fråga om priskontrollnämndens förhandlingar.

Sveriges lantbruksförbund betonar likaledes att den föreslagna anordningen kan leda till att arbetssättet från kommissionsväsendet erhåller insteg i näringsfrihetsnämndens verksamhet.

Beträffande näringsfrihetsnämndens föreslagna skyldighet att vidtaga åtgärder genom att meddela föreläggande eller att anmäla missförhållandena till Kungl. Maj:t förordar *statens priskontrollnämnd*, att skyldigheten i stället formuleras såsom en befogenhet. Priskontrollnämnden framhåller, att det säger sig självt, att näringsfrihetsnämnden, sedan den i visst fall konstaterat skadlig verkan, *skall* vidtaga åtgärder för att

åstadkomma rättelse, men att det likväl synes lämpligt att näringsfrihetsnämnden erhåller möjlighet att pröva hur långt den i varje fall finner lämpligt att gå.

De föreslagna bestämmelserna om föreläggandenas innehåll har berörts endast av ett mindre antal av remissmyndigheterna. *Svea hovrätt* har därvidlag upptagit frågan om rättskraften hos de fattade besluten.

Statens jordbruksnämnd föreslår viss inskränkning i de föreslagna bestämmelsernas omfattning jämte vissa preciseringar i fråga om rätten att begagna vissa typer av förelägganden.

Stockholms handelskammare har anmärkt, att befogenheten att meddela förelägganden på grund av vägran att leverera varor enligt lagförslagets avfattning är mera omfattande än vad de sakkunniga enligt motiven själva synes ha avsett.

Frågan om lämpligheten av den föreslagna bestämmelsen om rätt för näringsfrihetsnämnden att utöva tidsbegränsad priskontroll för ensamföretagare har närmare behandlats i endast några få yttranden.

Kooperativa förbundet godtager förslaget i denna del, då bestämmelsen är tänkt som en åtgärd av undantagsnatur och det ligger i de berörda företagens intresse att förebygga bestämmelsens tillämpning genom frivilliga åtgöranden. Förbundet framhåller, att man därför torde kunna räkna med att den endast sällan skall förekomma i praktiken, samt understryker att bestämmelsen, så länge den allmänna statliga priskontrollen består, under alla förhållanden icke torde bli aktuell. Emellertid erinrar förbundet om att förbundet vid flera tillfällen tagit bestämt avstånd från användande av permanent priskontroll som medel för övervakning av monopolistisk prisbildning; från dess sida har tidigare givits uttryck åt den uppfattningen att det skulle bjuda på utomordentligt stora svårigheter för ett statligt organ att fastställa priser i varje särskilt fall, d. v. s. att rätt uppskatta med hur mycket en privatmonopolistisk sammanslutnings alltför höga priser borde sänkas för att de samhälleligt sett ogynnsamma verkningarna skulle undanröjas.

Stockholms handelskammare ställer sig avvisande och anför:

Mot en sådan tanke må erinras om de stora svårigheter den statliga priskontrollen ställts inför under det senaste årtiondet. Handelskammaren har den bestämda uppfattningen, vilken handelskammaren i ett flertal sammanhang framfört till statsmyndigheterna, att en av statlig myndighet dirigerad prissättning icke kan upprätthållas utan administrativt godtycke och skadliga konsekvenser i olika hänseenden. Det är för handelskammaren en orimlig tanke, att ett statligt organ skulle, som majoriteten uttrycker sig »taga ansvaret för prissättningen inom ett företag eller en grupp av företag». Erfarenheterna från de gångna åren torde vara tillräckligt övertygande för att visa, att statlig dirigering av näringslivets prissättning icke kan komma ifråga i normala tider.

Handelskammaren i Gävle motsätter sig även bestämt den föreslagna priskontrollen.

Departementschefen.

Handläggningen inför näringsfrihetsnämnden av frågor om konkurrensbegränsning skall enligt sakkunnigförslaget äga rum i form av en förhandling mellan två parter: å ena sidan den som påkallat förhandlingen samt å andra sidan den eller de som svarar för konkurrensbegränsningen. Rätt att begära förhandling tillkommer enligt de sakkunniga i första hand ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor. Sådan rätt har vidare tillagts företagare, som beröres av det påtalade konkurrensförhållandet, ävensom sammanslutning av konsumenter eller löntagare (7 §).

Har ingripande mot viss konkurrensbegränsning begärts, skall enligt sakkunnigförslaget parterna beredas tillfälle att vid sammanträde inför nämnden framlägga sina synpunkter. Ombudsmannen skall kallas även om han ej påkallat ingripandet. Där så finnes lämpligt skall till sammanträdet kallas också sådana andra företagare, sammanslutningar av konsumenter eller löntagare samt statliga eller kommunala myndigheter, vilkas verksamhetsområde beröres av konkurrensbegränsningen. Finner nämnden uppenbart att framställning ej förtjänar avseende, kan densamma avslås utan sammanträde (13 §).

Enligt de sakkunniga skall nämnden först pröva, huruvida skadlig verkan är för handen. Endast om så finnes vara fallet är nämnden berättigad att ingripa mot konkurrensbegränsningen. Det framhålles, att nämnden i största möjliga utsträckning bör pröva verkningarna av en konkurrensbegränsning i dess helhet, alltså i alla avseenden och gentemot alla tänkbara intressenter.

Finner nämnden skadlig verkan föreligga, skall den först söka vinna rättelse förhandlingsvägen. Formföreskrifter för förhandlingsarbetet har icke uppställts. Lyckas förhandlingen, är därmed syftet med det offentliga ingripandet nått och ärendet kan avskrivas. Misslyckas förhandlingsarbetet, äger nämnden befogenhet att förelägga de företagare, som är ansvariga för konkurrensbegränsningen, att vidtaga åtgärder för att undanröja eller mildra de skadliga verkningarna. Nämndens befogenhet i sistnämnda avseende är dock begränsad till vissa särskilda slag av förelägganden. Är missförhållandet sådant att det icke alls eller endast till viss del kan undanröjas medelst föreläggande, har nämnden att i offentlig skrivelse anmäla saken till Kungl. Maj:t (8 §).

Såsom tidigare framhållits utgår de sakkunniga från den allmänna uppfattningen, att medlet att hindra skadlig verkan av konkurrensbegränsning skall vara att återställa friare konkurrensförhållanden. I fråga om prisöverenskommelser, t. ex. i form av priskarteller, inskärpes sålunda, att nämndens ingripande icke bör avse att nedsätta de överenskomna priserna. Anses prisavtalet medföra skadlig verkan, skall nämnden i stället förhandlingsvägen söka undanröja detsamma eller, om det misslyckas, förelägga parterna att häva avtalet. Skulle en rabattskala föranleda diskrimination, bör nämnden söka ange allmänna grunder, som bör tillämpas vid prissättningen, men däremot ej själv utarbeta en detaljerad ny rabattskala. I annat sammanhang har tidigare nämnts, att de sakkunniga i fråga om ensamföretagare

funnit nödvändigt att ge näringsfrihetsnämnden viss rätt att utöva direkt kontroll över prissättningen (8 § 5.).

De sakkunniga betonar, att näringsfrihetsnämndens uppgift icke är att godkänna vissa konkurrensbegränsningar eller att söka indela förekommande konkurrensbegränsningar i skadliga och icke skadliga. Nämnden bör icke heller lämna förhandsbesked, huruvida ett visst förfarande eller ett särskilt avtal är att anse såsom stridande mot lagen. Är det av vikt för en företagare att få ett uttalande, bör han i stället kunna vända sig till ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor.

Reservanterna invänder att det allmänna kravet på domstolars opartiskhet åsidosättes om nämnden skall vara både domstol och förhandlingsorgan. De motsätter sig vidare den föreslagna tidsbegränsade priskontrollen. Herr Gillberg gör liknande erinringar.

Ur remissvaren må framhållas att vissa remissinstanser hävdat att det processuella förfarandet fått en alltför ofullständig reglering. Svea hovrätt inskärper vikten ur rättssäkerhetssynpunkt av att förfarandet är så utformat, att företagarna kan vid kontradiktorisk förhandling bemöta ombudsmannen och förebringa bevisning. Betydelsen härav är desto större som de materiella reglerna är och troligen också måste vara tämligen vaga. Särskilt framhåller hovrätten att i lagen bör klart fastställas vilka parterna är. Även frågan om ärendenas utredning betecknas som ofullständigt reglerad.

Av redogörelsen för departementsförslagets allmänna uppläggning framgår, att detta i fråga om förfarandet väsentligen bygger på sakkunnigförslaget. Enligt departementsförslaget skall det sålunda — på motsvarande sätt som enligt sakkunnigförslaget — ankomma på näringsfrihetsrådet att i fråga om konkurrensbegränsningar, som bringas under dess prövning, bedöma verkningarna samt, om dessa befinnes skadliga, genom förhandling söka häva eller mildra desamma. Däremot tänkes rådet icke — såsom hos de sakkunniga — få befogenhet att meddela förelägganden. Om förhandlingarna misslyckas, återstår blott att göra anmälan till Kungl. Maj:t.

Då befogenheten att meddela förelägganden sålunda bortfallit, torde fog ej längre finnas för de anmärkningar, som av reservanterna och vissa remissmyndigheter framställts mot att ett och samma organ tilldelats såväl förhandlande som dömande myndighet. I betraktande av att rådet väsentligen blir en förhandlingsinstans, synes det vidare knappast vara påkallat att — som Svea hovrätt önskat — i lagen upptaga mera detaljerade bestämmelser om förfarandet än enligt sakkunnigförslaget.

Av det föregående har framgått att jag liksom de sakkunniga anser att förhandlingsorganet ej bör taga initiativ till förhandlingar; att bringa ärenden under näringsfrihetsrådets prövning bör närmast åvila ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor. Denne bör eftersträva att i första hand underställa rådet sådana konkurrensbegränsningar, som har stor betydelse ur allmän synpunkt. I likhet med de sakkunniga anser jag vidare att behörighet att väcka fråga om förhandling också bör tillkomma företagare, som ome-

delbart beröres av viss konkurrensbegränsning, ävensom sammanslutning av konsumenter eller löntagare. Med stadgandet i 20 kapitlet 8 § rättegångsbalken som förebild har enligt departementsförslaget deras rätt att påkalla förhandling dock begränsats till sådana fall, där ombudsmannen beslutat att ej göra framställning (16 §).

Av att näringsfrihetsrådet icke har rätt att taga initiativ bör enligt min mening följa, att rådet är bundet inom den ram, som uppdragits genom de framställda yrkandena. Har ombudsmannen eller enskild part t. ex. hos rådet påtalat att en företagare i enlighet med ett nyetableringsavtal vägrat att leverera en vara, bör rådet därför vara berättigat att pröva avtalets verkan endast i detta hänseende, och alltså ej få upptaga hela avtalet till bedömande. Såsom de sakkunniga anfört är det å andra sidan i princip önskvärt att verkningarna av en konkurrensbegränsning blir prövade i sin helhet. Ombudsmannen bör så långt möjligt genom yrkanden från sitt håll sörja för att rådet får tillfälle härtill.

Framställning om förhandling skall enligt departementsförslaget göras skriftligen. I framställningen skall angivas de skäl, varå den grundas (17 §). På grundval av framställningen har näringsfrihetsrådet till en början att pröva om den är av beskaffenhet att kunna leda till förhandling. Detta förutsättes regelmässigt ske vid ett sammanträde, dit rådet skall kalla både sökanden och motsidan. Ombudsmannen skall kallas, även om han ej är sökande. Sammanträdet kan föregås av skriftlig eller muntlig förberedelse (18 §).

I allmänhet torde av framställningen omedelbart framgå, vilka företagare som avses och alltså bör kallas till sammanträdet. Rör framställningen en kartell eller annan överenskommelse, bör det åvila näringsfrihetsrådet att närmare utreda, vilka företagare som deltager i kartellen eller överenskommelsen. I regel torde samtliga dessa företagare böra kallas. Skulle framställningen avse endast en viss företagares förhållande i särskilt fall, torde det dock räcka med att denne kommer tillstädes. I likhet med sakkunnigförslaget upptar departementsförslaget en bestämmelse om att framställning, som uppenbarligen ej förtjänar avseende, kan avslås utan särskilt sammanträde. Rådet får härigenom möjlighet att utan omgång och besvär för motparten avvisa klart obefogade framställningar.

Vid sammanträdet har parterna å ömse sidor att framlägga sina synpunkter på frågan, om betingelserna för förhandling är uppfyllda. Huvudfrågan torde därvid naturligen i regel bli, om konkurrensbegränsningen föranleder skadlig verkan eller ej. Såsom enligt sakkunnigförslaget har ombudsmannen — liksom även näringsfrihetsrådet — rätt att hos monopolutredningsmyndighet påkalla biträde för utredning i fråga, som kan vara av betydelse för förhandling (25 §). I de fall då framställning om förhandling göres av ombudsmannen torde i regel en av monopolutredningsbyrån utförd undersökning vara tillgänglig. I sakens natur ligger att parterna i övrigt äger förebringa all den utredning, som de kan önska. Näringsfrihetsrådet är enligt departementsförslaget berättigat förelägga part att vid vite inställa sig

inför rådet samt att tillhandahålla handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar (22 §). Vad sålunda stadgats skall icke medföra skyldighet att röja yrkeshemlighet av teknisk natur. Det har ej ansetts väl stämma med förfarandets karaktär av förhandling att medge rådet att förelägga annan än part att inställa sig eller att tillhandahålla handlingar.

Som rådet ej har karaktär av domstol, bör detsamma ej äga rätt att höra åberopade personer på ed. Då rådets verksamhet huvudsakligen avser förhandling, torde olägenheter därav knappast uppstå.

Ger de vid inledningssammanträdet förebragta omständigheterna vid handen att betingelserna för förhandling är uppfyllda, åligger det näringsfrihetsrådet att anordna förhandling (19 §). I regel torde förhandling kunna vidtaga redan vid inledningssammanträdet. Hinder bör emellertid icke möta mot att förhandlingen äger rum senare eller mot att den avbrytes för att parterna skall få tillfälle överväga sin ståndpunkt. I departementsförslaget har därför endast utsagts, att förhandling skall äga rum vid sammanträde med parterna inför näringsfrihetsrådet (20 §). Det torde ofta vara ägnat att främja ett gott förhandlingsresultat att rådet överlägger enskilt med de olika parterna. Enligt departementsförslaget må så ske. Emellertid har det ansetts vara av vikt att parterna innan förhandlingen avslutas ånyo får mötas vid sammanträde inför rådet. Föreskrift därom har upptagits i departementsförslaget (20 §). Bl. a. med hänsyn till den tid som förhandlingsarbetet sannolikt kommer att kräva har det föreslagits ett stadgande att ordföranden i den utsträckning Kungl. Maj:t föreskriver äger ensam leda sammanträde i ärenden som ej är av synnerlig vikt (12 § andra st.).

Vid förhandlingarna bör rådet, såsom de sakkunniga framhållit, inrikta sina strävanden på att åstadkomma friare konkurrensförhållanden. I fråga om t. ex. priskarteller, innebär detta, att rådet, om kartellen anses ha en otillbörlig inverkan på prisbildningen, bör söka få kartellavtalet upplöst eller i varje fall åstadkomma, att parterna ej längre samarbetar beträffande prissättningen; man bör däremot ej inrikta sig på att driva parterna till en överenskommelse om prissänkning. Understundom torde det emellertid icke kunna undvikas att ett visst prissamarbete måste tillåtas fortsätta; t. ex. om detta utgör en ovillkorlig förutsättning för ett ur samhällelig synpunkt viktigt samarbete i andra hänseenden. Vad angår prisfrågor intar monopolistfallet en särställning. Riktas befogade anmärkningar mot en ensamföretagares prissättning, har rådet enligt departementsförslaget i regel ej annan möjlighet att häva missförhållandet än att förhandlingsvägen söka uppnå en prissänkning. Här kan det följaktligen icke undvikas att rådet väsentligen får en prisövervakande uppgift. Så länge den allmänna statliga priskontrollen består, synes det emellertid lämpligast att priskontrollnämnden handhar prisövervakningen också i fråga om ensamföretagare. Det torde därför få förutsättas att frågor om ensamföretagares prissättning tills vidare bringas under näringsfrihetsrådets prövning endast om alldeles särskilda skäl finnes. Jag erinrar om att näringsfrihetsrådet naturligen i alla andra hänseenden, där skadlig verkan av en ensamföretagares

åtgärder är för handen, t. ex. vid diskrimination, skall upptaga monopolistfall till prövning.

Av lätt insedda skäl är det av stor vikt, att näringsfrihetsrådets förhandlingsarbete liksom dess verksamhet över huvud försiggår i offentlighetens ljus. I överensstämmelse härmed har i departementsförslaget (23 §) stadgats, att rådets sammanträden skall vara offentliga. Det har dock ansetts oundvikligt att ge rådet befogenhet att hålla sammanträde inom lyckta dörrar, när det kan antagas att eljest yrkeshemlighet skulle röjas eller förhandlingsarbetet försvåras. Jag förutsätter dock att rådet iakttager största möjliga återhållsamhet vid tillämpningen av dessa undantagsregler.

Har skadlig verkan av en konkurrensbegränsning icke kunnat undanröjas, åligger det, såsom redan förut omnämnts, i fall av större vikt rådet att göra anmälan om saken till Kungl. Maj:t (21 §). Ehuru skyldighet att göra anmälan endast föreligger i viktigare ärenden, är rådet givetvis oförhindrat att göra anmälan även i andra fall. I rådets instruktion torde böra upptagas bestämmelser om skyldighet att i årsredogörelse lämna uppgifter om alla ärenden, som handlagts av rådet.

I likhet med de sakkunniga finner jag det vara angeläget, att då rådet avvisar framställning om förhandling beslutet ej ges sådan form att konkurrensbegränsningen kommer att framstå såsom av statsmakterna godkänd. Till vad de sakkunniga anfört om att prövningsorganet icke bör ge förhandsbesked angående sin inställning till konkurrensbegränsande åtgärder kan jag ansluta mig. I motsats till de sakkunniga finner jag det emellertid ovisst huruvida ombudsmannen bör belastas med en sådan uppgift. Skulle ombudsmannen i mera betydande utsträckning tagas i anspråk för sådant arbete, är det fara värt att hans huvuduppgift kunde bli lidande. Härtill kommer att det knappast torde kunna undvikas att ombudsmannen i samband med förberedandet av framställningar till näringsfrihetsrådet i praktiken kommer att ensam utöva en viss förhandlingsverksamhet. Å andra sidan talar uppenbarligen praktiska skäl för de sakkunnigas ståndpunkt. Det torde böra ankomma på Kungl. Maj:t att vid fastställande av instruktion för ombudsmannen bedöma, i vilken utsträckning denne möjligen bör få lämna förhandsbesked.

Handläggningen av tillståndsfrågor rörande bruttopriser och anbudskarteller har behandlats i 15 § av departementsförslaget. På grund av sin sammansättning utgör näringsfrihetsrådet otvivelaktigt en för hithörande frågor kompetent myndighet. Det synes därför ej möta betänkligheter att föreskriva att rådets beslut i dessa ärenden ej får överklagas. Jag vill erinra att motsvarande inskränkning i den administrativa besvärsrätten gjorts på andra håll, så t. ex. enligt lagen om arbetstidens begränsning såvitt avser arbetarskyddsstyrelsens beslut i bl. a. tillståndsfrågor.

I sakens natur ligger att ej heller rådets beslut i samband med dess förhandlingsuppgift bör kunna överklagas. I departementsförslaget har därför upptagits ett allmänt stadgande av innebörd att klagan ej får föras mot näringsfrihetsrådets beslut i ärenden enligt den nya lagen (24 §).

VI. Specialmotivering.

a) Lagen om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet.

1 §.

I första stycket av denna paragraf anges de två olika vägar, som valts för att motverka skadlig konkurrensbegränsning: generella förbud mot vissa arter av konkurrensbegränsning samt förhandling efter skälighetsbedömning av varje enskilt fall beträffande övriga slag av konkurrensbegränsningar. Närmare redogörelse härför har lämnats i den allmänna motiveringen under rubriken »Lagstiftningens allmänna uppläggning».

Beteckningen konkurrensbegränsning har hämtats från 1946 års lag om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet. Uttrycket har där använts i stället för termen »ofullständig konkurrens» (»monopolistisk konkurrens»), som är mera vanlig i den nationalekonomiska litteraturen. Emellertid ansågs denna term i det allmänna medvetandet icke vara så klar till sin innebörd att den utan närmare förklaring borde införlivas med lagspråket.

Paragrafens andra stycke, som motsvarar sakkunnigförslagets 1 §, innehåller en definition av begreppet skadlig verkan av konkurrensbegränsning. Rörande definitionens innebörd hänvisas till den allmänna motiveringen under rubriken »Begreppet skadlig verkan av konkurrensbegränsning».

2 §.

Lagrummet, vari stadgas förbud mot s. k. vertikal prisbindning i form av minimipriser och fasta bruttopriser, har ingående behandlats i den allmänna motiveringen under rubriken »Bruttoprissystemet». Det synes mig dock erforderligt att närmare beröra några tolkningsfrågor.

Begreppet förnödenhet avses här ha samma innebörd som i prisregleringslagen och 1946 års lag. Det bör sålunda uppmärksammas att förnödenhet är ett vidare begrepp än vara.

Uttrycket »försäljning av förnödenhet inom senare försäljningsled» inbegriper i första hand återförsäljning av förnödenhet i dess levererade skick. Härunder bör emellertid också falla återförsäljning av förnödenhet, som efter leveransen förädlats eller bearbetats. Det må understrykas att en företagare av det föreslagna stadgandet hindras att t. ex. vid leverans av *en* förnödenhet förbehålla sig, att återförsäljaren icke får underskrida visst pris vid försäljning av *annan* förnödenhet. Å andra sidan bör framhållas att förbudet endast avser sådan vertikal prisbindning, som upprätthålles av sinsemellan självständiga företagare.

Såsom av lagtexten framgår får en företagare icke till ledning för prissättningen inom ett senare försäljningsled angiva visst pris med mindre därvid kommer till uttryck att priset må underskridas. Beteckningen »riktpris» bör därvid vara tillräckligt klargörande. För att stadgandet skall bli verksamt måste enligt min mening fordras att den företagare, som i annons, katalog eller prislista eller å förpackning eller annat omslag angiver visst återförsäljningspris, gör klart att priset får underskridas av återförsäljaren.

Överträdelse av förbudet har straffbelagts i 29 §.

3 §.

Paragrafen stadgar förbud mot vissa slag av anbudskarteller. En närmare redogörelse för förbudets omfattning och innebörd har lämnats i den allmänna motiveringen under rubriken »Kartellfallet». Uttrycket »förnödenhet» har belysts i det föregående under 2 §. Även åt begreppet tjänst bör givas samma innebörd som i prisregleringslagen och 1946 års lag. Härav följer bl. a. att under uttrycket »utförande av tjänst» är att hänföra alla sådana arbeten som, väsentligen inom byggnadsområdet, utföres av olika grupper av hantverkare, såsom målare, snickare samt elektriska och andra installatörer i deras egenskap av egna företagare.

Av paragrafens ordalydelse framgår, att förbudet endast gäller vid försäljning av förnödenhet och utförande av tjänst »här i riket». Stadgandet lägger alltså ej hinder i vägen för avtal om samråd eller annan samverkan innan försäljning äger rum till köpare i utlandet eller rörande utförande av tjänst, som sker på utrikes ort, t. ex. anläggningsarbeten utomlands. Förhandling för undanröjande av dylika avtal kan dock påkallas sedan Kungl. Maj:t lämnat tillstånd härtill jämlikt 5 § andra stycket.

För överträdelse av förbudet stadgas straff i 29 §.

4 §.

I denna paragraf anges förutsättningarna för meddelande av undantag från de i 2 och 3 §§ stadgade förbuden. Stadgandet har i den allmänna motiveringen närmare belysts i anslutning till redogörelserna för förbuden. Tillstånd torde i allmänhet böra meddelas endast för viss tid. Det har dock icke ansetts erforderligt att i lagförslaget upptaga särskild föreskrift därom. Tiden för tillståndets giltighet bör i allmänhet icke göras alltför kort. Lämpligen synes tillstånden därför böra avse en tid av t. ex. 3—5 år. Av 15 § framgår att tillstånd ej må återkallas med mindre tillståndshavaren erhållit tillfälle att yttra sig. Återkallas tillstånd på grund av ändrade förhållanden, bör vederbörande erhålla nödigt rådrum innan tillståndet upphör. Fråga om förlängning av redan gällande tillstånd bör också avgöras i så god tid att tillståndshavaren kan planera sin verksamhet med hänsyn till beslutet.

5 §.

Konkurrensbegränsning är, såsom av den allmänna motiveringen framgått, ett mycket vidsträckt begrepp, som innefattar företeelser av vitt skilda slag. För att skänka nödig stadga åt lagtillämpningen har det därför ansetts erforderligt att i departementsförslaget, på sätt som skett också i sakkunnigförslaget, direkt angiva vilka former av konkurrensbegränsning, som får upptagas till bedömande enligt lagen. Föreskrifter härom har upptagits i förevarande paragraf, som motsvarar 4 § i sakkunnigförslaget. Paragrafen anger sålunda den yttre ramen för näringsfrihetsrådets förhandlingsverksamhet. Endast de i paragrafen angivna formerna av konkurrensbegränsande företeelser kan bli föremål för förhandling inför rådet. Andra arter av konkurrensbegränsning kan väl bli föremål för särskild undersökning enligt bestämmelserna i 1946 års lag men de kan ej prövas av rådet.

De huvudgrupper av konkurrensbegränsningar, som näringsfrihetsrådet enligt förevarande paragraf är behörigt att pröva, har tidigare betecknats kartellfallet (första stycket, första punkten) samt monopolistfallet (första stycket, andra punkten). För såväl kartellfallet som monopolistfallet har lämnats utförlig redogörelse i den allmänna motiveringen under rubriken »Olika former av konkurrensbegränsning och bedömningen därav». Därutöver må här anföras följande.

De i paragrafens första stycke, första punkten upptagna bestämmelserna om kartellfallet har ansetts böra så nära som möjligt följa utformningen av 2 § i 1946 års lag. Sakkunnigförslagets text har därför jämkats i enlighet därmed. Kartellavtal är enligt sin natur alltid horisontella. Det må framhållas att ordet »liknande» i uttrycket »kartellavtal eller annan liknande överenskommelse» ej avser att utmärka att endast horisontella överenskommelser omfattas av stadgandet. I likhet med 2 § i 1946 års lag avser stadgandet såväl horisontella som vertikala överenskommelser. Det är likaledes för stadgandets tillämpning likgiltigt om den konkurrensbegränsande överenskommelsen ingåtts för att främja gemensamma intressen eller endast avser att tillgodose ena partens intresse. I likhet med vad som gäller enligt 1946 års lag har den begränsningen ansetts lämplig, att överenskommelserna skall beröra pris-, produktions-, omsättnings- och transportförhållanden. Härigenom undantages sålunda bl. a. rena konditionsavtal (t. ex. avtal om vad som skall förstås med kontant betalning, fri leveransmånad och liknande), vilka icke har någon betydelse för prissättningen eller eljest påverkar produktions-, omsättnings- eller transportförhållandena.

Beträffande andra punkten, monopolistfallet, bör anmärkas, att uttrycket »näringsgren» icke får givas en alltför vidsträckt innebörd. Därmed avses sålunda i första hand tillverkningen av ett särskilt varuslag eller utförande av ett visst slags tjänst e. d. Hur långt uppdelningen i särskilda varuslag eller tjänster bör gå kan knappast närmare angivas. Detta måste överlämnas åt rättstillämpningen.

Paragrafens andra stycke har behandlats i den allmänna motiveringen

under rubriken »Internationell konkurrensbegränsning». I likhet med vad de sakkunniga anfört bör tillstånd avse visst fall. Att lämna uttrycklig föreskrift härom har dock icke ansetts påkallat.

6 §.

I förevarande paragraf utmärkes vissa konkurrensbegränsningssituationer, som det ansetts särskilt angeläget att hindra. Stadgandet innebär självfallet icke någon utvidgning av näringsfrihetsrådets befogenheter utöver den förut uppdragna ramen. En förutsättning för paragrafens tillämpning är sålunda, att den ifrågavarande konkurrensbegränsningen medför skadlig verkan av det slag som angivits i 1 § andra stycket. Stadgandets närmare innebörd har belysts i den allmänna motiveringen under rubriken »Olika former av konkurrensbegränsning». I första hand hänvisas till vad som anförts i samband med behandlingen av kartellfallet.

I anslutning därtill må här endast tilläggas, att i ordet »väsentligt» i 6 § 1) ligger en fordran att konkurrensbegränsningens inflytande på prisbildningen skall vara starkare än som i och för sig kräves för att den skall anses skadlig enligt stadgandet i 1 § andra stycket.

7—14 §§.

För innehållet i dessa paragrafer, som reglerar organisationen, har närmare redogjorts i den allmänna motiveringen under rubriken »Organen». Ytterligare ett par frågor bör dock här beröras.

Såsom av 8 § framgår förutsättes att den ledamot i näringsfrihetsrådet, som jämte ordföranden skall vara lagkunnig och i domarvärv erfaren, förordnas till vice ordförande. Vid förfall för ordföranden skall alltså denne ledamot inträda som rådets ordförande, därvid en av de för honom utsedda ersättarna rycker in som ledamot. Skulle också vice ordföranden bliva förhindrad att tjänstgöra, torde lämpligen någon av hans ersättare böra förordnas att upprätthålla befattningen som rådets ordförande.

Sakkunnigförslaget upptager regler angående omröstning till beslut inom näringsfrihetsnämnden (14 §). Motsvarande regler återfinnes ej i departementsförslaget. Näringsfrihetsrådet, som är ett administrativt organ med huvudsaklig uppgift att bedriva förhandlingar, bör nämligen enligt min mening icke bindas vid särskilt angivna omröstningsregler. Rådet bör i varje särskilt fall kunna tillämpa det omröstningsförfarande som finnes lämpligast. För övrigt torde omröstning till beslut inom rådet sällan komma att föranleda svårigheter redan av det skäl att antalet röstande alltid blir ojämnt.

15—25 §§.

De i lagrummen lämnade föreskrifterna som rör förfarandet inför näringsfrihetsrådet har behandlats i den allmänna motiveringen. Några frågor bör dock här närmare granskas.

I anslutning till 15 §, som reglerar det fall att någon hos rådet söker dispens från förbudet mot bruttoprissättning eller anbudskarteller, må framhållas att ärendet vanligen torde kunna avgöras genom skriftlig procedur. Skulle emellertid rådet finna handlingarna icke utgöra tillräckligt underlag för ett riktigt bedömande, är rådet självfallet oförhindrat att utsätta sammanträde med parterna för deras personliga hörande.

Jämlikt 21 § skall näringsfrihetsrådet, då förhandling avslutats utan att skadlig verkan kunnat undanröjas, göra anmälan härom till Kungl. Maj:t, såframt saken är av större vikt. Uppenbarligen bör det icke fordras att de skadliga verkningarna skall vara undanröjda i det ögonblick förhandlingen avslutas. Det räcker med att vederbörande företagare inför rådet utfäst sig att upphäva konkurrensbegränsningen. Skulle utfästelsen svikas kan ju ny förhandling påkallas.

Enligt 25 § i departementsförslaget äger ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor liksom ock näringsfrihetsrådet av övervakningsmyndighet som avses i 1946 års lag påkalla biträde för utredning i sådant hänseende som kan vara av betydelse för fråga om förhandling inför rådet. Enligt min mening behöver detta stadgande knappast föranleda ändring i 1946 års lag. Jag erinrar att jämlikt dess 6 § övervakningsmyndighet äger verkställa undersökning i hithörande frågor bl. a. när särskilda skäl föreligger därtill; en framställning om utredning från ombudsmannen eller rådet måste anses vara ett dylikt skäl.

26 §.

Denna paragraf, som motsvarar 2 § 1 mom. i de sakkunnigas förslag, innehåller en definition av begreppet företagare.

Betänkandet.

De sakkunniga framhåller såsom önskvärt att lagens tillämpningsområde icke begränsas till vissa delar av näringslivet, då det skulle te sig föga tilltalande för rättsmedvetandet, om vissa branscher uteslötes från tillämpningen. På särskilda områden av näringslivet sker emellertid redan en offentlig övervakning av verksamheten, t. ex. i fråga om banker och försäkringsbolag. Av denna anledning har de sakkunniga övervägt att undantaga just sådana områden från lagstiftningen. Detta har dock av principiella skäl ansetts olämpligt. De sakkunniga anför vidare:

Utformningen av begreppet företagare blir såsom av lagförslaget framgår i väsentlig mån avgörande för räckvidden av de i förslaget upptagna bestämmelserna om offentligt ingripande.

Enligt förslaget skall med företagare förstås envar som yrkesmässigt utövar rörelse av i paragrafen angivet slag. Någon åtskillnad göres sålunda ej mellan företag i statlig eller kommunal drift, kooperativa företag eller enskilda företag.

Uppräkningen av de olika verksamhetsgrenar, som angivits i förslaget, ansluter sig helt till den precisering som gjorts i 2 § i 1946 års lag; dock att av skäl, som framgå av den allmänna motiveringen, bland de angivna

verksamhetsgrenarna upptagits icke blott försäljningsverksamhet utan även *inköpsverksamhet*. Vad i förarbetena till 1946 års lag anförts i fråga om begreppen »förnödenhet» och »tjänst» bör därför anses gälla jämväl för lagförslaget. Köp och försäljning av fast egendom liksom upplåtelse av nyttjanderätt till fast egendom avses i enlighet härmed ej omfattade av den föreslagna lagstiftningen. De skäl som i propositionen till 1946 års lag (nr 264/1946 s. 37) anförts till stöd för den gällande lagstiftningens ställning i detta hänseende finna de sakkunniga i allt väsentligt tillämpliga även i vad avser det förevarande lagförslaget.

I likhet med vad som skett i 1946 års lag, likställes med företagare sammanslutning av företagare.

Remissyttrandena.

Under remissbehandlingen har *Svea hovrätt* funnit önskvärt att en omprövning av företagarbegreppet verkställes med hänsyn till att den nya lagen icke endast avser registrering utan även tvångsingripanden. Hovrätten ifrågasätter sålunda lämpligheten av att föranstalta om ingripande mot t. ex. advokater och läkare, som går in under 1946 års lag och även under sakkunnigförslaget. Eftersträvansvärt är enligt hovrätten att om möjligt anknyta bestämningen av lagstiftningens område till redan befintliga definitioner, t. ex. 1 § bokföringslagen eller 10 § lagen med vissa bestämmelser mot illojal konkurrens.

Bank- och fondinspektionen finner behovet att tillämpa lagstiftningen även på banker och fondkommissionärer i och för sig vara ringa, eftersom verksamhet av sådant slag är oktrojerad och föremål för särskild övervakning från offentlig myndighet. Å andra sidan finns enligt inspektionen icke något särskilt skäl att undantaga banker och fondkommissionärer. Inspektionen tillstyrker därför förslaget i denna del.

Försäkringsinspektionen och *Svenska försäkringsbolags riksförbund* har under hänvisning till den på försäkringsväsendets område gällande särskilda lagstiftningen intagit den ståndpunkten, att försäkringsväsendet bör undantagas från lagens tillämpningsområde.

Sveriges redareförening avstyrker på det bestämdaste att lagen göres tillämplig på sjöfartsnäringen. Ett ingripande mot de svenska rederier, som är anslutna till de internationella linjekonferenserna, skulle nämligen enligt föreningens uppfattning praktiskt taget omöjliggöra transocean svensk linjesjöfart.

Departementschefen.

I fråga om utformningen av begreppet företagare kan jag i allt väsentligt ansluta mig till de sakkunnigas förslag. Såsom de sakkunniga anfört innebär den föreslagna avgränsningen av företagarebegreppet att köp och försäljning av fast egendom liksom även upplåtelse av nyttjanderätt till fast egendom icke kommer att omfattas av den nya lagen. Lagförslaget bygger i detta hänseende på 1946 års lag. I likhet med de sakkunniga finner jag ej skäl att nu frångå den sålunda tidigare intagna ståndpunkten. De be-

tänkligheter, som vid ärendets remissbehandling anförts mot att låta lagen omfatta försäkringsväsendet respektive sjöfartsnäringen, kan jag icke dela. En undantagsställning för dessa två verksamhetsområden anser jag därför ej befogad. De särskilda betingelser, som må föreligga för exempelvis rederinäringen, kommer självfallet att i skälig utsträckning beaktas vid lagtillämpningen.

I de sakkunnigas förslag har särskilt angivits att i företagarbegreppet skall ingå icke blott försäljningsverksamhet utan även inköpsverksamhet medan 1946 års lag endast avser »den som yrkesmässigt säljer viss förnödenhet». I den allmänna motiveringen har anförts att jag i likhet med de sakkunniga knappast anser det möjligt att från lagstiftningen avskilja de former av konkurrensbegränsning som uteslutande rör köparsidan. Det torde nämligen i allmänhet föreligga ett sådant samband mellan köp och försäljning, att en differentiering med hänsyn till konkurrensbegränsningens sammanhang med köp respektive försäljning enligt min mening icke är vare sig lämplig eller genomförbar. I sakens natur ligger att den som yrkesmässigt säljer förnödenheter i allmänhet också yrkesmässigt köper dylika. Det är på grund därav enligt min mening icke erforderligt att vid definitionen av begreppet företagare särskilt utmärka båda sidorna av verksamheten. I departementsförslaget har därför — såsom i 1946 års lag — med företagare betecknats bl. a. den »som yrkesmässigt säljer viss förnödenhet» utan att inköpsverksamheten särskilt angivits. Därmed har, såsom av det nyss anförda framgår, ej avsetts att utmärka att lagstiftningen uteslutande rör sådana konkurrensbegränsningar, som sammanhänger med vederbörandes försäljningsverksamhet. I den mån vederbörande företagares inköpsverksamhet beröres av en konkurrensbegränsning, omfattas sålunda även denna konkurrensbegränsning av den tilltänkta lagstiftningen. Emellertid vill jag erinra om, vad jag redan tidigare berört, nämligen, att konkurrensbegränsningar, vilka uteslutande avser inköpsverksamhet, exempelvis s. k. inköpskarteller, endast undantagsvis torde föranleda sådan skadlig verkan, som angivits i 1 § andra stycket av lagförslaget.

Av praktiska skäl har i departementsförslaget bibehållits den av de sakkunniga föreslagna beteckningen »företagare». Någon olägenhet av att motsvarande sammanfattande benämning icke brukats i 1946 års lag synes icke kunna uppkomma.

27 §.

Enligt förevarande paragraf, som motsvarar 2 § 2 mom. i sakkunnigförslaget, skall med överenskommelse i tillämpliga delar jämställas stadgar, antagna av sammanslutning av företagare samt av sådan sammanslutning eljest utfärdade bestämmelser eller föreskrifter. Bestämmelser av motsvarande innehåll har icke upptagits i 1946 års lag. I sin registreringsverksamhet har kommerskollegium enligt stadgad praxis emellertid med konkurrensbegränsande överenskommelser på motsvarande sätt jämställt föreningsstadgar och föreningsbestämmelser. Såsom de sakkunniga framhållit

får ett kartellsamarbete i många fall den formen att de samarbetande företagen bildar en förening i stället för att sluta ett avtal. I dylika fall inskrives vanligen i de mellan parterna träffade överenskommelserna om samarbete i föreningsstadgarna eller anges parternas åtaganden och förpliktelser i ordningsstadgar eller andra föreskrifter för föreningsmedlemmarna. Då det knappast motsvarar vanligt språkbruk att med överenskommelser jämställa föreningsstadgar eller föreningsbestämmelser har det ansetts lämpligt att i den föreslagna lagtexten göra ett sådant förtydligande, som det nu föreslagna stadgandet avser.

28 §.

Paragrafen undantager från lagens tillämpningsområde överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare angående arbetslön och andra arbetsvillkor. Stadgandet har närmare behandlats i den allmänna motiveringen under rubriken »Arbetsmarknaden». De sakkunniga har i anslutning till motsvarande stadgande i sakkunnigförslaget (3 §) framhållit, att den gräns mot arbetsmarknaden, som uppdrages i paragrafen, i huvudsak bör ansluta sig till gränsdragningen i det lagkomplex, som brukar benämnas arbetsfredslagstiftningen. Jag ansluter mig till denna uppfattning. Det förutsättes sålunda, ehuru uttrycklig föreskrift därom icke ansetts lämplig, att begreppet arbetstagare i allmänhet ges samma tolkning som i dessa lagar och att med arbetstagare alltså likställes s. k. beroende uppdragstagare.

29—33 §§.

Här ifrågavarande paragrafer innehåller erforderliga ansvarsbestämmelser m. m. Åtal för överträdelser av de i 2 och 3 §§ stadgade förbuden har ansetts böra komma till stånd endast efter anmälan eller medgivande av ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor; därigenom kan åtal för sådana överträdelser, som saknar betydelse för det syfte man velat uppnå, förebyggas. Bestämmelser härom har upptagits i 31 §.

b) Lagen angående ändrad lydelse av 20 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

De allmänna grunder för offentlighetsprincipens tillämpning, som angivits i förarbetena till 1946 års lag och som kommit till uttryck i 20 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, anser jag i likhet med de sakkunniga bör utsträckas att omfatta hela det här ifrågavarande området. I den angivna paragrafen har här därför vidtagits de ändringar, som erfordras för att densamma skall bli tillämplig även på den föreslagna nya lagen om motverkande av skadlig konkurrensbegränsning och de myndigheter, som genom densamma kommer till stånd.

Hemställan.

Föredraganden hemställer, att lagrådets utlåtande över det inom handelsdepartementet upprättade förslaget till *lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet*, av den lydelse bilaga B utvisar, måtte för det i § 87 regeringsformen avsedda ändamålet inhämtas genom utdrag av protokollet.

Denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:
Gunnel Sjölin.

Bilaga A.

Trust- och kartellagstiftningen i några främmande länder.

Under de sista sjuttio åren har de problem, som trust- och kartellväsendets uppkomst och fortsatta utveckling erbjuder, kommit att på de flesta håll inom den civiliserade världen ägnas ett allt starkare intresse, såväl från statsmakternas sida som i den offentliga debatten. Inställningen till dessa företeelser har varit synnerligen skiftande i olika länder och vid skilda tidpunkter, beroende bl. a. på den allmänna ekonomiska politiken och de för tillfället rådande konjunkturerna. I vissa stater, framför allt kanske i USA och Kanada, har en av historiska och folkpsykologiska orsaker betingad tro på den fria konkurrensens egenvärde tidigt lett till en direkt fientlig inställning till monopolföretag och konkurrensbegränsande sammanslutningar. I andra länder har man tvärtom positivt verkat för den koncentration inom näringslivet, som förekomsten av karteller, truster och koncerner innebär. Man har ansett en sådan koncentration nödvändig för skapandet av en slagkraftig exportindustri (t. ex. Belgien och Nederländerna), eller också har den befunnits underlätta regeringens strävanden att nå kontroll över näringslivet: truster och karteller har blivit användbara instrument för den härskande regimens ekonomiska politik (t. ex. i de totalitära staterna). Till en mellangrupp kan hänföras de talrika länder, där man i det längsta förhållit sig neutral — mer eller mindre välvilligt — även gentemot de konkurrensbegränsande företeelserna och endast inskridit mot uppenbart missbruk av ekonomisk makt (Storbritannien, Frankrike, Schweiz, Norge m. fl.), antingen nu sådant inskridande skett enligt allmänna rättsgrundsatser eller med stöd av speciallagstiftning. Ett exempel på hur statsmakternas syn på hithörande frågor kunnat växla inom samma land erbjuder Tyskland. Sålunda har den tyska kartellpolitiken under de sista femtio åren genomgått ej mindre än fyra stadier: obegränsad frihet, ingripande mot missbruk, begagnande av kartellerna som redskap för regeringens ekonomiska politik och slutligen — i Västtyskland — principiellt kartellförbud.

Även inom mindre kartellfientliga länder synes emellertid vid andra världskrigets slut en omsvängning ha skett i riktning mot att genom speciallagstiftning införa ökad kontroll över de konkurrensbegränsande företeelserna. I ett flertal länder har dylika speciallagar redan utfärdats efter kriget (Storbritannien, Österrike, Argentina o. s. v.), medan i ytterligare en rad stater (Frankrike, Schweiz, Nederländerna, Belgien, Västtyskland, Danmark — även Norge bör kanske räknas hit) liknande lagstiftningsarbete pågår. I allmänhet göres därvid ingen skillnad mellan monopolistiska ensamföretag samt karteller och andra konkurrensbegränsande sammanslutningar. Ett undantag utgör den provisoriska österrikiska Kartellgesetz av år 1951, vilken endast avser kartellavtal.

Eftersom trust- och kartellagstiftningen vuxit fram under skilda politiska och ekonomiska förhållanden, har naturligt nog de problemlösningar, som lagstiftaren anvisat, kommit att skifta. I de stater, där man endast önskat avvärja orimliga eller otillbörliga konsekvenser av konkurrensbegränsning, har man stundom nöjt sig med att stadga obligatorisk registrering av kartellavtal och liknande överenskommelser samt att öppna möj-

lighet till offentlig undersökning av misstänkta förfaranden och publicering av därvid vunna resultat. Underlåtes registrering blir avtalet i allmänhet icke bindande för parterna. Oftast fordras också för ett avtals giltighet, att det erhållit skriftlig form. På de flesta håll — särskilt där man som i USA, Kanada och Argentina betraktar varje monopol eller kartell såsom något i och för sig förkastligt — har man därjämte (eller i stället) infört kraftiga straff- och civilrättsliga sanktioner. Sådana åtgärder avses att tillämpas antingen omedelbart vid överträdelse av ett lagbud eller först i händelse av ohörsamhet mot ett föreläggande, utfärdat av domstol eller administrativ myndighet. Bland de civilrättsligt verkande sanktionerna märkes t. ex. ogiltigförklaring av kartellavtal eller kartellbeslut, upplösning av truster och monopolföretag ävensom medgivande av rätt för kartellmedlem att utträda ur kartellen. Vid sidan härav förutsättes bl. a. tullpolitiska ingripanden kunna ske (t. ex. i Kanada).

Handhavandet av denna lagstiftning har i allmänhet uppdragits åt särskilt tillskapade kontrollorgan, såsom administrativa råd och nämnder, vari ofta ingår ekonomisk expertis och representanter för näringslivets intresseorganisationer. Specialdomstolar förekommer även. Tillämpningen av de straffrättsliga och åtskilliga av de civilrättsliga sanktionerna har dock brukat förbehållas de allmänna domstolarna. Visst inflytande på kontrollorganets verksamhet utövas ofta av vederbörande departementschef (justitieministern, handelsministern etc.). Kontrollorganets beslut torde mestadels kunna överklagas hos högre administrativ myndighet eller vid allmän domstol. Initiativet till ingripande enligt kontrollagstiftningen har i ett land, Storbritannien, förbehållits vederbörande ministerium (Board of Trade). Eljest brukar kontrollmyndigheten själv kunna igångsätta en undersökning, varjämte en dylik åtgärd i allmänhet kan påfordras av enskild person. — I de länder, där särskilt kontrollorgan saknas, lär hithörande frågor i regel dragas under domstols prövning av (eller efter framställning av) enskild företagare, som anser sig lida skada av det påtalade förfarandet.

I det följande lämnas en kortfattad översikt av den utländska rättens ställning i förevarande hänseende såvitt angår några av de viktigare amerikanska och europeiska staterna: Amerikas förenta stater, Kanada, Storbritannien, Frankrike, Nederländerna, Belgien, Schweiz, Tyskland, Österrike, Danmark och Norge.

Amerikas förenta stater.

Av gammalt har inställningen inom Amerikas förenta stater — ej minst på grund av erfarenheterna av kolonialtidens halvstatliga engelska handelsmonopol — varit klart monopolfientlig. Den från moderlandet nedärva sedvanerättsliga traditionen, *common law,* har också gynnat en dylik inställning. Enligt common law anses nämligen civilrättsliga avtal, som åsyftar inskränkningar i näringsfriheten, i princip olagliga och därför icke ägnade att rättsligen genomdrivas. I praktiken har dock denna ogiltighetsregel huvudsakligen kommit att tillämpas på obilliga (unreasonable) avtal.

USA blev därför en av de första stater — jämte Kanada — där en speciallagstiftning mot konkurrensbegränsningar inom näringslivet kom till stånd. De grundläggande lagarna på detta område är *the Sherman Antitrust Act* (Shermanlagen) av år 1890 samt *the Clayton Antitrust Act* (Claytonlagen) och *the Federal Trade Commission Act,* båda av år 1914. Till dessa till sina huvuddrag ännu oförändrade federala lagar anknyter åtskilliga andra speciallagar och delstatliga antitrustlagar med giltighet endast inom respektive stater.

Shermanlagen förbjuder varje avtal, sammanslutning — i form av trust eller på annat sätt — och samverkan, som hämmar det fria varuutbytet eller handeln (in restraint of trade or commerce) mellan delstaterna eller med utlandet. Lagen förbjuder likaså varje monopolisering eller försök till monopolisering av någon del av sådan handel. För brott mot lagen stadgas bötes- eller fängelsestraff eller bådadera, varjämte envar som lidit skada av gärning, vilken står i strid mot lagen, äger rätt till tredubbelt skadestånd. Behörigt forum utgör de allmänna federala domstolarna, envar inom sitt distrikt. Förutom att utföra åtal för brott mot lagen ålägges vederbörande federala distriktsåklagare att i civil rättegång föra den talan (om utfärdande av föreläggande etc.), som finnes nödvändig för att hindra överträdelser av lagen. I fråga om monopol har därvid såsom yttersta åtgärd använts metoden att påbjuda upplösning av monopolföretaget i konkurrensdugliga mindre enheter. — Förbudet i Shermanlagen är kategoriskt. Domstolarna har också förklarat t. ex. avtal, som går ut på att fastställa priser eller att begränsa försäljningen till medlemmar av viss organisation, vara i och för sig lagstridiga oavsett eventuella skadeverkningar. I vissa fall har domstolarna emellertid velat tillämpa lagen endast på sådana inskränkningar av näringsfriheten, som varit att anse såsom orimliga eller otillbörliga (unreasonable). — En år 1903 inrättad »antitrustdivision» inom justitiedepartementet med uppgift att övervaka efterlevnaden av Shermanlagen har särskilt sedan år 1938 visat stor aktivitet och underkastat olika näringsgrenar systematisk bearbetning. Antitrustdivisionen har vid sidan av talan inför domstol använt förlikningsförfarande och avgivit vägledande yttranden.

Claytonlagen innehåller i motsats till Shermanlagen speciella förbud mot vissa förfaranden, som ansetts kunna leda till olämpliga konkurrensbegränsningar, såsom prisdiskriminering och vissa former av exklusivavtal. Härutöver omfattar lagen vissa stadganden riktade mot s. k. kontrollbolag (holdingbolag o. d.) ävensom mot det förhållande att samma person innehar bestämmanderätt i flera företag av viss storleksordning. Sanktionerna är i huvudsak desamma som enligt Shermanlagen. Genom en lagändring år 1936 *(Robinson-Patman Anti-Price-Discrimination Act)* utsträcktes förbudet mot prisdiskriminering att gälla även förmånsbehandling av viss köpare till nackdel för dennes konkurrenter. Samtidigt omkastades bevisbördan i fråga om lagligheten av en konstaterad diskriminering.

Claytonlagens handhavande har i första hand uppdragits åt den år 1914 upprättade Federal Trade Commission, som består av fem av presidenten med senatens samtycke utsedda s. k. commissioners. Av dessa får ej fler än tre tillhöra samma politiska parti. Kommissionen skall vidare övervaka tillämpningen av § 5 av *Federal Trade Commission Act,* vari »otillbörliga konkurrensmetoder inom handeln» förbjudes. Detta stadgande har i praktiken kommit att i väsentlig omfattning ersätta Claytonlagens bestämmelser om förbud mot prisdiskriminering och exklusivavtal. Åt kommissionen har anförtrotts vidsträckta undersöknings-, utrednings- och kontrolluppgifter. För att fullgöra dessa uppgifter har kommissionen utrustats med befogenhet att höra vittnen på ed samt att påfordra framläggande av räkenskaper och andra handlingar. — Reaktionen vid överträdelser av Claytonlagen eller nyssnämnda § 5 förekommer i första hand hos Federal Trade Commission. Kommissionen utfärdar i förekommande fall — om förlikningsförhandlingar misslyckas — föreläggande för vederbörande att upphöra med det påtalade förfarandet (orders to cease and desist). Föreläggandet kan inom viss tid underställas den allmänna federala kretsappelldomstolen, som dock delvis är bunden av kommissionens prövning i sakfrågan. Överklagande kan

ske till Högsta domstolen. Sker ej hänskjutande till domstol, vinner föreläggandet laga kraft och överträdelse därav bestraffas såsom brott.

Ett flertal näringsgrenar har helt eller delvis undantagits från antitrustlagarnas tillämplighetsområde. Genom *the Miller-Tydings Resale Price Maintenance Act* av år 1937 har under särskilda förutsättningar vertikal prisbindning av märkesvaror undantagits från Shermanlagens generella förbud mot konkurrensbegränsande överenskommelser.

Kanada.

Kanada befann sig bland de första stater, som genom lagstiftning reagerade mot karteller och andra sammanslutningar med konkurrensbegränsande verkningar. Den tidigaste antimonopollagen trädde i kraft redan år 1889, året före den amerikanska Shermanlagens tillkomst. Nu gällande bestämmelser om förbud mot konkurrensbegränsning återfinnes i art. 496—498 A av den kanadensiska strafflagen *(Criminal Code)* och i en *Combines Investigation Act (an act to provide for the investigation of combines, monopolies, trusts, and mergers)*, promulgerad år 1923 men ändrad ett flertal gånger, senast år 1949.

Strafflagen förbjuder varje avtal eller samverkan (conspiracy in restraint of trade) med syfte bl. a. att otillbörligt begränsa möjligheterna till transport, produktion, förädling, tillhandahållande och lagring av eller handel med varor eller tjänstbarheter eller att skada handel eller produktion eller att oskäligt höja priserna eller att eljest otillbörligt inskränka eller hindra konkurrensen. I den år 1935 tillagda art. 498 A bestraffas vidare varje prisdiskriminering, särskilt genom rabattering och diskontering. Sistnämnda lagrum vänder sig även mot försäljning till underpris i syfte att eliminera konkurrens (dumping).

1923 års lag stadgar högt bötesstraff eller fängelse upp till två år för den som tillhör eller deltager i bildandet av en »combine» (d. v. s. ett samarbete i nyss angivna syften ävensom sådana truster, fusioner och monopolföretag, vilkas verksamhet måste antagas vara till skada för samhällsintresset). Genom denna lag har tillskapats ett offentligt undersökningsförfarande, som numera ledes av en *Commissioner of the Combines Investigation Act*, underställd justitieministern. Denne commissioner kan ex officio igångsätta utredning, då han har skäl att antaga, att en »combine» existerar eller håller på att bildas; eljest skall undersökning företagas efter framställning av minst sex enskilda medborgare. Commissioner har vidsträckta befogenheter att taga del av misstänkta företags affärshandlingar samt att höra parter och vittnen på ed. Om commissioner finner resultatet av undersökningen böra föranleda ytterligare åtgärder, skall han avge rapport till justitieministern, som har att besluta i åtalsfrågan. Rapporten skall publiceras inom viss kort tid, såframt icke commissioner avråder från offentliggörande av hänsyn till det allmännas intresse. — Jämte åtal vid de allmänna domstolarna kan tullpolitiska sanktioner tillgripas. Vidare har the Exchequer Court befogenhet att ogiltigförklara sådana patent- och varumärkesöverenskommelser, som funnits medföra skadliga verkningar för produktion eller distribution.

Med anledning av vissa klagomål tillsattes i juni 1950 en kommitté med uppdrag att studera lagstiftningen på konkurrensbegränsningens område och att framlägga förslag i syfte att göra lagbestämmelserna mer effektiva. Denna *Committee to Study Combines Legislation* (vanligen benämnd MacQuarriekommittén) avgav sitt betänkande i mars 1952. Däri föreslås inga lagändringar av mer principiell innebörd. Kommittén har emellertid ansett olämpligt, att samma myndighet, commissioner, skall vara »på en

gång åklagare och domare», d. v. s. både igångsätta och leda undersökningarna samt bedöma resultatet av dessa. Det föreslås därför en uppdelning av commissioners uppgifter mellan »en byrå för utredning och forskning samt en nämnd för bedömning och rapportering». Nämnden skall vidare fortlöpande följa utvecklingen på hithörande område och i mån av behov föreslå lagstiftningsåtgärder. För att kunna kontrollera att meddelade förelägganden efterföljes, bör enligt förslaget såväl nämnden som domstolarna erhålla rätt att kräva periodiska redogörelser för vederbörande företags fortsatta verksamhet.

Storbritannien.

Fram till slutet av andra världskriget har statsmakterna i England genomgående intagit en välvillig inställning till konkurrensbegränsande sammanslutningar och avtal. Trustbildningar har utan vidare tillåtits. Vad beträffar karteller har den tidigare nämnda huvudregeln i *common law*, enligt vilken avtal som syftar till inskränkning av den fria konkurrensen är olagliga, av de engelska domstolarna tolkats mycket liberalt såsom avseende allenast *orimliga* avtal. Common law har i England i långt mindre grad än i USA kommit att utgöra något egentligt hinder för karteller och liknande sammanslutningar. Även ekonomiska stridsåtgärder såsom bojkottaktioner, exklusivavtal och organiserat priskrig har ansetts tillåtna, såvida dessa åtgärder icke vidtagits i huvudsaklig avsikt att skada eller främjats genom användande av olagliga eller eljest otillbörliga medel.

Ett par under mellankrigstiden verkställda utredningar ledde icke till resultat. Regeringen ställde sig snarast gynnsam till försöken att genom konkurrensregleringar åstadkomma stabilisering och reorganisation av industri och handel. Sålunda genomfördes medelst speciallagstiftning tvångskartellering på ett flertal områden (kolgruvorna, jordbruket, bomullsindustrien, vissa livsmedelsindustrier).

Efter det andra världskriget synes i viss mån en omsvängning ha skett. I slutet av år 1948 utfärdades den första engelska lagen i modern tid rörande monopol- och kartellkontroll, *the Monopolies and Restrictive Practices (Inquiry and Control) Act 1948*. Lagens grundtanke är att sammanslutningar och avtal av monopolistisk natur väl icke bör helt förhindras men dock på lämpligt sätt ställas under det allmännas kontroll i syfte att förekomma olägenheter ur samhällelig synpunkt. Denna kontroll har under Board of Trade uppdragits åt en *Monopolies and Restrictive Practices Commission*, som utrustats med befogenhet att taga del av affärshandlingar, höra vittnen etc. Kommissionen består av 4—10 ledamöter, som utses av Board of Trade. Den får igångsätta undersökning endast i sådana fall, som hänskjutes till densamma av Board of Trade. Lagen anger närmare förutsättningarna härför, såsom att visst monopolförhållande kan antagas föreligga inom handel — även export i motsats till vad gäller i USA — eller industri etc. Uppdraget från Board of Trade kan avse allenast en undersökning av de faktiska förhållandena eller också därjämte ett bedömande av dessa förhållandens eventuella skadlighet ur samhällelig synpunkt. Kommissionens berättelse över utredningsuppdrag, som avsett bedömning, skall i allmänhet offentliggöras, medan publiceringen av annan berättelse är valfri. — Från lagens tillämpningsområde har undantagits överenskommelser rörande löne- och sysselsättningsfrågor, de statligt godkända monopolen (nationaliserade industrier) m. fl.

1948 års lag bemyndigar vidare Board of Trade samt åtskilliga ministrar att — därest ur allmän synpunkt skadliga förhållanden befinnes föreligga

— utfärda förelägganden (orders) med förbud mot särskilda förfaranden. Härför fordras dock bl. a. samtycke av parlamentets båda hus. Överträdelse av dylikt föreläggande medför ej i och för sig straffpåföljd, men på grundval av föreläggandet kan civil rättegång anhängiggöras för att man skall erhålla ett motsvarande domstolsföreläggande. Ett dylikt föreläggande är straffrättsligt sanktionerat.

Sedan kommissionen år 1949 trätt i verksamhet, har den i flera fall funnit missförhållanden föreligga inom särskilda branscher och rekommenderat vissa, i första hand frivilliga, åtgärder för att förbättra konkurrensförhållandena. Kritik har dock riktats mot kommissionens arbetsformer och långsamma takt, och vid flera tillfällen har i underhuset diskuterats frågan om en mer effektiv lagstiftning mot monopolistiska förfaranden, särskilt mot bruttoprisbindningar.

Frankrike.

I den franska strafflagen (*Code pénal*) av år 1810 fanns ett tämligen kategoriskt straffbud (§ 419) riktat mot prissammanslutningar. Enligt detta stadgande gjorde sig deltagarna i en prissammanslutning skyldiga till straffbar handling, om en sammanslutning av de väsentliga producenterna eller distributörerna av en vara åstadkom en reglering av priserna vare sig uppåt eller nedåt i förhållande till det pris, som skulle ha kommit att råda vid en »naturlig och fri konkurrens». Det visade sig dock att domstolarna fann lagbudet tillämpligt endast på »dåliga» prissammanslutningar; de stödde sig därvid på den av amerikanska domstolarna åberopade s. k. *rule of reason*. En orimligt hög vinst ansågs i allmänhet såsom ett kriterium på att en sammanslutning var olaglig. Genom en lagändring år 1926 stadfästes nämnda praxis. Samtidigt utvidgades emellertid lagbudets tillämpningsområde att avse bl. a. prismanipulationer även av truster och monopolföretag. En annan straffbestämmelse i Code pénal (§ 420) riktar sig mot anbudskarteller.

Med stöd av vissa civilrättsliga stadganden (framför allt *Code civil* §§ 1108, 1131 och 1133) kan konkurrensbegränsande avtal enligt fransk rätt förklaras ogiltiga. Därvid har i allmänhet samma synpunkter brukat anläggas som då det i straffrättsligt hänseende gällt att skilja mellan goda och dåliga sammanslutningar. — Vad angår de särskilda stridsåtgärderna bojkott, exklusivavtal och priskrig har fransk rätt lika litet som engelsk eller tysk intagit någon absolut avböjande ställning. Domstolarna har dock reagerat, då de som drabbats av åtgärderna blivit i avsevärd mån hämmade i sin ekonomiska handlingsfrihet.

Under den ekonomiska krisen år 1935 och tiden närmast därefter genomförde regeringen lagstiftningsvägen viss tvångskartellering. En generell lagstiftning rörande truster och karteller synes nu vara att vänta även i Frankrike. Ett förslag till *Loi organisant le contrôle des ententes économiques et assurant la liberté de la production et du commerce* antogs nämligen av nationalförsamlingen i juli 1952 men har, såvitt är känt, ännu icke behandlats i senaten. Enligt förarbetena har man endast velat »inom frihetens ram tillförsäkra de allmänna intressena företrädesrätt». I förslaget stadgas därför till en början, att sådana sammanslutningar inom näringslivet, vilka tjänar ett allmänintresse genom att förbättra produktions- och distributionsförhållandena samt genom att eftersträva och förverkliga en prissänkning med utnyttjande av lojala medel och med uteslutande av varje slag av dumping, alltjämt skall vara tillåtna. Lagen föreslås däremot avse sådana handlingar eller sammanslutningar, som förefaller att kränka all-

mänt intresse genom att åstadkomma en höjning eller ett bibehållande av priserna eller en prissänkning i dumpingsyfte eller genom att hindra den fria utvecklingen av produktionen eller varuutbytet. Särskilt uppräknas sådana förfaranden, som innebär monopol eller kvasimonopol inom produktion, fabrikation, distribution, import eller export; diskriminerande restriktioner ägnade att snedvrida fördelningen av råvaror, produkter eller kredit; hinder för normal konkurrens och för prisbildningen; bruttoprisbindning; prisdifferentiering, som ej förestavas av skillnader i fråga om kvalitet, kvantitet, transportavstånd etc.; marknadsdelning; försäljnings- eller köpförbud; begränsning i spekulationssyfte av försäljning eller inköp; kvalitativ eller kvantitativ produktionsbegränsning.

Handhavandet av lagstiftningen föreslås i första hand tillkomma ett under ekonomiministeriet lydande »högre kartellråd» *(Conseil supérieur des ententes et de la liberté du commerce)*, som skall bestå av ordförande, vice ordförande och åtta ledamöter, däribland även representanter för företagsledare och anställda. Man har velat ge detta råd en ställning, som motsvarar Federal Trade Commissions i USA, d. v. s. rådet skall verkställa utredningar, göra rekommendationer och söka åstadkomma förlikning. Initiativet härtill kan tagas av rådet, regeringen eller enskilda personer. Förlikningsavtal liksom rådets av parterna godkända rekommendationer kan göras exigibla genom beslut av presidenten för Paris appelldomstol. I tvistiga fall skall dock saken hänskjutas till en specialdomstol, en *Tribunal national des ententes*, sammansatt av bl. a. ledamöter i kassationsdomstolen och i handelsdomstolar. Det allmännas talan skall föras av en särskild regeringskommissarie. Kartelldomstolen skall enligt förslaget kunna föreskriva modifikationer i de påtalade åtgärderna, upplösa sammanslutningar, ogiltigförklara avtal, föreskriva åtgärder till bot för uppkomna störningar inom näringslivet, utdöma skadestånd, förverka obehörig vinst etc. Dess avgöranden skall publiceras i »Journal Officiel». Lagförslaget innehåller utförliga straffbestämmelser, vilkas tillämpning förbehållits de allmänna domstolarna. — Någon offentlig registrering av konkurrensbegränsande avtal föreslås icke.

I avvaktan på att den allmänna lagstiftningen om kartellkontroll införes har den 18 juli 1952 utfärdats ett provisoriskt tillägg till 1945 års franska prisförordning. Härigenom förbjudes producent, distributör eller den som utför viss tjänst att träffa överenskommelse om att åsätta eller vidmakthålla minimipriser på varor eller tjänster. Undantag göres för märkesvaror.

Nederländerna.

Den i princip tillfälliga men delvis ännu bestående kristidslagstiftningen på ifrågavarande område lämnas här åsido. Enligt den före kriget gällande ordningen fanns en lag av år 1935, som bemyndigade ministern för ekonomiska angelägenheter att under angivna förutsättningar *dels* på ansökan förklara en mellan företagare i en bransch sluten överenskommelse bindande för samtliga företagare inom branschen, *dels ock* förordna att en överenskommelse mellan företagare, om allmänintresset fordrade detta, icke skulle vara bindande. Yttrande skulle i förväg inhämtas från ett ständigt utskott hos det s. k. ekonomiska rådet, som bestod av representanter från skilda samhällsgrupper. Lagen har år 1941 ersatts med en ännu gällande förordning *(Kartelbesluit)*, bekräftat år 1946, av i princip samma innehåll, dock att enligt 1941 års förordning tvångskartellering kan genomföras även på initiativ av regeringen. Vidare har införts kartellregistrering, som dock

icke är offentlig. Kontrollen från statsmakternas sida över tillämpningen av nu nämnda lagstiftning synes icke ha varit särskilt sträng.

Ett förslag till ny lagstiftning remitterades år 1950 till det s. k. sociala och ekonomiska rådet. Förslaget bibehåller nyssnämnda regler om tvångskartellering och om upplösning av karteller. Härjämte avser lagförslaget att ge statsmakterna ökade möjligheter att ingripa mot monopolistiska sammanslutningar och förfaranden genom att offentliggöra upplysningar rörande de monopolistiska förfarandena i fråga och utfärda förelägganden i syfte att hindra skadliga verkningar. Förutsättning för varje åtgärd är att förfarandena bedömes vara skadliga ur samhällelig synpunkt. Innan åtgärd företages, skall vederbörande minister höra en kommitté, som i sin tur skall inhämta yttrande från vederbörande »branschråd», där såväl företagare som anställda är företrädda. Kartellöverenskommelser skall enligt förslaget upprättas i skriftlig form och inom en månad ingivas till ministeriet för ekonomiska angelägenheter, där ett — dock ej offentligt — kartellregister skall föras. Proposition i ärendet, som i huvudsak följer nu angivna linjer, väntas bliva framlagd.

Belgien.

Någon allmän trust- och kartellagstiftning finnes ännu icke i Belgien. Vad rättspraxis angår, intog de belgiska domstolarna länge en synnerligen misstänksam hållning gentemot producentsammanslutningar. Så småningom har emellertid även i Belgien praxis kommit att tillåta prisbindningar och andra konkurrensbegränsande förfaranden under förutsättning, att dessa icke helt lamslår de berörda företagarnas yrkesutövning: en kartell betraktas såsom skadlig endast då dess verkningar bedömes strida mot allmänintresset.

Enstaka bestämmelser med ändamål att bekämpa prishöjningar, dominans av marknaden och uppläggande av lager i spekulationssyfte återfinnes i den belgiska strafflagen och i vissa speciallagar. I januari 1935 tillkom under inflytande av krisen en lagstiftning syftande till en reglering av produktionen i ekonomiskt hänseende, som öppnade möjlighet att på framställning av dominerande producentsammanslutningar genomföra ett slags tvångskartellering inom industrien. Enligt ett ändringsförslag år 1949 skall även regeringen kunna taga initiativ till dylika reglementeringar.

Den ekonomiska situationen inom Belgien och landets industriella struktur torde för närvarande snarast gynna trust- och kartellbildningar: producentsammanslutningar har visat sig nödvändiga för att uppnå en slagkraftig export. Ett år 1947 framlagt lagförslag, som inspirerats av den tyska kartellförordningen av år 1923, rörande »skydd mot missbruk av den ekonomiska makten» mötte kraftig opposition från industrihåll och fick falla. Inom ekonomiministeriet har man under det sista året varit sysselsatt med att utarbeta ett modifierat förslag till lag i ämnet, vilket arbete ännu icke, såvitt känt, lett till någon lagstiftningsåtgärd.

Schweiz.

Schweiz är en av de få stater i Europa, som ännu icke har någon som helst speciallagstiftning rörande truster och karteller. Ända fram till år 1947 lade också förbundsförfattningen av år 1874 hinder i vägen för tillkomsten av en dylik. Författningen garanterade nämligen den enskilde medborgaren handels- och näringsfrihet i hans förhållande till staten. Statsmakterna har emellertid länge haft uppmärksamheten riktad på de särskilda problem, som karteller och liknande sammanslutningar medför inom näringslivet, särskilt

deras inverkan på prisbildningen. Redan år 1936 uppdrogs sålunda åt prisstudiekommissionen inom förbundsregeringens ekonomidepartement att verkställa en grundlig undersökning rörande kartellernas betydelse för samhällsekonomien, en undersökning som ännu torde pågå. Regeringen har vidare ingripit i särskilda fall utan direkt stöd av lag. Dessutom har givetvis de allmänna prisregleringsförordningarna tillämpats även på monopolföretag och karteller.

Grundlagsenligt stöd för ingripanden mot konkurrensbegränsande företeelser erhöll Edsförbundet först år 1947. Till förbundsförfattningen fogades då en artikel 31 bis, vari regeringen bemyndigas att vidtaga åtgärder bl. a. för att avhjälpa skadliga ekonomiska eller sociala verkningar av karteller och liknande gruppbildningar. Detta kan ske, om det är befogat med hänsyn till samhällsintresset, även om det skulle innebära avsteg från handels- och näringsfrihetens grundsatser. Redan tidigare hade förbundsdomstolen förklarat, att karteller icke i och för sig vore otillåtna eller omoraliska företeelser. I överensstämmelse härmed förkastades också vid debatten om författningsändringen år 1947 ett förslag om generell rätt för förbundsregeringen att ingripa mot karteller. Man stannade som nämnts vid ett bemyndigande att bekämpa eventuella missbruk. — Efter år 1947 har tre lagförslag om kartellkontroll underställts förbundsförsamlingen men intet förslag har blivit antaget. Diskussionen i samband härmed inom nationalrådet synes emellertid tyda på att en framtida lagstiftning kommer att inskränkas till obligatorisk registrering av kartellavtal och bekämpande av missbruk.

Exklusivavtal har i schweizisk rättspraxis ansetts rättsenliga, likaså bojkottaktioner, såvida icke det åsyftade ändamålet eller de använda medlen varit i och för sig olagliga eller omoraliska eller det förelegat uppenbart missförhållande mellan den åstadkomna skadan för motparten och betydelsen av det ändamål man velat uppnå med aktionen.

Tyskland.

Koncentrationstendenserna inom näringslivet blev i Tyskland uppmärksammade och ställda under debatt tidigare än i kanske något annat europeiskt land. Genomgående synes hithörande företeelser ha rönt en synnerligen välvillig behandling från såväl domstolarnas som de administrativa myndigheternas sida. Tvångskartelleringar genomfördes redan år 1910 och fr. o. m. år 1933 har lagstiftningsåtgärder för dylikt ändamål vidtagits i allt större omfattning fram till slutet av andra världskriget. I några domar från 1890-talet fastslog Reichsgericht i princip den rättsliga giltigheten av kartellavtal. Ingripanden ansågs böra ske endast i fall, då parternas ekonomiska handlingsfrihet fullständigt upphävdes eller då konsumenterna utnyttjades ockermässigt. Samma betraktelsesätt kom att gälla för andra konkurrensbegränsande sammanslutningar och för trustbildningar. Bojkott, exklusivavtal och priskrig ansågs i enlighet härmed i allmänhet rättsenliga, om de ej främjades med olagliga medel, användes i hämnde- eller skadesyfte eller för att helt tillintetgöra en konkurrent etc.

År 1923 utfärdades under trycket av den då rådande ekonomiska krisen en *Verordnung gegen Missbrauch wirtschaftlicher Machtstellungen* (»kartellförordningen»). Förordningen innebar en kompromissartad eftergift från statsmakternas sida för den växande opinionen mot kartellernas prispolitik. Den erkände principiellt kartellernas rättsenlighet men ville möjliggöra ingrepp i fall av maktmissbruk. Att märka är att kartellförordningen, så när som på en särskild bestämmelse, tog sikte endast på sammanslutningar i kartellform men lämnade monopolföretagen helt fria. Kartellför-

ordningen kom att spela en betydelsefull roll för lagstiftningssträvandena även på andra håll i Europa. Då den emellertid varit praktiskt taget satt ur kraft sedan slutet av 1930-talet, skall här blott antydas ett par av dess huvudpunkter. — Kontrollen över kartellerna uppdrogs huvudsakligen åt en nyinrättad specialdomstol, *Kartellgericht*. Allmän registreringsskyldighet för kartellavtal infördes icke, men skriftlig form föreskrevs för alla kartellavtal och kartellbeslut. Kartelldomstolen kunde ingripa dels efter framställning från riksekonomiministern i händelse av fara för folkhushållningen eller det allmänna bästa och dels på privat initiativ till skydd för enskilda kartellparter samt — genom att vägra tillstånd till stridsåtgärder — för utomstående näringsidkare.

I samband med världskrisen under 1930-talets första år, vilken drabbade Tyskland särskilt svårt, vidtogs åtskilliga nya lagstiftningsåtgärder på ifrågavarande område. Med hänsyn till de speciella förhållanden, under vilka denna lagstiftning tillkom, torde den sakna nämnvärt intresse i här förevarande sammanhang. Detta synes i än högre grad gälla den därpå följande nazistiska omvandlingen av den tyska ekonomiska lagstiftningen.

Efter andra världskrigets slut har kartellfrågan, väsentligen som en följd av det starka amerikanska inflytandet, för *Västtysklands* del kommit att utgöra en av de viktigaste och mest omstridda frågorna i den offentliga ekonomiska och politiska debatten. I Potsdamöverenskommelsen år 1945 proklamerades, att den allierade politiken skulle gå ut på en decentralisering av det tyska näringslivet genom att avskaffa monopol, karteller och andra monopolistiska anordningar. År 1947 utfärdade också de tre ockupationsmakterna i Västtyskland i huvudsak sammanstämmande lagar, vilka generellt förbjuder alla karteller, intresseorganisationer, syndikat, truster och sammanslutningar. Dessa lagar innehåller därjämte förbud mot sådana former av avtal, vilkas syfte eller verkan består i att inskränka inrikes- eller utrikeshandeln, att främja en monopolistisk kontroll eller att begränsa det fria tillträdet till marknaden. Lagarna innehåller en rad kontrollövervaknings- och straffbestämmelser, som ger ockupationsmyndigheterna en nästan obegränsad handlingsfrihet när det gäller att ge effekt åt lagstiftningen. Trots detta synes den i mycket ha stannat på papperet. I fråga om uppdelningen av de stora tyska koncernbildningarna, vilken av de allierade ansetts utgöra en synnerligen viktig fråga, har dock vissa resultat nåtts.

Efter tillkomsten av den västtyska förbundsrepubliken träffades i november 1949 mellan överkommissarierna och förbundsregeringen avtal, enligt vilket förbundsrepubliken i framtiden skulle själv sörja för en intensiv och effektiv kartellbekämpning och de tre militärlagarna således upphävas, när de tyska åtgärderna vunnit de allierades gillande. Lagförslag i denna riktning har också framlagts av ekonomiministeriet i juni 1951 genom dess *förslag till Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*. Detta utgår från principen, att karteller är »störande och icke önskvärda företeelser inom näringslivet». Vidare förklarar lagförslaget kategoriskt att varje avtal, som företag ingår för ett gemensamt ändamål, och varje beslut av sammanslutningar av företag skall vara utan verkan, såvida avtalet eller beslutet är ägnat att genom inskränkande av konkurrensen öva inflytande på produktionen eller på marknadsförhållandena beträffande handeln med varor eller tjänsteprestationer. Kartellmyndigheterna — för viktigare frågor ett nyinrättat Bundeskartellamt under ekonomiministeriet och i övrigt de högsta delstatsmyndigheterna — kan emellertid meddela tidsbegränsade undantag från huvudregeln. Detta föreslås kunna ske bl. a. vid en övergående krissituation för kartellmedlemmarna, vid avtal som visas befordra näringslivets rationalisering eller beträffande karteller ägnade att säkerställa eller främja utrikes-

handeln. Vidare stadgas i fråga om avtal mellan enstaka företagare i allmänhet rörande varor eller tjänster, att sådana avtal skall vara ogiltiga, i den mån de inskränker en avtalsparts frihet att bestämma över priser eller affärsvillkor i de avtal han i sin tur kan komma att sluta med tredje man. Härigenom förbjuds således i princip bl. a. den vertikala prisbindningen. Undantag föreslås beträffande märkesvaror och vissa förlagsföretag. Andra avtal kan av kartellmyndigheterna förklaras ogiltiga, om de obilligt inskränker avtalsparts eller annans ekonomiska rörelsefrihet. Kartellmyndigheterna föreslås vidare kunna ingripa mot olika former av monopolmissbruk. För en sammanslagning av företag, vilken skulle leda till monopolställning, fordras också kartellmyndigheternas tillstånd. — Avtal med konkurrensbegränsande verkningar skall ges skriftlig form. Däremot föreslås ingen offentlig registrering. Detaljerade bestämmelser meddelas rörande förfarandet inför kartellmyndigheterna. Dessas avgöranden skall kunna överklagas hos vederbörande Oberlandesgericht och i undantagsfall även hos den högsta förbundsdomstolen.

Österrike.

De skiftande makthavarna i Österrike under det senaste århundradet har bedrivit en närmast kartellvänlig näringspolitik. Visserligen har i en lag den 7 april 1870, som ännu icke är upphävd ehuru tillfälligt suspenderad, bl. a. alla avtal mellan köpmän i syfte att till konsumenternas nackdel åstadkomma prishöjning på handelsvaror förklarats ogiltiga. Denna lag har emellertid givits en mycket liberal tolkning och tillämpats med stor försiktighet. Efter Anschluss infördes i Österrike den hitlertyska kartellagstiftningen. Först efter 1948, sedan de österrikiska kartellerna återfått sin självständighet och visat tecken till ökad aktivitet, har en allmän opinion — understödd av de allierade överkommissarierna — börjat resa krav på offentlig kontroll över konkurrensbegränsande sammanslutningar för att hejda de hotande prisstegringarna.

Den 4 juli 1951 utfärdades Österrikes första egentliga kartellag *(Kartellgesetz)*, som emellertid är avsedd att gälla endast under fem år eller till den 31 december 1956, för vilken tid 1870 års lag satts ur kraft. Med kartell i lagens mening avses en sammanslutning av enskilda företagare, som bevarar sitt ekonomiska oberoende, eller en sammanslutning av olika företagargrupper, som har till syfte att genom särskilda avtal (kartellavtal) reglera eller inskränka konkurrensen, i synnerhet beträffande produktion, försäljning eller priser. Grundtanken i den nya lagen är, att ett kartellavtal blir rättsligen giltigt blott under förutsättning att det ges skriftlig form och intages i ett offentligt kartellregister. Undantag göres för sådana områden av näringslivet, som redan kontrolleras av statsmakterna (bank- och försäkringsväsendet, byggnadsbranschen, transporter), samt för vissa kooperativa sammanslutningar. Registrering skall vägras, utom på formella grunder, bl. a. om avtalet innehåller åtagande att exklusivt försälja vissa varor, att vägra försäljning till vissa personer eller att tillämpa diskriminerande bestämmelser i fråga om priser och kvantiteter eller det innehåller vites- eller förverkandeklausuler i händelse avtalet frånträdes i förtid. Registrering skall vidare vägras, därest avtalet i övrigt kan tänkas leda till höjning av priserna på varor eller tjänster, motverka prissänkning eller begränsa produktionen eller försäljningen på ett sätt, som icke rättfärdigas av det allmänna ekonomiska läget. Hänsyn skall dock tagas till huruvida avtalsvillkoren måste anses nödvändiga för att vederbörande företag skall kunna fortsätta driften. Lika-prisbestämmelser för märkesvaror är a priori tillåtna.

Kartellkontrollen har uppdragits åt två specialdomstolar, nämligen en kartellkommission knuten till Oberlandesgericht i Wien och en överordnad kommission som appellinstans, ansluten till Österrikes högsta domstol. Höga bötes- och frihetsstraff stadgas för obehörigt utnyttjande av kartellavtal i prisreglerande eller produktionsinskränkande syfte eller tillämpning av ett kartellavtal, innan det blivit registrerat eller efter det dess registrering vägrats. Åtal skall anhängiggöras vid de allmänna brottmålsdomstolarna efter hörande av vissa industri-, jordbruks- och arbetarorganisationer.

1951 års lagstiftning betraktades särskilt från amerikanskt håll såsom en halvmesyr. Den synes därtill, om man får döma av innehållet i de kartellavtal, som hittills registrerats och därigenom beretts lagligt skydd, bliva tillämpad med stor mildhet.

Danmark.

I dansk rättspraxis har kartellavtal och andra konkurrensbegränsande överenskommelser i princip ansetts rättsligen giltiga. Även bojkottaktioner har ansetts lagenliga, såvida bojkotten icke åvägabragts genom oriktiga eller lögnaktiga uppgifter, satts i gång för att direkt skada eller varit av särskilt stor omfattning.

Frågan om att genom lagstiftning anordna samhällelig kontroll över trust- och kartellbildningar fick en mer definitiv lösning först genom 1937 års *Lov om Prisaftaler m. v.* Denna lag införde den inom dansk lagstiftning på detta område ännu dominerade publicitets- och kontrollprincipen. Lagen avser prisavtal m. m. inom privat yrkesverksamhet; löne- och arbetsförhållanden faller dock utanför dess område, likaså sådan verksamhet, där det allmänna enligt särskilda föreskrifter har att godkänna priserna. Kontrollen skall omhänderhas av ett särskilt kontrollråd om nio ledamöter, av vilka ordföranden utnämnes av Konungen och de övriga av handelsministern. Kontrollrådet har rätt att företaga undersökningar och inhämta upplysningar. Till kontrollrådet skall utan anmaning och inom viss kort tid anmälas avtal rörande pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållanden, om avtalet kan öva ett bestämmande inflytande på nämnda förhållanden inom landet eller del därav på sådant sätt, att fri prisbildning eller förvärvsutövning inom ifrågavarande område uteslutes eller väsentligt begränsas. I tveksamma fall avgör handelsministern, om anmälningsplikt föreligger. Överenskommelserna skall registreras i ett offentligt kartellregister. Underlåten anmälan för registrering medför avtalets ogiltighet. Vidare stadgar lagen förbud mot sådana avtal eller bestämmelser rörande nyss angivna förhållanden, som medför eller kan antagas medföra orimliga priser eller andra ur samhällelig synpunkt orimliga inskränkningar i näringsfriheten. Överträdelse av förbudet är straffbelagt. — Kontrollrådets ingripande kan ske på dess eget initiativ eller efter klagomål från utomstående. Skulle förhandlingar icke visa sig vara tillräckliga för att åstadkomma ändring, kan rådet utfärda förelägganden. Ett dylikt blir bindande, om det icke inom fyra veckor underställes domstol (Landsretten). Överträdelse av föreläggande är straffbelagt. Vidare kan förverkande av vinst ådömas. Den skyldige kan även frånkännas rätten att driva näring för viss tid eller för alltid.

1937 års prisavtalslag är formellt ännu gällande. Lagen suspenderades emellertid tills vidare år 1940 i följd av krigsförhållandena och ersattes av de allmänna *prisregleringslagarna*, som handhas av kontrollrådet. Dessa lagar ger handelsministern och kontrollrådet befogenhet att utöva kontroll över monopol, truster och karteller samt över andra prisöverenskommelser (detta gäller såväl privata som kooperativa företag). De förbjuder sådana

avtal eller åtgärder, som kan antagas medföra orimliga priser eller affärsvillkor. Såväl monopolistiska företag och sammanslutningar som konkurrensbegränsande avtal skall anmälas för och registreras hos kontrollrådet. Sådana företag och sammanslutningar är även skyldiga att inhämta kontrollrådets godkännande av planerade prishöjningar beträffande vissa angivna varor och tjänster.

Genom en lag av den 31 mars 1949 har tillsatts en särskild *trustkommission* med uppdrag att undersöka, i vilken utsträckning Danmarks ekonomiska liv är influerat av monopol, truster, karteller och andra organisationer, ägnade att motverka den fria konkurrensen. Därest så finnes påkallat skall kommissionen föreslå ny lagstiftning på området. Kommissionen har ännu icke slutfört sitt uppdrag.

För att driva rörelse inom handel, hantverk och industri jämte vissa andra näringar kräves i Danmark tillstånd i form av »näringsbrev». Några kompetensvillkor för erhållande av dylikt näringsbrev har dock icke uppställts. Enhetsprisaffärer är förbjudna.

Norge.

Den första permanenta lagstiftningen i Norge på här ifrågavarande område tillkom år 1926 med *Lov om kontrol med konkurrensindskrænkninger og om prismisbruk,* vanligen kallad »trustloven», vilken formellt ännu är i kraft. Under och efter sista kriget har emellertid denna lag i realiteten undanträngts av den långtgående norska prisregleringslagstiftningen. Trustlagen innehåller intet förbud mot konkurrensbegränsande avtal och sammanslutningar, men dylika företeelser skall vara underkastade sträng offentlig kontroll. Denna skall handhas av de s. k. kontrollmyndigheterna, d. v. s. dels *kontrollkontoret,* som är ett administrativt organ med självständig undersökande, kontrollerande och förslagsställande myndighet, dels ock *kontrollrådet,* som är ett slags förvaltningsdomstol med avgörande myndighet och står under ledning av en hög domstolsjurist. Anmälningsplikt har föreskrivits beträffande konkurrensbegränsande sammanslutningar och avtal samt för ensamföretagare med monopolställning. Anmälningarna skall registreras i ett kartellregister, vilket dock i princip icke är offentligt. Vissa större aktiebolag skall dessutom årligen till kontrollkontoret insända vinst- och förlusträkning. Kontrollmyndigheterna har vidare befogenhet att infordra upplysningar från företagen. Före registreringen har ett konkurrensbegränsande avtal ingen rättslig giltighet.

Trustlagen innehåller bl. a. förbud mot att taga eller fordra pris eller vederlag, som kan anses såsom otillbörligt, eller att eljest fastställa otillbörliga affärsvillkor. Förbudet gäller all affärsverksamhet, oavsett om den beröres av någon konkurrensbegränsning. Vidare ges kontrollmyndigheterna vidsträckt rätt att vid fall av begränsad eller eljest otillräcklig konkurrens ingripa mot orimliga priser eller andra orimliga affärsvillkor samt mot omotiverade differentieringar beträffande priser och villkor. Därvid kan bl.a. konkurrensbegränsande sammanslutningar upplösas samt avtal och överenskommelser hävas. — I trustlagen ges vidare särskilda föreskrifter rörande bojkott och exklusivavtal. Beträffande *bojkott* stadgas, att »det är förbjudet att vidtaga yrkesmässig bojkott eller att uppmana eller på annat sätt medverka till sådan bojkott, om denna kan antagas medföra skada för allmänna intressen eller verka orimlig eller kan anses otillbörlig i förhållande till den bojkottade». *Exklusivavtal* är förbjudet, såframt avtalet kan antagas medföra skada för allmänintresset eller verka på ett otillbörligt sätt i förhållande till utomstående. Huruvida dessa villkor är uppfyllda, avgöres

slutgiltigt av trustkontrollrådet, vars beslut således i detta hänseende är bindande för de allmänna domstolarna. — Eljest är det de allmänna domstolarna, som handhar de i trustlagen givna straffbestämmelserna för överträdelse eller försök till överträdelse av lagen eller föreskrifter, som meddelats med stöd av denna. Enligt trustlagen kan utdömas bötesstraff upp till 100 000 kronor eller fängelse i högst tre månader eller bådadera, varjämte den skyldige kan förbjudas att driva rörelse. — Löne- och arbetsmarknadsfrågor är undantagna från lagens tillämpningsområde.

Genom prisregleringslagstiftningen efter kriget har utomordentligt långtgående befogenheter tillagts såväl regeringen som det s. k. prisdirektoratet, vilket för närvarande utövar jämväl trustkontrollmyndigheternas funktioner. Den provisoriska *lagen den 30 juni 1947* (hittills varje år förlängd) om *prisreglering og anna regulering av næringsverksemd* medger bl. a. i sitt centrala stadgande rätt för regeringen eller särskild myndighet att utfärda erforderliga bestämmelser för att reglera och utöva kontroll beträffande a) priser, förtjänster och utdelningar av alla slag och b) produktion, omsättning och annan ekonomisk verksamhet. Syftet med bestämmelserna skall vara antingen att motverka skadliga konkurrensöverenskommelser och andra ekonomiska förhållanden, som anses orimliga eller skadar allmänintresset, eller ock att främja en rationell organisation av den ekonomiska verksamheten. I en den 11 november 1949 utfärdad tillämpningskungörelse till 1947 års lag stadgas vidare, att sammanslutningar eller grupper av företag efter den 1 februari 1950 icke utan tillstånd av prisdirektoratet får utarbeta nya eller tillämpa äldre prisreglerande överenskommelser. Detta gäller även sammanslutningar och avtal, som redan registrerats enligt 1926 års trustlag. Man har således velat åstadkomma en ny total inventering av existerande karteller. Kungörelsen ger även en mycket vid definition av begreppet orimliga affärsvillkor. Sålunda omfattar detta begrepp bl. a. alla villkor som synes strida mot gällande officiella reglementeringar, normalt affärsbruk eller över huvud mot det allmänna intresset.

En år 1947 tillsatt *Pris- og rasjonaliseringskomité* med uppdrag bl. a. att utreda frågor om rationalisering av näringslivet samt om reglering av priser, vinster och utdelningar har i april 1952 avgivit ett betänkande, som utmynnar i två lagförslag. Det ena förslaget rör priser och konkurrensbegränsande åtgärder (inkluderande bestämmelser om karteller och truster). Det andra lagförslaget syftar till en rationalisering och utbyggnad av det norska näringslivet. På grundval av det förstnämnda förslaget har under hösten 1952 framlagts proposition till »Lov om priser og konkurranseregulering m. v.».

Beträffande den norska *näringsrätten* må nämnas, att särskilt tillstånd fordras för utövande av näring. Legala kompetensvillkor har uppställts beträffande såväl handels- som hantverksrörelse. Enhetsprisaffärer är helt förbjudna.

Bilaga B.

Förslag

till

Lag

om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet.

Härigenom förordnas som följer.

Inledande bestämmelser.

1 §.

I syfte att i vissa fall motverka konkurrensbegränsning inom näringslivet skall, på sätt nedan stadgas, dels gälla förbud mot vissa arter av konkurrensbegränsning och dels ankomma på näringsfrihetsrådet att i fråga om konkurrensbegränsning, som bringas under dess bedömning, genom förhandling söka undanröja skadlig verkan därav.

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.

Om förbud mot vissa arter av konkurrensbegränsning.

2 §.

Utan tillstånd av näringsfrihetsrådet må företagare, där ej annat är särskilt stadgat, varken av företagare inom senare försäljningsled betinga sig, att vid försäljning av förnödenhet här i riket visst pris icke må underskridas, eller till ledning för prissättningen inom senare försäljningsled i riket eljest angiva visst pris, med mindre därvid kommer till uttryck att priset får underskridas.

3 §.

Ej må företagare utan tillstånd av näringsfrihetsrådet träffa eller tillämpa överenskommelse att samråd eller annan samverkan mellan olika företagare skall äga rum före det någon av dem avgiver anbud å försäljning av förnödenhet eller utförande av tjänst här i riket.

4 §.

Tillstånd, som i 2 och 3 §§ sägs, må meddelas endast om konkurrensbegränsningen kan antagas främja kostnadsbesparingar, vilka till väsentlig del

komma konsumenterna till godo, eller i övrigt bidraga till en ur allmän synpunkt ändamålsenlig ordning, eller om eljest särskilda skäl äro därtill.

Missbrukas tillståndet eller hava efter dess meddelande inträtt väsentligt ändrade förhållanden, må tillståndet av näringsfrihetsrådet återkallas.

Om förhandling för undanröjande av skadlig verkan av konkurrensbegränsning.

5 §.

Förhandling, varom i 1 § stadgas, må äga rum, då konkurrensbegränsning i andra fall än som avses i 2 och 3 §§ består däri att

1) mellan företagare slutits kartellavtal eller annan liknande överenskommelse eller eljest i samförstånd tillämpas gemensamt förfarande, som berör pris-, produktions-, omsättnings- eller transportförhållanden; eller

2) en företagare eller en till följd av gemensamma ägarintressen sammanhållen grupp av företagare inom viss näringsgren svarar för en väsentlig del av företagsamheten i landet eller del av landet.

Förhandling må ej, med mindre Konungen lämnat tillstånd, gälla verkan utom riket av konkurrensbegränsning. Tillstånd må meddelas endast i den mån det påkallas av hänsyn till överenskommelse med främmande makt.

6 §.

Vid förhandling, varom i 1 § stadgas, skall särskilt eftersträvas att hindra

1) att företagare, på sätt i 5 § 1) sägs, samverka eller tillämpa gemensamt förfarande rörande prissättning eller uppdelning av marknad, där samarbetet är ägnat att väsentligt påverka prisbildningen;

2) att samverkan eller gemensamt förfarande, som avses i 5 § 1), föranleder missgynnande av viss eller vissa företagare; samt

3) att företagare eller grupp av företagare, som avses i 5 § 2), i sin verksamhet missgynnar viss eller vissa företagare.

Om näringsfrihetsrådet och ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor.

7 §.

Näringsfrihetsrådet skall bestå av ordförande och åtta ledamöter.

8 §.

Ordföranden och två ledamöter förordnas av Konungen för viss tid bland personer, som icke i särskild mån kunna anses företräda vare sig företagarintressen eller konsument- och löntagarintressen. Ordföranden och en av ledamöterna, vilken förordnas att vara vice ordförande, skola vara lagkunniga och i domarvärv erfarna. Den andre ledamoten skall äga särskild insikt i näringslivets förhållanden.

För vardera ledamoten förordnar Konungen två ersättare, som uppfylla de för ledamoten stadgade behörighetsvillkoren.

9 §.

Övriga ledamöter förordnas av Konungen för tre år i sänder. Tre av dem skola utses bland personer, som kunna anses företräda företagarintressen, och tre bland personer, som kunna anses företräda allmänna konsument- och löntagarintressen.

För envar av ledamöterna förordnas enligt samma regler erforderligt antal ersättare.

10 §.

Avgår ledamot eller ersättare, som avses i 9 §, förordnar Konungen annan för återstående delen av den tid, för vilken den avgångne varit utsedd.

11 §.

Ej må uppdrag såsom ordförande, ledamot eller ersättare utövas av den som är omyndig eller i konkurstillstånd.

12 §.

Näringsfrihetsrådet är beslutfört, då ordföranden, de båda ledamöter, som avses i 8 §, samt en företrädare för företagarintressena och en företrädare för konsument- och löntagarintressena äro närvarande. I besluts fattande skola lika antal företrädare för företagarintressena samt konsument- och löntagarintressena deltaga.

Utan hinder av vad i första stycket sägs äger ordföranden, i den utsträckning Konungen må finna gott föreskriva, i ärende som ej är av synnerlig vikt ensam leda sammanträde inför näringsfrihetsrådet eller eljest företräda detta.

13 §.

Beträffande jäv mot ordförande och ledamöter skall i tillämpliga delar gälla vad om domarjäv är stadgat.

14 §.

Konungen förordnar för viss tid en ombudsman för näringsfrihetsfrågor. Denne skall vara lagkunnig och i domarvärv erfaren.

Om förfarandet inför näringsfrihetsrådet m. m.

15 §.

Ansökan om tillstånd, som avses i 2 och 3 §§, skall göras skriftligen. I ansökningen skola angivas de skäl, varå den grundas, samt de övriga omständigheter sökanden vill åberopa i ärendet. Över ansökningen skall ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor höras.

Tillstånd må ej återkallas utan att tillståndshavaren erhållit tillfälle att yttra sig.

16 §.

Om förhandling, som i 1 § sägs, göres framställning av ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor.

Har ombudsmannen i visst fall beslutat att icke påkalla förhandling, må framställning därom göras jämväl av företagare, som omedelbart beröres av konkurrensbegränsningen i fråga, eller från sammanslutning av konsumenter eller löntagare.

17 §.

Framställning om förhandling skall göras skriftligen. I framställningen skola angivas de skäl, varå den grundas.

18 §.

Har förhandling vederbörligen påkallats, skall näringsfrihetsrådet bereda sökanden samt motsidan tillfälle att vid sammanträde inför rådet framlägga sina synpunkter på frågan, om betingelser för förhandling enligt denna lag föreligga. Till sammanträdet skall ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor kallas även om han ej är sökande. Är uppenbart att framställningen ej förtjänar avseende, må densamma dock avslås utan sammanträde inför rådet.

Innan sammanträde hålles, må i den utsträckning rådet prövar erforderligt muntlig eller skriftlig förberedelse äga rum.

19 §.

Giva de vid sammanträde enligt 18 § förebragta omständigheterna vid handen, att betingelserna för förhandling enligt denna lag äro uppfyllda, åligger det näringsfrihetsrådet att anordna förhandling.

20 §.

Förhandling skall äga rum vid sammanträde med parterna inför näringsfrihetsrådet; dock må rådet i den utsträckning, som prövas lämpligt, överlägga enskilt med part. Innan förhandling avslutas, skola parterna dock erhålla tillfälle att mötas vid sammanträde inför rådet.

21 §.

Har förhandling avslutats utan att skadlig verkan av konkurrensbegränsning kunnat undanröjas, åligger det näringsfrihetsrådet, där saken finnes vara av större vikt, att härom göra anmälan till Konungen.

22 §.

Näringsfrihetsrådet äger i där anhängigt ärende förelägga part vid vite att inställa sig inför rådet samt att tillhandahålla rådet handelsböcker, korrespondens och övriga handlingar, vilka kunna vara av betydelse i ärendet.

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

23 §.

Näringsfrihetsrådets sammanträden skola vara offentliga. Kan det antagas att till följd av offentligheten yrkeshemlighet skulle röjas eller förhandlingsarbetet försvåras, äger rådet förordna, att sammanträde skall hållas inom stängda dörrar.

Rådet äger förordna, att vad som förekommit vid sammanträde inom stängda dörrar icke får uppenbaras.

Överläggning till beslut skall hållas inom stängda dörrar, där rådet ej finner det kunna ske offentligt.

24 §.

Över näringsfrihetsrådets beslut i ärenden enligt denna lag må klagan ej föras.

25 §.

Ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor liksom ock näringsfrihetsrådet äger av övervakningsmyndighet, som avses i lagen den 29 juni 1946 om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet, påkalla biträde för utredning i fråga, som kan vara av betydelse för förhandling enligt denna lag.

Allmänna bestämmelser.

26 §.

Med företagare förstås i denna lag envar som yrkesmässigt

säljer viss förnödenhet,

driver rörelse för utförande av viss tjänst åt annan,

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

överlåter eller upplåter förmögenhetsrättighet av immateriell art,

upplåter nyttjanderätt till viss förnödenhet eller

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

Med företagare likställes sammanslutning av företagare.

27 §.

Med överenskommelse jämställas i denna lag i tillämpliga delar stadgar, antagna av sammanslutning av företagare, samt av sådan sammanslutning eljest utfärdade bestämmelser eller föreskrifter.

28 §.

Denna lag äger icke tillämpning å överenskommelse mellan arbetsgivare och arbetstagare angående arbetslön och andra arbetsvillkor.

Ansvarsbestämmelser m. m.

29 §.

Den som bryter mot vad i 2 eller 3 § är stadgat straffes med dagsböter eller, där omständigheterna äro försvårande, med fängelse.

30 §.

Röjer någon utan giltigt skäl vad som enligt näringsfrihetsrådets förordnande icke får uppenbaras, straffes han med dagsböter.

31 §.

Brott, som i 29 § sägs, må av allmän åklagare åtalas endast efter anmälan eller medgivande av ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor.

32 §.

Åtal mot ordförande eller ledamot i näringsfrihetsrådet eller ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor för ämbetsbrott skall upptagas av Svea hovrätt.

33 §.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1954 utom såvitt angår de i 2 och 3 §§ stadgade förbuden, vilka träda i tillämpning den 1 juli samma år.

Bilaga C.

Förslag
till
Lag
angående ändrad lydelse av 20 § lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

Härigenom förordnas, att 20 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar[1] skall erhålla följande ändrade lydelse.

20 §.

Handling som inkommit till övervakningsmyndighet, varom förmäles i lagen om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet, *eller till näringsfrihetsrådet eller ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor* må, i den mån handlingen innehåller upplysningar om yrkesutövares affärs- eller driftförhållanden, vilkas offentliggörande kan lända honom till men, icke i andra fall än Konungen bestämmer utlämnas förrän tjugu år förflutit från handlingens datum. Vad nu sagts gälle ock hos myndigheten upprättad handling, dock ej kartellregister.

På framställning av vederbörande yrkesutövare eller *övervakningsmyndighet,* som avses i första stycket, äger Konungen, om särskilda skäl därtill äro, förordna, att kartellregister, såvitt angår däri intagna uppgifter rörande viss överenskommelse, icke må utlämnas tidigare än tjugu år efter det anteckning om överenskommelsen gjorts i registret. Har framställning om sådant förordnande gjorts, må, innan ärendet blivit av Konungen avgjort, kartellregister i den del framställningen avser icke utlämnas. Vad nu sagts gälle ock handlingarna i ärendet; om utlämnande av sådan handling efter ärendets avgörande äge vad i första stycket stadgats motsvarande tillämpning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1954.

[1] Senaste lydelse se SFS 1946: 449.

Utdrag av protokollet, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 12 mars 1953.

Närvarande:

justitieråden NISSEN,
HELLQUIST,
KARLGREN,
regeringsrådet ECKERBERG.

Enligt lagrådet den 2 mars 1953 tillhandakommet utdrag av protokoll över handelsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 13 februari 1953, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till *lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet*.

Förslaget, som finnes bilagt detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Åke Martenius.

Förslaget föranledde följande yttranden.

Lagrådet:

Starkt delade meningar ha framkommit rörande behövligheten av att genom lagstiftning öka möjligheterna att motverka skadliga verkningar av de konkurrensbegränsningar inom näringslivet, vilka fått stor utbredning i det nutida samhället. Den förebragta utredningen synes dock giva stöd för att ett sådant behov föreligger. Det kan väl med visst fog göras gällande, att man ännu icke äger de önskvärda insikterna och erfarenheterna på detta svårtillgängliga område och att det därför är vanskligt att bedöma verkningarna av lagstiftningsåtgärder. I det remitterade förslaget har emellertid iakttagits varsamhet och försiktighet, och lagrådet anser sådana skäl icke vara förebragta, att ej de huvudgrunder efter vilka förslaget utformats må kunna godtagas. Särskilt måste det betecknas som välbetänkt, att näringsfrihetsrådets möjlighet att direkt ingripa mot en konkurrensbegränsnings ådagalagda skadliga verkan inskränkes till vad som förhandlingsvägen kan uppnås. Härigenom torde i mångt och mycket de yppade betänkligheterna mot lagstiftningen förlora i betydelse. Rådets sammansättning torde ock erbjuda god garanti för självständighet och objektivitet.

Viss anledning till tvekan ger enligt lagrådets mening det föreslagna förbudet mot den art av konkurrensbegränsning, som det s. k. bruttoprissyste-

met utgör. Det kan i förstone synas vara ett bryskt ingrepp att omedelbart straffbelägga förfaranden inom näringslivet, som icke kunna sägas vara i konflikt med hittills rådande rättsuppfattning eller affärsmoral. Med hänsyn till de skäl som i remissprotokollet andragits till stöd för förbudets genomförande vill dock lagrådet icke motsätta sig förslaget i denna del.

12 §.

Lagrådet:

Såsom ett undantag från reglerna i 12 § första stycket om näringsfrihetsrådets beslutförhet föreslås i andra stycket av paragrafen att ordföranden skall, i den utsträckning Konungen må finna gott föreskriva, i ärende som ej är av synnerlig vikt äga att ensam leda sammanträde inför rådet eller eljest företräda detta. Stadgandet har av departementschefen omnämnts i redogörelsen för förfarandet inför rådet (15—25 §§) och närmast i anslutning till bestämmelserna i 19 och 20 §§ om förhandling. I motiveringen har framhållits den tid som förhandlingsarbetet sannolikt kommer att kräva.

Det är utan tvivel lämpligt att ordföranden erhåller befogenhet att på rådets vägnar vidtaga vissa åtgärder, bland andra sådana som kunna anses tillhöra inledningen av förfarandet inför rådet, däri inbegripet att hålla förberedande sammanträden eller överläggningar med parterna. Avgränsningen av dessa befogenheter torde dock icke böra anknytas till den större eller mindre vikten av de föreliggande ärendena. Även i ärenden av stor betydelse torde det vara lämpligt att ordföranden i fråga om förberedande åtgärder, varmed avses jämväl de förberedande stadierna av förhandling enligt 20 §, får företräda rådet. Dock torde man beträffande ärenden av synnerlig vikt böra hålla på att vid sådan förhandling rådet alltid skall ha den sammansättning som i första stycket av 12 § sägs. Vad angår den egentliga beslutanderätten — som i förhandlingsärenden även innefattar avgörande huruvida en konkurrensbegränsning skall anses ha skadlig verkan — bör däremot enligt sakens natur ordförandens rätt att handla på rådets vägnar vara snävt begränsad och icke gälla annat än i ärenden av mindre vikt.

Vad sålunda förordats kunde lämpligen i lagtexten få komma till uttryck på så sätt, *att* i 12 § andra stycket stadgas, att utan hinder av vad i första stycket sägs ordföranden äger å rådets vägnar dels handlägga och avgöra ärenden av mindre vikt dels i övriga ärenden företaga förberedande åtgärder, *samt att* i 20 § intagas bestämmelser angående i vilken omfattning förhandling som där sägs må äga rum inför ordföranden.

De närmare föreskrifter i förevarande hänseenden, som kunna bliva behövliga, torde Konungen äga utfärda med stöd av 33 §.

19 §.

Lagrådet:

Till framhävande av att det bedömande, som enligt denna paragraf skall ske, icke är att betrakta som en sådan förberedande åtgärd, som enligt vad lagrådet under 12 § förordat skall få vidtagas av näringsfrihetsrådets ord-

förande å dess vägnar, torde det här böra få heta, att rådet under angiven förutsättning har att besluta om förhandling. I ärenden av mindre vikt skulle dock enligt lagrådets förslag sådant beslut kunna fattas av ordföranden å rådets vägnar.

20 §.

Lagrådet:

Med hänvisning till vad här ovan under 12 § anförts hemställer lagrådet, att åt förevarande paragraf gives det innehållet, *att* förhandling skall äga rum vid sammanträde med parterna inför näringsfrihetsrådet eller, om så prövas lämpligt och ärendet ej är av synnerlig vikt, dess ordförande, *att* rådet eller ordföranden ock må överlägga enskilt med part *samt att* förhandlingen städse skall avslutas vid sammanträde med parterna inför rådet.

Det förutsättes givetvis att paragrafen skall läsas i belysning av de utav lagrådet föreslagna stadgandena i 12 § andra stycket och att således i ärenden av mindre vikt även förhandlingens avslutande må äga rum inför ordföranden å rådets vägnar.

Justitieråden Nissen, Hellquist och *Karlgren:*

Under remissbehandlingen av de sakkunnigas förslag framhölls från ett par håll, att förslaget icke innehöll tillräckligt klara och uttömmande regler angående förfarandet inför näringsfrihetsrådet i förhandlingsärenden. Behovet av sådana regler är dock, efter den omarbetning som förslaget eljest undergått i handelsdepartementet, icke så påtagligt som tidigare, och i den mån det kvarstår synes det i departementsförslaget vara i huvudsak tillgodosett. Sålunda har den av Svea hovrätt berörda frågan om partsbegreppets innebörd mist åtskilligt av sin betydelse. Förevarande paragraf i departementsförslaget torde böra så läsas, att med »parterna» i ett förhandlingsärende avses ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor, även om han ej är sökande, vidare sökande enligt 16 § andra stycket, om sådan finnes, samt slutligen den eller de företagare som påstås driva sin verksamhet på ett otillbörligt konkurrensbegränsande sätt. Däremot torde andra personer, som kallats till sammanträde inför rådet för att upplysningsvis höras eller självmant inställt sig och fått framlägga sina synpunkter, icke i och med detta vara att anse som parter.

Regeringsrådet Eckerberg:

Med uttrycket »parterna» i denna paragraf kunna enligt min uppfattning icke åsyftas andra än de som i 18 § betecknats som »sökanden samt motsidan». I fall som avses i 16 § andra stycket är ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor alltså icke part, oaktat han enligt 18 § skall kallas till sammanträde varom i sistnämnda paragraf är fråga. Stadgandet i nu förevarande paragraf, att förhandling skall äga rum vid sammanträde med parterna inför näringsfrihetsrådet, skulle förty innebära att i fall som avses i

16 § andra stycket ombudsmannen icke behöver deltaga i eller ens kallas till förhandlingen. Måhända är detta ej heller alltid nödvändigt. Enligt min mening bör emellertid i dessa fall ombudsmannen, även om uttryckligt stadgande därom icke gives, åtminstone i regel kallas jämväl till förhandlingssammanträde.

29 §.

Lagrådet:

Överträdelse av förbudsbestämmelserna i 2 och 3 §§ skall enligt denna paragraf bestraffas med dagsböter eller, där omständigheterna äro försvårande, med fängelse. Meningen lärer vara, vilket också synes riktigt, att frihetsstraff skall användas endast i särskilt svåra fall, t. ex. då det vid upprepad överträdelse framgår att den tilltalade icke låter sig påverkas av bötesstraff. För att utmärka att böter är normalstraffet och frihetsstraffet avsett för undantagsfall av allvarlig natur synes såsom villkor för ådömande av fängelse böra angivas att omständigheterna äro synnerligen försvårande.

Ur protokollet:
Olle Lundberg.

Utdrag av protokollet över handelsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 13 mars 1953.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, HEDLUND, LINDELL, NORDENSTAM.

Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Ericsson, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets den 12 mars 1953 avgivna utlåtande över det till lagrådet den 13 februari 1953 remitterade förslaget till *lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet.*

Efter redogörelse för utlåtandet anför föredraganden följande.

Lagrådet har i huvudsak godtagit den föreslagna lagstiftningen. De av lagrådet förordade ändringarna och jämkningarna, vilka väsentligen avser detaljfrågor, synes böra beaktas. Förslaget har därför omarbetats i enlighet därmed. Beträffande det av lagrådets ledamöter berörda spörsmålet om tolkningen av uttrycket »parterna» i 20 § ansluter jag mig till vad lagrådets majoritet i detta hänseende anfört. Utöver de i lagrådets utlåtande föreslagna ändringarna har verkställts vissa jämkningar i lagtexten av redaktionell natur.

Det är min avsikt att senare denna dag föreslå Kungl. Maj:t att proposition rörande erforderliga anslag för förslagets genomförande skall föreläggas riksdagen.

Föredraganden hemställer härefter att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen att antaga i enlighet med det föregående omarbetade förslag till

1) *lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet;* samt

2) *lag angående ändrad lydelse av 20 § lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.*

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Gunnel Sjölin.

Innehållsförteckning.

Propositionen 1

Författningsförslag:

Lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet 5

Lag angående ändrad lydelse av 20 § lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar 10

Utdrag av protokollet över handelsärenden för den 13 februari 1953 11

I. *Inledning* 11

II. *Tidigare utredningar och lagstiftning m. m.* 13

III. *Behovet av vidgad lagstiftning* 19
Departementschefen 60

IV. *Lagstiftningens allmänna uppläggning* 66
Departementschefen 93

V. *Vissa huvudfrågor* 101

a) Begreppet skadlig verkan av konkurrensbegränsning 101
Departementschefen 113

b) Olika former av konkurrensbegränsning och bedömningen därav . 120
1. Allmänt 120
Departementschefen 122
2. Kartellfallet (bl. a. anbudskarteller) 123
Departementschefen 134
3. Monopolistfallet 140
Departementschefen 145
4. Bruttoprissystemet 150
Departementschefen 164
5. Diskrimination 171
Departementschefen 178
6. Enskild nyetableringskontroll 182
Departementschefen 207
7. Internationell konkurrensbegränsning 213
Departementschefen 216

c) Offentliga regleringar med konkurrensbegränsande verkningar 219
Departementschefen 226

d) Arbetsmarknaden 228
Departementschefen 234

e) Butikshandeln på nybyggnadsområden 236
Departementschefen 246
f) Organen 250
Departementschefen 259
g) Förfarandet 263
Departementschefen 275

VI. *Specialmotivering* 280
a) Lagen om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet 280
b) Lagen angående ändrad lydelse av 20 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar 287

Hemställan 288
Bilaga A. Trust- och kartellagstiftningen i några främmande länder ... 289
Bilaga B. Förslag till lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet 303
Bilaga C. Förslag till lag angående ändrad lydelse av 20 § lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar 309

Lagrådets yttrande 310

Utdrag av protokollet över handelsärenden för den 13 februari 1953 314

527965. Stockholm 1953. Isaac Marcus Boktryckeri Aktiebolag