

Trustkommissionen 1949-59

Søren Gammelgård

Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus

SUMMARY: An expert commission, Trustkommissionen, was appointed in the spring of 1949 to make enquiries into the extent of monopolies, cartels and other restrictive arrangements or practices in Danish business trades, their principal economic effects, and the possibilities of legislative measures with the purpose of preventing acts or effects which are held to be in conflict with public interest. This article is a survey of the complicated political background upon which the Commission had to work, the methods by which it tried to fulfil its tasks, and the results it achieved before it was abolished by Royal decree in 1959.

Her skal ristes en minderune over salig Trustkommissionen, som blev nedsat iflg. lov af 31. marts 1949 og ophævet ved kongelig anordning af 29. december 1959. Motiveringen for at tage dette emne op netop ved denne lejlighed er ikke alene, at Winding Pedersen var formand for kommissionen igennem hele dens 10-årige eksistens. Kommissionens opgaver, resultater og arbejdsvilkår er i sig selv så interessante og har så aktuelle perspektiver, at det endnu er værd at beskæftige sig med den. Min baggrund for at gøre det er, at jeg i samme tidsrum gjorde tjeneste som leder af kommissionens sekretariat.

'Kommissionen med det latterligt bombastiske navn' – således blev Trustkommissionen engang omtalt af en klog og nøgtern iagttager af vort offentlige livs foreteelser. Og man må jo give ham ret. Kommissionens officielle navn lyder temmelig bombastisk i danske øren. Men politikere, og danske måske især, havde allerede dengang som artsejendommelighed en særlig forkærlighed for højtrungende fanfare, og derfor fik kommissionen uden egen skyld sit bombastiske navn.

Loven om kommissionens nedsættelse blev vedtaget enstemmigt i både Folketinget og Landstinget. Dette var i sig selv bemærkelsesværdigt, idet spørgsmålet om offentligt indseende med konkurrencebegrænsning og monopol igennem mere end 30 år havde været stærkt omstridt i dansk politik¹.

1. En oversigt over monopollovgivningens udvikling her i landet indtil 1953 findes i kap. IV i Trustkommissionens Betænkninger nr. 3: Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol (Kbhvn. 1953).

Trustkommissionen 1949-59

Søren Gammelgård

Nationaløkonomisk Institut, Handelshøjskolen i Århus

SUMMARY: An expert commission, Trustkommissionen, was appointed in the spring of 1949 to make enquiries into the extent of monopolies, cartels and other restrictive arrangements or practices in Danish business trades, their principal economic effects, and the possibilities of legislative measures with the purpose of preventing acts or effects which are held to be in conflict with public interest. This article is a survey of the complicated political background upon which the Commission had to work, the methods by which it tried to fulfil its tasks, and the results it achieved before it was abolished by Royal decree in 1959.

Her skal ristes en minderune over salig Trustkommissionen, som blev nedsat iflg. lov af 31. marts 1949 og ophævet ved kongelig anordning af 29. december 1959. Motiveringen for at tage dette emne op netop ved denne lejlighed er ikke alene, at Winding Pedersen var formand for kommissionen igennem hele dens 10-årige eksistens. Kommissionens opgaver, resultater og arbejdsvilkår er i sig selv så interessante og har så aktuelle perspektiver, at det endnu er værd at beskæftige sig med den. Min baggrund for at gøre det er, at jeg i samme tidsrum gjorde tjeneste som leder af kommissionens sekretariat.

'Kommissionen med det latterligt bombastiske navn' – således blev Trustkommissionen engang omtalt af en klog og nøgtern iagttager af vort offentlige livs foreteelser. Og man må jo give ham ret. Kommissionens officielle navn lyder temmelig bombastisk i danske øren. Men politikere, og danske måske især, havde allerede dengang som artsejendommelighed en særlig forkærlighed for højtrungende fanfare, og derfor fik kommissionen uden egen skyld sit bombastiske navn.

Loven om kommissionens nedsættelse blev vedtaget enstemmigt i både Folketinget og Landstinget. Dette var i sig selv bemærkelsesværdigt, idet spørgsmålet om offentligt indseende med konkurrencebegrænsning og monopol igennem mere end 30 år havde været stærkt omstridt i dansk politik¹.

1. En oversigt over monopollovgivningens udvikling her i landet indtil 1953 findes i kap. IV i Trustkommissionens Betænkninger nr. 3: Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol (Kbhvn. 1953).

Ved undfangelsen så det altså ud til, at kommissionens arbejde i politisk henseende skulle få bliden bør. Når dette alligevel langt fra blev tilfældet, tyder det på, at kommissionen, trods enstemmigheden, ikke i alle partier blev betragtet som et ønskebarn. Som det vil blive påvist i det følgende, er det nok sandheden nærmere, at Den konservative Folketingsgruppe meget imod sin vilje blev fader til barnet, da den i foråret 1948 tog initiativet til et forespørgselsdebat, som gav den socialdemokratiske mindretalsregering lejlighed til at foreslå kommissionen nedsat, at gruppen imidlertid ikke på noget tidspunkt af hjertet vedkendte sig dette ufrivillige faderskab, og at den derfor benyttede den førstkommende lejlighed til at komme kommissionen til livs. Det paradoksale er, at denne lejlighed, som det ligeledes vil blive påvist i det følgende, i efteråret 1952 ganske gratis blev leveret af socialdemokraterne og de radikale, der ellers betragtede sig selv som kommissionens sande forkæmpere. Det var utvivlsomt ikke hensigten med dette initiativ fra socialdemokrater og radikale at forære de konservative en lejlighed til at komme kommissionen til livs. Med et udtryk fra sportslivet kan man altså sige, at de to partier lavede selvmål i 1952, ganske som de konservative gjorde det i 1948. Og Trustkommissionens medlemmer og medarbejdere fik altså al anledning til at mindes det gamle ud-sagn: 'Gud fri os for vore venner. Vore fjender skal vi nok selv klare'.

Konservativt selvmål 1948

På konservativt foranledning (Aksel Møller) fandt der den 28. maj 1948 en forespørgselsdebat sted i Folketinget i anledning af en temmelig vidtgående karteldannelse inden for margarineproduktionen her i landet. Kartelaftalen omfattede 3 af vore største margarinefabrikker med tilsammen godt halvdelen af produktionen: Otto Mønsted A/S, København, Solofabrikken A/S, Sønderborg og Alfa A/S, Vejen. Ved aftalen oprettedes et fælles salgskontor A/S Margarine-Compagniet M.C. med kvotefordeling m.m. Det som især foruroligede de konservative var, at Solofabriken ejedes af den multinationale koncern Unilever. Man frygtede derfor, at de danske fabrikkers, forhandlers og forbrugeres interesser kunne være blevet gået for nær, og ønskede sagen nærmere belyst.

Handelsministeren (J. O. Krag) gav udtryk for den socialdemokratiske mindretalsregerings beredvillighed til at lade foretage en undersøgelse af M.C.'s forhold, men tilføjede, at der jo kunne være så mange andre af de talrige eksisterende konkurrencebegrænsninger i erhvervslivet, som trængte til undersøgelse. Regeringen overvejede derfor at nedsætte en kommission '..... med det formål at undersøge alle disse tendenser, deres samfundsøkonomiske

virksomheder og spørgsmålet om vor lovgivnings tilstrækkelighed på dette område.' (Folketingets Forhandlinger 1947/48 spalte 4906).

Undersøgelsen af Margarine-Compagniets forhold blev overdraget til Priskontrolrådet, hvis redegørelse blev sendt til Handelsministeriet i slutningen af november 1948. Efter drøftelse i et Rigsdagsudvalg, som tog redegørelsen til efterretning, offentliggjorde Handelsministeriet den i april 1949². Hermed var denne sag ude af verden. Som det vil fremgå af det følgende, blev dens efterdønninger imidlertid vidtrækkende og langvarige.

Loven om Trustkommissionens nedsættelse 1949

Regeringens overvejelser om nedsættelse af en kommission førte i oktober 1948 til fremsættelse af et lovforslag, der resulterede i Lov af 31. marts 1949 om Nedsættelse af en Trustkommission. Kommissionens arbejdsopgaver blev fastlagt i lovens § 1, der fik følgende ordlyd:

Stk. 1. Der nedsættes en kommission på højst 9 medlemmer til at undersøge og afgive betænkning om, i hvilken udstrækning dansk næringslivs enkelte grene

- 1) beherskes af danske eller udenlandske enkeltforetagender, sammenslutninger, interessefællesskaber eller finansielt sammenknyttede selskaber,
- 2) deltager i eller berøres af privatretlige aftaler, vedtagelser eller bestemmelser, som kan begrænse den frie konkurrence eller erhvervsfriheden,
- 3) præges af andre forhold end de under 2) nævnte, der kan medføre begrænsning i den frie konkurrence, såsom indgreb fra det offentlige side.

Stk. 2. Kommissionen skal herunder tage stilling til, hvorvidt den bestående lovgivning kan anses for tilstrækkelig til på betryggende måde at værne mod urimelige eller skadelige virkninger af de nævnte sammenslutninger m.v., aftaler m.v. eller andre forhold og kan, såfremt dette ikke skønnes at være tilfældet, fremkomme med indstilling om sådan ny lovgivning, som måtte anses påkrævet.

Under rigsdagsforhandlingerne var der blevet gennemført forskellige ændringer i regeringens forslag. I den netop citerede § 1 havde regeringen i stk. 2 foreslået, at kommissionen *skal* fremkomme med forslag til ny lovgivning, men dette blev efter forslag fra konservative og venstre ændret til *kan*. Såvel denne ændring som udtalelser fra forskellige sider under drøftelserne i Folketinget og Landstinget viser, at kommissionens hovedopgave skulle være udredningsarbejdet vedrørende eksisterende konkurrenceforhold. Det blev både

2. Redegørelse vedrørende A/S Margarine-Compagniet M. C. (Kbhvn. 1949).

af Handelsministeren (J. O. Krag) og fra flere af partiernes ordførere fremhævet, at arbejdet var meget omfattende og måtte formodes at tage lang tid. Ordførerne for socialdemokraterne (Poul Hansen, Grenå) og venstre (Himmelstrup) udtalte begge, ved lovforslagets første behandling i Folketinget, at kommissionens arbejde derfor hverken skulle eller kunne sigte på den situation, der ville komme til at foreligge, når den allerede påbegyndte afvikling af krigsårenes ekstraordinære pris- og vareforsyningsforskrifter kunne afsluttes. Her ville da – efter de gældende regler – Prisaftaleloven af 1937 påny automatisk træde i kraft. Den havde været suspenderet, så længe krigstidens og den første efterkrigstids ekstraordinære Prislov var i kraft.

En anden vigtig ændring under rigsdagsforhandlingerne skete m.h.t. kommissionens sammensætning. Efter lovforslaget var der tænkt på en kommission af sædvanligt dansk mønster med bl.a. repræsentanter for alle de hovederhvervsorganisationer, hvis interesser berørtes af undersøgelsen. Under udvalgsbehandlingen i Folketinget, hvor man havde været inde på tanken om også at lade kommissionen omfatte repræsentanter for de politiske partier, enedes man imidlertid om at udelukke alle interesserepræsentanter. Kommissionens medlemstal blev fastsat til højst 9, og medlemmerne skulle udelukkende være sagkyndige, hvilket i udvalgsbetænkningen blev nærmere defineret som personer med hhv. nationaløkonomisk, juridisk, teknisk-videnskabelig, landbrugsøkonomisk, handelsvidenskabelig og regnskabsmæssig kundskab.

Selv om det ikke siges udtrykkeligt i udvalgsbetænkningen, peger også denne ændring i retning af, at udredningsarbejdet skulle være det primære, og at spørgsmålet om ændringer i den hidtil gældende lovgivning først derefter kunne komme på tale, og kun såfremt kommissionen på grundlag af det indsamlede erfaringsmateriale selv måtte ønske at fremkomme med forslag herom. Denne rækkefølge i opgavernes løsning må vel også siges at være den naturlige ud fra enhver uvildig bedømmelse af den saglige sammenhæng imellem de to opgaver, der var blevet stillet kommissionen.

Om de øvrige bestemmelser i loven er der ikke her grund til at sige andet, end at de indeholdt de nødvendige bemyndigelser for kommissionen både til at indkræve oplysninger og at foretage undersøgelser på stedet, samt at spørgsmålet om offentliggørelse af kommissionens betænkninger var henlagt til Handelsministerens afgørelse.

Med henblik på det senere hændelsesforløb, der vil blive omtalt nedenfor, er det værd at fremhæve, at både Handelsministeren (J. O. Krag), den socialdemokratiske ordfører (Poul Hansen, Grenå) og den radikale (Bertel Dahlgaard) ved den afsluttende forhandling i Folketinget gav udtryk for stor til-

fredshed med det endelige resultat, som de fandt bedre end det oprindelige forslag. Handelsministeren tilføjede for sit vedkommende, at han næppe ville have vovet at foreslå en kommission uden interesserepræsentanter, samt at han ville håbe, at hele det store arbejde ville resultere i, at kommissionen fremkom med forslag til en ny og bedre lovgivning.

Kommissionens arbejdsplan

Efter at kommissionens formand og medlemmer var blevet udpeget i begyndelsen af april 1949 og sekretariatets i slutningen af maj, kunne der indkaldes til det første møde, som blev afholdt i juni 1949. Kommissionens sidste betænkning, den ottende i rækken af TK-betænkninger, blev færdigbehandlet på kommissionens 72. møde i juni 1959, og derefter måtte der i løbet af efteråret afholdes endnu 3 møder til drøftelse af forskellige spørgsmål om hemmeligholdelse, som var blevet rejst over for Handelsministeriet i forbindelse med de tre sidste betænkninger. Arbejdet kom altså til at strække sig over godt 10 år, hvad næppe nogen af kommissionens medlemmer eller medarbejdere havde forestillet sig ved dets begyndelse.

Kommissionen besluttede på et tidligt tidspunkt at søge udarbejdet dels en række mere dybtgående specialbetænkninger om konkurrenceforholdene i enkelte udvalgte brancher, altså betænkninger af lignende type som Priskontrolrådets ovenfor nævnte redegørelse for margarinebranchens konkurrenceforhold, dels en mere summarisk oversigtsmæssig redegørelse for konkurrencebegrænsningernes udbredelse i dansk erhvervsliv som helhed. I specialbetænkningerne skulle der redegøres udførligt for de pågældende branchers konkurrenceforhold, og baggrunden for, udviklingen i og virkningerne af forekommende konkurrencebegrænsninger skulle belyses i videst muligt omfang. Den oversigtsmæssige betænkning om konkurrencebegrænsningernes udbredelse i erhvervslivet som helhed skulle derimod indskrænke sig til en kortfattet beskrivelse af de konkurrencebegrænsninger, som for tiden forefandtes inden for samtlige næringsgrene, og der skulle altså ikke i denne betænkning gøres rede for konkurrencebegrænsningernes konkrete motivering, udvikling og virkninger.

Denne generelle men mere summariske betænkning skulle i første række tjene til at give offentligheden og lovgivningsmagten et indtryk af monopolproblemets størrelsesorden her i landet ved at belyse konkurrencebegrænsningernes udbredelse i erhvervslivet. Specialredegørelserne for enkelte udvalgte brancher skulle derudover sigte mod at gøre det klart, hvilke problemer de forskellige former for konkurrencebegrænsning rejser for det offentlige poli-

tik. Det var altså især igennem specialredegørelserne, der kunne tilvejebringes et erfaringsmateriale til brug for bedømmelsen af, om den forhåndenværende lovgivning kunne anses for tilstrækkelig til at værne mod urimelige eller skadelige virkninger.

Det var oprindelig tanken at udarbejde så mange specialbetænkninger, at de tilsammen skulle kunne give eksempler på de vigtigste former for konkurrencebegrænsning, og brancherne tænkte udvalgt således, at de omfattede såvel almindelige forbrugsvarer, byggematerialer og brændsel som vigtige rå- og hjælpematerialer til industri og landbrug. Efterhånden som kommissionen indvandt erfaringer med hensyn til arbejdets omfang, herunder ikke mindst vanskelighederne med og omkostningerne ved at få et tilstrækkeligt oplysningsmateriale frem fra virksomheder og brancheforeninger, blev det oprindelige program imidlertid reduceret.

Man tog i første omgang især fat på at tilvejebringe oplysninger om konkurrencebegrænsningernes udbredelse og virkninger, idet spørgsmålet om den gældende lovgivnings tilstrækkelighed blev udskudt, indtil et passende erfaringsmateriale var indsamlet. Denne naturlige rækkefølge i opgavernes løsning blev der redegjort for i forordet til kommissionens første betænkning: Konkurrenceforholdene inden for Kalk-, Kridt- og Mørtelbranchen, der blev afgivet til Handelsministeren (Ove Weikop) i november 1950 og offentliggjort i sin helhed i foråret 1951. Også de senere betænkninger indeholder henvisninger til arbejdsplanen og oplysninger om arbejdets øjeblikkelige stade.

I oktober-november 1952 opstod der imidlertid en politisk situation, som på afgørende vis kom til at gribe ind i både arbejdsprogrammets omfang og rækkefølgen af opgavernes løsning.

Radikalt-socialdemokratisk selvmål 1952 og dets eftervirkninger

Den socialdemokratiske mindretalsregering var i efteråret 1950 blevet afløst af en mindretalsregering bestående af venstre og konservative. Som led i videreførelsen af den allerede i 1948 påbegyndte afvikling af den særlige prislovgivning, der var blevet indført under krigstidens ekstraordinære forsynings-situation, foreslog VK-regeringen i oktober 1952, at den midlertidige Lov om Priser m.v. ved sit udløb den 15. november s.å. skulle erstattes af en Lov om Prisaftaler m.v. Forslaget motiveredes med, at forsynings-situationen efterhånden var blevet normaliseret i et sådant omfang, at lovens hovedvægt nu kunne lægges på den gældende prislovs bestemmelser om kontrol med monopoler, prisaftaler og andre konkurrencebegrænsninger, medens de ekstraordinære bestemmelser om kontrol med priser i øvrigt kunne begrænses noget, og

administrationen af disse bestemmelser forenkles. Den nye prisaf talelov skulle efter forslaget være en midlertidig lov ligesom den hidtidige prislov, idet den skulle have gyldighed indtil den 15. november 1953. Prisaftaleloven af 1937, der som nævnt ovenfor havde været suspenderet, så længe de midlertidige prislove var i kraft, skulle derfor fortsat være suspenderet, og i bemærkningerne til lovforslaget blev det anført, at spørgsmålet om en revision af denne permanente lov efter ministeriets opfattelse måtte afvente det videre arbejde i Trustkommissionen.

Prisaftaleloven af 1937 var blevet gennemført af socialdemokrater og radikale imod konservative og venstre. Dens bestemmelser var dog efter den tyske besættelse af Danmark med tilslutning af konservative og venstre blevet indarbejdet i krigstidens midlertidige prislove og var efterhånden blevet udbygget på forskellige punkter, som alle var opretholdt i VK-regeringens forslag af 1952 til en midlertidig prisaf talelov. Det viste sig nu imidlertid, at socialdemokraterne og de radikale ikke en dag mere kunne affinde sig med den lovgivning om prisaf taler, som de selv havde indført ved flertalsbeslutning i 1937, og som de i samarbejde med konservative og venstre havde videreført og udbygget efter 1940. Dette kom allerede frem hos de to partiers ordførere (H. C. Hansen og Bertel Dahlgaard) under den indledende finanslovsdebat i Folketinget i oktober 1952. Og det blev yderligere forstærket under debatten om regeringens forslag til den midlertidige Prisaftalelov, hvor ordførerskabet var overgået til hhv. J. O. Krag og E. Rager.

Resultatet af denne oppositionelle utålmodighed blev, at Handelsministeren (Aage L. Rytter) erklærede sig villig til at spørge Trustkommissionen, om man var nået så langt i arbejdet, at der kunne stilles forslag om ny lovgivning. Efter at denne tanke yderligere var blevet drøftet i og havde fået tilslutning fra det nedsatte folketingsudvalg, fik kommissionen forelagt det spørgsmål, om den var i stand til at fremkomme med en redegørelse for lovgivningsproblemerne så betids, at man i Handelsministeriet kunne udarbejde et forslag om en permanent lovgivning til forelæggelse i begyndelsen af folketings-samlingen 1953/54.

Af formandens svarskrivelse til Handelsministeren, der blev optrykt som bilag til folketingsudvalgets betænkning, fremgår det, at kommissionen ville have foretrukket at vente med at udtale sig om lovgivningsproblemerne, indtil der igennem udredningsarbejdet var tilvejebragt et bredere erfaringsgrundlag. Efter de hænstillinger, kommissionen havde modtaget, ville man dog ikke modsætte sig at fremkomme med en udtalelse. Men det kunne forudses, at udtalelsen delvis måtte få en foreløbig karakter, og at det videre arbejde med udred-

ningsproblemerne kunne give kommissionen anledning til senere at tage lovgivningsproblemerne op påny.

Redegørelsen om lovgivningsproblemerne, der bærer titlen 'Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol', blev afgivet til Handelsministeren (Aage L. Rytter) i begyndelsen af juli 1953 og blev derefter offentliggjort som nr. 3 i rækken af TK-betænkninger³. Betænkningen blev af Handelsministeriet sendt til udtalelse hos erhvervenes og forbrugernes hovedorganisationer. Efter modtagelsen af organisationernes bemærkninger fremsatte Handelsministeren (Lis Groes) i december 1953 i Folketinget forslag til Lov om Tilsyn med Monopol og Konkurrencebegrænsning.

Den omstændighed, at oppositions- og regeringspartier nu igen havde skiftet plads, idet VK-regeringen efter valget i september 1953 var blevet afløst af en ny socialdemokratisk mindretalsregering, havde imidlertid lagt en dæmper på socialdemokraternes og de radikales beslutsomhed fra efteråret 1952. Bortset fra navnet og visse redaktionelle ændringer med henblik på tydeliggørelse, adskilte regeringens lovforslag sig kun på et par punkter fra Prisaftaleloven af 1952.

Afvigelserne drejede sig dels om et forbud, med adgang til dispensation, imod aftaler og vedtagelser om etableringskontrol, boykot, eksklusiv eller særligt begunstiget forretningsforbindelse, samt fastsættelse af mindstepriser for videresalg i efterfølgende omsætningsled (bruttopriser), dels om en bemyndigelse til i visse tilfælde at pålægge virksomheder leveringspligt. Kommissionen havde ud over disse ændringer foreslået, at brancheforeninger og lignende organisationer af nærmere angiven type kun skal have adgang til at træffe konkurrenceregulerende vedtagelser med bindende virkninger for de medlemmer, som udtrykkeligt tilslutter sig vedtagelserne, samt at det skulle kunne pålægges virksomhederne at afgive oplysninger om regnskabsforhold og driftsstatistik i nærmere angiven form. Disse forslag blev ikke medtaget i regeringens lovforslag som følge af stærk modstand fra flere af erhvervsorganisationerne, hvis bemærkninger til kommissionens lovbetænkning blev optrykt som bilag til lovforslaget.

Den neddæmpede beslutsomhed viste sig også i, at Folketingets behandling af lovforslaget trak ud i næsten 1 1/2 år, idet den nye lov først blev vedtaget

3. Betænkning nr. 2: Kulbranchens Konkurrenceforhold, var blevet afleveret til Handelsministeren i oktober 1952 og blev offentliggjort i sin helhed i begyndelsen af 1953.

i slutningen af marts 1955. Og den adskilte sig i endnu mindre grad end Regeringens lovforslag fra den midlertidige Prisaftalelov af 1952, idet forbudet imod etableringskontrol, boykot og eksklusiv eller særlig begunstiget forretningsforbindelse var gledet ud under behandlingen i Folketinget. Ligesom 1952-loven opnåede den nye lov tilslutning fra alle fire partier. Men i modsætning til denne var den en permanent lov, ligesom Prisaftaleloven af 1937 havde været det.

Mens de politiske forhandlinger om den nye monopollov stod på, havde Trustkommissionen i juli 1954 afleveret betænkning nr. 4: Planglasbranchen til Handelsministeren, og betænkningen var i efteråret s.å. blevet offentliggjort i sin helhed.

Som et led i de fire partiers kompromis om den nye Monopollov indgik en aftale om, at Handelsministeren efter lovens vedtagelse skulle indhente oplysning om, hvor langt Trustkommissionens resterende arbejde var kommet, hvorefter der skulle finde en forhandling sted med ordførerne for de fire partier om, på hvilket tidspunkt og på hvilken måde kommissionens arbejde mest hensigtsmæssigt kunne bringes til afslutning.

Industrirådet havde allerede i sine bemærkninger til lovbetænkningen i oktober 1953 givet udtryk for det synspunkt, at kommissionens videre udredningsarbejde burde indstilles som værende perspektivløst, når en ny permanent lov var blevet vedtaget.

Ordføreren for de konservative (Ove Weikop) var under Folketingets behandling af Monopollovforslaget i marts 1955 gået varmt ind for Industrirådets synspunkt, medens de radikales ordfører (Bertel Dahlgaard) og den fungerende handelsminister (J. O. Krag) gav udtryk for, at kommissionen skulle færdiggøre sit arbejde som planlagt. Venstres ordfører (Thorkil Kristensen) udtalte sig ikke om dette spørgsmål, men under tingets første behandling af lovforslaget i januar 1954 havde han givet udtryk for, at han for sit vedkommende fortrød, at kommissionen var blevet presset til at udtale sig om lovgivningsproblemerne, før et mere fyldigt erfaringsmateriale var blevet tilvejebragt igennem de planlagte undersøgelser.

Denne uoverensstemmelse imellem forligspartierne om kommissionens fremtid havde de åbenbart ikke haft kræfter til at bringe ud af verden samtidig med forliget om Monopollovens vedtagelse. Men uoverensstemmelsen bragtes til en foreløbig afspænding ved den refererede aftale om fornyede drøftelser, når Handelsministeren havde orienteret sig om kommissionsarbejdets øjeblikkelige stade.

Kommissionens redegørelse for arbejdets stade blev givet i en skrivelse af 21. april 1955 til Handelsministeren. Men først i december s.å. blev der truffet aftale imellem de fire partiers ordførere og ministeren om, at kommissionen ud over de allerede afgivne fire betænkninger skulle fuldføre de 3 igangværende specialredegørelser, som var nærmest fuldførelsen, og som angik hhv. teglværksbranchens, cementbranchens og bryggeribranchens konkurrenceforhold. Desuden skulle kommissionen fuldføre den oversigtsmæssige, rent beskrivende redegørelse for konkurrencebegrænsningerne i hele det danske erhvervsliv, hvormed arbejdet ligeledes var ret langt fremme. Aftalen var dog fra de konservatives og venstres ordførere (Weikop og Thorkil Kristensen) betinget af, at arbejdet blev fuldført i løbet af et års tid, og de forbeholdt sig i modsat fald at fremsætte forslag om kommissionens ophævelse.

Dette forbehold vendte Weikop tilbage til under Folketingets drøftelse den 28. juni 1957 om en ændring af Monopolloven, og igen under en debat den 10. december s.å. om valutalovgivningen.⁴ Hans udtalelser gav imidlertid ikke anledning til bemærkninger fra de andre partiers ordførere. Og ej heller fra Handelsministeren (Kjeld Philip) i den flertalsregering bestående af repræsentanter for socialdemokraterne, de radikale og Retsforbundet, der var blevet dannet efter valget i maj 1957.

Som ordfører for konservative og venstre fremsatte Weikop herefter den 18. februar 1958 et lovforslag om, at Trustkommissionen skulle ophæves med virkning fra den 1. maj s.å. Forhandlingerne om dette lovforslag endte den 13. maj med, at alle fire partier stemte for en lov om, at kommissionen senest den 1. juli 1959 skulle afslutte de 3 endnu igangværende undersøgelser, hvorefter loven om Trustkommissionen skulle ophæves ved kgl. anordning.

I folketingsudvalgets betænkning 17. april 1958 om dette lovforslag, blev der om den fastsatte dato for arbejdets afslutning anført følgende:

Fastsættelsen af det nævnte tidspunkt for afslutning af trustkommissionens arbejde giver kommissionen mulighed for at give de virksomheder og organisationer, der ikke har svaret på trustkommissionens henvendelser, en passende frist til besvarelse heraf, og udvalget går ud fra, at sådanne besvarelser vil fremkomme. Skulle de ønskede besvarelser imidlertid ikke komme til at foreligge inden den frist, der fastsættes i de enkelte tilfælde, bør dette efter udvalgets opfattelse ikke være til hinder for offentliggørelse af det materiale, der måtte foreligge, men det bør i så fald af betænkningen fremgå, at visse udkast eller spørgsmål har været forelagt virksomheder og organisationer, uden at disse

4. Trustkommissionens betænkning nr. 5: Teglværksbranchen, var i dec. 1956 afleveret til Handelsministeren og blev offentliggjort i sin helhed i foråret 1957.

inden for den af kommissionen fastsatte frist har besvaret de pågældende henvendelser. [Folketingstidende 1957/58, tillæg B, spalte 656].

Denne udtalelse skal ses i lyset af, at kommissionen overfor Handelsministeren og folketingsudvalget havde anført, at dens muligheder for at få virksomheder og organisationer til at svare inden for rimelige tidsfrister havde været stærkt beskåret i hele den lange periode, hvor der havde været uklarhed om det resterende arbejdsprogram.

I udvalgsbetænkningen var det tillige anført, at kommissionen og dens sekretariat efter den 1. juli 1959 skulle stå til rådighed for Handelsministeren under overvejelserne om, hvorvidt og under hvilken form betænkningerne burde offentliggøres, og at loven om Trustkommissionen først derefter skulle ophæves ved kgl. anordning. Udvalget gav udtryk for en forventning om, at dette ville kunne ske senest et halvt år efter udredningsarbejdets afslutning.

I overensstemmelse med denne køreplan færdiggjorde kommissionen arbejdet, og ved kgl. anordning af 29. december 1959 blev loven af 31. marts 1949 om Trustkommissionen derefter ophævet.

Efterdønningerne efter såvel det konservative selvmål i 1948 som det radikalt-socialdemokratiske i 1952 havde dermed endeligt vugget sig til ro. Spillerne på den politiske arena var, som i øvrigt Trustkommissionen og dens arbejde, nu definitivt overladt til eftertidens dom. Og kommissionens omfattende arkivmateriale kunne klargøres til aflevering til Rigsarkivet for så vidt angår de fuldførte betænkninger, og i øvrigt til Monopoltilsynet.

Kommissionens resultater og arbejdsmetoder m.m.

Som følge af det refererede hændelsesforløb blev Trustkommissionens foreløbige betænkning om *lovgivningsproblemerne* altså også dens endelige. Da de fire partier efter store anstrengelser var nået frem til et kompromis om monopollovgivningen, var der ingen af dem, der havde lyst eller energi til at betragte dette resultat som foreløbigt.

Kommissionens arbejde med lovgivningsproblemerne fremtræder følgelig som en torso. Kommissionen fik ikke lejlighed til at udtale sig om, hvorvidt der efter gennemførelsen af det nedskårne undersøgelsesprogram kunne være noget at tilføje eller ændre i den foreløbige lovbetænkning.

På dette felt er resultatet altså blevet en lovgivning, Monopolloven af 1955, der ikke adskiller sig ret meget fra den hidtidige, og som på flere punkter er

mindre vidtgående end forslagene i kommissionens lovbetænkning. Man kan mene, at denne lov er god nok, for så vidt som den er en rammelov, der i de konkrete tilfælde kan strækkes næsten efter behov. Det samme kunne imidlertid siges om den tidligere lovgivning, og de to partier, som i efteråret 1952 pludselig blev så utilfredse med den, har siden da vist sig overraskende nøjsomme.

For dem, der måtte synes, at resultatet på lovgivningens område er for ringe, både i forhold til det drabelige radikale og socialdemokratiske initiativ i efteråret 1952, til kommissionens forslag og til den lovgivning, som findes mange andre steder, kan det måske være en trøst, at kommissionens lovbetænkning, til trods for at den bærer titlen 'foreløbig', fremdeles er et værk, hvoraf kommende lovgivere kan hente inspiration.

Væsentlig mere må siges at være opnået på det felt, som fra starten af var hovedsagen: Undersøgelsen og beskrivelsen af *konkurrencebegrænsningernes udbredelse og virkninger i dansk erhvervsliv*.

Også her kom det politiske spil dog til at gribe forstyrrende ind, med det resultat at en række igangsatte branchebetænkninger måtte opgives. Ofres måtte også en forberedt betænkning om de såkaldte specialiseringsaftaler inden for industrien, som vi ellers ved overgangen til de større markedsområder i EFTA og EEC kunne have haft god brug for at høste belæring af.

Resultatet på dette felt blev derfor *specialbetænkningerne* om kalkbranchen, kulbranchen, planglasbranchen, teglværksbranchen, cementbranchen og bryggeribranchen, hvori disse branchers konkurrencebegrænsende aftaler, bestemmelser og sammenslutninger er stillet ind i deres udviklingsmæssige og principielle sammenhæng, og hvori der også er redegjort for de vigtigste virkninger af konkurrencebegrænsningerne.

Disse monografier over konkurrenceforholdene i seks forskellige brancher, der er udvalgt dels efter deres samfundsøkonomiske betydning, dels efter problemernes art, har deres sidestykke i andre lande, navnlig England, USA og Sverige. Hvor lærerige udredningsresultater fra disse lande end kan være, så lever vi jo nu engang i Danmark. Udredninger af danske konkurrenceforhold bør vel allerede af den grund være af størst interesse for os. Dertil kommer imidlertid, at Trustkommissionens specialbetænkninger kvalitetsmæssigt hæver sig smukt i det internationale selskab. Det tør jeg godt sige, trods part i sagen. Navnlig de to sidste betænkninger kan anbefales til et nøjere studium den dag i dag, selv om forholdene vel også i disse to brancher har ændret sig noget siden 1959.

Foruden de seks specialredegørelser fik vi den afsluttende mere summariske men alligevel mere omfangsrige *betænkning som omfatter hele erhvervslivet*, og som uden historiske og vurderende indslag giver en oversigt over de konkurrencebegrænsninger, der ifølge tilgængelige oplysningskilder dengang forefandt i de forskellige erhverv og brancher. Denne sammenfattende betænkning var ved sin fremkomst uden sidestykke i noget andet land. Og mig bekendt er den det fremdeles. Dens karakter af håndbog i en vigtig side af vort erhvervsliv kunne nok retfærdiggøre, at den med mellemrum blev ajourført og udsendt i nye udgaver.

Det ligger i sagens natur, at der har været og vel også fremover vil være forskellige opfattelser af *værdien af Trustkommissionens arbejde*.

Det viste sig, at der i *den interesserede offentlighed* var et stort behov for oplysning om disse forhold. Pressen bragte hver gang udførlige referater af og undertiden også kommentarer til kommissionens betænkninger. Og flere af dem blev udsendt i nyt oplag, til trods for at det med rette blev sagt om dem, at de stiller store krav til læseren, er fattige på sensationer og ikke i ordets sædvanlige forstand kan betragtes som morskabslæsning. En anden samtidig karakteristik af kommissionens betænkninger lød, at de var læsning for nøgterne sjæle.

Det største og varigste resultat af kommissionens anstrengelser er måske netop, at vi her for første gang har fået en dybtgående og afbalanceret fremstilling af vigtige og indviklede erhvervsforhold, som man indtil da fra organisationernes og virksomhedernes side havde søgt at bagatellisere mest muligt i den offentlige debat, medens man fra mange andre sider havde overdimensioneret og dramatiseret til ukendelighed.

Selvfølgelig møder en sådan undersøgelsesvirksomhed ikke udelt sympati i *erhvervskredse*. Alene ængstelsen for, hvordan en offentlig undersøgelseskommission med så drabeligt et navn og så vidtgående beføjelser som Trustkommissionen kunne finde på at fremstille og bedømme forholdene i de brancher, der blev taget op til undersøgelse, kan nok have ansporet virksomheder og organisationer til at vise reservation og tilbageholdenhed i samarbejdet med kommissionen.

Det kan derfor heller ikke undre, at kommissionens spørgeskemaer, der normalt var det første trin i en undersøgelse, og hvis art og omfang fremgår af bilag til de enkelte specialbetænkninger, gennemgående kun blev besvaret i det aller nødtørfigste omfang, samt at det ofte trak ud med at besvare både

spørgeskemaerne og kommissionens senere henvendelser. Det er heller ikke overraskende, at denne sendrægtighed blev særligt påfaldende i den lange periode fra okt. 1952 til maj 1958, hvor der var skabt usikkerhed om kommissionens resterende arbejdsprogram, og hvor derfor den, der trak svaret ud, kunne gøre sig håb om helt at slippe.

Det er ej heller utænkeligt, at både virksomheder og organisationer lejlighedsvis har spillet på de politiske strenge, som var inden for deres rækkevidde. På samme måde, i øvrigt, som fagforeninger, andre interesseorganisationer og private enkeltpersoner undertiden gør det, når de føler deres interesser trådt for nær af offentlige organer.

Til yderligere belysning af forholdet imellem kommissionen og de virksomheder og organisationer, der var omfattet af undersøgelserne, kan det være af interesse at se lidt nærmere på den *arbejdsprocedure*, kommissionen normalt anvendte ved udarbejdelsen af specialredegørelserne.

Som lige nævnt var udsendelsen af spørgeskemaer sædvanligvis det første led i en undersøgelse. Samtidig indhentede man ved mundtlig eller skriftlig henvendelse oplysninger fra offentlige myndigheder, der kunne antages at ligge inde med materiale til belysning af branchens konkurrenceforhold, først og fremmest Prisdirektoratet, Vareforsyningsdirektoratet, Tolddepartementet og Statistisk Departement. På grundlag af det indkomne svarmateriale og oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder udarbejdede kommissionens sekretariat et første udkast til betænkning, som blev forelagt til drøftelse i kommissionen. Når det derigennem var blevet afklaret, hvilke spørgsmål der trængte til yderligere belysning, blev der i sekretariatet optaget forhandlinger med branchens organisationer og undertiden også med de vigtigste virksomheder. Referater af disse forhandlinger blev som regel fremsendt »...til rettelse af eventuelle fejl, misforståelser eller mangler«, så grundlaget for den endelige fremstilling kunne være så sikkert som muligt. Ofte gav forhandlingerne såvel som bemærkningerne til forhandlingsreferatet anledning til indkrævelse af yderligere skriftligt materiale. Derefter kunne et revideret udkast til betænkning forelægges i kommissionen, og efter drøftelse og eventuel ny revision på visse punkter blev udkastet udsendt til brancheforeninger og/eller enkeltvirksomheder, ligeledes »...til rettelse af eventuelle fejl, misforståelser eller mangler«. Når svarene forelå, kunne der blive tale om yderligere forhandling og/eller brevveksling med parterne til nærmere klargørelse eller dokumentation af rejste indsigelser. Derefter kunne udkast til endelig betænkning udarbejdes og forelægges i kommissionen med henblik på aflevering til Handelsministeren,

som iflg. loven skulle træffe afgørelse om, hvorvidt og i hvilken form betænkningen kunne offentliggøres.

Denne procedure kan måske forekomme unødigt omstændelig og tidsrøvende. Kommissionen blev da også beskyldt for langsomhed, selv af dem, der var os venligt stemt; og for smøleri og uforstand, for ikke at sige skurkagtighed, af dem, som ville os til livs. Lidt eftertanke vil dog nok overbevise ræsonnable kritikere om, at proceduren nødvendigvis må blive omstændelig, når det som i dette tilfælde drejer sig om at indsamle oplysninger, der afgives under strafansvar med henblik på offentlig fremlæggelse, og som for en del vedrører forhold, de pågældende hidtil har betragtet som vitale forretningshemmeligheder og nødigt ser prisgivet for en usagkyndig offentlighed, der tilmed delvis er fjendtligt forhåndsindstillet. De, som har svært ved at indse dette, bedes blot betænke, hvilket hus der ville komme til at ligge, hvis Folketinget en dag mandede sig op til at nedsætte en tilsvarende udredningskommission med den opgave at belyse fagforeningernes konkurrencebegrænsende virksomhed.

At proceduren undertiden kunne blive betydeligt mere indviklet end efter den skitserede standardrecept, ses af nedenstående oversigt over, hvor mange gange de enkelte betænkninger blev behandlet i kommissionsmøder. Tallene i parentes efter hver betænkning angiver først udgivelsesåret, derefter antal tryksider.

- Bet. nr. 1: Kalk-, kridt- og mørtelbranchen (1951, 48), behandlet i 3 kommissionsmøder.
- Bet. nr. 2: Kulbranchen (1953, 71), behandlet i 6 kommissionsmøder.
- Bet. nr. 3: Foreløbig lovbetænkning (1953, 147) behandlet i 13 kommissionsmøder.
- Bet. nr. 4: Planglasbranchen (1954, 43), behandlet i 3 kommissionsmøder.
- Bet. nr. 5: Teglværksbranchen (1957, 72), behandlet i 3 kommissionsmøder.
- Bet. nr. 6: Cementbranchen. F. L. Smidth-Koncernen (1959, 97), behandlet i 10 kommissionsmøder.
- Bet. nr. 7: Bryggeribranchen (1960, 149), behandlet i 14 kommissionsmøder.
- Bet. nr. 8: Konkurrencebegrænsninger i dansk erhvervsliv (1960, 321), behandlet i 24 kommissionsmøder.

Det ses, at kun nr. 1, 4 og 5 følger standardrecepten med hver 3 behandlinger i kommissionen.

Det større og stigende antal behandlinger af nr. 2, 6 og 7 skyldes dels, at konkurrenceforholdene i disse brancher var mere uoverskuelige og kompli-

cerede end i de tre førstnævnte, dels at disse branchers organisationer og/eller førende virksomheder viste sig mindre samarbejdsvillige. Særligt besværligt blev arbejdet med bryggeribranchens forhold. Det blev her nødvendigt at nedsætte et fællesudvalg med repræsentanter for kommissionen, Bryggeriforeningen, Carlsberg og Tuborg, og med den opgave at gennemgå alle divergerende synspunkter vedrørende kommissionens fremsendte udkast til betænkning. Gennemgangen krævede i alt 18 udvalgsmøder og strakte sig over et helt år. Til gengæld opnåede man en sådan afklaring af kendsgerninger og divergerende vurderinger, at den endelige betænkning blev væsentlig mere oplysende end udkastet og kunne publiceres uden efterfølgende offentlig diskussion imellem branchen og kommissionen. Det samme efterstræbelsesværdige resultat opnåede vi i øvrigt også i alle de andre betænkninger, og efter betydeligt mindre anstrengelser.

Det store antal kommissionsmøder vedrørende nr. 3 og 8 hænger udelukkende sammen med disse betænkningers karakter og omfang. Det ligger i sagens natur, at disse to generelle betænkninger i mindre grad end specialredegørelserne kunne give anledning til konkret konfrontation med brancheforeninger og enkeltvirksomheder. Og den omstændighed, at nr. 3, den foreløbige lovbetænkning, blev udarbejdet i løbet af et halvt år, viser med al tydelighed, hvor hurtigt arbejdet gik fra hånden, når kommissionen selv kunne bestemme tempoet og ikke skulle afvente oplysninger fra virksomheder og brancheforeninger.

Foruden ved antallet af tryksider i kommissionens 8 betænkninger, antallet af møder og den modvilje og undertiden modstand, kommissionens undersøgelsesvirksomhed havde at overvinde, kan arbejdets omfang belyses ved en sammentælling af det materiale, som fra sekretariatet blev udsendt til kommissionens medlemmer forud for møderne. Det viser sig da, at det drejer sig om i alt ca. 6700 maskinskrevne sider i folioformat, svarende til næsten 100 sider pr. møde.

Winding Pedersens arbejdsbyrde som formand var naturligvis endnu mere omfattende end medlemmernes. Som regel havde han deltaget i sekretariatsmøder til gennemdrøftelse af foreliggende problemer, inden materialet blev udsendt til medlemmerne. Og ikke blot under kommissionsmøderne ledede han forhandlingerne, men også under mange af møderne med brancheforeninger og virksomheder. Undertiden lagde han også selv pen til den første fremstilling af et emne, især i de mere principielle afsnit i lovbetænkningen. I betragtning af, at denne indsats blev præsteret samtidig med, at han passede sit professorat ved Københavns Universitet, tør jeg nok påstå, at hvervet som

formand for Trustkommissionen ikke var nogen sinecure-post. Og de, der kender Winding Pedersen, vil forstå mig, når jeg siger, at han ikke tog sig hvervet let. Tiåret 1949-59 kan ikke have haft ret mange dage, hvor hans tanker ikke beskæftigede sig med Trustkommissionen.

Som tidligere nævnt var spørgsmålet om *betænkningernes offentliggørelse* ifl. loven henlagt til Handelsministerens afgørelse, og der var pålagt kommissionens medlemmer og medarbejdere tavshedspligt. I bemærkningerne til lovforslaget om kommissionens nedsættelse var det dog blevet udtalt, at de afgivne betænkninger i deres helhed skulle stilles til rådighed for Rigsdagens medlemmer. Spørgsmål om hel eller delvis hemmeligholdelse kunne følgelig kun tage sigte på den bredere offentlighed.

Henstillinger om hemmeligholdelse af visse oplysninger i de afgivne betænkninger blev rejst over for Handelsministeren i forbindelse med betænkningerne nr. 2, 6, 7 og 8. Men ønsket blev kun imødekommet i nr. 6 og 7, og ikke i fuldt omfang. Der kan herom henvises til de to betænkningers forord. De beskæringer, der af hensyn til påberåbte eksportinteresser fandt sted i disse to betænkninger, var i øvrigt lidet omfangsrige og medførte ikke væsentlig forringelse af betænkningernes oplysningsværdi.

Beslutningerne om offentliggørelse blev truffet af ministre af meget forskellig politisk observans. Nr. 1, 2 og 3 blev offentliggjort af konservative Handelsministre (Ove Weikop, Aage L. Rytter), nr. 4 og 5 af en socialdemokratisk minister (Lis Groes) og nr. 6, 7 og 8 af en radikal (Kjeld Philip).

Den omstændighed, at der med de nævnte to undtagelser blev truffet beslutning om offentliggørelse i fuldt omfang, tyder på, at der her i landet er snævre grænser for den politiske pression, der kan udøves af det såkaldte økonomiske oligarki, i hvert fald når det som i dette tilfælde drejer sig om en uvildig og i saglig henseende stærkt rustet undersøgelseskommission. Det er indlysende, at store og rige virksomheder og organisationer i højere grad end andre er i stand til at betale for bistand fra den ypperste juridiske, regnskabsmæssige, tekniske og økonomiske sagkundskab, og i kraft deraf er de også i stand til at få deres synspunkter frem på en så klar og overbevisende måde som muligt. Det, der kan vindes af indflydelse ad denne vej, er imidlertid en indflydelse af saglig art. Og det er ikke netop den art indflydelse, der tænkes på, når der tales om politisk pression.

Alt i alt synes jeg, at jeg – skønt part i sagen – tør lade min minderunde munde ud i, at Trustkommissionen, alle vanskeligheder til trods, fik udført et

betydningsfuldt arbejde, som fremdrog og systematiserede vanskeligt tilgængelige og indtil da helt eller delvis ukendte oplysninger om en vigtig side af vort erhvervsliv. Et sådant arbejde har i sig selv værdi, ikke blot for dem, der udfører det eller har bestilt det, men for alle, som på dette felt ønsker at komme virkeligheden og sandheden så nær som muligt. Arbejdet har derfor kun kunnet virke i retning af at tilvejebringe et mere realistisk grundlag for den erhvervspolitiske debat og dermed også for erhvervspolitikens udformning her i landet. Og det er ingenlunde sikkert, at de sidste virkninger i denne henseende allerede har manifesteret sig.

Har jeg ret i denne konklusion, må den vel kunne tjene såvel kommissionen og dens medarbejdere som de politikere, der igennem årene med vekslende held beskæftigede sig med dens forhold, til nogen undskyldning, hvis ikke alle berettigede forventninger blev indfriet.