

Motion till riksdagen

1988/89:N268

av Oskar Lindkvist m.fl. (s)

Kooperativa organisationers näringsrättsliga särart

I motion 1986/87:N391 av Oskar Lindkvist m.fl. yrkades att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att överväganden bör göras så att medlemmarnas inflytande i kooperativa organ stärks samt att åtgärder bör vidtas för att stärka Kooperationens särart i ekonomiska angelägenheter.

Till stöd för yrkandena anfördes i motionen i korthet bl.a. att en kooperativ organisation, som bedriver företagsliknande verksamhet, inte är näringsidkare i traditionell mening. Det kooperativa företaget måste i stället betraktas som en del i en folkrörelse, vars verksamhet är baserad på att tjäna medlemmarnas intresse och nytta. Motionärerna vänder sig mot synsättet att en kooperativ organisation kan utgöra en konkurrensbegränsande faktor. Inom Kooperationen är det medlemmarna som fattar besluten och tar ansvaret för sina beslut.

Kooperationsutredningen

I sitt betänkande NU 1987/88:2 över ovannämnda motion anförde näringsutskottet bl.a. följande.

I både konsument- och lantbrukskooperationen fanns, enligt Kooperationsutredningen (SOU 1981:60), övergripande mål av ekonomisk, social och demokratisk natur som inte, eller endast delvis, tillgodosågs genom en marknadsekonomi av gängse slag. Samhällets regler för kooperativ verksamhet bör bygga på självhjälp och samverkan i demokratiska former i stället för kapitalassociation och marknadsekonomi. Associationsrätten, den ekonomiska lagstiftningen och övriga institutionella förhållanden som reglerar den kooperativa verksamheten bör därför anpassas till dessa krav.

I den i anledning av betänkandet framlagda propositionen 1983/84:84 om Kooperationens kapitalförsörjning m.m. anfördes allmänt att samhällets uppgift borde vara att skapa sådana villkor för kooperativ verksamhet att denna blir ett reellt alternativ. De kooperativa föreningarna borde så långt möjligt ges i jämförelse med andra företagsformer likvärdiga villkor. I de hänseenden Kooperationens marknadsdominans är framträdande gäller för Kooperationen konkurrenslagstiftning och annan ekonomisk lagstiftning liksom för näringslivet i övrigt, men att det så vitt rör Kooperationen finns anledning att förutsätta att medlemmarnas krav och intressen utgör en tillkommande korrektionsfaktor.

Genom tilläggsdirektiv utredde Kooperationsutredningen också vissa federativa samverkansformer inom Kooperation, kooperativa föreningar

(SOU 1984:9). I betänkandet underströks att varje förening, oavsett vilket led den ingår i, är en självständig juridisk och ekonomisk enhet. Några koncernförhållanden mellan föreningarna föreligger inte. En lagligt reglerad form för samverkan mellan kooperativa föreningar skulle underlätta lösningen av viss ifrågasatt skadlig konkurrensbegränsning. En avtalsmässig reglering av vissa samverkansåtgärder inom Kooperationen riskerade nämligen att bli bedömd som skadlig, medan detta i regel inte gällde fall av liknande samverkan inom en koncern. Utredningen avstod från att framlägga förslag i frågan. Man underströk dock, att friheten att i de kooperativa organisationerna själva välja samverkansformer inte får rubbas genom nya regler, i exempelvis konkurrenslagstiftningen eller annan lagstiftning, som ensidigt försämrar Kooperationens villkor.

Folkrörelseutredningen

1986 tillkallades en särskild utredare – 1986 års folkrörelseutredning – med uppdrag att föreslå åtgärder med syfte att ge ett ökat ansvar åt folkrörelser, föreningar och kooperativ i offentlig verksamhet. I betänkandet (SOU 1987:33–35) "Ju mer vi är tillsammans" har utredningen lagt fram förslag om viss översyn av näringsfrihetslagstiftningen. Utredningen anser att det finns rättsregler som kommer i konflikt med den positiva inställning samhället har till föreningsliv och Kooperation i andra sammanhang. Dessa regler har, menar utredningen, kommit att användas i sammanhang där marknadsekonomins regler inte är tillämpliga. Utredningen anser det klart otillfredsställande att statliga kontrollorgan, som har till uppgift att bevaka de privata företag som opererar inom marknadsekonomin, blandar sig i angelägenheter som hör till den kommunala självstyrelsen eller bara berör medlemmar i föreningar, oavsett om de är ideella eller ekonomiska. Utredningen anser att det är angeläget att Kooperationens särart uppmärksammas när näringsfrihetslagstiftningen och tillämpningen av den kolliderar med medlemmarnas intressen i angelägenheter internt för föreningen.

Folkrörelseutredningen föreslog att en översyn av näringsidkarbegreppet i konkurrenslagen skulle göras. Som utgångspunkt borde stå att kommuner och föreningar skall särbehandlas när deras befattning med näringsutövning inte är operationer på en öppen marknad i marknadsekonomisk mening. Också NO:s instruktion borde ses över i syfte att förhindra ingripanden av det slag utredningen vänder sig mot.

Vid remissbehandlingen av utredningen var den övervägande delen av de instanser som behandlade frågan positiva till förslagen.

Näringsutskottet

Utskottet anförde i anledning av ovannämnda motion bl.a. att kooperativa föreningar i sitt uppträdande på marknaden är underkastade samma regler som andra näringsidkare men att konkurrensbegränsningar inte ger grund för ingripanden enligt konkurrenslagen med mindre än att det föreligger s.k. skadlig verkan. NO och marknadsdomstolen har vid tillämpningen av konkurrenslagen på samverkan inom Kooperationen att ta hänsyn till värdet från allmän synpunkt av sådan samverkan. Särskilt i fall då Kooperationen

har tilldelats särskilda uppgifter inom ett samhällsområde har kooperativ samverkan med inslag av konkurrensbegränsning ansetts godtagbar.

Utskottet ansåg i likhet med motionärerna att "det kan finnas fall då ingripanden mot kooperativ samverkan med stöd av bl. a. konkurrenslagstiftningen försvårar uppfyllelsen av viktiga samhällsmål. Särskilt då det gäller regleringen av förhållanden inom en kooperativ rörelse bör enligt utskottets mening en särställning för Kooperationen i marknadsrättsligt hänseende kunna övervägas."

Utskottet anförde avslutningsvis att folkrörelseutredningens betänkande var föremål för beredning inom regeringskansliet och att utskottet "förutsätter att den principfråga som tas upp i motionen därigenom kommer att få en allsidig belysning. Enligt utskottets mening bör därför riksdagen avvakta med att ta initiativ i frågan." Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan att avslå motionen.

Så vitt vi kunnat konstatera, har den principfråga om konkurrens- och näringsfrihetslagstiftningens tillämpning i kooperativa sammanhang, som väckts i bl. a. ovannämnda motion och i folkrörelseutredningen, ännu inte beretts i regeringskansliet, än mindre getts någon lösning. Myndigheter och jurisprudenten drar i avsaknad av riktlinjer från lagstiftaren privat och kooperativ verksamhet över en kam. Därför har samverkansformen i många fall kommit att motverkas i stället för att främjas. Kooperativa organisationer betecknas som näringsidkare i förhållande till sina egna medlemmar eller till andra organisatoriska led i en federation. Man kallar medlemmarna för konsumenter eller t.o.m. kunder, när medlemmarna i själva verket är ägare till sin egen organisation. NO-instruktionen ger enligt vår uppfattning inte tillräckliga möjligheter för NO att ta särskild hänsyn till sociala mål i verksamheten eller eljest till en demokratisk uppbyggnad och demokratiska beslutsformer. Det blir därför ofta en kollision mellan den formella konkurrensrätten och den praktiska föreningsrätten.

I bl. a. direktiven till folkrörelseutredningen gavs regeringens positiva inställning till föreningsliv och Kooperation konkret uttryck. Regeringen fann det mycket värdefullt med en ökad brukarmedverkan inom ideella och ekonomiska föreningar i samhälleliga, inte minst sociala angelägenheter. En ökad brukarmedverkan innebär en viktig förnyelse av den offentliga sektorn och ett tillskott till medborgarnas frihet att välja mellan ett utbud av olika nyttigheter. Samma uppfattning har kommit till uttryck i årets budgetproposition och finansplan.

Det är stötande att en ökad brukarmedverkan genom medverkan av ekonomiska föreningar i samhälleliga angelägenheter skall behöva komma i konflikt med marknadsrättsliga regler till skyld för konsument- eller allmänintresset. Tvärtom torde oftast brukarintresset (medlemsintresset) sammanfalla med allmänintresset. På samma sätt framstår det som svårbegripligt att t.ex. NO kan pröva föreningsinterna ärenden, som grundar sig på demokratisk ordning, t.o.m. enhälligt, fattade beslut och trots att föreningens så att säga interna rättsmedel inte uttömts eller ens kommit till användning genom att yrkande om ändring av föreningsbeslutet i fråga framställts, t.ex. genom motion till föreningens organ. Den interna för-

eningsprocessen för ändring av beslut borde enligt vår mening kunna betraktas som en tillkommande korrektionsfaktor.

Mot. 1988/89
N268

Enligt vår mening bör den i budgetpropositionen aviserade utredningen om konkurrens- och marknadsföringslagstiftning utreda konkurrens- och näringsfrihetsrättens tillämpning i kooperativa sammanhang. Utgångspunkterna bör därvid vara att privat, offentlig och kooperativ verksamhet ges likvärdiga villkor men att när fråga är om en kooperativ organisations företagsinterna aktiviteter och angelägenheter, som inte riktas gentemot tredje man eller eljest inte utföres som operationer på en öppen marknad, näringsidkarebegreppets tillämpning begränsas.

Hemställan

Med hänvisning till det ovan anförda hemställs

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att åtgärder på basis av folkrörelseutredningens förslag snarast vidtages för att beakta Kooperationens särart i lagstiftningen i de avseenden och med den innebörd som framgår av motionen.

Stockholm den 23 januari 1989

Oskar Lindkvist (s)

Lars Svensson (s)

Sylvia Pettersson (s)

Nils T Svensson (s)

Björn Ericson (s)

