

Omkring monopollovens § 24: Forudgående priskontrol som led i antitrustpolitikken

Niels Banke

Lyngby

SUMMARY: This paper discusses a section of the Danish Antitrust Act of 1955 according to which price rises by dominating firms and cartels were subject to approval by the Monopolies Control Authority. The provision was repealed in 1971.

1. Ved gennemførelse af lov om priser og avancer af 2. april 1971 (nr. 115) blev monopollovens § 24 ophævet. I sin seneste udformning lød denne bestemmelse således:

Prisforhøjelser, der skal anmeldes i henhold til afsnit III, må ikke sættes i kraft uden monopoltilsynets godkendelse.

De virksomheder, der var underkastet konkurrencebegrænsninger, måtte efter ophævelse af denne bestemmelse ligesom alle andre erhvervsvirksomheder inden for industri, håndværk og handel uden forudgående kontrol forhøje deres priser i overensstemmelse med de i pris- og avanceloven fastsatte kalkulationsbestemmelser. Forhøjelsen herudover krævede godkendelse af monopoltilsynet. Efter regeringen (Baunsgårds) opfattelse havde disse bestemmelser i pris- og avanceloven det samme sigte som monopollovens § 24, og denne kunne derfor bortfalde. For den konservative handelsminister Knud Thomsen, der tidligere havde været industridirektør, havde arbejdet for bestemmelsens ophævelse utvivlsomt også været et stærkt ønske om at imødekomme den kritik, der i en årrække var rettet mod denne bestemmelse af industrirådet. Med bortfald af § 24 forsvandt et middel til modvirkning af skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger, som på internationalt plan var ret enestående.

2. Reglen for prismyndighedernes forudgående kontrol med tilsigtede prisforhøjelser inden for det konkurrencebegrænsede område går tilbage til 2.

Forfatteren takker sin forgænger direktør E. Seligmann og sin efterfølger direktør A. Sonne i embedet som direktør i monopoltilsynet for gennemlæsning af manuskriptet og forslag til ændringer angående faktiske forhold. Formuleringer og vurderinger står fuldt ud for forfatterens egen regning.

Omkring monopollovens § 24: Forudgående priskontrol som led i antitrustpolitikken

Niels Banke

Lyngby

SUMMARY: This paper discusses a section of the Danish Antitrust Act of 1955 according to which price rises by dominating firms and cartels were subject to approval by the Monopolies Control Authority. The provision was repealed in 1971.

1. Ved gennemførelse af lov om priser og avancer af 2. april 1971 (nr. 115) blev monopollovens § 24 ophævet. I sin seneste udformning lød denne bestemmelse således:

Prisforhøjelser, der skal anmeldes i henhold til afsnit III, må ikke sættes i kraft uden monopoltilsynets godkendelse.

De virksomheder, der var underkastet konkurrencebegrænsninger, måtte efter ophævelse af denne bestemmelse ligesom alle andre erhvervsvirksomheder inden for industri, håndværk og handel uden forudgående kontrol forhøje deres priser i overensstemmelse med de i pris- og avanceloven fastsatte kalkulationsbestemmelser. Forhøjelsen herudover krævede godkendelse af monopoltilsynet. Efter regeringen (Baunsgårds) opfattelse havde disse bestemmelser i pris- og avanceloven det samme sigte som monopollovens § 24, og denne kunne derfor bortfalde. For den konservative handelsminister Knud Thomsen, der tidligere havde været industridirektør, havde arbejdet for bestemmelsens ophævelse utvivlsomt også været et stærkt ønske om at imødekomme den kritik, der i en årrække var rettet mod denne bestemmelse af industrirådet. Med bortfald af § 24 forsvandt et middel til modvirkning af skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger, som på internationalt plan var ret enestående.

2. Reglen for prismyndighedernes forudgående kontrol med tilsigtede prisforhøjelser inden for det konkurrencebegrænsede område går tilbage til 2.

Forfatteren takker sin forgænger direktør E. Seligmann og sin efterfølger direktør A. Sonne i embedet som direktør i monopoltilsynet for gennemlæsning af manuskriptet og forslag til ændringer angående faktiske forhold. Formuleringer og vurderinger står fuldt ud for forfatterens egen regning.

verdenskrigs bekendtgørelse om varepriser m.v. af 19. oktober 1939 (nr. 364). Det blev heri bestemt, at priskontrolrådet efter forhandling med erhvervsorganisationerne kunne fastsætte anmeldelsespligt angående påtænkte prisforhøjelser for sammenslutninger eller enkeltvirksomheder, hvis aftaler, vedtagelser eller bestemmelser kunne udøve en væsentlig indflydelse på prisforholdene. Prisforhøjelserne kunne uden tilladelse ikke træde i kraft før 8 dage efter anmeldelsen, og ved undersøgelse af prisforhøjelsens overensstemmelse med bekendtgørelsen, der blandt andet gav regler om nettoavancen, skulle ikrafttrædelsen afvente undersøgelsen.

Anmeldelsespligten gjaldt kun varer, der fremgik af en offentliggjort fortegnelse.

De virksomheder og sammenslutninger, som bestemmelsen omhandlede, skulle i øvrigt allerede have anmeldt deres aftaler og bestemmelser efter prisaftaleloven af 1937 (nr. 158. 18. maj).

Ved den prislov af 30. maj 1940 (nr. 306), der kom efter besættelsen, blev prisaftaleloven midlertidig sat ud af kraft og anmeldelsesbestemmelserne herfra optaget i den nye lov. Reglerne fra oktoberbekendtgørelsen om påtænkte prisforhøjelser blev i prisloven direkte knyttet til de øvrige anmeldelsesbestemmelser og skærpet på to måder; dels blev det uden videre fastsat, at en prisforhøjelse ikke kunne træde i kraft uden priskontrolrådets samtykke; dels kunne der på den offentliggjorte fortegnelse også opføres ydelser. Prisforhøjelsessager skulle dog så vidt mulig afgøres i løbet af 8 dage. I denne udformning blev bestemmelsen gentaget i de følgende prislove og var også bevaret i § 6 stk. 4 i lov om prisaftaler m.v. af 14. nov. 1952 (nr. 378), der var gældende til monopolloven trådte i kraft den 1. juli 1955, selv om 1952-loven i øvrigt på flere områder betød en afvikling af krigstidens prisregulerende bestemmelser.

Trustkommissionen¹, hvis betænkning nr. 3 dannede grundlaget for

1. Trustkommissionen blev nedsat ved lov af 31. marts 1949 (nr. 128). Professor Hans Winding Pedersen var formand. Den nationaløkonomiske sagkundskab var i øvrigt i kommissionen repræsenteret af professor F. Zeuthen, professor P. Nyboe Andersen, departementchef Cohn og i kortere perioder nationalbankdirektør Holger Koed og senere statsminister Viggo Kampmann. Kontorchef i prisdirektoratet, senere professor Søren Gammelgård ledede kommissionens sekretariat, hvor Povl S. Nørgaard (mangeårig leder af monopoltilsynets landbrugskontor) og A. Sonne var meget aktive medarbejdere. En overgang var cand. polit. og cand. psych. Simon Spies medarbejder i sekretariatet, men han forlod stillingen for at drive virksomhed som psykoanalytiker. Kommissionen udsendte ialt 8 betænkninger: 1. Kalk-kridt og mørtelbranchen 1951, 2. Kulbranchen 1953, 3. Konkurrencebegrænsning og monopol 1953, 4. Planglasbranchen 1954, 5. Teglværksbranchen 1957, 6. Cementbranchen-F. L. Smidt-koncernen 1960, 7. Bryggeribranchen 1960 og 8. Konkurrencebegrænsninger i dansk erhvervsliv 1960. (Ved henvisninger TKB nr.-).

forslaget til monopolloven (nr. 102, 31. marts 1955), havde udarbejdet sine forslag under forudsætning af forholdsvis rolige prisforhold og havde derfor oprindelig ikke forestillet sig, at bestemmelsen om forudgående godkendelse af prisforhøjelser skulle have været opretholdt. På foranledning af prisdirektoratets ledelse, der deltog i kommissionens møder og bl.a. henviste til, at inflationen kunne ligge lige om hjørnet, gav man udtryk for, at den forudgående priskontrol midlertidig skulle opretholdes. Dette er baggrunden for, at denne vigtige bestemmelse også kom ind i monopolloven, og som en overgangsbestemmelse blev indsat i en af lovens sidste paragraffer. Den skulle have gyldighed et år.

Bestemmelsen blev dog alt andet end midlertidig. I forbindelse med uroligheder i anledning af indgreb overfor arbejdsmarkedet i 1956 blev monopolloven suppleret med lov om indseende med priser og monopollovens § 24 blev forlænget til 1958. Året efter fjernede H. C. Hansens trekantregering tidsbegrænsningen for § 24 og udvidede bestemmelsen, således at kravet om forudgående prisbestemmelse automatisk fulgte den pligt, som de registrerede virksomheder og sammenslutninger havde til anmeldelse af deres prisændringer. Begrænsningen ved den offentliggjorte fortegnelse af varer og ydelser var hermed bortfaldet. I denne form blev bestemmelsen gældende til april 1971.

3. Trustkommissionen² anfører to argumenter for, at den forudgående prisgodkendelse ikke hører hjemme i en mere varig lov om konkurrencebegrænsning og monopol. For det første ville opretholdelse af dette krav på længere sigt indebære en fare for, at virksomhederne i perioder med vigende pristenens vil være utilbøjelige til på eget initiativ at sætte priserne ned, fordi senere prisforhøjelser skal godkendes af monoptilsynet. Det andet argument drejer sig om hæmning af en hensigtsmæssig integrering og vil blive taget op under punkt 5.

Selv om vel hele trustkommissionen principielt var enig i, at antitrustpolitikken her i landet skulle være efter kontrolprincippet³, således som det har været fremhævet i 1930'erne af Holger Koed⁴, er det dog sandsynligt, at den teoretiske industripolitik, der er amerikansk præget, har været baggrunden for dette første argument mod den forudgående prisgodkendelse. I hvert tilfælde

2. TKB. nr. 3 s. 91. Den forudgående priskontrol er også omtalt i betænkningen i det afsnit, der omhandler den gældende lov og praksis, s. 58 og s. 60.

3. TKB nr. 3 s. 28 om målsætningen, hvor der særligt lægges vægt på effektivitetssynspunktet.

4. Holger Koed blev priskontrolrådets første formand ved gennemførelse af prisafstaleloven i 1937. Han anså ikke blot denne lovgivning som et middel til at ændre markedsstrukturen i retning af

(fodnote fortsættes)

har Corwin D. Edwards, der ligesom en række andre amerikanske økonomer⁵ er meget kritisk overfor enhver form for prisregulering, kritiseret den danske bestemmelse om forudgående priskontrol med hovedvægt på, at den ville hindre frivillige prisnedsættelser.

For europæiske forhold må dette argument anses for at have meget ringe vægt. For registrerede virksomheder ville prisdannelsen i de fleste tilfælde være af oligopolitisk karakter svarende til den prisdannelse, som er belyst af Hall og Hitch⁶. Priserne skulle herefter være meget stabile. Antagelig ville kun væsentlige og varige råvareprisfald medføre tendenser til nedsættelse af priserne. Noget tilsvarende ville gælde kartelpriser. Under offentlig kontrol kunne man, som prisdirektoratet anførte overfor trustkommissionen, følge råvarepriserne og herudfra tage initiativet til prisnedsættelser.

4. Den amerikansk farvede opfattelse af antitrustpolitikken havde i øvrigt også sine tilhængere blandt prisdirektoratets medarbejdere, hvor der var mange af professor Winding Pedersens elever. Flere af dem betragtede en indsats for sanering af konkurrenceforholdene her i landet som et kald; medens prisreguleringen for dem var en stærkt politisk betonet opgave, hvis økonomiske betyd-

friere konkurrence, men mente også, at staten herved i forbrugerens interesse havde påtaget sig et ansvar over for prisdannelsen. Priskontrolrådet skulle ikke være monopolfjendtligt. Omkostningsbesparelser ved store virksomheder skulle bevares og kontrol skulle sikre, at storvirksomhederne ikke opnåede urimelige priser. Koed mente, at rådet skulle være åbent over for de metoder, der skulle bringes i anvendelse, men kontrol med prisansættelse og regnskaber var en mulighed. Koed havde som mange andre den opfattelse, at priskontrolrådet som institution i sig selv kunne have visse forebyggende virkninger, men når han allerede i 1938 forlod den opgave, han havde interesseret sig så meget for, hang det antagelig sammen med, at der ikke var politisk forståelse for de aktiviteter fra rådets side, som Koed anså for nødvendige. Se Holger Koed: Trustproblemet. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1930. 68 b. s.1, Holger Koed: Priskontrollen. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1937. 75 b. s. 357. Ebbe Groes: Holger Koed. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1950. 88 b. s. 247.

5. Se herom f.eks. Corwin D. Edwards: *Maintaining competition*. New York 1949 s. 249-51. Edward S. Mason: *Methods of developing a proper control of big business* i *Reading in the Social Control of Industries*. Philadelphia 1942. Jules Backman: *Government Price-Fixing*. New York 1938. Efter 2. verdenskrig var tvivlen om gennemførligheden af offentlig prisregulering mindre, se f.eks. J. K. Galbraith: *A Theory of Price Control*. Cambridge, USA. 1952. Efter australske erfaringer med priskontrol under krigen er det blevet hævdet, at offentlig prisfastsættelse uden anden indblanding i de enkelte virksomheders forhold skabte fri-konkurrencebetingelser; se E. Ronald Walker: *Wartime Economic Controls*. *The Quarterly Journal of Economics*. b. 58 (1944) s. 503.

6. R. L. Hall and C. I. Hitch: *Price Theory and Business Behaviour* i *Wilson and Andrews: Oxford Studies in the Price-Mechanism*. Oxford 1951 s. 107. Her præsenteres man bl.a. for den knækkede efterspørgselskurve.

ning på længere sigt var tvivlsom, og her tvang den forudgående priskontrol dem ud i et arbejde, som hindrede den afvikling af karteller, der var institutionens egentlige opgave. Alle måtte dog indrømme, at bestemmelsen om forudgående priskontrol fra krigens begyndelse havde tvunget institutionen ind i en lærerig aktivitet, hvor medarbejderne havde fået et betydeligt kendskab både til dominerende enkeltvirksomheder og kartellers omkostninger og prispolitik. Disse erfaringer gjorde det også sandsynligt, at der efterhånden blev opnået resultater både ved omkostningskritikken og ved begrænsning af nettoavancen.⁷

En forøget indsats i retning af at gøre denne kontrol med prisfastsættelsen mere virksom og indrette den sådan, at virksomhederne blev mere omkostningsbevidste, blev af andre medarbejdere – måske på grund af et politisk præget udgangspunkt – anset for at være en opgave, der var mindst lige så vigtig som indgreb overfor konkurrencestrukturen. Når det i denne forbindelse blev anført, at indgreb overfor dominerende enkeltvirksomheders prisdannelse ikke nødvendigvis skulle være forudgående, blev det stærkt fremhævet, at efterfølgende indgreb overfor anmeldte priser altid måtte blive af mindre virkning. Ikke blot kommer undersøgelsestiden virksomhederne til gode, men tolerancegraden må være højere, hvis der er tale om, at en allerede praktiseret pris skal nedsættes. Hertil kommer, at de dominerende virksomheders villighed til at indgå en langtidsaftale med tilsynet, der fremmer bestræbelserne for nedbringelse af omkostningerne, næppe ville være praktiseret, hvis kontrollen kun var efterfølgende.

I den interne debat om den forudgående priskontrol spillede problemet om regulering af nettoavancen også en rolle. Modstanderne af § 24 fremhævede, at den løbende stillingtagen til bestemte prisforhøjelser krævede en klarere retningslinie end den, der lå i lovgivningens formulering »rimelig nettoavance«, og man tvivlede stærkt på, at lovgivningsmagten her ville gå videre; bl.a. fordi det også ville kræve detaljerede regler for afskrivninger og kapitalopgørelse. Problemerne, der er knyttet til en opgørelse af nettoavancen, findes også ved en efterfølgende belysning af indtjeningen. En grundig gennemgang af disse spørgsmål finder man i TKB. nr. 7 om bryggeribranchen. Hvor der har været praktiseret forudgående priskontrol, har der været en løbende dialog herom mellem virksomhedernes ledelse og monopoltilsynet.

7: Ebbe Groes: Priskontrol 1939 til 1942. *Nationalekonomisk Tidsskrift* 1943. 81 b. s. 44. Groes var ansat i priskontrolrådet og prisdirektoratet fra 1937 til 1946. Fra 1945 som underdirektør

5. Trustkommissionens andet hovedargument mod den forudgående priskontrol var helt frigjort fra amerikansk påvirkning, idet man her anførte, at en varig opretholdelse af bestemmelserne i den dagældende lovs § 6, stk. 4 kunne medføre, at nye aftaler og sammenslutninger, som ville have en gunstig virkning på effektiviteten, ville blive hæmmet, hvis man uanset højden af de priser, der forlangtes, kunne blive underkastet den detaljerede prisregulering, som § 6, stk. 4 kunne give anledning til. Dette argument svækkes ikke så lidt af, at strukturrationalisering i hvert tilfælde i et lille land sjældent kommer på tale, hvis der ikke allerede er nogle få virksomheder, som er førende i branchen, og de er i sig selv modne til registrering.⁸

Imidlertid blev argumentet om § 24's hæmning af strukturrationaliseringen i 1960erne med megen styrke ført frem af industrirådet på en sådan måde, at det blandt industrilederne blev anset for overbevisende rigtigt, og antagelig også fik betydning for deres handlemåde.⁹ Den »teoretiske« reaktion heroverfor må være at gøre opmærksom på, at der til en fuldt udbygget antitrustpolitik efter kontrolprincippet også skulle høre en mulighed for at kunne etablere nye eller udvide bestående samarbejdsformer på offentligt initiativ. Der har faktisk her i landet været gjort forsøg på at skaffe en hjemmel for et sådant initiativ. Det skete i 1940 efter den forskrækkelse, som besættelsen betød for politikerne. I priskontrolrådets vidtgående forslag til en prislov skulle rådet også have mulighed for at give pålæg om ændrede samarbejdsformer, men denne del af forslaget blev ikke gennemført, og senere forsøg i samme retning er også strandet.¹⁰ TKB nr. 3, som kun var en foreløbig betænkning om lovgivningsproblemerne vedrørende konkurrencebegrænsning og monopol, behandler ikke spørgsmålet om tvangskartellisering.

6. Når § 24 kom til at bestå længere, end trustkommissionen havde regnet med, beroede det ikke på, at politikerne anså bestemmelsen som et velegnet middel i antitrustpolitikken. Det var et middel i den almindelige prispolitik, og da paragraffen bortfaldt i 1971, accepterede man en ligestilling af monopol-

8. Bjarke Fog har heller ikke noget om faren ved forudgående priskontrol i sit ganske vist meget begrænsede og tilfældige materiale om karteldannelse i priskalkulation og prispolitik. København 1958, s. 246 ff.

9. Forfatterens erfaringer fra diskussioner med direktør E. H. Klæbel på Egelund ved kursus for erhvervsledere.

10. Beretning fra Priskontrolrådet 1938-1943. København 1946, s. 74. Denne beretning er skrevet af nuværende professor Mogens Boserup.

foretagender med andre virksomheder under en regering, som selv anså sig for liberal, og da kalkulationsreglerne i pris- og avanceloven ved lovens fornyelse i 1974 (15. feb. nr. 59) bortfaldt, var der, uanset begrundelsen i 1971 for afskaffelsen af § 24, ingen politikere, som påny bragte paragraffen i forslag.

Der er sådan set ingen tvivl om, at industrirådet har sejret i denne sag. Registrerede virksomheder og sammenslutninger skulle imidlertid stadig anmelde deres prisændringer, og indgreb mod priserne kunne ske, selv om de blev langt mindre hyppige. Industrirådet satte derfor sin »professionelle« kritik af monopoltilsynet ind på et andet meget afgørende punkt, nemlig højden af den nettoavance, som tilsynet indregner i sine prisafgørelser. I 1975 mundede denne kritik ud i et krav overfor handelsministeren om en ændring af lovgivningen, så begrebet rimelig nettoavance nærmere fastlægges under hensyn til nettoavancens afgørende betydning for opretholdelse og udvikling af industriens arbejdspladser.¹¹ Når industrirådet nu krævede lovændring, hang det sammen med, at monopolrådet overfor en lignende tidligere henvendelse havde fastslået, at der ikke var hjemmel for rådet til at fastlægge generelle linier for indregning af nettofortjenesten. I forbindelse med monopolrådets behandling af industrirådets henvendelse til ministeren er det bl.a. blevet fastslået, at Pris- og avanceloven af 1974 ligesom monopolloven bygger på tilsyn og overvågning af prisudviklingen med adgang til *efterfølgende* indgreb, at nettofortjenesten må vurderes konkret for ikke at give monopolvirksomhederne en gunstigere stilling end andre virksomheder, men også, at man med industrirådet er enig i det ønskelige i en vis selvfinansiering.¹²

Der er en modsætning mellem de sidste to måder at gribe kontrollen an på. Når man som trustkommissionen lægger vægt på effektivitetssynspunktet, fører det til et kontrolprincip med opretholdelse af de store dominerende virksomheder. Kommer hertil, at tilsynet tolererer en selvfinansieret udbygning af kapitalen, bliver det en styrkelse af monopolvirksomhederne – også på andre virksomheders bekostning.

En administration af monopolloven efter disse linier gør det let for tilhængerne af de senere års stærkt samfundskritiske holdning at konstatere, at

11. Industrirådets skrivelse til ministeriet og monopoltilsynets behandling af sagen findes i tilsynets meddelelser nr. 4 1976.

12. Monopoltilsynet har samtidig givet udtryk for det ønskelige i indseende med virksomhedernes hele finansieringsmønster ved investeringer. Et sådant indseende er videregående end den nugældende lovgivning. Tilsynets meddelelser nr. 4 s. 176-177.

man her har et nyt eksempel på, at en reformpolitik konsoliderer ulighederne i vort nuværende samfundssystem. Skulle kontrolprincippet virke anderledes, kræver det en mulighed for at ændre ejendomsretten til storvirksomhedernes kapital. En sådan udvikling drøftes som bekendt på anden baggrund under betegnelsen økonomisk demokrati. I det omfang, hvor økonomisk demokrati bliver til virkelighed, kan meget tale for, at et monopoltilsyn med samfundsøkonomisk ansvar fik løbende og forudgående kontrol med de store virksomheders prisfastsættelse.