

## Kartellproblemet i Sverige<sup>1)</sup>

Av Jan Wallander

Liksom i många andra länder diskuterades frågan om karteller ganska livligt i Sverige under 1920-talet. Diskussionen ledde också till lagstiftning på området. Denna lagstiftning, som gav myndigheterna möjligheter att göra undersökningar av förhållandena inom olika branscher kom i det stora hela att sakna praktisk betydelse. Den tillämpades endast i ett fåtal fall, varvid utredningarna inte ledde till några åtgärder.

I samband med 1930-talets depression ökade kartellernas antal starkt. Medvetandet om dessa förhållanden gjorde, att man 1936 tillsatte en kommitté, de s. k. Näringsorganisationssakkunniga, under ordförandeskap av professor Bertil Ohlin, för att »verkställa utredning angående utbredningen inom näringslivet av organiserad samverkan mellan företagarna, angående den pris-, produktions- och distributionspolitik som kommit till stånd på grund av dylik samverkan«. Fyra år senare publicerade denna kommitté en mycket omfattande utredning angående »organiserad samverkan inom svenskt näringsliv« (SOU 1940:35). I denna utredning konstaterade man, att omkring 23 % av den totala avsaluproduktionen på hemmamarknaden var bunden av avtal. Medräknade man ensamföretag, så kom man upp till 39 %. Särskilt kartellbundna var jord- och stenindustrin, den elektriska industrin samt gruvor, järn-, stål- och metallverk.

På grund av krigsutbrottet ändrades i hög grad förutsättningarna för kommitténs arbete, och det blev svårt för den att framlägga några praktiska förslag till åtgärder mot de missförhållanden som man ansett sig kunna konstatera. Man inskränkte sig därför till att dra upp vissa allmänna riktlinjer och föreslog bl. a. en registrering av karteller.

---

<sup>1)</sup> Artiklen er udarbejdet på redaktionens opfordring med det formål at give en orientering om den livlige diskussion, der i den senere tid i Sverige er ført og føres om kartelproblemet. Forfatteren, fil. dr. Jan Wallander, er direktør for *Studieforbundet Näringsliv och Samhälle* og er medforfatter til den i artiklen omtalte bog »Konkurrens eller Samverkan«. (Red.s anm.).

## Kartellproblemet i Sverige<sup>1)</sup>

Av Jan Wallander

Liksom i många andra länder diskuterades frågan om karteller ganska livligt i Sverige under 1920-talet. Diskussionen ledde också till lagstiftning på området. Denna lagstiftning, som gav myndigheterna möjligheter att göra undersökningar av förhållandena inom olika branscher kom i det stora hela att sakna praktisk betydelse. Den tillämpades endast i ett fåtal fall, varvid utredningarna inte ledde till några åtgärder.

I samband med 1930-talets depression ökade kartellernas antal starkt. Medvetandet om dessa förhållanden gjorde, att man 1936 tillsatte en kommitté, de s. k. Näringsorganisationssakkunniga, under ordförandeskap av professor Bertil Ohlin, för att »verkställa utredning angående utbredningen inom näringslivet av organiserad samverkan mellan företagarna, angående den pris-, produktions- och distributionspolitik som kommit till stånd på grund av dylik samverkan». Fyra år senare publicerade denna kommitté en mycket omfattande utredning angående »organiserad samverkan inom svenskt näringsliv» (SOU 1940:35). I denna utredning konstaterade man, att omkring 23 % av den totala avsaluproduktionen på hemmamarknaden var bunden av avtal. Medräknade man ensamföretag, så kom man upp till 39 %. Särskilt kartellbundna var jord- och stenindustrin, den elektriska industrin samt gruvor, järn-, stål- och metallverk.

På grund av krigsutbrottet ändrades i hög grad förutsättningarna för kommitténs arbete, och det blev svårt för den att framlägga några praktiska förslag till åtgärder mot de missförhållanden som man ansett sig kunna konstatera. Man inskränkte sig därför till att dra upp vissa allmänna riktlinjer och föreslog bl. a. en registrering av karteller.

---

<sup>1)</sup> Artiklen er udarbejdet på redaktionens opfordring med det formål at give en orientering om den livlige diskussion, der i den senere tid i Sverige er ført og føres om kartelproblemet. Forfatteren, fil. dr. Jan Wallander, er direktør for *Studieforbundet Näringsliv och Samhälle* og er medforfatter til den i artiklen omtalte bog »Konkurrens eller Samverkan». (Red.s anm.).

Efter kriget togs tanken upp av den s. k. efterkrigsplaneringskommissionen, som framlade förslag till lag om obligatorisk registrering av karteller. Detta förslag vann stöd inom samtliga politiska partier, och registreringen kom i gång på allvar under 1947. Registreringen sker på uppmaning av den övervakande myndigheten, som systematiskt går igenom bransch efter bransch och uppmanar företagen där att komma in med sina avtal. Tanken är vidare, att övervakningsmyndigheten, då den har anledning att tro, att det i ett visst fall förekommer skadliga konkurrensbegränsningar, skall göra en särskild undersökning om förhållandena i branschen. Sådana undersökningar har gjorts t. ex. beträffande jordbruksmaskiner, radiatorer och plan-glas. Registreringsorganet förfogar över en ganska begränsad personal, och man har därför ännu inte alls hunnit gå igenom alla branscher. I slutet av 1952 hade man emellertid i de branscher som då undersökts registrerat omkring 800 avtal. Det är dock så, att ett mycket stort antal avtal ännu inte har registrerats, av allt att döma flerdubbelt större än det man redan hunnit med.

Om man närmare studerar avtalen i kartellregistret, visar det sig, att den allra vanligaste typen är prisöverenskommelser. Det är emellertid påtagligt, att denna typ av avtal ofta kombineras med andra typer, så att man till slut i vissa fall har fått ett sammanhängande avtalskomplex. En sådan utveckling är ju också ganska naturlig. Man börjar väl ofta med en överenskommelse att hålla vissa priser, men då denna förr eller senare visar tendens att spricka, så tvingas man att bygga ut den med bestämmelser om kvotering, marknadsuppdelning, nyetableringskontroll, gemensamma anbud, gemensam försäljning osv. för att på så sätt kunna hålla ihop den ursprungliga överenskommelsen.

Samtidigt med att kartellregistreringen kom i gång, tillsattes en ny statlig kommitté, som fick i uppdrag att närmare utreda frågan om nyetableringskontroll<sup>1)</sup>. Denna utredning fick så småningom sina direktiv kompletterade, så att dess uppdrag slutligen omfattade hela kartellproblemet. Under hösten 1951 blev den färdig med sitt arbete och framlade ett betänkande, vilket innehöll ett förslag om en mycket ingripande lagstiftning mot samhällsskadliga konkurrensbegränsningar. Huvuddelen av texten upptogs emellertid av en mycket grundlig genomgång av de konkurrensbegränsningar man känner till i olika branscher och ett försök till värdering av deras verkan. I samband

1) De s. k. Nyetableringssakkunniga.

med och kring detta förslag har det i Sverige uppstått en mycket livlig debatt rörande hela kartellproblemet.

Utmärkande för denna utredning och för de utredningar och den diskussion som försiggått i Sverige på senare tid är, att man även inom socialdemokratien har haft en mycket positiv inställning till konkurrensen som sådan. Problemet har hela tiden lagts upp så, att det har gällt för samhället att se till, att det inte förekommer några skadliga konkurrensbegränsningar. Däremot har man haft mycket litet av den typ av diskussion som nu pågår med sådan livlighet i Norge, där man mot konkurrensen ställer den planerade och reglerade ekonomin och ifrågasätter, om inte denna är ett ekonomiskt system som är överlägset konkurrenssystemet. En sådan uppfattning innebär ju å andra sidan, att man betraktar kartellerna med en viss välvilja och kanske uppmuntrar dem, då de ju är ett uttryck för tilltron till möjligheterna att planmässigt reglera det ekonomiska livet. De är ju också ett lämpligt redskap för en statlig planering av den ekonomiska verksamheten. Det är egentligen endast på ett stort område av det ekonomiska livet i Sverige, där man medvetet har genomfört och enats om en sådan planering, och det är beträffande jordbruket. Detta har också lett till att man på detta område har fått en mängd mer eller mindre officiella karteller, vilka omsätter i praktiken statsmakternas jordbrukspolitiska intentioner.

Att man från socialdemokratiskt håll har intagit en så positiv hållning till den fria konkurrensen torde dels bero på inflytandet från Gunnar Myrdal och hans lärjunge Richard Sterner<sup>1)</sup>, vilka tagit djupa intryck av förhållandena i Amerika, dels på den starkt konkurrensvänliga inställning som Kooperationen har i Sverige. Det är uppenbart, att en grundsyn av detta slag kan vara svår att förena med en mera rättrogen socialistisk uppfattning om ekonomiska förhållanden. Det är möjligt, att det är detta som gör att man i Nyetableringssakkunnigas betänkande i mindre utsträckning uppehåller sig vid konkurrensens fördelar än vid konkurrensbegränsningens nackdelar. Detta har medfört en viss snedvridning av analysen i betänkandet. Genom att man där hela tiden enbart diskuterar, om en viss konkurrensbegränsning skall betraktas som samhällsskadlig eller inte, så kommer man i själva verket att endast belysa ena halvan av problemet. För att man skall kunna bilda sig en riktig uppfattning om verkningarna av en viss konkurrensbegränsning måste man ställa de nack-

1) De sakkunnigas ordförande.

delar respektive fördelar, som konkurrensbegränsningen har, mot de nackdelar eller fördelar, som man skulle få, om man inte hade någon konkurrensbegränsning, dvs. om man hade fri konkurrens.

Nyetableringssakkunnigas betänkande har otvivelaktigt kraftigt bidragit till att diskussionen i Sverige på detta område kommit ett väsentligt stycke längre. Man har allmänt kommit ifrån mer primitiva uppfattningar och fått klart för sig att de som sluter kartellavtal ofta eller i stor utsträckning torde vara uppriktigt besjälade av tanken, att de gagnar samhällets intressen. Intresset har förskjutits från de fall då karteller lett till att företagen gjort anmärkningsvärda vinster, eftersom detta inte visat sig vara särskilt typiskt för kartellbundna företag, och letts över till problemets kostnadssida. Man har kommit underfund med, att det farliga med karteller inte är vad de gör, utan vad de inte gör, dvs. att kartellen blir ett skydd, som gör det möjligt för företagen att försumma rationalisering och upprätthålla produktionen vid oekonomiska anläggningar och dylikt. Som det farliga med kartellföretag framstår då inte att de skulle ta för höga priser, utan att deras kostnader är för höga. Detta betyder, att intresset mera inriktas på de dynamiska än på de statiska problemen. Det är först när man ser förhållandena på lång sikt, som de ur denna synpunkt verkligt väsentliga verkningarna framträder.

Nyetableringssakkunnigas lagförslag innebär, att man skall skapa ett administrativt organ, som när det anser att en viss konkurrensbegränsning medför samhällsskadliga verkningar, eller att det är fara för att sådana verkningar skall uppstå, har möjlighet att ålägga parterna att upphäva sitt avtal eller i vissa fall att förelägga dem att uppträda på ett visst bestämt sätt, sätta vissa priser osv. Det viktigaste kriteriet på samhällsskadliga verkningar är, att konkurrensbegränsningen föranleder »höga priser i förhållande till de verkliga kostnaderna, eller att väsentlig fara för att kostnadsänkning förhindras eller försvåras föreligger, eller att kostnadsökning uppstår, eller att eljest teknisk och ekonomisk utveckling hämmas.» Man skall alltså inom detta organ, den s. k. Näringsfrihetsnämnden, ta upp det ena avtalet efter det andra, och olika parter skall få tillfälle att framföra sina synpunkter. Nämnden skall därefter fatta sitt avgörande på grundval av sina mycket allmänna direktiv.

Det är uppenbart att det i praktiken måste bli mycket svårt för nämnden att avgöra, om man verkligen skall anse, att det i ett visst fall föreligger samhällsskadlig verkan eller inte. Man har därför i lagstiftningsförslaget närmare preciserat vissa typer av avtal, som skall anseas som samhällsskadliga i den mån det inte finns skäl att anse

att så inte är fallet. Denna uppräknig har gjorts mycket omfattande och innefattar praktiskt taget alla viktigare typer av kartellavtal. Alla dessa kan alltså i praktiken beräknas bli betraktade som samhällsskadliga, eftersom det torde vara mycket svårt att bevisa att de inte är det.

Bakom nyetableringssakkunnigas förslag stod den socialdemokratiska kommittémajoriteten, medan huvudparten av näringslivets representanter hade reserverat sig. Deras reservation gick i stort sett ut på att man av flera skäl ännu inte var mogen för en lagstiftning. »Tillräckligt grundliga utredningar hade inte gjorts. Den föreslagna lagstiftningen uppfyllde inte de krav på rättssäkerhet och likhet inför lagen, som man borde ställa. Det hade varit bättre om lagstiftningen tagit sikte på de verkligt allvarliga fallen av missbruk och inte genom vaga formuleringar sökt täcka så många fall som möjligt.« Av stor betydelse för reservanternas inställning var också den självsanering som pågick inom näringslivet. På våren 1950 hade nämligen inom Sveriges Industriförbund tillsatts en kommitté, som hade till uppgift att försöka förmå de företag som var medlemmar av karteller att säga upp dessa överenskommelser. Som ett resultat av bl. a. denna kommittés arbete — som bedrivs mycket energiskt — hade också ett icke ringa antal av de registrerade kartellerna blivit upplösta. För närvarande torde sålunda 33 % av de registrerade avtalen inte längre vara i kraft.

Ungefär samtidigt med att nyetableringssakkunniga framlade sitt betänkande publicerade Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, som är en fristående forskningsorganisation, en skrift<sup>1)</sup> om kartellproblemen med titeln »Konkurrens eller Samverkan«. Skriften hade författats av sex yngre ekonomer. Dessa kom till i viss mån andra slutsatser än vare sig nyetableringssakkunnigas majoritet eller minoritet.

I boken ägnade man stort utrymme åt en allmän, mera teoretisk analys av konkurrensens och konkurrensbegränsningarnas verkningar och de krav som man har anledning att ställa på den ekonomiska verksamheten — kraven på trygghet, rättvis inkomstfördelning, effektivitet och frihet. Man ville härigenom försöka klara ut vissa grundläggande begrepp och analysmetoder för att därigenom möjliggöra en mera saklig diskussion av de invecklade problemen. På grundval av sin analys kom man därefter till den slutsatsen, att mycket talade för att man övervägde att införa en lagstiftning mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning.

<sup>1)</sup> Konkurrens eller Samverkan. Utgivet av Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm 1950.

Man kunde inte komma ifrån, att konkurrensbegränsningarna har en betydande omfattning i Sverige, och man hade svårt att tro, att man enbart genom s. k. självsanering skulle kunna lösa problemen, hur värdefull denna verksamhet än ur många synpunkter var. Det är orimligt att begära av företagen, att de skall konkurrera endast därför att detta betraktas som samhällsnyttigt. Det måste därför vara mycket svårt att på frivillighetens väg upplösa karteller, som ur företagens synpunkt ter sig uppenbart fördelaktiga. Man kunde inte heller bortse ifrån, att konjunkturen för upplösning av karteller under den senare tiden varit mycket gynnsam. Under tider av god sysselsättning och stark prisstegring måste uppenbarligen ett stort antal karteller vara av synnerligen ringa intresse för företagen. Det enda motivet för dessa att fortfarande hålla fast vid dem måste under en sådan situation vara, att »de kan vara bra att ha, när det en gång blir sämre tider«.

Enbart genom att lagstifta skapar man emellertid ingen konkurrens. Man bara förbjuder konkurrensbegränsningar. Det verkligt betydelsefulla i detta sammanhang var därför enligt gruppens mening att skapa sådana förhållanden för näringslivets arbete, att företagen stimuleras att konkurrera. Det är för närvarande så i Sverige, att statsmakterna på en hel del punkter, kanske ofta omedvetet, vidtar åtgärder som direkt hämmar konkurrensen. Särskilt konkurrens-hämmande har otvivelaktigt priskontrollen varit. Av om möjligt ännu större betydelse vore emellertid att få s. k. samhällsekonomisk balans. Har man inte sådan balans utan i stället ett inflationsläge, befinner man sig nämligen i en situation, där det i själva verket förefaller mycket tveksamt, om konkurrensen mellan företagen verkligen leder till positiva verkningar. Konkurrensen kommer nämligen då inte att fungera på vanligt sätt. Företagen kommer inte att konkurrera med varandra genom att försöka sänka sina priser och produktionskostnader, utan konkurrensen dem emellan kommer i stället att gälla produktionsfaktorerna — arbetskraft, råvaror och utrustning. Så länge den totala efterfrågan är större än det totala utbudet på varor och tjänster, kommer priserna att visa en stigande tendens. I en sådan situation torde det i själva verket vara mera fördelaktigt med karteller, eftersom dessa under sådana omständigheter har en viss tendens att hålla nere priserna, då deras prissättning bl. a. av psykologiska skäl blir jämförelsevis stel och trögrörlig.

Forskargruppen ansåg vidare, att man inte borde införa en lagstiftning av den typ som nyetableringsakkunniga föreslagit. Man hävdade,

att det inte finns någon möjlighet att genom en skälighetsprövning avgöra, ifall priserna t. ex. är »höga i förhållande till de verkliga kostnaderna«. Kanske kan man ena sig om, när man skall betrakta vinstmarginalen som »för hög«, även om också det måste vara ett mycket svårt problem, där man blir tvungen ta hänsyn till riskerna i det särskilda fallet, bedömda med tanke på nuvarande och framtida förhållanden. Det väsentliga är ju emellertid inte om priserna är höga, utan om kostnaderna är det. Om en stark kartell har fungerat under en lång tid, hur skall man då i fullständig avsaknad av jämförelseobjekt kunna avgöra, om de deltagande företagens kostnader är för »höga«. Visserligen kan man, som i de sakkunnigas förslag, undvika denna svårighet genom att utan vidare fastslå att en hel del typer av avtal skall betraktas som samhällsskadliga, men under sådana förhållanden blir ju hela skälighetsprövningen en chimär. Gruppen kom därför till den slutsatsen, att man i stället borde använda sig av generella lagregler, dvs. det borde från början klart fastslås, att vissa bestämda typer av avtal var att betrakta såsom samhällsskadliga. Tillämpningen av lagen borde sedan anförtros åt en domstol, som endast hade att avgöra, i vad mån ett sådant avtal verkligen förelåg eller inte. Man borde vidare endast ingripa på ett relativt begränsat område. Man tänkte sig därvid, att ingripande i första hand skulle ske mot s. k. vertikala avtal, dvs. avtal mellan olika led i distributionskedjan, mellan producenter och grossister, mellan grossister och detaljister eller dylikt. Genom sådana avtal har man nämligen väsentligt större möjligheter att inskränka konkurrensen än genom de horisontella, och såvitt gruppen kunde se var det beträffande dessa avtal mycket svårt att påvisa några egentliga samhällsekonomiska fördelar.

Nyetableringssakkunnigas förslag sändes på vanligt sätt på remiss till olika myndigheter och organisationer. Som man kunde vänta sig, ställde sig näringslivets organisationer i stort sett avvisande till det framställda förslaget. Anmärkningsvärt var emellertid att mottagandet även på andra håll var påfallande svalt. Sålunda riktade hovrätterna mycket allvarlig kritik mot den juridiska utformningen av förslaget. Flera remissorgan ansåg vidare, att om man skall införa en lagstiftning, så bör man försöka åstadkomma en sådan med preciserade, klara regler, medan en skälighetsprövning är olämplig. Det är för närvarande inte klart, vilken hållning man inom regeringen kommer att inta till de sakkunnigas förslag. Man har emellertid signalerat att en proposition kan väntas till våren, och att man är beredd att göra vissa kompromisser.



Ett resultat av den livliga diskussionen i kartellfrågan har emellertid varit, att man inom näringslivet mer och mer fått upp ögonen för vilket väsentligt problem det här gäller. Man har blivit medveten om att kartellproblemet inte är någonting som man längre kan skjuta ifrån sig. Man måste helt enkelt ta bestämd ställning till det på det ena eller andra sättet. Det är också påtagligt, att man inom näringslivet har blivit mer och mer medveten om att många av de avtal som man ingått kanske inte är så fördelaktiga för de deltagande företagen, som man tidigare föreställt sig. Det är sålunda påfallande, att bruttoprissystemet, som i Sverige är en konkurrensbegränsning som har utomordentligt stor omfattning och betydelse, under senare tid allt mera kommit att uppluckras.

Vid de stora intresseorganisationernas sammankomster har under senare tid föredrag och diskussioner om kartellfrågan mycket ofta stått på dagordningen. För att ge en konkret bild av vilka tankar som därvid framförts skall jag be att som avslutning få citera några budord för köpmän, som professor Ulf af Trolle — medlem av den ovan nämnda forskargruppen — framförde vid Sveriges Köpmannaförbunds senaste kongress:

1. Du skall inte bekänna Din tro på den fria konkurrensen och samtidigt tala om att Din egen bransch är ett undantag — för det är den inte, och det är ingen som tror Dig.
2. Du skall komma ihåg, att det finns knappast ett enda av alla de argument, som bruka framföras för konkurrensbegränsningar som inte är ett ännu starkare argument för socialisering.
3. Du skall inte tro, att det går att blanda fri konkurrens och konkurrensbegränsningar i vilka proportioner som helst och ändå bibehålla det privata företagandet — ett privat företagande kan i längden endast grundas på i huvudsak obunden konkurrens.
4. Du skall vara på det klara med att när Du ivrar för skäliga bundna priser, begär Du också automatiskt att få Din prissättning under samhällskontroll — för det är endast då, som de bundna priserna kunna bli skäliga.
5. Du skall icke försöka hävda att den statliga maximipriskontrollen är prishöjande samtidigt som Du hävdar, att den privata minimipriskontrollen är prissänkande. Försök gärna med det ena eller det andra — men försöker Du med båda delarna då är det ingen som tror Dig.
6. Du kan som företagare begära trygghet mot förluster av samhället — men då kan Du inte samtidigt begära att få göra företagsvinster