

Nr 41

Näringsutskottets betänkande i anledning av motioner om skärpt lagstiftning mot konkurrensbegränsningar.**Ärendet**

I detta betänkande behandlas

dels motionen 1973:1470 av herr Helén m. fl. (fp), såvitt gäller hemställan (B 3) att riksdagen skall hos Kungl. Maj:t begära "att en översyn av lagstiftningen rörande konkurrensbegränsningar och förslag med anledning härav föreläggs riksdagen",

dels motionen 1973:1483 av herr Levin (fp), vari hemställs att riksdagen skall hos Kungl. Maj:t hemställa

1. att en arbetsgrupp tillsätts för att utarbeta förslag till ny svensk konkurrenslagstiftning, byggd på förbud mot monopol och karteller,
2. att förslag med anledning härav föreläggs riksdagen.

Motionen 1973:1470 har delvis behandlats i utskottets betänkande 1973:9 och kommer i återstående delar att behandlas i senare betänkanden.

Näringsfrihetsombudsmannen har inför utskottet lämnat upplysningar i ärendet.

Motionerna

I motionen 1973:1470 anføres att utvecklingen under efterkrigstiden och kanske mest påtagligt under 1960-talet har tenderat mot ökad företagskoncentration, framför allt i produktionsledet. Motionärerna åberopar en undersökning av statens pris- och kartellnämnd, enligt vilken en- eller fåföretagsdominans under 1960-talet förelåg i mer än hälften av de undersökta varugrupperna. Fåtalskonkurrensens problem är inte lättlost, framhålls det. En första åtgärd för att motverka de ogynnsamma effekterna av stordrift bör vara skärpt pris- och konkurrensövervakning. En stor och livskraftig sektor av mindre och medelstora företag är enligt motionärerna ytterligare ett medel för att förhindra en alltför långtgående företagskoncentration. En effektiv lagstiftning anges vara ett av de viktigaste medlen i kampen mot monopoltendenserna. Den svenska konkurrenslagstiftningen framstår i jämförelse med sina motsvarigheter i många andra länder som mild, säger motionärerna. De hänvisar till att de amerikanska konkurrensbegränsningsreglerna liksom motsvarande regler i Romfördraget bygger på förbudsprincipen och att den engelska konkurrensbegränsningslagen föreskriver s. k. omvänd bevisbörda. Dessa båda vägar står öppna vid den skärpning av den svenska konkurrenslagstiftningen som motionärerna finner nödvändig. Vilken väg som skall väljas bör närmare övervägas av en särskild utredning.

Samma synpunkter återfinns, något utförligare framställda, i motionen 1973:1483. Företagssammanslagningar kan i många fall vara berättigade, säger motionären, men fåtalsdominansen medför också påtagliga problem. Som exempel på branscher med fåtalsdominans anfördes kvarnindustrin, glasstillverkningen och bryggeribranschen. Vid sidan av konkurrens- och prisövervakning, en stark och utvecklingskraftig sektor av mindre och medelstora företag samt lagstiftning nämner motionären import som en möjlighet att upprätthålla konkurrens. Detta medel har dock, framhålls det, sina begränsningar. Transportkostnaderna kan lägga hinder i vägen för import, och i vissa fall är den störste importören just det företag som dominerar på tillverkningsidan. Utgångspunkten för en revision av konkurrenslagstiftningen måste enligt motionären vara att staten skall ha effektiva instrument i sin hand för att kunna ingripa mot konkurrensbegränsningar. Detta kräver möjlighet att förbjuda konkurrensbegränsande avtal, att hindra fusioner som leder till monopol eller stark fåtalsdominans och att riva upp existerande monopol.

Lagstiftning mot konkurrensbegränsningar¹

Konkurrensbegränsningar uppkommer dels genom själva marknadens struktur — med faktiskt monopol, ett marknadsdominerande företag och oligopol (fåtalskonkurrens) som olika varianter — dels genom avtal och andra överenskommer mellan företag. Avtalen kan vara horisontella, dvs. gälla företag i samma led av produktions- och distributionskedjan, och vertikala. Horisontella avtal kan avse formell eller faktisk företagsammanslagning, prissamverkan, marknadsdelning, överenskommelse att inte driva konkurrerande verksamhet, m. m. En mera omfattande och varaktig samverkan, ofta i föreningsform, mellan flera företag brukar kallas kartell. Vertikala konkurrensbegränsningar kan få formen av säljvägran, tillämpning av diskriminerande säljvillkor, vertikal prisbindning, exklusivavtal mellan leverantör och återförsäljare, m. m.

För utformning av lagstiftning mot konkurrensbegränsningar finns två huvudprinciper, förbudsprincipen och missbruksprincipen. Förbudsprincipen innebär att man förbjuder vissa konkurrensbegränsande handlingsätt, i regel vid straffansvar, och bedömer överträdelser i judiciell ordning. En lagstiftning byggd på missbruksprincipen öppnar möjlighet för administrativa organ att ingripa mot enskilda fall av skadlig verkan av konkurrensbegränsning utan att stadga generella förbud. Som komplement gäller då vanligen skyldighet att registrera konkurrensbegränsande åtgärder. Vid den praktiska tillämpningen är skillnaden mellan de båda principerna inte alltid så stor. Förbudsprincipen kan mildras genom legala undantag eller frikostig dispensgivning. Missbruksprincipen kan skärpas

¹ Redogörelsen bygger på bl. a. Ulf Bernitz' arbeten *Marknadsrätt* (1969), *Svensk och internationell marknadsrätt* (1971) och *Konkurrens och priser i Norden* (1971) samt Kurt Grönfors och Åke Sundquist, *Konkurrensen, samhället och lagen* (1971).

genom regler om att vissa konkurrensbegränsningar förutsätts vara skadliga tills motsatsen bevisats, dvs. genom tillämpning av omvänd bevisbörda.

Vid sidan av de bestämmelser som riktar sig mot konkurrensbegränsningar finns i Sverige liksom i åtskilliga andra länder ett system av regler mot otillbörliga konkurrensmetoder. Dessa regler har från början närmast uppfattats som ett skydd för näringsidkare mot åtgärder från konkurrenters sida. På senare år har deras betydelse som skydd för konsumenterna kommit att betonas. I det följande bortses i huvudsak från reglerna mot otillbörliga konkurrensmetoder.

Konkurrensbegränsningsrätten har sitt ursprung i *Förenta staterna*. Den grundläggande amerikanska konkurrensbegränsningslagen, Sherman Act, infördes 1890 men går tillbaka på äldre rättspraxis. Den har senare kompletterats med ytterligare författningar. Sherman Act, som är straffsanktionerad, riktar sig i första hand mot konkurrensbegränsande samverkan mellan flera. Den grundläggande principen är att varje avtal, sammanslutning (trust etc.) och samverkan för att inskränka handeln mellan olika delstater eller med främmande länder är olaglig. En kompletterande bestämmelse vänder sig mot förfaranden i syfte att nå eller behålla en marknadsdominerande ställning.

Den amerikanska rätten bygger sålunda i första hand på förbudsprincipen. I rättspraxis finns dock möjlighet till skälighetsprövning i fråga om många konkurrensbegränsningstyper. Sherman Act kompletteras med preciserade förbudsregler, sammanförda i Clayton Act. Här finns bestämmelser riktade mot bl. a. sammanslagningar av företag och vissa former av gemensam företagsledning. För att lagen skall bli tillämplig krävs att det rör sig om åtgärder med väsentlig konkurrensbegränsande effekt. Lagen är inte straffsanktionerad, utan överträdelse beivras genom förbuds- eller skadeståndstalan.

En federal förvaltningsmyndighet på konkurrensbegränsningsområdet är Federal Trade Commission (FTC), som är fristående från åklagar- och domstolsorganisationen och vars ställning regleras av en särskild lag. Denna innehåller en generalklausul, som ger möjlighet till ingripande även mot konkurrensbegränsningar som inte formellt strider mot Sherman Act eller Clayton Act. FTC kan efter ett domstolsliknande förfarande utfärda föreläggande — med vitessanktion — om att konkurrensbegränsande åtgärder skall upphöra. Det övervägande antalet stora och centrala antitrustmål omhänderhas av en annan, äldre myndighet, Antitrust Division inom justitiedepartementet, som ensam tillämpar Sherman Act och som jämte FTC är behörig att föra talan enligt Clayton Act. Bland möjliga sanktioner märks rättsliga förbud och påbud av domstol, t. ex. föreläggande om upplösning av en marknadsdominerande koncern i flera från varandra helt fristående enheter och om försäljning på den allmänna marknaden av alla aktier eller tillgångar som ett företag förvärvat i ett annat företag i syfte att skaffa sig ett bestämmande inflytande över detta.

Fram till 1950-talet var den amerikanska antitrustpolitiken i första hand inriktad på att motverka olika slags lösa bindningar mellan företag.

År 1950 företogs en lagändring med syfte att införa ett effektivt förbud mot alla från konkurrenssynpunkt olämpliga företagssammanslagningar. Sistnämnda begrepp ges en vidsträckt innebörd. En fortsatt oligopolisering skall stävjas. Grundläggande vid bedömningen av företagssammanslagningar är de berörda företagens marknadsandelar. Särskilda problem uppkommer vid bedömningen av branschblandade sammanslagningar, en företeelse som ökat starkt i frekvens.

Sammanfattningsvis kan om amerikansk rättspraxis sägas att det under 1960-talet utbildats en fast regel om förbud mot omfattande horisontella och vertikala sammanslagningar. De verkligt stora amerikanska företagen torde numera inte tillåtas göra några nyförvärv av betydelse av företag i samma eller närliggande branscher. En huvudfråga i USA är i vad mån även branschblandade sammanslagningar bör förbjudas.

I *Västeuropa* har särskild lagstiftning mot konkurrensbegränsning i allmänhet införts först under 1950- och 1960-talen. Konkurrensbegränsningslagarnas utformning och räckvidd varierar avsevärt staterna emellan. I flertalet länder överväger missbruksprincipen; många lagar framträder dock som kompromisser mellan den och förbudsprincipen. Till typer av konkurrensbegränsningar som ofta är förbjudna hör kartellavtal om prissamverkan eller marknadsdelning samt avtal om bruttoprissättning. Normsystemet är mest utbyggt i de stora länderna, såsom Förbundsrepubliken Tyskland, Storbritannien och Frankrike. Grundsynen på ingripande konkurrensbegränsningar är inte lika negativ i Västeuropa som i Förenta staterna. Konkurrensbegränsningar anses i vissa fall kunna bidra till att förbättra näringslivets produktions- och distributionsförhållanden eller främja tekniskt och ekonomiskt framåtskridande. Prövningen av konkurrensbegränsningars tillåtlighet får därigenom ofta en omedelbar inriktning på samhällsekonomiska lämplighetsbedömningar. En karakteristisk skillnad mellan flertalet västeuropeiska konkurrensbegränsningslagar och den amerikanska antitrustlagstiftningen är att de förra innehåller bestämmelser om registrering som saknar motsvarighet i den senare. Registreringsverksamheten avses bidra till sanering av missförhållanden genom att ge dessa publicitet. Den hänger också samman med förekommande dispensbestämmelser och inriktningen av den efterföljande prövningen av de registrerade konkurrensbegränsningarnas tillåtlighet. Det finns i Västeuropa i fråga om konkurrensbegränsningslagstiftning fyra stora normsystem med lika många lösningsalternativ.

I *Förbundsrepubliken Tyskland* tillämpas i princip kartellförbud. Som karteller betraktas emellertid endast avtal mellan företag för gemensamt ändamål. Det tyska kartellförbudet är snävare än det amerikanska och omfattar bl. a. inte företagssammanslagning. Konkurrensbegränsande avtal av ringa omfattning faller i allmänhet utanför förbudet. Tillämpningen av den tyska konkurrensbegränsningslagen ankommer i första hand på en central förvaltningsmyndighet, Bundeskartellamt, som äger omfattande befogenheter att ingripa ex officio. Dess beslut kan överklagas i två högre domstolsinstanser. Tillåtna typer av konkurrensbegränsning är noga definierade i lagen. I vissa fall kan dispens – vanligen

med tidsbegränsning — ges av Bundeskartellamt. Myndigheten äger numera befogenhet att ingripa mot alla förfaranden som innefattar missbruk av dominerande ställning. Stora företagssammanslagningar skall anmälas till Bundeskartellamt, som dock normalt saknar möjlighet att ingripa mot dem. Koncentrationsgraden på den västtyska marknaden är betydande men genomsnittligt väsentligt lägre än i Sverige.

Konkurrensbegränsningslagstiftningen i *Frankrike* har ett nära samband med det franska planeringssystemet. I fråga om horisontella avtal och marknadsdominerande företag utgår man från förbudsprincipen. Denna utgör emellertid i realiteten endast den legala utgångspunkten med hänsyn till de vittgående undantagen. Förbuden gäller inte för avtal och förfaranden som följer vissa författningsbestämmelser eller som kan visas medföra ekonomiskt framåtskridande, särskilt genom ökad produktivitet. Någon formell registrering av konkurrensbegränsande avtal eller dominerande företag förekommer inte. Undantagen är tillämpliga utan dispensgivning i det enskilda fallet. Åtal mot straffbart förfarande har väckts blott i ett par fall. Praxis består väsentligen i ställningstaganden av ett för ändamålet upprättat bedömningsorgan, Commission Technique, bestående av domare, ekonomer och näringslivsrepresentanter. Ställningstagandena — som skall vägleda men inte binda åklagare och domare — brukar grundas på en avvägning i det enskilda fallet mellan olika negativa och positiva verkningar som en viss konkurrensbegränsning medför. Vertikala konkurrensbegränsningar bedöms strängt i Frankrike. På detta område finns en omfattande domstolspraxis.

I *Storbritannien* har under 1950- och 1960-talen steg för steg byggts upp ett omfattande normsystem, vilket bedömt som helhet framstår som mera ingripande än det tyska. En samlad brittisk konkurrensbegränsningslag saknas emellertid. Enligt den centrala lagen skall konkurrensbegränsande avtal registreras och sedan prövas i judiciell ordning med tillämpning av omvänd bevisbörda. Talan mot parterna i de registrerade avtalen förs inför en specialdomstol, Restrictive Practices Court. Endast ett slags konkurrensbegränsning är helt förbjuden, nämligen kollektiva bojkottåtgärder för att upprätthålla vertikal prisbindning. Alla övriga former av konkurrensbegränsande avtal som faller under lagen prövas efter sina verkningar i det särskilda fallet. Den omvända bevisbördan innebär att de företag som ingått avtalet måste bevisa inför domstolen att överenskommelsen medför en mer nyttig än skadlig verkan sett från allmän synpunkt. Lagen räknar härvidlag upp olika kriterier som företagen kan åberopa. I fråga om resultatet bedöms det inte föreligga någon större skillnad mellan det brittiska systemet med omvänd bevisbörda och ett rent förbud i förening med en återhållsamt tillämpad möjlighet att bevilja dispens. Enligt en särskild lag är numera alla vertikala avtalsklausuler om fast pris och minimipris ogiltiga — om än dispens kan ges — medan däremot maximipriser och vertikala prisrekommendationer tillåts. Genom en ytterligare lag har bl. a. särskilda regler tillkommit om motverkan av företagssammanslagningar. Det kan uppdras åt en myndighet, Monopolies Commission, att undersöka genomförda

eller föreslagna företagssammanslagningar, bl. a. i fall då sammanslagningen skulle leda till eller förstärka ett marknadsdominerande företag. När en sammanslagning är under utredning kan tidsbegränsat förbud mot fullföljande av den utfärdas. Regeringen har fått vissa befogenheter att uppställa villkor för sammanslagningar och föreskriva upplösning av marknadsdominerande företag och sammanslagningar.

EG:s konkurrensbegränsningsregler har till huvudsyfte att säkerställa att effekten av tullavvecklingen och andra reformer i avsikt att få till stånd en fri rörlighet för varor och tjänster inte äventyras genom konkurrensbegränsande förfaranden i näringslivet. Huvudreglerna återfinns i artiklarna 85 och 86 i Romfördraget. Överenskommelser mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden som är ägnade att påverka handeln mellan medlemsstaterna och har till syfte eller följd att konkurrensen inom marknaden inskränks eller förvanskas är i princip förbjudna. Dispens kan emellertid meddelas enligt vissa normer. Missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning inom EG eller inom en väsentlig del därav är förbjudet, dock endast i den mån missbruket är ägnat att påverka handeln mellan medlemsstaterna. På de grundläggande bestämmelserna bygger en tillämpningsförfordning som innehåller bestämmelser om behöriga organ, förfarande, sanktioner m.m. Vid normsystemets tillblivelse har den amerikanska antitrustlagstiftningen utgjort en inspirationskälla och även i viss utsträckning tjänat som rättsteknisk förebild. Reglerna i Romfördraget är dock inte lika stränga. Bestämmelser om företagssammanslagningar finns i CECA-fördraget men saknas i Romfördraget. Ett ställningstagande av kommissionen som begränsar möjligheterna att ingripa mot företagssammanslagningar får ses mot bakgrunden av att man har funnit det lämpligt att främja uppkomsten av europeiska storföretag, tillräckligt stora för att kunna ta upp tävlan med de amerikanska storföretagen. Kommissionen har också visat en välvillig inställning till samarbetsavtal, främst mellan mindre och medelstora företag. Det nämnda förbudet i Romfördragets artikel 85 är inte absolut utan öppnar möjlighet till undantag för alla sådana konkurrensbegränsande avtal och samordnade förfaranden som kan ses som övervägande nyttiga från samhälls- synpunkt enligt vissa angivna bedömningsgrunder. Dispens beviljas av kommissionen, dit konkurrensbegränsande avtal etc. skall anmälas om de inte tillhör vissa kategorier som betraktas som mindre allvarliga. Förbjudna avtal saknar rättsverkan.

I Sverige har ingreppen från lagstiftarens sida mot konkurrensbegränsande åtgärder skett stegvis och till en början med ytterst försiktiga medel. År 1925 antogs en lag om undersökning angående monopolistiska företag och sammanslutningar. Denna lag fick knappast någon betydelse. År 1946 tillkom en lag om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet. En monopolutredningsbyrå inrättades inom kommerskollegium, och ett särskilt kartellregister infördes. Byrån hade ingen befogenhet att ingripa med tvångsåtgärder. Övervakningslagen bibehölls när konkurrensbegränsningslagen (1953:603) infördes. Denna lag upptog

i sin ursprungliga lydelse dels straffsanktionerade förbud mot vertikal prisbindning (bruttopriser) och mot anbudskarteller, dels en föreskrift om ingripande med förhandling till undanröjande av skadlig konkurrensbegränsning i två särskilt angivna situationer. En betydelsefull revision av lagen genomfördes 1956. Då upphävdes inskränkningen i fråga om förhandlingsingripanden. Sådana kan numera i kraft av en generalklausul ske beträffande all skadlig konkurrensbegränsning. Förbudsfallen bibehölls i sin förutvarande utformning. Lagen skärptes år 1966 genom införande av vitessanktion vid leveransvägran och vissa andra former av diskriminering. 1946 års övervakningslag har ersatts av lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden (uppgiftsskyldighetslagen), som ger vitessanktionerad möjlighet att inhämta uppgifter och som innehåller regler om kartellregistrering.

Myndigheter på pris- och konkurrensområdet är marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen, konsumentombudsmannen och statens pris- och kartellnämnd (SPK). Marknadsdomstolen avgör i första och sista instans ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen och dessutom enligt lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring och lagen (1971:112) om förbud mot otillbörliga avtalsvillkor. När marknadsdomstolen prövar ärenden angående konkurrensbegränsning består den av ordförande och vice ordförande som skall ha domarerfarenhet, en särskild ledamot som skall ha speciell insikt i näringslivets förhållanden samt tre företrädare för företagarintressen och tre för konsument- och löntagarintressen. Näringsfrihetsombudsmannen (NO) kan betraktas som ett slags åklagare i konkurrensbegränsningsärenden. Han skall särskilt ta upp sådana konkurrensbegränsningar som är av betydelse för större konsumentintressen eller påverkar konkurrensförhållandena inom en hel näringsgren. En ytterligare uppgift för NO är att ge förhandsbesked i frågor huruvida en viss åtgärd kan komma att bedömas medföra skadlig verkan i konkurrensbegränsningslagens mening. För frågor om otillbörlig marknadsföring och om otillbörliga marknadsvillkor fylls motsvarande funktioner av konsumentombudsmannen. SPK fungerar som utredande organ på pris- och konkurrensområdet. Från dess uppgifter på prisområdet bortses här i huvudsak. Om skadlig verkan av konkurrensbegränsning består däri att ett pris uppenbarligen är alltför högt och saken har allmän betydelse kan Kungl. Maj:t — sedan förhandling inför marknadsdomstolen har avslutats utan att rättelse har åstadkommits — på hemställan av marknadsdomstolen förordna om visst högsta pris, som inte får överskridas utan domstolens samtycke. I fråga om kartellregistrering gäller att SPK skall registrera skriftlig eller muntlig överenskommelse som är konkurrensbegränsande, så snart uppgift om överenskommelsen har lämnats eller SPK eljest har fått kännedom om den. Registreringen bygger på SPK:s initiativ, varför anmälningsskyldighet föreligger först efter anmodan. SPK går systematiskt igenom olika branscher och anmodar företagen att anmäla sina avtal. En stor del av SPK:s undersökningar äger rum på uppdrag av NO.

Som ovan sagts är endast två särskilt angivna situationer straff-

sanktionerade enligt konkurrensbegränsningslagen; straffet är dagsböter eller i grova fall fängelse i högst ett år. Det ena fallet är vertikala prisbindningar genom fastställande av bruttopriser. Endast cirkapriser, dvs. vägledande priser, är tillåtna. Det andra fallet är anbudskarteller. Förbudet mot sådana anses dock hindra blott i förväg organiserad samverkan. Byggkonkurrensutredningen har i betänkandet (SOU 1972:40) Konkurrens i bostadsbyggandet föreslagit att förbudet mot anbudskarteller skall utsträckas till att gälla även samråd utan föregående överenskommelse. Mål i frågor om överträdelse av de nämnda förbuden prövas av allmän domstol.

Övriga ingripanden enligt konkurrensbegränsningslagen sker på grundval av generalklausulen med ett förhandlingsförfarande som syftar till att undanröja skadlig verkan av konkurrensbegränsningen. Härtill kommer en vitessanktion i vissa fall när rättelse inte har kunnat vinnas genom förhandling. Förutsättning för att förhandling skall upptas rörande konkurrensbegränsning är att den anses på visst sätt ha skadlig verkan. Så kan vara fallet om konkurrensbegränsningen påverkar prisbildningen, dvs. verkar prisförhöjande, om den hämmar verkningsförmågan inom näringslivet, dvs. verkar effektivitetsnedsättande, och om den försvårar eller hindrar annans näringsutövning. För att skadlig verkan skall anses föreligga måste de nämnda effekterna inträda på ett från allmän synpunkt otillbörligt sätt. Hänsyn tas alltså till samtliga förhållanden av samhällelig art som kan inverka motiverande eller ursäktande. Den som påstår skadlig verkan har bevisbördan för sitt påstående. Flertalet fall kommer inte under marknadsdomstolens bedömning utan stannar hos NO, som fattar motiverade beslut.

Det bör särskilt noteras att det i Sverige inte anses vara en uppgift för konkurrensbegränsningslagstiftningen att motverka företagssammanslagningar och uppkomsten av marknadsdominerande företag. Det uttalas i förarbetena (prop. 1956:148 s. 41) att förhandling i monopol- och oligopolfallen inte skall gå ut på att undanröja själva ofullkomligheten i näringslivets struktur och sålunda exempelvis inte får föras om uppdelning av ett företag i flera. Ingripanden enligt konkurrensbegränsningslagen mot företagna eller planerade sammanslagningsåtgärder har följaktligen inte förekommit. Särskild uppmärksamhet ägnas dock i den undersökande och övervakande verksamheten åt de dominerande företagen. Mot missbruk av dominerande ställning kan ingripande ske med stöd av lagens allmänna bestämmelse.

Konkurrensbegränsningslagarna i *Danmark, Finland och Norge* bygger alla liksom den svenska primärt på missbruksprincipen. Storföretagen är i dessa länder föremål för en övervakning som i första hand är knuten till ett speciellt registreringsförfarande. I Norge råder lagstadgad anmälningskyldighet för företagen, medan registrering i Danmark och Finland sker först efter föregående anmaning från registreringsmyndigheten. I praktiken har registrering skett i stor utsträckning i Danmark och Norge men bara i några få fall i Finland. Registren är offentliga. Företagssamman-

slagningarna har i de nordiska länderna inte kommit att ses som en konkurrensbegränsningsfråga på samma sätt som är fallet i t. ex. Storbritannien och Västtyskland. Den danska och finska konkurrensbegränsningslagstiftningen torde liksom den svenska över huvud taget inte ge befogenhet att ingripa mot företagssammanslagningar som sådana. I Norge är de rättsliga befogenheterna mera vidsträckta, men i praktiken torde sådana ingripanden inte ha skett. Bakgrunden till den här angivna inställningen kan bedömas vara de nordiska ländernas internationellt sett likartade ekonomiska struktur med liten hemmamarknad, utveckling mot stordrift och ökande internationell konkurrens och specialisering. Av betydelse är importkonkurrensen och motverkande krafter, såsom konsumentkooperationen.

På *det internationella planet* finns ingen allmän konventionsreglering på konkurrensbegränsningsområdet. Behandlingen av konkurrensbegränsningsfrågor med generell räckvidd är väsentligen koncentrerad till OECD, som har en särskild, aktivt arbetande expertkommitté för restriktiva affärsmetoder. Inom ramen för dennas arbete pågår en omfattande internationell studie- och rapporteringsverksamhet.

Koncentrationsutredningen

Koncentrationsutredningen (Fi 1962:37; ordförande: professor Guy Arvidsson) har enligt sina direktiv till uppgift bl. a. att kartlägga och analysera ägande- och inflytandeförhållanden inom det privata näringslivet. Utredningen har studerat olika marknadens funktionssätt med hänsyn tagen bl. a. till företagsstrukturen.

Utredningen har hittills publicerat sju delbetänkanden. Det första ägnades åt oljebranschen (SOU 1966:21). År 1968 publicerades fyra betänkanden, Kreditmarknadens struktur och funktionssätt (SOU 1968:3), Industrins struktur- och konkurrensförhållanden (SOU 1968:5), Strukturutveckling och konkurrens inom handeln (SOU 1968:6) samt Ägande och inflytande inom det privata näringslivet (SOU 1968:7). Följande år utkom ett delbetänkande om läkemedelsindustrin (SOU 1969:36). Det senaste betänkandet, Stordriftsfördelar inom industriproduktionen, publicerades 1970 (SOU 1970:30).

De uppgifter som har insamlats och sammanställts av koncentrationsutredningen har visat att det svenska näringslivet till väsentliga delar är styrt från ett fåtal beslutscentra. Denna styrning liksom planeringen sker under anpassning till en internationell marknadsstruktur med mycket starka oligopolistiska inslag. Koncentrationstendenserna har förstärkts på senare år. Samtidigt som de redan etablerade storkoncernerna vuxit absolut och relativt har koncentrationsprocessen tillförts nya inslag bl. a. i form av de bankkontrollerade investment- och finansieringsbolagens verksamhet.

I betänkandet Stordriftsfördelar inom industriproduktionen har utredningen studerat de kostnadssänkande motiven bakom den observerade

utvecklingen i riktning mot ökad företags- och anläggningsstorlek inom industri och handel. Huvudresultatet är i korthet uttryckt att de kostnadsfördelar som med existerande teknik kan erhållas genom att producera i långa serier, i stora anläggningar eller genom att samordna flera anläggningar i ett företag är fullständigt utnyttjade endast i få branscher. Den strävan att minska kostnaderna som karakteriserar företagens beteende i stort förväntas därför leda till en markant ökning av företags- och anläggningskoncentrationen i den närmaste framtiden.

Ett slutbetänkande från koncentrationsutredningen håller nu på att utarbetas. De normativa problemställningar som framkommer från utredningens olika betänkanden kan där väntas få en sammanhängande framställning.

Undersökning av koncentrationsutvecklingen inom svensk industri 1963–1967

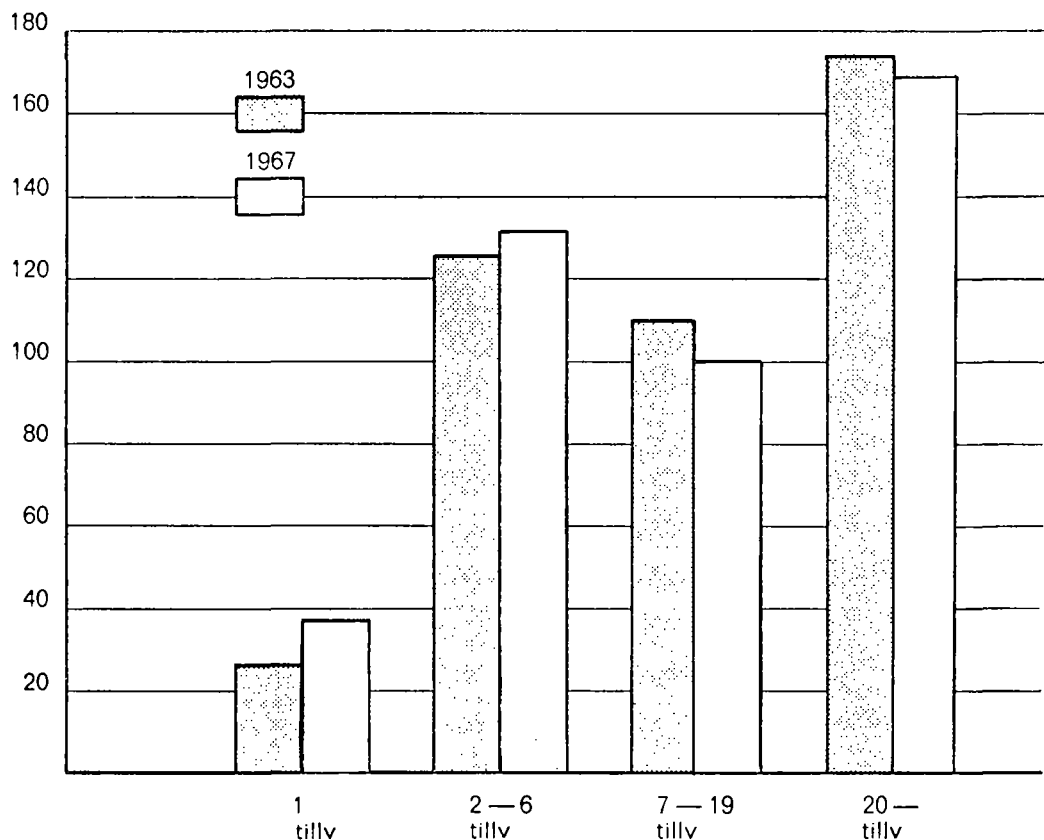
Statens pris- och kartellnämnd (SPK) har i skriften *Storföretag och koncentrationstendenser* (1971; sammanfattning i *Pris- och kartellfrågor* 1971:5–6) redovisat en undersökning baserad på SPK:s storföretagsregister, ett omfattande, icke offentligt register som har lagts upp under de senaste åren och som i huvudsak utgör en bearbetning av SPK:s industristatistik. Bakgrunden till registret är, framhålls det, en stark koncentrationsutveckling inom det svenska näringslivet som har medfört att tyngdpunkten i viss mån har förskjutits från kartellavtal till stora beslutsenheter av monopol- och oligopolkaraktär. Det påpekas också att utvecklingen är internationell. Detta framgår bl. a. av koncentrationsstudier i Förenta staterna och Västtyskland. Vid en jämförelse av koncentrationsgraden inom olika branscher framkommer inom de olika länderna ett likartat mönster. Detta antyder att strukturen i stor utsträckning bestäms av grundläggande marknadsbetingelser och tekniska faktorer, som är gemensamma för olika länder.

Koncentrationsutvecklingen har mätts med hjälp av de största företagets produktionsandelar. Därvid har både tillverkningen för den svenska marknaden och tillverkningen för export tagits med. Det bör observeras att de använda koncentrationsmåttlen endast mäter den horisontella koncentrationen. Omfattningen och utvecklingen av vertikal integration har inte kunnat mätas.

I *diagram 1* är varugrupperna fördelade efter antalet tillverkare inom respektive varugrupp. Av diagrammet framgår att antalet varugrupper med en eller ett fåtal tillverkare (2–6 st.) ökade från 1963 till 1967. I motsvarande grad minskade antalet varugrupper med många tillverkare inom respektive varugrupp. Samma tendens gäller för det totala tillverkningsvärdet. Koncentrationen uttryckt i antal tillverkare per varugrupp är emellertid ett grovt mått då den inte säger någonting om fördelningen av tillverkningen på olika företag inom en varugrupp. Ovägsda medeltal har vidare uträknats för det största, de fyra största och de åtta största företagens andel av tillverkningen bland varugrupperna

Diagram 1. Antal varugrupper med angivet antal tillverkare per varugrupp 1963 och 1967

Antal
varugrupper
st



inom respektive industrisektor. Därvid framkom att koncentrationen hade ökat från 1963 till 1967. Genomsnittligt svarade de åtta största företagen inom en varugrupp för 80 procent av tillverkningen 1963 och 87 procent av tillverkningen 1967. Även koncentrationen räknad på de fyra största företagen ökade kraftigt, från 68 procent 1963 till 78 procent 1967. Utvecklingen mot ett fåtal dominerande företag inom varugrupperna framgick tydligt.

En uppdelning av industrisektorerna med hänsyn till koncentrationsutveckling visade att sektorer med ökad koncentration var gruvindustri, metallverk, elektroteknisk industri, massa- och pappersindustri, livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri, textilindustri, läder-, hår- och gummivaruindustri samt jord- och stenindustri. Övriga sektorer hade ungefär oförändrad koncentration.

Koncentrationsutredningen betecknade som enföretagsdominans i produktionen förhållandet när det största företaget svarar för minst 70 procent av tillverkningen inom en varugrupp. Fåtalsdominans föreligger enligt dess definition när antingen de fyra största företagen svarar för minst 70 procent av produktionen eller de åtta största för 90 procent av produktionen inom en varugrupp. Enligt dessa definitioner var år 1967 mer än två tredjedelar av alla varugrupper enföretags- eller fåtalsdominerade.

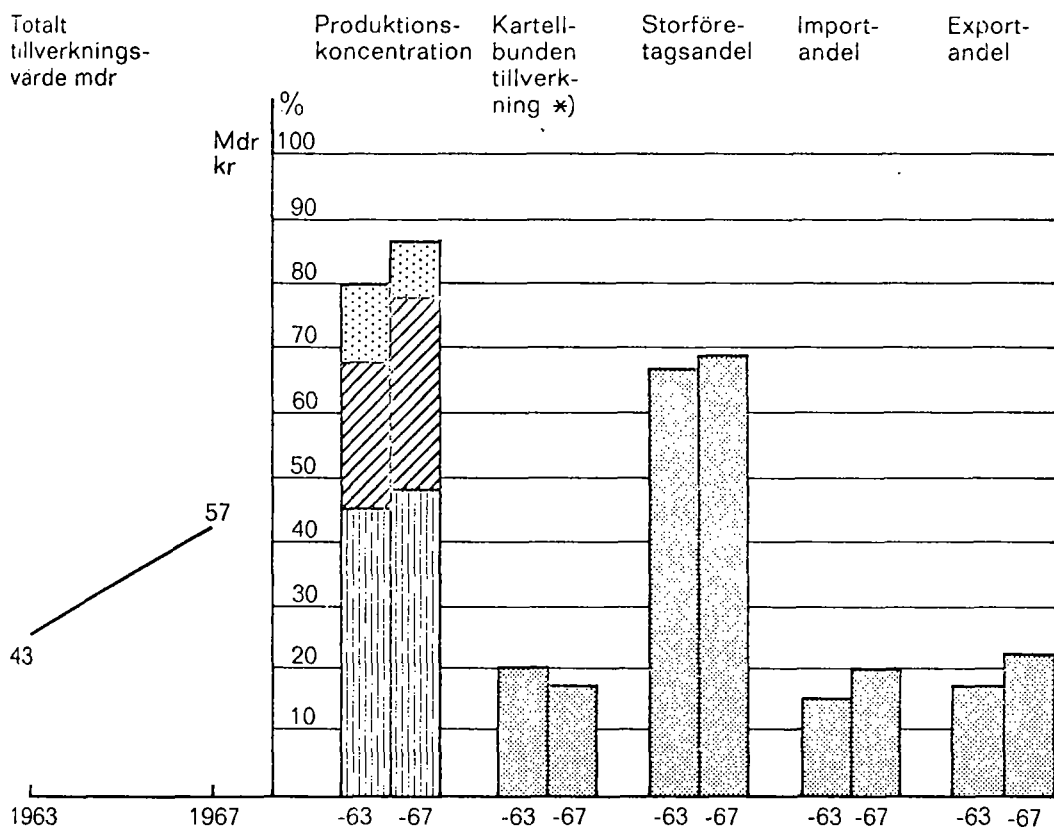
Det hade i många fall kunnat vara intressantare att vid koncentrationsmätningarna belysa marknadskoncentrationen i stället för produktionskoncentrationen. Det har emellertid visat sig vara mycket svårt att få upplysningar om importens fördelning på olika företag. Förekommer import inom en varugrupp kan den ha stor betydelse som konkurrensfaktor gentemot de svenska tillverkarna. Konkurrensen kan uppträda vid relativt små kvantiteter. En förutsättning är emellertid att importen säljs av andra än de inhemska tillverkarna och att importörerna är relativt stora företag. Sveriges ökade handelsutbyte med andra länder framträder i grundmaterialet som högre import- och exportandelar 1967 jämfört med 1963. Den genomsnittliga importandelen i procent av total tillförsel ökade på de fyra åren från 15 till 20 procent. Sektorer med hög importandel var bl. a. textilindustrin, transportmedelsindustrin och läder-, hår- och gummiindustrin.

Till en mer fullständig bild av strukturutvecklingen inom industrin bidrar uppgifter om kartellavtal i jämförbara varugrupper 1963 och 1967. I kartellregistret, där alla viktigare bindande avtal torde ingå, fanns år 1963 ca 225 och år 1967 ca 250 avtal som gällde industrin. En stor del av dessa avsåg överlåtelser av hela eller delar av företag. Antalet kartellbundna varugrupper utgjorde ca 20 procent 1963 och ca 18 procent 1967. Kartellföretagens andel av produktionen inom de varugrupper där samarbete fanns höll sig vid en ungefär oförändrad, relativt hög nivå (ca 70 procent).

Storföretagen (företag med minst 500 anställda) ökade under perioden sin andel av den totala tillverkningens värde. Storföretagsdominerade är framför allt gruvindustri, metallverk, transportmedelsindustri, elektroteknisk industri, massa- och pappersindustri, dryckesvaru- och tobaksindustri samt kemisk industri. Totala antalet storföretag inklusive icke privata företag uppgick 1967 till ca 350. Företag tillhörande Kooperativa förbundet har då sammanräknats till en enhet, statsägda företag likaså.

Totalt sett synes utvecklingen ha gått mot en ökad koncentration inom tillverkningen men med stegrad importkonkurrens och minskad andel kartellbunden tillverkning. Detta belyses av *diagram 2*.

Diagram 2. Tillverkningsvärde och koncentration för svensk industri (genomsnittliga andelar)



Diagramförklaringar



Största företags andel av tillverkningen räknat per varugrupp (ovägda genomsnitt)



Andra t o m fjärde största företags sammanlagda andel av tillverkningen räknat per varugrupp (ovägda genomsnitt)



Femte t o m åttonde största företags sammanlagda andel av tillverkningen räknat per varugrupp (ovägda genomsnitt)

* Kartellavtal av den typ som ingår i undersökningen. I ovan uträknade genomsnitt ingår även sektorer utan kartellavtal.

Utskottet

Näringslivet kännetecknas i Sverige liksom i andra industriländer av en koncentrationsutveckling som bl. a. leder till att produktionen inom många varugrupper kommer att domineras av ett eller ett fåtal företag. Koncentrationen inom det svenska näringslivet för cirka tio år sedan har ingående undersökts av koncentrationsutredningen. Sedermera har statens pris- och kartellnämnd publicerat en undersökning av koncentrationsutvecklingen från 1963 till 1967. De allmänna slutsatser som har kunnat dras av dessa undersökningar torde alltså vara giltiga.

Företagskoncentrationen tas i de båda motionerna till utgångspunkt för krav på en översyn av konkurrensbegränsningslagstiftningen med sikte på en skärpning som skulle kunna göra det möjligt att förbjuda fusioner och samarbetsöverenskommelser inom näringslivet och riva upp existerande monopol. Detta skulle betyda övergång till en ny huvudprincip för den svenska konkurrensbegränsningslagstiftningen efter mönster från bl. a. Förenta staterna.

Den nuvarande konkurrensbegränsningslagen bygger — liksom sina motsvarigheter i de övriga nordiska länderna — på missbruksprincipen. Konkurrensbegränsningar godtas sålunda, förutsatt att de inte bedöms ha skadlig verkan. Ett visst inslag av den andra huvudprincipen för konkurrensbegränsningslagstiftning, förbudsprincipen, finns dock i det att ett par typer av konkurrensbegränsande åtgärder har belagts med straffsanktionerat förbud. I övrigt står främst förhandlingsvägen till buds för de myndigheter som har till uppgift att tillämpa lagen.

En inskränkning i dessa myndigheters aktionsutrymme är att förhandlingar enligt konkurrensbegränsningslagen inte avses få syfta till en uppdelning av företag och företagsgrupper. Detta — som klart utsagts i motiven för lagstiftningen — är ett uttryck för grundsatsen att det inte är de strukturella förhållandena som sådana utan missbruk av dem som med stöd av konkurrensbegränsningslagen skall kunna angripas från samhällets sida.

Motionärerna synes ha två slags förändringar i sikte. Dels framför de tanken på att den nyss nämnda grundsatsen skall uppges, så att vissa företagsfusioner kan förhindras och monopol upplösas. Dels uttalar de sig för en ändrad lagstiftningsteknik, innebärande att förbudsprincipen i ökad utsträckning får ersätta missbruksprincipen och att bevisbördan omkastas så att den, när skadlig konkurrensbegränsning påstås föreligga, vilar inte på samhällets organ utan på vederbörande företag.

Utskottet finner inte skäl att nu förorda en utvidgning av möjligheterna att ingripa enligt konkurrensbegränsningslagen till att gälla marknadsstrukturen som sådan och inte som f. n. blott missbruk av ett företags eller en företagsgrupps ställning på marknaden. En primär grund för utskottets ställningstagande är att koncentrationsutredningens slutbetänkande ännu inte föreligger. Efter sina tidigare studier av dels koncentrationen inom näringslivet och dess verkningar från bl. a. maktsynpunkt, dels stordriftsfördelar inom industriproduktionen har

utredningen möjlighet att i sitt avslutande betänkande göra en sammanfattande bedömning av koncentrationsutvecklingens positiva och negativa sidor som kan läggas till grund för politiska slutsatser. Utskottet vill vidare erinra om att företagskoncentrationen delvis kommer till stånd genom att svenska företag köps av utländska företag, ett förhållande som kan angripas med andra medel än konkurrensbegränsningslagen. I propositionen 1973:72 har nyligen lagts fram förslag till ändring i lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m., varigenom Kungl. Maj:t i vidare mån än nu skulle få möjlighet att förhindra att utlänning eller utländskt företag i strid mot väsentliga allmänna intressen förvärvar aktier i svenskt bolag.

I sitt betänkande i anledning av den nämnda propositionen avser utskottet att också behandla ett annat yrkande i den nu aktuella motionen 1973:1470, avseende kontrollen över multinationella företag. Utskottet vill här framhålla att en kommitté inom OECD ägnar ingående uppmärksamhet åt frågor rörande företagsfusioner och åt de multinationella företagens roll och att inom Kungl. Maj:ts kansli nyligen tillsatts en arbetsgrupp med uppgift att behandla frågor rörande de multinationella företagen.

Allmänt vill utskottet också understryka att koncentrationsutvecklingen otvivelaktigt måste bedömas på ett annat sätt i ett land som Sverige med liten hemmamarknad och omfattande utrikeshandel än i de stora länder som erbjuder exempel på möjligheter för samhället att ingripa i företagsstrukturen med tvångsåtgärder. Särskilt bör erinras om vilken betydelse importen – både den som verkligen kommer till stånd och den potentiella – kan ha för att begränsa verkningarna av företagskoncentrationen inom Sverige.

Vad beträffar de övriga slag av förändringar i konkurrensbegränsningslagstiftningen som berörs i motionerna vill utskottet först framhålla att en mera allmän övergång till förbudsprincipen torde medföra gränsdragningsproblem m. m. som inte uppkommer med nuvarande system. Såsom framgår av den redogörelse som lämnats ovan har för övrigt förbudsprincipen i de länder där den tillämpas kommit att väsentligt modifieras genom dispensmöjligheter etc., så att skillnaden i förhållande till missbruksprincipen i hög grad har reducerats. Eftersom inga förhandlingar enligt konkurrensbegränsningslagen sedan år 1966 har blivit resultatlösa synes det inte finnas grund för att hävda att lagen behöver utformas annorlunda för att dess nuvarande syften skall kunna uppnås. I händelse av att förhandlingar inför marknadsdomstolen inte leder till resultat skall domstolen, om saken bedöms ha större vikt, anmäla det inträffade till Kungl. Maj:t, som då kan överväga lämpliga åtgärder exempelvis i form av skärpt lagstiftning, i likhet med vad som förekom år 1966. Även i övrigt kan givetvis de behöriga myndigheterna föreslå lagändringar som de finner erforderliga. I vad gäller bevisbördan i ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen har näringsfrihetsombudsmannen för utskottet uppgivit att nuvarande ordning enligt hans mening fungerar väl.

Åberopande vad här anförts hemställer utskottet
att riksdagen avslår

1. motionen 1973:1470 såvitt den gäller översyn av konkurrensbegränsningslagstiftningen (punkten B 3),
2. motionen 1973:1483.

Stockholm den 24 april 1973

På näringsutskottets vägnar
INGVAR SVANBERG

Närvarande: herrar Svanberg (s), Regnéll (m), Börjesson i Glömminge (c), Bengtsson i Landskrona (s), Andersson i Örebro (fp), Haglund (s), Andersson i Storfors (s), Gustafsson i Byske (c), Rask (s), Wirtén (fp), Blomkvist (s), Wååg (s), Hovhanimar (m), Svensson i Malmö (vpk) och fru Hambræus (c).

Reservation

av herrar Andersson i Örebro (fp) och Wirtén (fp), som anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Näringslivet kännetecknas — — — (= utskottet) — — — på vederbörande företag.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att den svenska konkurrensbegränsningslagstiftningen behöver skärpas. Som det nu är fortlöper utvecklingen mot ökad företagskoncentration med enföretags- eller fåtalsdominans inom väsentliga branscher utan att hämmas av denna lagstiftning. Andra länder kan uppvisa exempel på motsvarande lagar som möjliggör betydligt mera kraftfulla reaktioner från samhällets sida till förmån för en bibehållen konkurrens. De företagssammanslagningar etc. som har övervägande positiva verkningar skall givetvis inte hindras. En fortsatt monopolisering av det svenska näringslivet måste emellertid förebyggas, och det skulle också vara av värde om samhället förfogade över medel varigenom bestående monopol kunde upplösas. Konkurrensbegränsningslagstiftningen bör följaktligen revideras så att den blir ett mera tjänligt instrument för sitt allmänna syfte. Det saknas anledning att nu ta närmare ställning till vilka ändringar som det kan vara lämpligt att genomföra. Vid den översyn som bör komma till stånd bör emellertid prövas möjligheten att mera konsekvent basera lagstiftningen på förbudsprincipen och att efter brittiskt mönster tillämpa omvänd bevisbörda vid behandlingen av ärenden rörande påstådd skadlig konkurrensbegränsning.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till motionen 1973:1470 punkten B 3 och i anledning av motionen 1973:1483 hos Kungl. Maj:t hemställer om översyn av konkurrensbegränsningslagstiftningen enligt vad utskottet anfört.