

KONKURRENCEBEGRÆNSNING OG MONOPOLKONTROL¹⁾

AF H. WINDING PEDERSEN

I.

I november 1952 blev trustkommissionen anmodet om i løbet af kort tid at fremkomme med en redegørelse, der kunne danne grundlag for udarbejdelsen af en permanent prisaftalelov. Kommissionen afgav i juli 1953 en betænkning med en række forslag, der var enstemmigt tiltrådt af kommissionens medlemmer. Denne betænkning danner udgangspunktet for aftenens foredrag, men dets indhold står i øvrigt for foredragsholderens egen regning.

Trustkommissionens betænkning²⁾ har været forelagt erhvervenes og forbrugernes organisationer, og deres udtalelser er netop i den sidste tid blevet afgivet til handelsministeriet og offentliggjort. De fleste indeholder det forbehold, at man ikke endnu har kunnet tage standpunkt til alle detaljer, men man må vel gå ud fra, at organisationerne i hvert fald har omtalt de spørgsmål, som for dem er de vigtigste.

Udtalelserne er, som det kunne ventes, af noget vekslende indhold. Yderpunkterne kan vist siges at være repræsenteret af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, som på forskellige områder ønsker mere vidtgående forholdsregler end kommissionen, og Håndværksrådet, efter hvis opfattelse priskontrolrådet i fremtiden kun skal have kontrollerende og registrerende opgaver, men ikke nogen udøvende beføjelser.

Da Håndværksrådet vel herefter må være modstander af de allerfleste af kommissionens forslag, er der ingen grund til at gentage navnet på denne organisation, når der i det følgende gøres rede for de forskellige erhvervsorganisationers stilling til kommissionens enkelte forslag. Heller ikke De samvirkende danske Landboforeninger og De samvirkende danske Husmandsforeninger vil blive nævnt. Den førstnævnte organisation har sluttet sig til Landbrugsrådets tidligere afgivne udtalelse, og husmandsforeningerne

¹⁾ Efter notaterne til et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 17. november 1953.

²⁾ Konkurrencebegrænsning og monopol. Trustkommissionens betænkninger nr. 3. København 1953.

KONKURRENCEBEGRÆNSNING OG MONOPOLKONTROL¹⁾

AF H. WINDING PEDERSEN

I.

I november 1952 blev trustkommissionen anmodet om i løbet af kort tid at fremkomme med en redegørelse, der kunne danne grundlag for udarbejdelsen af en permanent prisaftalelov. Kommissionen afgav i juli 1953 en betænkning med en række forslag, der var enstemmigt tiltrådt af kommissionens medlemmer. Denne betænkning danner udgangspunktet for aftenens foredrag, men dets indhold står i øvrigt for foredragsholderens egen regning.

Trustkommissionens betænkning²⁾ har været forelagt erhvervenes og forbrugernes organisationer, og deres udtalelser er netop i den sidste tid blevet afgivet til handelsministeriet og offentliggjort. De fleste indeholder det forbehold, at man ikke endnu har kunnet tage standpunkt til alle detaljer, men man må vel gå ud fra, at organisationerne i hvert fald har omtalt de spørgsmål, som for dem er de vigtigste.

Udtalelserne er, som det kunne ventes, af noget vekslende indhold. Yderpunkterne kan vist siges at være repræsenteret af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, som på forskellige områder ønsker mere vidtgående forholdsregler end kommissionen, og Håndværksrådet, efter hvis opfattelse priskontrolrådet i fremtiden kun skal have kontrollerende og registrerende opgaver, men ikke nogen udøvende beføjelser.

Da Håndværksrådet vel herefter må være modstander af de allerfleste af kommissionens forslag, er der ingen grund til at gentage navnet på denne organisation, når der i det følgende gøres rede for de forskellige erhvervsorganisationers stilling til kommissionens enkelte forslag. Heller ikke De samvirkende danske Landboforeninger og De samvirkende danske Husmandsforeninger vil blive nævnt. Den førstnævnte organisation har sluttet sig til Landbrugsrådets tidligere afgivne udtalelse, og husmandsforeningerne

¹⁾ Efter notaterne til et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 17. november 1953.

²⁾ Konkurrencebegrænsning og monopol. Trustkommissionens betænkninger nr. 3. København 1953.

har ikke ment at kunne tage standpunkt til de enkelte spørgsmål, så længe der endnu ikke foreligger noget lovforslag.

II.

Hovedprincipperne i den nugældende prisaftalelov er følgende: Det er tilladt at afslutte konkurrencebegrænsende aftaler og iværksætte andre former for monopolisering. Men de skal *anmeldes* til priskontrolrådet, som skal føre *tilsyn* med de monopolprægede erhvervsområder og *gribe ind*, når det må anses for påkrævet for at afværge urimelige priser eller forretningsbetingelser eller for at imødegå urimelige indskrænkninger i den frie erhvervsudøvelse. Indgrebene kan — såfremt det ønskede resultat ikke kan opnås ved forhandling alene — omfatte 1) hel eller delvis ophævelse af gældende aftaler o. lign., 2) prisregulering.

Trustkommissionen foreslår, at også den fremtidige monopollov som hovedregel skal hvile på disse principper. Medens prisaftaleloven af 1937 blev gennemført under stærke protester fra erhvervenes side, synes der nu efter organisationernes udtalelser at dømme at være tilslutning til dette forslag fra næsten alle sider, *for så vidt angår* de erhvervsområder, hvor der foreligger konkurrencebegrænsende *aftaler*, eller hvor markedet beherskes af *dominerende enkeltvirksomheder o. lign.*

Der er også almindelig tilslutning til de forudsætninger, kommissionen har opstillet vedrørende monopolkontrollens *målsætning*, specielt at hensynet til at opnå den størst mulige *effektivitet* ved varernes fremstilling og distribution skal stilles i første række.

På forskellige andre punkter har der derimod været delte meninger om kommissionens betænkning, og nogle af de omstridte spørgsmål skal tages op til drøftelse i det følgende.

III.

Det er almindeligt anerkendt, at konkurrencen kan begrænses ved hjælp af aftaler, eller at den kan være helt eller delvis ophævet, fordi markedet beherskes af en dominerende enkeltvirksomhed eller koncern. Men selv om udbudet kommer fra en flerhed af virksomheder, mellem hvilke der ikke er finansiell eller aftalemæssig forbindelse, behøver der ikke at herske aktiv konkurrence. Undertiden viser det sig, at hver af virksomhederne ser sin interesse i ikke at begynde på priskonkurrence, så længe ingen af de andre gør det. Når der således holdes en fælles front uden aftale, kan der fremkomme et lignende resultat, som hvis der var en aftale.

Med henblik på sådanne tilfælde, hvor konkurrencen er *neutraliseret*, har trustkommissionen foreslået, at priskontrolrådet under visse betingelser skal have adgang til at iværksætte *prisregulering*.

Landbrugsrådet, Andelsudvalget, Industrirådet og handelens organisationer har udtalt sig imod dette forslag. Det er bl. a. blevet anført, at man ved at optage en sådan beføjelse i en permanent monopollov ville bevare en lignende adgang til altomfattende prisregulering som den, der fandt sted i medfør af krigstidens prislove.

Men dels var prislovenes bestemmelser mere vidtgående formuleret, dels beroede deres omfattende anvendelse på de særlige konjunkturforhold. Under krigen og i de første efterkrigsår var princippet det, at der skulle gribes ind, hvis nettoavancen blev større end før krigen. Så længe der herskede almindelig vareknaphed og inflation, førte dette til en omfattende prisregulering, som atter er blevet afviklet i takt med forsyningsforholdenes normalisering.

Trustkommissionens forslag tager ikke sigte på virkningerne af almindelig vareknaphed, men på neutraliseret konkurrence under mere normale konjunkturforhold. Desuden skal der ikke iværksættes prisregulering i alle tilfælde, hvor der måtte blive konstateret neutraliseret konkurrence. I denne forbindelse skal det nævnes, at heller ikke nyoprettede *aftaler* efter kommissionens forslag automatisk skal medføre prisregulering. Betingelsen er i begge tilfælde den samme, nemlig at der skal foretages en særlig undersøgelse, og at man ved denne kommer til det resultat, at priserne må antages at medføre urimeligt høje fortjenester på længere sigt eller andre virkninger, som strider mod den gældende målsætning. Det er altså tanken, at neutraliseret konkurrence skal behandles parallelt med andre monopoltilfælde, og der skal ikke kunne gribes ind, blot fordi priserne stiger og medfører højere fortjeneste end herskende på en bestemt dato. —

Undertiden viser den neutraliserede konkurrence sig i den form, at konkurrencebegrænsende aftaler er blevet ophævet, uden at det har haft nogen videre virkning. Et sådant tilfælde er omtalt i trustkommissionens betænkning om kalkbranchen.¹⁾ De to virksomheder, der dominerer det sjællandske marked (uden for København), havde tidligere ved aftale delt markedet mellem sig, således at den ene virksomhed skulle sælge til det nordlige, den anden til det sydlige Sjælland. For nogle år siden ophørte aftalen, men hver af de to parter fortsatte i alt væsentligt med at holde sig til sit tidligere aftaleområde og forsøgte ikke at hverve kunder uden for dette.

Muligvis kan aktiv konkurrence — og især priskonkurrence — i sådanne tilfælde udvikle sig til en priskrig, der kan blive farlig for virksomhedernes økonomi. Men når konkurrencen er neutraliseret, afgiver den på den anden side ikke nogen garanti mod urimelige priser.

Eksempler på neutraliseret konkurrence er også at finde i trustkommissio-

¹⁾ Kalk-, kridt- og mørtelbranchen. Trustkommissionens betænkninger nr. 1. København 1951, side 21.

nens betænkning om kulbranchen¹⁾, og desuden har prisdirektoratet gjort en række erfaringer, bl. a. vedrørende den prisdannelsesform, der ofte kaldes *prisererskab*. Her er det en bestemt virksomhed, der går i spidsen, når priserne skal ændres. De øvrige følger efter på en sådan måde, at de forskellige virksomheders priser stort set bevæger sig op eller ned i trit med hinanden, og priskonkurrence undgås uden brug af aftaler.

Hvis der i een branche findes en prisaf tale, i en anden neutraliseret konkurrence, kan man ikke altid regne med, at det sidstnævnte område er det mindst monopolprægede. Forholdet kan være det, at der hersker en så ensartet vilje til at undgå priskonkurrence, at aftaler er overflødige. Baggrunden for kartelaftaler kan omvendt være, at der i branchen findes visse virksomheder, hvis konkurrence over for de øvrige kun kan holdes i tømme — og måske endda kun ufuldkomment — ved hjælp af bestemte aftaler, hvis overtrædelse er belagt med bøder eller andre sanktioner.

Hvis en monopollov ikke rummer nogen mulighed for indgreb over for neutraliseret konkurrence, må man være forberedt på, at nogle af de mest monopolprægede områder falder uden for loven — og desuden tilfælde, som i hvert fald har et lige så stærkt monopolpræg som det, der andetsteds skyldes aftaler o. lign. Endvidere vil mulighederne for at følge en rationel politik over for konkurrencebegrænsende *aftaler* på forskellig måde blive forringet. Under de angivne vilkår vil det offentliges regulering nemlig ikke kunne drives længere end til det punkt, hvor virksomhederne foretrækker at ophæve aftalerne og i stedet klare sig med forskellige former for neutraliseret konkurrence.

Det må derfor være et hovedpunkt i en effektiv monopollov, at der er adgang til at gribe ind over for neutraliseret konkurrence.

IV.

Et af trustkommissionens vigtigste forslag vedrører de såkaldte *brutto-priser*. Sådanne priser gælder navnlig for en lang række mærkevarer, men dog også for forskellige andre produkter. Ved bruttoprissystemet nøjes fabrikanter og importører ikke med at notere den nettopris, de selv skal have for varerne, men det bliver tillige fastlagt, hvor meget varen skal koste hos forhandlerne. De således bestemte engros- og detailpriser er undertiden kun *vejledende*, men i andre tilfælde er de *bindende* for forhandlerne, således at afvigelser fra de foreskrevne priser kan medføre sanktioner af forskellig art, f. eks. standsning af videre leverancer. Til tider etableres bruttopriserne ved *aftaler* mellem fabrikanterne (importørerne) og deres forhandlere, men meget ofte fastlægger fabrikanterne eller importørerne bruttoprisreglerne ved *ensidig bestemmelse*.

¹⁾ Kulbranchen. Trustkommissionens betænkninger nr. 2. København 1953. Kap. VII.

Bruttopriserne er undertiden kun *minimumspriser*, i andre tilfælde *faste priser*, som ikke må fraviges hverken opad eller nedad. Men selv i sidstnævnte tilfælde er det i almindelighed *undergrænsen*, der har de erhvervsdrivendes særlige interesse, og det er også den, man i ganske særlig grad må have opmærksomheden henvendt på, når det offentlige stilling til bruttopriserne er på tale.

Bruttoprissystemet medfører, at priserne i alt væsentligt bliver *ens hos alle forhandlere* uanset omkostningernes højde. Selv når man begrænser sig til at se på detailforretninger af sædvanlig type, er forhandlingsomkostningerne i almindelighed af vekslende højde alt efter beliggenheden, ledelsens effektivitet og andre faktorer, der øver indflydelse på husleje- og lønniveau, omsætning pr. beskæftiget person og lageromsætningshastighed. Men desuden er der specielle forretningstyper med særligt lave omkostningsprocenter, f. eks. selvbetjeningsbutikker. I en tid, hvor detailhandelens rationalisering er under stærk udvikling, bliver der naturligvis større forskel på de enkelte virksomheders omkostninger end ellers.

Når bruttoprissystemet gør priserne ens overalt, beskyttes de dyrt arbejdende forretninger i handelen mod priskonkurrence fra de virksomheder, der har lavere omkostninger. En anden side af samme sag er den, at besparelserne i de virksomheder, der har de laveste omkostninger, ikke kan komme forbrugerne til gode i form af lavere priser på de bruttoprisbundne varer. Hermed skal ikke være sagt, at det vil være rimeligt, at enhver rationaliseringsgevinst straks skal gives videre til forbrugerne fuldt ud. Men hvis priserne nedsættes noget, kan forbrugerne i hvert fald få del i besparelserne samtidig med, at den handlende ved de lavere priser kan skaffe sig større omsætning.

Når bruttoprissystemet gør priserne ensartede og priskonkurrencen således afskaffes, må konkurrencen i højere grad komme til at foregå ved hjælp af andre konkurrencemidler, f. eks. større udvalg, kreditgivning, udbringning af varerne og service af anden art. Alt dette kræver ekstra omkostninger. Til gengæld får forbrugerne naturligvis også visse fordele, men mange ville sikkert foretrække at undvære en del af den omtalte service, hvis priserne blev tilsvarende lavere. Detailhandelen giver forbrugerne den mest effektive betjening, hvis der er forskellige muligheder at vælge imellem: dels butikker, hvor der særlig lægges vægt på lave priser, dels forretninger, hvor der er større udvalg og mere service. Men bruttoprissystemet modvirker en sådan differentiering.

Trustkommissionen har foreslået, at bruttoprissystemer, hvorved der fastlægges en *bindende undergrænse* for forhandlernes priser — herunder *faste priser*, der jo også sætter en grænse nedad — *på forhånd* skal have priskontrolrådets *godkendelse*, inden de kan sættes i værk.

Enkelte af *organisationerne* har ikke udtalt sig specielt om bruttoprissyste-

met og kommissionens forslag, eller de har ikke ment at kunne tage standpunkt på det foreliggende grundlag. Det sidste gælder Landbrugsrådet. Kommissionen har fået fuld tilslutning fra Statens Husholdningsråd, Danske Husmodres Forbrugerråd, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Andelsudvalget.

De samvirkende Købmandsforeninger har taget afstand fra kommissionens forslag. Men D.s.K. udtaler samtidig, at organisationen selv har virket for at få bruttoprissystemet begrænset, og at en frivillig afvikling er i gang og må ventes at fortsætte.

Provinshandelskammeret og Dansk Textil Union er ligeledes imod kommissionens forslag om at ændre de nugældende regler om bruttopriserne, men har dog samtidig udtalt, at man ikke har særlig sympati for udbredt brug af bruttopriser.

Grosserer-Societetets Komité har ikke udtalt sig specielt om bruttoprissystemet eller om kommissionens forslag på dette punkt. Trustkommissionen har foreslået, at forhåndsgodkendelsesprincippet skal bringes i anvendelse over for flere forskellige former for konkurrencebegrænsning: Bruttopriser, etableringskontrol, eksklusivaftaler, boykot-aftaler m.m. Herom har G. S. K. sagt, at man ikke vil bestride, at det i hvert fald i nogle af de nævnte tilfælde i princippet ville være rimeligt at kræve godkendelse, men at man ikke mener, at kravet om forhåndsgodkendelse kan gennemføres i praksis uden store ulemper for erhvervslivet.

Industrirådet og De danske Handelsforeningers Fællesorganisation går ikke alene imod trustkommissionens forslag, men tager også bruttoprissystemet varmt i forsvar. Medens også en del af de øvrige organisationer, som det vil fremgå af det foregående, har udtalt sig imod kommissionens forslag om nye lovregler, synes Industrirådet og Fællesorganisationen at være ene om det positive forsvar for bruttopriserne. Til gengæld tager disse organisationer skarpt afstand fra kommissionens bedømmelse, og der synes hermed at være sat bom for den tanke, der er antydnet af De samvirkende Købmandsforeninger, nemlig at bruttopriserne kan afvikles ad frivillighedens vej.

Fællesorganisationens udtalelse er — i betragtning af, at det drejer sig om en af butikshandelens organisationer — bl. a. bemærkelsesværdig derved, at den indeholder forholdsvis lidt om bruttoprissystemets virkninger i detailhandelen, medens der anføres en række argumenter for, at bruttoprissystemet er påkrævet af hensyn til industrien. Da interessen således samler sig om, hvorvidt bruttopriserne kan siges at være nødvendige for *industrien* — og da dette ikke er berørt i det foregående — skal der nu fremsættes nogle bemærkninger om dette spørgsmål.

Mange, der ikke har tænkt nærmere over bruttoprissystemet, vil sikkert finde det paradoksalt, at industrien kan være interesseret i at foreskrive en *undergrænse* for detailprisernes højde. På forhånd vil man dog mene, at det

må være fordelagtigt for fabrikanterne, at handelens avancer er så små som muligt, således at det størst mulige antal forbrugere kan få råd til at købe varerne. Derimod er det umiddelbart forståeligt, om fabrikanten undertiden kan ønske at fastsætte en *maksimums*-bruttopris.

Kommissionens forslag om forhåndsgodkendelse og om begrænsning af bruttoprisernes antal omfatter imidlertid ikke tilfælde, hvor der kun foreskrives en bindende *overgrænse* for prisernes højde i handelen. Heller ikke bruttopriser, der kun er *vejledende*, falder ind under forslaget. Og hvis en vejledende detailpris tilstrækkeligt tydeligt angives på pakningen eller i annoncerne, vil det vel i almindelighed være svært for de handlende at forlange en højere pris.

Et af de argumenter, der — her i landet som andetsteds — er blevet anført til fordel for bruttoprissystemet, er følgende: For at industrien kan opnå de lavest mulige omkostninger, kræves der masseproduktion. Hertil kræves effektiv *reklame*, og hvis reklamen skal have sin fulde virkning, må man kunne *anføre varens detailpris i annoncerne*.

Sammenhængen mellem reklame, afsætning, produktion og omkostninger behøver ikke at blive drøftet nærmere i forbindelse med de problemer, der her er til diskussion. Det afgørende er, om bruttoprissystemet — og specielt en bindende undergrænse for detailprisen — er en forudsætning for, at man ved reklamens hjælp kan opnå det størst mulige salg.

Her lægger man først mærke til, at der i et stort antal tilfælde overhovedet ikke bliver omtalt nogen pris i annoncerne. Og selv hvor man ønsker at gøre det, kræves der ikke dertil en bindende minimumspris. Hvis man ikke går længere end til at gennemføre kommissionens forslag, der ikke omfatter vejledende bruttopriser, bliver der altså ingen vanskeligheder på dette punkt. Endelig kan det også nævnes, at mange mærkevarer her i landet ligesom andre steder sælges uden bruttopriser, ihvert fald uden brug af nogen bindende bruttopris.

Et andet argument til fordel for bruttoprissystemet går ud på, at *fabrikantens afsætning kan blive desorganiseret*, hvis nogle af forhandlerne sælger hans vare til priser, der er lavere end ellers almindeligt. De øvrige handlende vil da — hævdes det — tabe interessen for den pågældende vare og enten helt holde op med at føre dette mærke eller i hvert fald søge at få kunderne til at købe andre mærker, på hvilke der ikke er en lignende priskonkurrence. I så fald kan fabrikantens afsætning og produktion varigt gå ned, eller den kan i hvert fald blive ustabil og svingende, hvis der periodevis fremkommer afsætningsvanskeligheder af den nævnte årsag. Og i begge tilfælde påvirkes fremstillingsomkostningerne på uheldig måde.

Denne argumentation skal ikke her drøftes i detaljer. Medens der i øvrigt henvises til betænkningen, skal der blot fremhæves et par enkelte ting.

For det første: Selv om man i nogle tilfælde kan afværge visse svingninger i fabrikanternes afsætning og produktion ved at foreskrive bindende minimumsbruttopriser, må man samtidig erindre, at bruttoprissystemet har skadelige virkninger på detailhandelens effektivitet. For det andet: Trustkommissionens forslag indeholder en indrømmelse til det omtalte desorganisations-argument. Tanken om forhåndsgodkendelse forudsætter jo, at der til tider godkendes bindende minimumsbruttopriser, og hermed er der i hovedsagen tænkt på tilfælde, hvor sådanne bruttopriser er påkrævede for at forhindre, at en egentlig *lokkevarekonkurrence* blandt de handlende får skadelig indvirkning på varefremstillingens omkostninger. Betegnelsen lokkevarekonkurrence sigter til, at visse handlende undertiden søger at trække kunder til butikken ved at sælge en vare til indkøbspris eller med en meget lav bruttoavance. De særligt lave priser kan altså ikke her siges at være begrundet med, at forretningen har et lavere omkostningsniveau end konkurrenterne.

Det er almindeligt anerkendt, at prisaftaler, afsluttet mellem en række virksomheder på samme trin i varernes fremstilling eller omsætning, kan afskaffe priskonkurrencen og derigennem kan få forskellige uheldige virkninger. Mange synes derimod ikke rigtig at mene, at bruttopriserne kan sidestilles med sådanne prisaftaler. Hvad enten en række detailhandlere indbyrdes aftaler en bestemt minimumspris, eller de enkelte detailhandlere hver for sig får foreskrevet en ensartet minimumssalgpris af fabrikanten, bliver resultatet imidlertid, at priskonkurrencen begrænses. Ja, i detailhandelen medfører bruttoprissystemet i virkeligheden en *stærkere konkurrencebegrænsning* end den, der kunne opnås ved, at de handlende sig imellem traf aftale (eller brancheforenings-vedtagelse) om priserne på de pågældende varer. Ved en sådan aftale kan det være vanskeligt at få alle med, og ikke mindre kan det volde besvær at skaffe aftalen overholdt blandt så mange. Under bruttoprissystemet kan fabrikanten derimod gennemtvinge prisernes overholdelse ved at standse leverancerne eller true dermed. Og desuden gælder bruttoprisen for alle, der ønsker at forhandle varen, hvad enten de ville foretrække at forlange denne pris eller ikke. Derigennem medfører bruttoprissystemet et indgreb i erhvervsfriheden.

Men — siger man — selv om priskonkurrencen afskaffes i handelen, bevarer den i fabrikationsleddet. *De forskellige mærkevarer konkurrerer indbyrdes*, og hver af fabrikanterne må sørge for, at detailprisen på hans vare ikke kommer for højt op i forhold til konkurrenternes. Derigennem beskyttes forbrugerne mod skadelige virkninger af bruttoprissystemet.

Hertil er for det første at sige, at så snart priserne for de enkelte mærker hver for sig gøres ens i alle butikker, følger heraf som foran omtalt forskellige uheldige virkninger, bl. a. at detailhandelens differentiering i virksomheder med forskellig salgspolitik modvirkes.

Og dernæst antager kappestriden mellem de forskellige mærkevarfabri-

kanter (resp. importører) i stor udstrækning form af *rabatkonkurrence*. Når fabrikantens nettopris fremkommer som forskellen mellem en bruttopris og forskellige forhandlerrabatter o. lign., bestemmer fabrikanterne den bruttoavance, der tilfalder de handlende. Derfor kan det blive et særligt konkurrencemiddel at tilsikre forhandlerne en vis avance, der som følge af bruttoprisbestemmelserne ikke kan forspildes ved priskonkurrence mellem forhandlerne indbyrdes.

Blandt forskellige konkurrerende mærker, som alle er bruttoprisbundet, har forhandlerne ingen grund til at foretrække nogen enkelt vare, blot fordi avancen er garanteret mod priskonkurrence fra andre handlende. Men fabrikanterne kan da komme ind på at konkurrere om, hvem der kan tilbyde grossister og detaillister den største forhandlerrabat. Under prisreguleringen har man i mange tilfælde anmodet myndighederne om forhøjelse af rabattsatserne med den motivering, at det var påkrævet, for at virksomheden kunne klare sig i konkurrencen med andre. Under en sådan rabatkonkurrence søger fabrikanterne hver for sig at sikre sig forhandlernes bevågenhed, og den, der går i spidsen, håber f. eks. på ved hjælp af en rigelig avance til forhandlerne at kunne skaffe sine varer en mere iøjnefaldende plads i udstillingsvinduerne eller i butikken.

Hvis rabattsatserne gradvis konkurreres op, må man spørge, om resultatet bliver, at fabrikantens nettopris går ned, eller detailprisen stiger. Det første må der jo være en vis grænse for. Når detailprisen skal bestemmes, må fabrikanten naturligvis tage et vist hensyn til priserne på konkurrerende mærker. Sætter han prisen på sin vare forholdsvis højt, vil dette taget for sig bidrage til at begrænse salget. Hvor stærk denne virkning er, må være noget varierende. Når der er tale om en opreklameret mærkevare, hvis kvalitet det er svært for forbrugerne at sammenligne med andres, er prisens højde ikke af særlig stor betydning. Hvis fabrikanten kan gøre forhandlerne specielt interesserede i at fremme afsætningen af sin vare ved at tilsikre dem en forholdsvis rigelig avance, kan virkningen heraf meget vel være mere betydningsfuld end den salgshemmende effekt, der fremkommer som følge af, at detailprisen samtidig bliver noget højere end ellers.

I denne forbindelse må man være opmærksom på, at samme absolutte beløb har højst forskellig relativ betydning set i forhold til avancen og til den samlede pris. Lad os forudsætte, at detailhandlernes bruttoavance på en vare hidtil har været 30 pct. af salgsprisen. Hvis fabrikanten nu med uforandret nettopris til sig selv forøger detailprisen med 3 pct., forøges bruttoavancen derved med 10 pct., og der fremkommer måske en stigning på 30-40 pct. i det, detailhandleren hidtil har regnet med som nettofortjeneste. Hvis fabrikanten omvendt som følge af besparelser ved varens fremstilling kan nøjes med en lavere nettopris, kan han enten nedsætte detailprisen eller bruge pengene til at give forhandleravancerne en forhøjelse, som procentvis bliver

langt større. Det er ikke underligt, at de handlende nøje sammenligner forhandlerrabatten på de forskellige varer, medens mange forbrugere ikke lægger mærke til, om prisen er lidt højere eller lavere.

Når fabrikanten under bruttoprissystemet skal vælge mellem forskellige muligheder med hensyn til højden af detailpris, nettopris og forhandleravancer, vil man af det foregående se, at en kombination af en forholdsvis høj detailpris og en tilsvarende rigelig forhandleravance meget vel kan tegne sig for ham som den mest fordelagtige. Dette valg kan få betydning, når en ny vare skal introduceres på markedet, og ligeledes, når en fabrikant er i færd med at gå over til bruttoprissystemet som led i konkurrencen med ikke-bruttoprisbundne varer. Når talen er om konkurrencen mellem forskellige bruttoprisbundne varer, forøger de omtalte forhold endvidere risikoen for, at rabatkonkurrencen kan medføre en gradvis forhøjelse af priserne eller i hvert fald kan forhindre prisnedsættelser, som ellers ville være kommet. Hvis en fabrikant på grund af rationalisering, større afsætning el. lign. kan klare sig med en lavere nettopris end før, må der ofte være en stærk tilskyndelse til at forhøje forhandlerrabatten fremfor at nedsætte detailprisen.

Man kan derfor på ingen måde sige, at konkurrencen mellem fabrikanterne giver forbrugerne nogen automatisk garanti mod uheldige virkninger af bruttoprissystemet. Hertil kommer, at fabrikanterne til tider kan være indstillet på at forhøje detailpriserne for deres varer på samme tid, og ved en sådan samtidig forhøjelse bortfalder eller afsvækkes den vanskelighed, hensynet til de andre mærkers priser frembyder fra den enkelte fabrikants synspunkt.

Når bruttopriserne fører til høje forhandlerrabatter, kan de handlende herved få en urimeligt stor avance. Selv hvor en væsentlig del af sortimentet er bruttoprisbundet, kan detailhandlerne dog ikke *på længere sigt* vente at opretholde nogen ekstraordinært stor fortjeneste, hvis det er nogenlunde let at oprette nye forretninger. Konkurrencen kan da vise sig i, at forhandlernes antal øges, og selv om prisen ikke konkurreres ned, kan fortjenesten efterhånden synke, fordi omsætningen pr. butik formindskes, hvorved omkostningerne pr. solgt vareenhed stiger. På denne måde bidrager bruttoprissystemet til at forstærke *tendensen til overfyldning* i detailhandelen.

Hvis tilgangen af nye forhandlere vanskeliggøres ved etableringskontrol, eksklusivaftaler o. lign., er der større chance for at opretholde et stort overskud. Selv i så fald kan dog den fortjeneste, de handlende i første omgang opnår gennem bruttoprissystemet, efterhånden blive reduceret som følge af udgifterne til konkurrence på forskellige former for ekstra service.

Sammenfattende kan man sige, at bindende bruttopriser efter alt at dømme kun i undtagelsestilfælde kan anses for nødvendige for at undgå skadelige

virksomheder af lokkevarekonkurrence. Sådanne uheldige konsekvenser truer antagelig kun nogle af varerne og kun periodevis. Derimod er bruttoprissystemets skadelige følger i detailhandelen mere eller mindre permanent til stede. De uheldige resultater af, at priserne bliver ens i alle forretninger, vil være der hele tiden og stort set over hele det område, hvor bruttopriserne anvendes. Hertil kommer så rabatkonkurrencens virkninger samt faren for overfyldning i detailhandelen og forhøjede priser.

Det er blevet anført, at der jo allerede i *den gældende lov* er et vist værn mod skadelige virkninger af bruttoprissystemet. Priskontrolrådet kan regulere avancerne eller kræve bruttoprisaftaler ophævet, hvis man ved efterfølgende kontrol har fundet uheldige konsekvenser af aftalerne.

Når man vil bedømme effektiviteten af disse midler, må man tage detailhandelens særlige forhold i betragtning. Inden for industrien dækker en enkelt aftale om en bestemt vare ofte største delen af en branches omsætning. På detailhandlerens disk mødes derimod i mange brancher et meget stort antal varer, der hver for sig kun andrager en begrænset del af omsætningen. Bruttoprissystemets betydning for detailhandelens konkurrenceforhold og effektivitet beror på den opsummerede virkning af bruttopriserne på en lang række forskellige varer. De skadelige virkninger kan derfor ikke afhjælpes ved, at man *ophæver enkelte aftaler* med særligt uheldige konsekvenser. Forøvrigt er det jo kun en del af bruttopriserne, der hviler på aftaler.

Skal problemerne løses ved hjælp af *prisregulering*, må der ikke alene blive tale om permanent prisregulering over store dele af detailhandelen — og i øjeblikket er langtfra alle bruttopriserne optaget i priskontrolrådets register. Det vil blive prisregulering på et område, hvor det er meget vanskeligt at denne vej at tilvejebringe en rationel prisstruktur, fordi det ikke alene drejer sig om mange varer, men også om et meget stort antal virksomheder med forskellige omkostninger og forretningsmetoder.

Ved prisregulering kan man måske forhindre, at bruttoavancerne bliver ansat således, at de dækker omkostningerne i den dyrest arbejdende del af den almindelige detailhandel. Men så længe der er tale om en reguleret bruttopris, er det stadig en pris, som ikke må underskrides, og som bliver ens i alle forretninger. Virksomheder eller virksomhedstyper med særligt lave omkostninger bliver fortsat forhindret i at holde tilsvarende lave priser, og detailhandelens opdeling i forretninger med forskellig politik m. h. t. priser, udvalg, service m. m. bliver stadig hemmet. Dette gælder i hvert fald, så længe myndighederne ikke kommer ind på at ansætte forskellige satser for den tilladte bruttoavance i virksomhedsgrupper med forskellige omkostninger.

Skal bruttoprissystemets uheldige følger ved varernes forhandling imødegås på virkelig effektiv måde, må selve brugen af bruttopriserne begrænses

til de tilfælde, hvor bindende bruttopriser er nødvendige for at afværge mere væsentlige ulemper på andre punkter.

V.

Et af trustkommissionens forslag drejer sig om en særlig gruppe af aftaler (og tilsvarende brancheforenings-vedtagelser), nemlig *eksklusivaftaler*, *boykot-aftaler*, aftaler om *etableringskontrol* og aftaler om *særpriser o. lign.*, hvis opnåelse er afhængig af, at virksomhederne er medlemmer af bestemte foreninger. Kommissionen foreslår, at sådanne aftaler m. m. fremtidig kun skal kunne iværksættes eller opretholdes efter *forudgående godkendelse* fra myndighederne.

Landbrugsrådet har herom sagt, at det ikke kan give tilslutning, medens Andelsudvalget udtaler, at man ganske kan tilslutte sig kommissionens forslag. Endvidere tiltrædes forslaget af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og af De samvirkende Købmandsforeninger (D. s. K. dog ikke med hensyn til boykot-aftaler). Handelens øvrige organisationer samt Industrirådet har derimod taget afstand derfra med noget vekslende styrke og argumentation, og nogle mener, at behandlingen af boykot-aftaler helt skal udskilles fra priskontrolrådets virkeområde og overlades til domstolene.

Således taler altså organisationerne, og deres skrivelser vil nu på dette som på andre punkter blive nøje studeret, således som de også fortjener det. Samtidig må det dog ikke glemmes, at der er visse røster, som ikke høres i erhvervsorganisationernes kor. Hermed tænkes på de virksomheder, der ikke er medlemmer af organisationerne. Og specielt i forbindelse med spørgsmålet om etableringskontrol, eksklusivaftaler m.m. må det erindres, at de medborgere, der som følge af sådanne aftaler har måttet opgive at drive selvstændigt erhverv, ikke har nogen organisation, til hvilken handelsministeriet har kunnet sende trustkommissionens betænkning til udtalelse.

Der er her kun plads til nogle kortfattede bemærkninger om de ovenfor nævnte aftaletyper. Disse aftaler er egnede til — ofte samtidig — at støde an mod en række af de målsætninger, der i almindelighed opstilles i forbindelse med det offentlige monopolkontrol. De begrænser erhvervsfriheden, de kan bidrage til, at der bliver opnået ekstraordinært store fortjenester, og de kan hemme udviklingen af mere effektive metoder. På den anden side kan de i visse tilfælde medvirke til, at der kan opnås forskellige besparelser. Priskontrolrådet og domstolene har allerede i en række sager indtaget en ret streng holdning over for aftaler af de her omtalte typer, og trustkommissionens forslag om nye lovregler kan for så vidt siges at ligge på linje med den allerede fulgte kurs.

Industrirådet har bl. a. anført, at danske industrivirksomheder har brug for at afslutte eksklusivaftaler o. lign. med forhandlerne for derved at kunne imødegå *konkurrence fra udlandet*. Heroverfor kan man vel med rette hævde

det princip, at den grad af beskyttelse, dansk industri skal nyde, bør bestemmes af Folketinget og finde udtryk i toldlovgivningen og importreguleringen.

Provinshandelskammeret har om den her omtalte gruppe af aftaler udtalt, at de nok undertiden kan have en vis odiøs karakter. Men samtidig fremhæves det, at specielt boykot- og eksklusivaftaler hører til erhvervslivets vigtigste *kampmidler*, og det gøres gældende, at et krav om forhåndsgodkendelse i hvert fald vil forsinke midlernes anvendelse og derved vil være til skade for den svagere part.

Det er omtalt forskellige steder i trustkommissionens betænkning, at en række mindre virksomheder kan have brug for konkurrencebegrænsende aftaler, fordi de som modpart har en sammenslutning eller nogle få store virksomheder. Kommissionens forslag går jo heller ikke ud på, at alle aftaler af den her drøftede art skal forbydes. Men man kan uden overdrivelse sige at den gruppe af virksomheder, der tager del i eksklusivaftaler, boykot o. lign., langt fra altid er den svagere part. I øvrigt er kommissionen gået ud fra, at et af formålene med en monopollov netop er at bidrage til, at kamp og magtanvendelse inden for erhvervslivet i størst mulig udstrækning viger pladsen for fredelig kappestrid.

Endelig skal der peges på sammenhængen mellem kommissionens forslag vedrørende eksklusivaftaler o. lign. og de problemer, der behandles i andre dele af betænkningen. Ud fra hensynet til effektiviteten kan det således være betænkeligt at give fri bane for oprettelsen af nye virksomheder, hvis man ikke samtidig enten iværksætter effektiv prisregulering eller ophæver de pris-aftaler eller bruttopriser, som hyppigt eksisterer jævnsides med eksklusivaftalerne. (Jfr. afsnit IV foran om faren for overfyldning med et unødvendigt stort antal virksomheder i brancher, hvor bruttoprissystemet anvendes).

VI.

Når eksklusivaftaler ophæves, finder man undertiden, at parterne i de tidligere aftaler fortsætter med kun at handle med hinanden. Og ligeledes ser man til tider, at erhvervsdrivende, der har været med i en boykot-aftale, efter ophævelsen af denne aftale stadig nægter at optage forbindelse med de virksomheder, der skulle boykottes i medfør af aftalen.

Med denne baggrund har trustkommissionen foreslået, at priskontrolrådet skal have hjemmel til at give en virksomhed *pålæg om at sælge til bestemte købere* på virksomhedens sædvanlige vilkår for tilsvarende salg, dog mod kontant betaling eller anden betryggende sikkerhed.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Landbrugsrådet har ikke udtalt sig specielt om dette forslag. Andelsudvalget har givet kommissionen sin tilslutning, medens den private handelsorganisationer samt Industrirådet er gået imod.

Det er bl. a. blevet gjort gældende, at de erhvervsdrivende har gammel hævde på selv at bestemme, hvem de vil handle med. Dette er imidlertid langt fra nogen undtagelsesfri regel. Kontraheringspligt gælder for en række koncessionerede virksomheder med monopolagtig stilling, og priskontrolrådet har allerede på grundlag af de hidtil gældende love udstedt pålæg til virksomheder, der er eneproducenter på det danske marked, om at sælge til bestemte kunder.

Det synes i det hele taget at være et anerkendt princip, at monopoler ikke kan nægte at levere til visse købere, med mindre særlige samfundsmæssige hensyn taler derfor. Til monopol må i denne forbindelse regnes både dominerende enkeltvirksomheder og grupper af virksomheder, mellem hvilke der er afsluttet konkurrencebegrænsende aftaler. Trustkommissionens forslag tager sigte på forhold, som må sidestilles hermed, nemlig tilfælde, hvor en række virksomheder står på linje i fælles front uden aftale.

Det er naturligvis ikke tanken, at priskontrolrådet i fremtiden skal bestemme, hvem de enkelte fabrikanter, grossister o. s. v. skal handle med. Og selv om de enkelte virksomheder søger at begrænse antallet af deres kunder — f. eks. for derved at spare salgskostninger — giver det ikke nødvendigvis anledning til indgreb. Den, der ikke kan få varer leveret fra en bestemt virksomhed, kan vel i almindelighed have begrundet håb om at have bedre held et andet sted.

Kommissionens forslag tager sigte på at forhindre, at reglerne om boykot og eksklusivaftaler kan omgås ved, at virksomhederne uden aftale indtager en ensartet holdning, således at ingen vil sælge til bestemte enkeltvirksomheder eller til visse grupper af virksomheder. Pålæg om salg skal kunne udstedes hvis denne ensartede optræden har en sådan betydning, at erhvervsfriheden begrænses, eller der fremkommer andre forhold, som er i modstrid med monopollovens målsætning.

Desuden har adgangen til at give en virksomhed pålæg om at sælge til bestemte købere væsentlig betydning i forbindelse med kommissionens forslag om *bruttopriserne*. Hvis en fabrikant eller importør fastsætter vejledende bruttopriser, men faktisk nægter at sælge til forhandlere, som nøjes med en lavere pris, må priskontrolrådet have mulighed for ved pålæg om salg at kunne håndhæve reglerne om forhåndsgodkendelse af bindende bruttopriser.

VII.

Efter den nugældende prisaftalelov kan priskontrolrådets afgørelser indbringes for et særligt *ankenævn*. Dette afgiver derefter indstilling til handelsministeren, som har den endelige afgørelse af sagerne. Efter trustkommissionens forslag skal ankenævnet have det sidste ord. Alle landbrugets, industriens og handelens organisationer har taget afstand fra denne tanke og

har stillet krav om, at der skal være *rekurs til de almindelige domstole*. Erhvervsorganisationernes forslag om instansernes antal — og om, hvorvidt sagerne skal passere handelsministeren — er i øvrigt indbyrdes afvigende.

Den almindelige regel er, at administrationens afgørelser af skønsspørgsmål ikke kan indbringes for domstolene, medens det modsatte gælder retsspørgsmål. I sager vedrørende monopolkontrol er grænsen mellem skønsspørgsmål og retsspørgsmål imidlertid flydende. Nogle problemer, f. eks. vedrørende boykot og eksklusivaftaler, kan ganske vist siges at være mere retsbetonede end udprægede skønsspørgsmål som f. eks. bedømmelsen af priser og avancer. Men eksklusivaftaler o. lign. forekommer meget ofte som led i et kompleks af aftaler, der også omfatter regler om priser, kvoter o. s. v. Og et sådant aftale-kompleks må bedømmes som en helhed.

Hvis man lader en særlig ankeinstans have den endelige afgørelse, kommer denne til at hvile hos personer, som ved at tage stilling til samtlige ankesager erhverver større sagkundskab i disse spørgsmål end de almindelige domstole. Og skal man i de ofte meget komplicerede monopolproblemer, hvis bedømmelse indeholder et stort element af skøn, komme frem til en rationel løsning og en fast linje, opnås det bedst, hvis sagerne bedømmes af en specielt sammensat ankeinstans, og hvis alle ankesager afgøres ved samme forum. Det er denne betragtning, som i særlig grad har været motiveringen for kommissionens forslag.

VIII.

Når de skadelige virkninger af konkurrencebegrænsning og monopol skal afværges, er der *to principielt forskellige veje* dertil: 1) at genskabe, opretholde eller øge konkurrencen, 2) at lade monopolerne bestå, men underkaste dem offentligt tilsyn og regulering.

Når konkurrencebegrænsende aftaler tages op til bedømmelse, vil man uden tvivl i en del af tilfældene finde, at de har gavnlige følger for for produktionens eller distributionens effektivitet. Skal hensynet til effektiviteten stilles i første række, må man da lade aftalerne bestå og søge at undgå urimelige priser og avancer ved hjælp af tilsyn eller prisregulering. Hvis aftalerne derimod ikke kan tillægges gavnlige virkninger, men tværtimod må antages at medføre urimelige priser eller andre uheldige resultater, har man valget imellem 1) at ophæve aftalerne og derved søge konkurrencen genoplivet, 2) at iværksætte prisregulering.

Også når sagen drejer sig om at komme bort fra de skadelige virkninger på effektivitet og priser, der følger af bruttoprissystemet og af andre skavanker ved detailhandelens konkurrenceforhold, har man på lignende måde to principielt forskellige muligheder. Den ene er prisregulering. Ved dette middel kan man opnå gode resultater, når det drejer sig om at bekæmpe en almindelig prisstigning under vareknaphed og inflation. Men under mere nor-

male forhold og på længere sigt træder manglerne ved de summariske metoder, som er anvendelige i kortvarige inflationsperioder, mere i forgrunden.

Ved en eventuel prisregulering af mere permanent karakter drejer det sig ikke blot om at forhindre urimelige forskydninger i prisernes almindelige niveau. Der skal også tilstræbes en rationel prisstruktur. Hertil kræves bl. a., at priserne på passende måde differentieres efter de forskellige virksomheders, forretningstypers og geografiske områders omkostningsforhold. Og alt dette gælder for en lang række varer, hvis indbyrdes prisforhold også skulle svare til forskelligheder i lageromsætningshastighed og andre faktorer, der påvirker omkostningernes højde.

Med hensyn til at fremskaffe en rationel prisstruktur i detailhandelen kan prisregulering kun ventes at blive en ufuldstændig erstatning for en effektiv priskonkurrence. Dette taler for, at man så vidt muligt følger den anden udvej, nemlig at skabe øget konkurrence ved en stærk begrænsning af bruttoprisernes område, ved forbrugeroplysning og andre forholdsregler.

Mange vil naturligvis foretrække en tredje mulighed, nemlig at statsmagten overlader tingene til sig selv. Men tilhængerne af dette synspunkt må dog overveje, om de i længden kan afvise enhver form for offentlig regulering af forholdene på et felt, hvor der foreligger klare begrænsninger i konkurrencen. Bruttopriserne, som dækker store dele af detailhandelens omsætning, hører jo til det område, hvor der allerede efter de hidtil gældende love har været hjemmel til at regulere avancernes højde. Og selv om prisreguleringen ikke kan ventes at blive fuldkommen, udelukker det dog ikke, man søger at opnå så meget som muligt ad denne vej. —

Når der skal vælges mellem at ophæve konkurrencebegrænsende aftaler og at gennemføre kontrol og regulering, står de tilfælde, hvor det kan påpeges, at aftalerne medfører virkelige besparelser, som foran omtalt i en klasse for sig.

Bortset herfra må valget bero på, hvilket af de to midler, der på de forskellige områder er det mest effektive. Et andet synspunkt af interesse er, at den linje, der går ud på at genskabe konkurrencen ved at ophæve aftalerne, må være den administrativt simpleste og ikke kræver stadige og detaljerede indgreb i virksomhedernes forhold. De næringsdrivendes eget standpunkt — f. eks. detailhandelens stilling til avanceregulering contra ophævelse af bruttopriserne — må afhænge af, om man foretrækker offentlig prisregulering fremfor priskonkurrence.