

Nr 506.

Av herr Ohlin m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 103, med förslag till lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet m. m.

I Kungl. Maj:ts proposition nr 103 föreslås en lagstiftning till motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet. Enligt den föreslagna lagen skall upprättas ett nytt, permanent organ, det s. k. näringsfrihetsrådet. Rådets uppgift skall vara att genom ett lagstadgat värderings- och förhandlingsförfarande söka undanröja skadlig verkan av de konkurrensbegränsningar, som bringas under dess bedömning. Med skadlig verkan skall därvid förstås, att konkurrensbegränsningen på ett ur allmän synpunkt otillbörligt sätt påverkar prisbildningen, hämmar verkningsförmågan inom näringslivet eller försvårar eller hindrar annans näringsutövning. Förutom detta värderings- och förhandlingsförfarande, innebärande en detaljgranskning av det enskilda fallet, föreslås i två angivna fall direkta generella förbud.

Utredningar och nuvarande lagstiftning

Frågan om samhällliga åtgärder till skydd mot konkurrensbegränsning har under de senaste 40 åren upprepade gånger varit föremål för prövning. 1936 års näringsorganisationssakkunniga uppdrog vissa riktlinjer för utformningen av samhällets ingripanden. Dessa bearbetades av kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering. På grundval av dessa utredningar antogs år 1946 en lag om övervakning av konkurrensbegränsande överenskommelser inom näringslivet. I enlighet med denna lag inrättades inom kommerskollegium en särskild byrå, monopolutredningsbyrån, med uppdrag

att r e g i s t r e r a förekommande konkurrensbegränsande avtal,

att genom s ä r s k i l d a u n d e r s ö k n i n g a r skapa klarhet om konkurrensbegränsningarnas natur och deras inverkan på pris-, produktions-, omsättnings- och transportförhållandena,

att verkställa en a l l m ä n f o r t l ö p a n d e a n a l y s av marknadsförhållandena i syfte att klarlägga de strukturella förändringar inom näringslivet och den ofullständiga konkurrensens roll härvidlag samt

att genom p u b l i c i t e t kring denna övervakande verksamhet på ett verksamt sätt motverka konkurrensbegränsningar.

Att 1946 års lag fick denna, i fråga om statsingripandets omfattning modesta utformning, berodde i hög grad på att man allmänt insåg, att kunska-

pen om konkurrensbegränsningarna och deras inverkan på samhällsekonomien alltjämt var alltför ofullständig för att medge längre gående ingripanden. Inrättandet av en registrerande och undersökande monopolutredningsbyrå kunde därför fattas som ett steg på vägen mot mer definitiva åtgärder. I detta sammanhang förtjänar också att nämnas, att avsikten var att byråns verksamhet skulle byggas ut successivt.

Fram till den 1 januari 1953 har monopolutredningsbyrån registrerat och publicerat tillhoppa 823 kartellavtal och andra konkurrensbegränsande överenskommelser, av vilka 286 eller omkring 35 procent frivilligt hävts av de berörda näringsidkarna. Särskild undersökning har slutförts och publicerats i endast tre fall. Analysverksamheten har icke ens påbörjats.

Den utredningsverksamhet, som ägt rum i anledning av 1946 års lagstiftning, har som av det nu sagda framgår bedrivits i mycket begränsad omfattning. Man har ännu icke tillnärmelsevis kunnat genom denna verksamhet erhålla den kännedom om förekomsten och verkningarna av konkurrensbegränsning inom näringslivet, som lagens tillkomst avsåg att befämja. Detta sammanhänger med att kommerskollegium icke erhållit tillräckliga anslag för att effektivt bedriva sin utredningsverksamhet. Trots upprepade motioner i riksdagen och trots framställningar från kommerskollegium självt har monopolutredningsbyrån icke utbyggt på sådant sätt, att den blivit i tillfälle att fullgöra de åligganden, som förutsattes vid antagandet av 1946 års lag.

Man nödgas alltså konstatera, att möjligheten att få fram ett bättre och fullständigare underlag för en bedömning av konkurrensbegränsningarna inte tillvaratagits. Just det förhållandet, att en utredning om utvidgad lagstiftning på området pågick, borde rimligen ha föranlett en intensifiering och en forcering av monopolutredningsbyråns arbete.

Eftersom nyetableringssakkunniga själva givetvis ej kunnat bidra med ett konkret och uttömmande material utöver det som monopolutredningsbyrån presterat, har följden av detta anmärkningsvärda utredningsförfarande blivit, att den grundligare kunskap om konkurrensbegränsningarna, som efterlysts både av 1936 års näringsorganisationssakkunniga och kommissionen för efterkrigsplanering, fortfarande saknas.

Överläggningarna med vissa organisationsrepresentanter

Nyetableringssakkunnigas förslag har varit föremål för överläggningar bl.a. mellan departementschefen och representanter för honom samt representanter för vissa näringsorganisationer. Efter överläggningarna har parterna skriftligen bundit sig för en viss utformning av lagstiftningen på detta område.

Enligt vår mening är detta förfarande med s. k. frivilliga överenskommel-

ser — som går långt utöver en fri och naturlig rådplägning — anmärkningsvärt ur flera synpunkter. Man kan inte frigöra sig från intrycket, att överläggningar av denna art sker i en atmosfär av påtryckning från statsrådets sida — om uttalad eller ej är i detta sammanhang av underordnad betydelse. Överenskommelsen avser i detta fall inte en lönefråga, där förhandlingar och uppgörelser med berörda organisationer är den naturliga vägen att lösa konflikter utan en lagstiftningsfråga, där organisationsrepresentanterna företräder den samhällsgrupp, mot vilken lagstiftningen är riktad. De allvarliga olägenheterna av detta tillvägagångssätt borde vara uppenbara.

Vederbörande riksdagsutskott kan ha behov att remittera departementschefens förslag bl. a. till de näringsorganisationer, som haft representanter i överläggningarna. Vid organisationernas överläggningar, där ett stort antal personer med sakkunskap och erfarenhet deltagar, och i därpå grundade remissyttrande framföres måhända starka skäl mot lagförslagets utformning på olika punkter. Den kraft med vilken dessa sakskaäl kan hävdas försvagas naturligtvis av den av departementschefen och organisationsrepresentanterna träffade överenskommelsen.

Skulle riksdagen vid sin behandling göra väsentliga förändringar i förslaget kommer departementschefen i ett egendomligt läge. Därför är det fara värt att regeringen blir mera motvillig än eljest att böja sig för under riksdagsbehandlingen framförda sakskaäl, som skulle motivera en revision av lagförslaget.

Lagstiftningens allmänna upplägning

När vi nu övergår till att behandla lagförslaget och därtill knutna kommentarer, vill vi börja med att deklarerera vår syn på **k o n k u r r e n s e n s r o l l i d e n e k o n o m i s k a u t v e c k l i n g e n**. Enligt vår uppfattning är konkurrensen en generellt verkande, reglerande mekanism av utomordentlig betydelse för vårt ekonomiska liv. I konkurrensen ser vi en av de väsentligt framstegsbefrämjande krafterna. Den är i sig själv en betydande garanti för att oekonomiska former försvinner och att självförnyelse äger rum. Från denna utgångspunkt ser vi med någon skepsis på tanken att en statlig myndighet kan i varje enskilt fall av konkurrensbegränsning bedöma vad som är rätt, riktigt och lämpligt ur allmänna synpunkter. Konkurrensbegränsande överenskommelser — även sådana godkända av någon statlig myndighet — ter sig för oss i allmänhet som innebärande ett riskmoment för skadlighet, inte främst kanske genom de verkningar man just för ögonblicket tror sig kunna konstatera utan av den anledningen att en viktig regulator för det ekonomiska livet satts ur spel och att verkningarna härav på längre sikt svärligen låter sig överblicka. Vi vill därför starkt framhäva att samhällets primära skyldighet är att icke utan tvingande

skäl vidtaga åtgärder, som uppmuntrar till konkurrensreglerande överenskommelser, utan tvärtom befrämja näringsfrihet och konkurrens på lika villkor mellan olika företagsformer. Till sådana åtgärder hör införselrestriktioner och höga tullar. Det är också väsentligt, att den ekonomiska politiken motarbetar lågkonjunktur och utpräglad överkonjunktur, vilka båda, ehuru av olika skäl, befrämjar uppkomsten av konkurrensbegränsande överenskommelser.

Den föreslagna lagstiftningen innebär som redan påpekats två förbud, mot anbudskarteller och mot bundna bruttopriser, samt för övrigt en förhandlingsverksamhet ledd av ett näringsfrihetsråd. För rådets allmänna verksamhet finns endast några allmänna konturer uppdragna. Avsikten är att näringsfrihetsrådet inom denna ram självt skall pröva sig fram och söka finna de riktiga handlingslinjerna. Detta tillvägagångssätt torde f. n. vara det enda möjliga. Som vi redan påpekat är kunskapen om konkurrensbegränsningarnas verkningar så ringa, att försiktighet är av nöden.

Den metod för samhällsinskrifning, som lagförslaget innebär, har på grund av sin egenskap att vara en allmän skälighetsprövning utförd av administrativ myndighet allvarliga brister ur rättssäkerhetssynpunkt. Bedömningen av skadlighet sker genom rådet, d. v. s. genom *l a g t i l l ä m p a r e n*. Vid så gott som all annan lagstiftning avsedd att tillämpas under normala tider anses det vara ett väsentligt önskemål, att denna prövning t. ex. om skadlighet ur samhällets synpunkt skall så mycket som möjligt ske genom bedömning från *l a g s t i f t a r e n s* sida. Berörda parter kan då av lagen erfaras vilken inställning från samhällets sida de har att räkna. Vi hänvisar därvidlag till remissuttalanden bl. a. av Svea Hovrätt, LO och TCO. Enligt vår uppfattning bör därför den föreslagna lagstiftningen betraktas som ett försök. Visar sig detta inte tillräckligt effektivt, eller uppträder allvarliga nackdelar ur rättssäkerhetssynpunkt och i andra avseenden, får man söka sig fram på en annan, här nedan angiven väg.

Vi vill bestämt ta avstånd från tanken att näringsfrihetsrådet, som nyetableringssakkunniga föreslagit, skulle ges både förhandlande och dömande funktioner. Rådet skulle i så fall — genom sitt stora indirekta inflytande över prissättningen och konkurrensformerna — kunna utvecklas till ett organ för en detaljerad reglering och dirigerings av stora delar av den enskilda ekonomiska verksamheten i landet.

Den väg som närmast erbjuder sig som alternativ till den nu föreslagna är utvidgning av antalet förbjudna former av konkurrensbegränsning och överflyttande av en del av det permanenta förhandlingsorganets uppgifter på särskilda, för varje enskilt fall tillsatta utrednings- och förhandlingsorgan enligt i nu gällande lagstiftning för sådana organ angivna riktlinjer. Svårigheterna att ge lagtexten en fullt klar och entydig innebörd i sådana

fall som exklusivavtal och bojkott är förvisso stora men bör lättare kunna övervinnas, sedan en tids erfarenhet vunnits bl. a. genom monopolutredningsbyråns arbete och näringsfrihetsrådets verksamhet.

Sammanfattningsvis vill vi anföra följande. Vi accepterar alltså den i lagförslaget angivna huvudlinjen för samhällets verksamhet endast på prov. Vi tar bestämt avstånd från varje tanke att utbygga rådet i dömande och dirigerande riktning. Om — som vi anser ej osannolikt — den i lagförslaget angivna metoden inte visar sig tillfredsställande, anser vi att i första hand ett alternativ av ovan angiven art bör prövas. Senast efter fem år bör frågan om en eventuell omläggning av samhällets åtgärder upptagas till behandling. Därvid bör stor vikt tillmätas de ovan anförda synpunkterna rörande konkurrensens verkan som skydd för förbrukarna mot otillbörlig prissättning, som garanti för god service och som sporre till effektivisering av produktion, handel och transport m. m., vilket befrämjar en höjning av levnadsstandarden. Alltför ofta inriktas uppmärksamheten huvudsakligen på frågan om prisets förhållande till kostnaderna och förbises konkurrensens stora betydelse som kostnadssänkande faktor.

Staten, organisationerna och den enskildes trygghet

Inom ramen för ett ekonomiskt system, som bygger på konkurrens och tävlan och utnyttjar dessas goda verkningar, måste emellertid utrymme beredas för organisationer, som skapar en viss trygghet för rimlig inkomst åt olika folkgrupper. De fackliga organisationerna har bl. a. i detta avseende en viktig roll att spela. Allmänt erkännes att inte blott löntagare utan även jordbrukare och fiskare, trots sin ställning som företagare, har anledning att bilda organisationer, som bl. a. har till uppgift att minska otryggheten i fråga om inkomsterna, och att detta inte behöver stå i strid mot samhällsintresset. Likväl är det uppenbart, att såväl de fackliga organisationerna som även jordbrukarnas och fiskarens organisationer under vissa omständigheter kan tänkas utöva sin verksamhet på ett sådant sätt, att den kommer i konflikt med allmänintresset. Detta endast mera sällan framhållna faktum kan inte förbises i en objektiv framställning.

Det förhållandet att inkomsttrygghetsskapande organisationer för vissa folkgrupper allmänt erkännes vara nyttiga, ja nödvändiga — trots att de medför risker för ur allmänna synpunkter skadliga verkningar — måste man enligt vår mening hålla i minnet. Därav kan två viktiga slutsatser dragas. Den ena är att samhället inte i princip kan frångå andra folkgrupper — t. ex. hantverkare, köpmän och andra företagare — varje rätt till organisationer med syfte att befrämja en viss inkomsttrygghet. Skall vissa typer av organisationer och överenskommelser — eller sådana inom vissa områden — förhindras, måste det åligga samhället att göra sannolikt, att just dessa mer än övriga är skadliga eller i förhållande till skaderisken

mindre behövlige med hänsyn tagen till medlemmarnas legitima synpunkter. Innan en prisöverenskommelse, t. ex. mellan reparationssskomakare, som kanske inte förtjänar väsentligt mer än deras anställda, förklaras otillåten, bör det åligga samhällets organ att visa, varför denna överenskommelse är skadligare för förbrukarna eller ur andra synpunkter olämpligare än den allmänt som behövlige betraktade fackliga överenskommelsen mellan de anställda. Väsentliga olikheter finns självklart. Men bevisbördan att inkomsttrygghetsskapande organisationer för vissa folkgrupper är ur allmän synpunkt skadliga bör ligga på samhället. Någon omkastning av bevisbördan bör inte få ske utan att en stark presumption kunnat motiveras, innebärande att vissa former av överenskommelser med all sannolikhet får anses vara skadliga eller medföra orimligt stora skaderisker.

Vid de avvägningar, som härvidlag kommer i fråga, bör samhället emellertid enligt vår mening fästa stor vikt vid vad ovan sagts om konkurrensens betydelse och det fria företagandets risker och fördelar för samhället och för företagarna själva. Detta bör självklart beaktas i fråga om företagare inom *alla* näringsgrenar, även inom jordbruket, transportväsendet och av staten reglerade handelsgrenar. Detta är den andra slutsats av de principiella sammanhangen, som vi vill framhäva med avseende på samhällets inställning. De av departementschefen berörda konkurrensbegränsande åtgärder, som jordbrukskooperationen genomfört, bör göras till föremål för samma övervakning som andra. Det vore ej förenligt med en opartisk inställning om det allmänna utan vidare skulle presumera, att dessa konkurrensbegränsningar har ett sådant samband med den statliga jordbruksregleringen, att de »i flertalet fall» skulle betraktas som en ofrånkomlig konsekvens av den statliga regleringen och därför undantas från övervakning. Även om förekomsten av en viss konkurrensbegränsning i några fall är en ofrånkomlig konsekvens, följer inte därav att *det sätt*, på vilket den handhåves, kan ur allmänna synpunkter godkännas. Vi anser därför ytterst betydelsefullt, att riksdagen ger klart till känna, att näringsfrihetsrådet bör behandla jordbrukets organisationer på samma sätt som andra näringsgrenars och inte bör låta ett mer eller mindre indirekt samband med jordbruksregleringen utgöra motiv för att på detta område tillåta förfaringssätt t. ex. i fråga om bojkott och exklusivavtal, som inte godkännes inom andra näringsgrenar. För att trygga en enhetlig tillämpning bör näringsfrihetsrådet — inte jordbruksnämnden — ha denna övervakande uppgift. Detsamma som om jordbruket gäller naturligtvis övriga områden, där statliga regleringar förekommer. Däremot anser vi att frågan huruvida de fackliga organisationernas verksamhet i vissa speciella fall har verkningar analoga med konkurrensregleringarnas på varumarknaden i så väsentlig grad ligger annorlunda till att den icke bör vara underkastad den föreslagna lagstiftningen (utan bör vara föremål för samhällets uppmärksamhet på andra vä-

gar) i andra fall än då facklig organisation träffat avtal med företagarorganisation om konkurrensbegränsande bestämmelser.

Prisregleringslagens ifrågasatta förlängning

Priskontrollnämndens ställning kan inte undgå att påverkas av den nya lagens tillkomst. Departementschefen ägnar detta spörsmål endast ett flyktigt intresse (s. 101). Han förutsätter endast, att tiden ej är »mogen för en avveckling av den allmänna priskontrollen». Om priskontrollnämnden stöter på konkurrensbegränsningar, som ur dess synpunkt ter sig som skadliga, bör förhållandet anmälas till ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor. Den här ifrågasatta lagen samt prisregleringslagen skulle sålunda tillämpas vid sidan av varandra. Enligt vår uppfattning är detta olämpligt.

Det ekonomiska läget har uppenbarligen ändrats på ett sätt som lett till minskad köplust, konkurrensen har ökat och inflationsriskerna förefaller tills vidare ej påtagliga. När då nu ett nytt instrument för att öka konkurrensen och hindra missbruk av konkurrensregleringar tillskapas, synes något verkligt behov av en förlängning av prisregleringslagen inte finnas. Lagen om konkurrensbegränsning är föreslagen i stort sett tråda i kraft den 1 januari 1954. Enligt vår uppfattning bör därför prisregleringslagen upphöra den 31 december 1953.

I en särskild motion föreslår vi en framflyttning av tidpunkten för den större utbyggnad av monopolutredningsbyrån, som jämväl enligt nyetableringssakkunniga blir önskvärd vid priskontrollnämndens upphörande.

Nyetableringskontrollen

Den enskilda nyetableringskontrollen kommer enligt propositionen att bli föremål för näringsfrihetsrådets prövning inom varje särskild bransch. Något generellt förbud ifrågasättes sålunda icke. Den bestämmelse i lagen som rådet därvid kan begagna sig av för att förhandla om upphörande av olämplig kontroll återfinnes i 6 §.

Vi vill i detta sammanhang ta upp till behandling skillnaden mellan behovs- och kompetensprövning vid nyetablering. **B e h o v s p r ö v n i n g** av nygrundade företag torde i allmänhet inte vara önskvärd. Risker för en konservering av äldre, mindre effektiva företag kan uppkomma. Beviljande av dispens för enskild nyetableringskontroll enligt behovsprincipen synes oss därför från de principiella utgångspunkter vi anlägger böra göras restriktiv.

Däremot förefaller det som om det i vissa branscher skulle kunna finnas vissa skäl för en **k o m p e t e n s p r ö v n i n g** genom enskild nyetableringskontroll. Det torde sålunda övervägas, om det inte är ett allmänt intresse att inom vissa delar av detaljhandel och hantverk, där icke oväsentliga värden kan stå på spel, en viss säkerhet föreläge att vederbörande nä-

ringsidkare besitter erforderlig kompetens. Det gäller alltså här inte en prövning av behovet av nya företagare utan endast dessas kompetens.

För att förhindra att oklarhet kommer att under en längre tid råda om vissa överenskommelsers ställning, bör rådet eftersträva att så snart sig göra låter fastlägga praxis beträffande vissa mindre svårbedömbara konkurrensbegränsningars skadliga respektive oskadliga karaktär.

Med stöd av vad ovan anförts hemställes
att riksdagen

1. måtte för sin del besluta att lag om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet m. m. må gälla till utgången av år 1958, före vilken tidpunkt på grundval av vunna erfarenheter en omprövning av frågan bör äga rum;

2. måtte uttala att ifrågavarande lagstiftning — ehuru begränsad till sin omfattning — inte avser att försätta sammanlutningar av hantverkare, köpmän och andra näringsidkare i sämre ställning i organisationshänseende än den som samhället ger fackliga och jordbrukskooperativa organisationer;

3. måtte uttala att konkurrensbegränsningar, som äger samband med statliga regleringar inom jordbruk m. fl. områden skall av näringsfrihetsrådet bedömas på principiellt samma sätt som begränsningar inom andra näringsgrenar;

4. måtte i övrigt beakta vad i motionen anförts.

Stockholm den 9 april 1953.

Filip Kristensson
i Osby.

O. Malmborg,
Skövde.

Bertil Ohlin.
Wald. Svensson.