

Modernisering af monopolloven?

H. Winding Pedersen

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: *This article comments on the recommendations for a new Danish restrictive trade practices act outlined in the preceding article.*

1. Grundsynspunkt og målsætning

Den betænkning, *Fra monopollov til konkurrencelov*, der blev offentliggjort i august 1986, har tremandsudvalget¹ udarbejdet ud fra det *grundsynspunkt*, at det overordnede mål for den konkurrencelov, der efter udvalgets forslag skal træde i stedet for monopolloven af 1955 og den permanente pris- og avancelov af 1974, skal være »opnåelse af den størst mulige *effektivitet* i produktion og omsætning af varer og tjenesteydelser på et givet tidspunkt såvel som i dynamisk forstand.« (s. 25).

Efter udvalgets forslag til *formålsparagraf* skal lovens formål være at fremme effektiviteten gennem størst mulig gennemsigtighed vedrørende konkurrenceforhold og ved foranstaltninger mod skadelige konkurrencebegrænsninger. (s. 184). Der er her tale om ét mål og to slags midler.

Efter § 1 i den gældende monopollov er lovens formål at forhindre urimelige priser og forretningsbetingelser samt at sikre de bedst mulige vilkår for den frie erhvervsudøvelse. Som nævnt af udvalget (s. 50 nederst) kan en pris efter disse regler være urimelig både på grund af urimelig fortjeneste og som følge af for høje omkostninger (manglende effektivitet). Der er altså her tale om en flerhed af mål.

Når udvalget kun opstiller et enkelt mål er det for at undgå, at de administrerende myndigheder i tilfælde af målkonflikter skal komme til at foretage en afvejning, der indebærer en *politisk* vurdering, som det tilkommer de politiske myndigheder at foretage. (s. 29 og 171 øverst).

Andre hensyn, der kunne komme på tale i forbindelse med målsætningen, bør der efter udvalgets opfattelse, gives regler om i andre love. Det skal også gælde m.h.t. varetagelse af forbrugernes interesser, i hvilken forbindelse der som eksempel henvises til markedsføringsloven. Det vil sikkert overraske mange, der er vant til at anskue monopolgevinster som et stridspunkt mellem forbrugerne og monopolisterne. Udvalgets udtalelse om forbrugernes interesser må ses i forbindelse

1. Professorerne Nyboe Andersen, fmd., Bent Christensen og Anders Ølgaard.

Modernisering af monopolloven?

H. Winding Pedersen

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: *This article comments on the recommendations for a new Danish restrictive trade practices act outlined in the preceding article.*

1. Grundsynspunkt og målsætning

Den betænkning, *Fra monopollov til konkurrencelov*, der blev offentliggjort i august 1986, har tremandsudvalget¹ udarbejdet ud fra det *grundsynspunkt*, at det overordnede mål for den konkurrencelov, der efter udvalgets forslag skal træde i stedet for monopolloven af 1955 og den permanente pris- og avancelov af 1974, skal være »opnåelse af den størst mulige *effektivitet* i produktion og omsætning af varer og tjenesteydelser på et givet tidspunkt såvel som i dynamisk forstand.« (s. 25).

Efter udvalgets forslag til *formålsparagraf* skal lovens formål være at fremme effektiviteten gennem størst mulig gennemsigtighed vedrørende konkurrenceforhold og ved foranstaltninger mod skadelige konkurrencebegrænsninger. (s. 184). Der er her tale om ét mål og to slags midler.

Efter § 1 i den gældende monopollov er lovens formål at forhindre urimelige priser og forretningsbetingelser samt at sikre de bedst mulige vilkår for den frie erhvervsudøvelse. Som nævnt af udvalget (s. 50 nederst) kan en pris efter disse regler være urimelig både på grund af urimelig fortjeneste og som følge af for høje omkostninger (manglende effektivitet). Der er altså her tale om en flerhed af mål.

Når udvalget kun opstiller et enkelt mål er det for at undgå, at de administrerende myndigheder i tilfælde af målkonflikter skal komme til at foretage en afvejning, der indebærer en *politisk* vurdering, som det tilkommer de politiske myndigheder at foretage. (s. 29 og 171 øverst).

Andre hensyn, der kunne komme på tale i forbindelse med målsætningen, bør der efter udvalgets opfattelse, gives regler om i andre love. Det skal også gælde m.h.t. varetagelse af forbrugernes interesser, i hvilken forbindelse der som eksempel henvises til markedsføringsloven. Det vil sikkert overraske mange, der er vant til at anskue monopolgevinster som et stridspunkt mellem forbrugerne og monopolisterne. Udvalgets udtalelse om forbrugernes interesser må ses i forbindelse

1. Professorerne Nyboe Andersen, fmd., Bent Christensen og Anders Ølgaard.

med, at det nærer tillid til, at *markedskræfterne* vil sørge for, at effektiviteten bliver den bedst mulige, og at monopolgevinster ikke kan opretholdes på længere sigt, hvis blot kartelaftaler, brancheforenings-vedtagelser og dominerende enkeltvirksomheders bestemmelser med effektivitetsmæssigt skadelige virkninger bliver bekæmpet.

Det er interessant at se, hvad man kan komme til ud fra effektiviteten som eneste mål, men i den politiske debat, der kan ventes om tremandsudvalgets betænkning og et derefter følgende lovforslag, skal erhvervsfriheden og forhindring eller beskæring af monopolgevinsterne nok dukke op som selvstændige mål. Man må da holde sig det vurderingsgrundlag klart, de forskellige udtalelser hviler på. Og det samme gælder ved læsningen af tremandsudvalgets betænkning, selv om der her punkt for punkt bliver gjort rede for de nugældende lovbestemmelser og deres praktisering, hvorefter følger udvalgets bemærkninger og forslag.

Udvalget karakteriserer den nugældende lov og dens praktisering som *defensiv*: at forhindre misbrug af markedsmagt. Selv ønsker udvalget en mere offensiv retningslinje fulgt. Det betyder dog ikke, at man anbefaler overgang til forbudssystemet. (s. 32 nederst og s. 243). Hver sag skal bedømmes på grundlag af konkurrenceforholdene i det konkrete tilfælde og kontrolprincippet således bevares.

Det offensive skal bestå i, at man ud fra det synspunkt, at *virksom konkurrence* er det overordnede middel til at opnå størst mulig effektivitet, sørger at forstærke konkurrencen ved hjælp af de to slags midler, der er omtalt i udkastet til formålsparagraf.

2. Gennemsigtighed

I betænkningens kap. 6 gennemgås en række problemer vedrørende konkurrencetilsynets (monopoltilsynets) ret til at indkræve oplysninger fra virksomhederne og dets ret eller pligt til at offentliggøre resultaterne af brancheundersøgelser samt afgørelser i konkrete enkeltsager. Her skal kun berøres et par hovedpunkter.

Udvalget fremhæver, at virksom konkurrence og dermed den størst mulige effektivitet forudsætter, at der hersker eller tilvejebringes den størst mulige *gennemsigtighed* på markederne for varer og tjenesteydelser. Herved forstås let adgang for producenter, forhandlere og forbrugere til at skaffe sig oplysninger om konkurrerende leverandørers priser, rabatter, forretningsbetingelser m.m. Dette forudsætter størst mulig offentlighed omkring de nævnte forhold.

Det er udvalgets opfattelse, at *den vigtigste form for offentlighed* er undersøgelser vedrørende konkurrenceforholdene for bestemte varer, tjenesteydelser eller brancher. Det foreslås derfor, at tilsynet skal have pligt til fortsat at gennemføre sådanne undersøgelser. (se udvalgets forslag til lovbestemmelser s. 240ff).

I den nugældende monopollovs §§ 6-9 findes regler om *anmeldelse og registrering* af konkurrencebegrænsende *aftaler*, (brancheforenings-) *vedtagelser*, *enkeltvirksomheder*

og sammenslutninger (koncerner m.m.), der kan udøve væsentlig indflydelse på bestemte priser m.m. De af registrerede enkeltvirksomheder og sammenslutninger ensidigt fastsatte konkurrenceregulerende *bestemmelser*, bl.a. angående betingelserne for varernes forhandling i næste omsætningsled, skal ligeledes anmeldes.

En registertekst med uddrag af anmeldelsernes indhold bliver offentliggjort, og konkrete oplysninger om priser, avancer og rabatter findes i de til registeret hørende sagsmapper (von Eyben 1980, s. 160f). Det offentlighedsprincip, loven følger, finder udtryk i, at der er en – ikke meget benyttet – adgang for enhver til at gøre sig bekendt med registerteksten og sagsmappernes indhold.

Ændringer i de registrerede aftaler, vedtagelser og bestemmelser, bl.a. prisændringer, skal løbende anmeldes til tilsynet.

Som følge af disse regler modtager tilsynet automatisk en stor mængde oplysninger, der er meget vigtige for dets arbejde.

I udvalgsbetænkningen foreslås regelen i monopolloven om anmeldelse af konkurrencebegrænsede aftaler og vedtagelser bibeholdt. Derimod imødekommer udvalget erhvervslivets kritik af registreringen af enkeltvirksomheder. De nuværende regler på dette felt om anmeldelse, registrering og indberetningspligt foreslås ikke medtaget i den nye lov. I stedet for disse regler foreslås en bestemmelse, hvorefter tilsynet for indtil to år ad gangen kan pålægge en virksomhed eller sammenslutning løbende at indberette nærmere angivne oplysninger om priser, avancer, rabatter, bonus, forretningsbetingelser m.m. Dette skal kunne ske, hvor konkurrencen ikke synes at være tilstrækkeligt virksom.

Iøvrigt foreslås tilsynets vidtgående beføjelse til at indkræve oplysninger med henvisning til monopollovens § 15, stk. 1, overført til den nye lov.

Med de omtalte regler kan tilsynet formodentlig med noget ekstra besvær skaffe sig tilstrækkeligt med oplysninger, for så vidt angår de erhvervsområder, der omfattes af de nugældende regler i monopollovens §§ 6-9. Derimod bliver det antagelig en hel del vanskeligere at opretholde det overblik over *bruttopriserne*, som tilsynet nu kan opnå ved hjælp af pris- og avancelovens § 10, hvis bestemmelser ikke foreslås medtaget i den nye lov. Den nuværende indberetningspligt gælder for alle virksomheder inden for industri, håndværk og handel uanset størrelse og markedsandel, hvis de anbefaler/fastsætter vejledende/bindende priser ved salg i efterfølgende omsætningstrin.²

Efter en drøftelse om *konkurrence på rabatter og bonusydelse* s. 223 – 226 foreslår

2. Jfr. betænkningens oplysninger om antallet af anmeldelser om bruttopriser s. 193 og om antallet af registrerede aftaler, enkeltvirksomheder og sammenslutninger s. 198.

udvalget, at tilsynet i sådanne tilfælde skal kunne offentliggøre oplysninger om rabat og bonus ved pressemeddelelser eller på anden måde.

Som foran omtalt foreslås registreringen af enkeltvirksomheder og koncerner ophævet. Men for at lette den adgang til *aktindsigt*, offentligheden får efter de generelle regler herom, foreslås det i betænkningen, at der skal føres *lister*, der skal offentliggøres og være tilgængelige hos tilsynet, og som skal indeholde meddelelser om forskellige modtagne oplysninger.

Det ses ikke, om der herefter vil være offentlig adgang til at gøre sig bekendt med konkrete priser, rabat- og bonussatser m.m., som der nu er via adgangen til sagsmapperne.

3. Betingelser og regler om indgreb

Monopolloven af 1955 finder efter sin § 2 anvendelse i tilfælde, hvor konkurrencen er begrænset på en sådan måde, at virksomhederne udøver eller vil kunne udøve *væsentlig indflydelse* på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold. Finder monopoltilsynet, at en sådan konkurrencebegrænsning medfører eller må antages at ville medføre urimelige priser eller forretningsbetingelser, urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse eller urimelig ulighed i vilkårene for erhvervsudøvelse, skal tilsynet søge forholdet bragt til ophør ved *forhandling* med pågældende virksomheder. (§ 11, stk. 1). Lykkes det ikke, udsteder tilsynet pålæg om hel eller delvis ophævelse af pågældende aftaler, vedtagelser og bestemmelser eller om ændring i priser, avancer og forretningsbetingelser. (§ 12, stk. 1 og 2). I særlige tilfælde kan der gives en virksomhed pålæg om at sælge til bestemte købere på virksomhedens sædvanlige vilkår. (§ 12, stk. 3).

I udvalgets udkast til nye regler om indgrebsbeføjelserne (s. 307f) hedder det mere kortfattet, at tilsynet i tilfælde, hvor det finder, at der foreligger *skadelig konkurrencebegrænsning*, skal søge forholdet bragt til ophør ved forhandling. Ordet skadelig må naturligvis her forstås i sammenhæng med udvalgets forslag til formålsparagraf. Kan sagen ikke klares ved forhandling, skal der kunne udstedes pålæg af lignende art som nævnt i monopolloven. Reglerne om disse pålæg foreslås dog ændret på visse punkter, navnlig hvad angår prisregulering.

4. Aftaler, vedtagelser og bestemmelser

Trods forskellene m.h.t. målsætningen og indgrebsbeføjelsernes formulering anbefaler udvalget i vid udstrækning monopoltilsynets retningslinier ved monopollovens praktisering til fortsat anvendelse under den nye lov. (s. 270 – 285). Det gælder således den kritiske holdning over for konkurrencebegrænsende aftaler m.m., horisontale prisaftaler, brancheforeningers vedtagelser om medlemmernes priser samt aftaler om produktionsbegrænsning, kvotering af salget og andre former for markedsdeling.

Udvalget tilslutter sig også i alt væsentligt monopoltilsynets retningslinjer m.h.t. bedømmelsen af brancheforeningers betingelser for adgang til medlemskab og af dominerende enkeltvirksomheders bestemmelser om selektivt salg og om rabat og bonus. Disse overensstemmelser hænger sammen med, at monopoltilsynets praksis på de nævnte områder for en del har været bestemt af hensynet til at opnå den størst mulige effektivitet i erhvervslivet, og at samme begrundelse efter udvalgets opfattelse kan gøres gældende i tilfælde, hvor monopoltilsynet har anvendt andre regler i § 11, stk. 1, om urimelige konsekvenser af konkurrencebegrænsninger.

Vedrørende *bruttopriser* foreslår udvalget som efterfølger for monopollovens § 10 en regel, hvorefter aftaler, vedtagelser og bestemmelser, der fastsætter bindende mindstepriser eller -avancer ved videresalg i efterfølgende omsætningsled, skal være forbudt, medmindre de er godkendt af konkurrencetilsynet. Overtrædelse af forbudet skal i modsætning til nu være belagt med straf. Forbudet skal som hidtil gælde generelt, også for virksomheder der ikke på deres eget omsætningstrin kan udøve den i begyndelsen af forrige afsnit omtalte væsentlige indflydelse på konkurrenceforholdene.

Sager om *leveringspålæg* opstår helt overvejende ved klager fra virksomheder, mest detailhandlere, der hos grossister eller fabrikanter har fået afslag på anmodning om leverance af bestemte varer eller mærker. Ved Folketingets gennemførelse af monopolloven blev det i udvalgsbetænkningen udtalt, at beføjelsen til at udstede leveringspålæg bør anvendes med den største tilbageholdenhed, og at den ikke vil kunne benyttes til at bryde eksisterende eneforhandlerrettigheder.

For at der skal kunne gives leveringspålæg, skal klagerne efter monopoltilsynets praksis have en væsentlig erhvervsmæssig interesse i at opnå vedkommende leverancer, og dette skal ved en afvejning i de konkrete tilfælde kunne tillægges større vægt end den anden parts grunde til leveringsnægtelse.

I tremandsudvalgets omtale af problemet (s. 291 - 295) gives der tilslutning til, at der som hidtil skal kunne anvendes leveringspålæg i tilfælde, hvor leveringsnægtelsen skal opretholde samme tilstande som under boykot- eller eksklusivaftaler, eller er rettet mod forhandlere, der konkurrerer på prisen, eller tilsigter at opretholde lukkede selektive salgssystemer. Det tilføjes, at også bestående *eneforhandlingsaftaler* bør kunne brydes af leveringspåbud. Det udtales i den forbindelse, at der må lægges overordentlig stor vægt på fri tilgang til markedet som en af de væsentligste forudsætninger for virksom konkurrence.

På den anden side mener udvalget ikke, at en *individuel* erhvervsmæssig interesse i at opnå levering bør være nok til, at der kan blive tale om leveringspålæg. Det må kræves, at levering til den pågældende må skønnes at have betydning for forholdene på markedet i retning af mere virksom konkurrence.

Det oplyses i betænkningen, at der i perioden 1955 - 1986 trods et stort antal klager

kun er udstedt leveringspålæg i 77 tilfælde. På den baggrund forekommer det lidt doktrinært at ville indskrænke adgangen til at give leveringspålæg yderligere. Man kan også spørge, om det er umagen værd at gennemføre mere restriktive betingelser, der vil medføre nye fortolkningsproblemer. I udvalgets udkast til nye lovbestemmelser (s. 307) er en af betingelserne for, at der kan blive tale om leveringspåbud, at leveringsnægtelsen lægger hindringer i vejen for adgangen til markedet. Det rejser det spørgsmål, hvad der i den forbindelse skal forstås ved ordet marked. Og klagerne kommer fra allerede etablerede virksomheder. Ved en omfattende boykot kan man måske nok under visse betingelser kvæle en virksomhed, der betjener sig af en utraditionel forretningsførelse, eller i hvert fald bremse udviklingen af nye forretnings typer. Men for en virksomhed med et omfattende sortiment har en leveringsnægtelse, hvis formål er at gøre en formelt vejledende bruttopris reelt bindende, ikke nødvendigvis katastrofal betydning for virksomhedens fortsatte eksistens.

5. Markedsafgrænsning – Markedsdominans

Under disse overskrifter behandler udvalget s. 245 – 269 det spørgsmål, under hvilke betingelser enkeltvirksomheder eller sammenslutninger (koncerner) kan antages at være i stand til at udøve en væsentlig indflydelse på konkurrenceforholdene som nævnt i begyndelsen af denne artikels afsnit 3. Det forudsættes herved, at konkurrencen ikke er begrænset ved horisontale aftaler eller brancheforenings-vedtagelser, medens en ensartet adfærd i prisfastsættelsen eventuelt kan være støttet ved f.eks. prisførerskab. En virksomhed eller koncern, der kan antages at have den omtalte væsentlige indflydelse, betegnes i overensstemmelse med den efterhånden gængse terminologi ved monopollovens administration som *dominerende*.³

Ved bedømmelse af, om en sådan dominans foreligger, lægges der ved monopollovens praktisering stor, men ikke udelukkende, vægt på, hvor stor en andel af hele markedets omsætning virksomheden eller koncernen har. Markedsandelens størrelse afhænger af, hvordan markedet afgrænses varemæssigt og geografisk.

Ved omtalen af substitutionsmulighederne de forskellige varer og varianter imellem har udvalget vist særlig interesse for tilfælde, hvor markedet er blevet særlig snævert afgrænset. Det er naturligt for et udvalg, der skal bedømme den hidtidige praksis. På den anden side kan denne særlige interesse og specielt det forhold, at udvalget en række forskellige steder udtaler sig med advarende ord mod at lægge kortvarige præferencer baseret på mode og smag til grund for markedsafgrænsningen, bidrage til,

3. Efter at udvalget har gjort rede for monopoltilsynets praksis og erhvervslivets kritik deraf og er gået over til at fremsætte sine egne bemærkninger, begynder det s. 266 med henvisning til formuleringen i prisaftaleloven af 1937 (jfr. s. 258 midtpå) at benytte betegnelsen »bestemmende indflydelse« i stedet for »væsentlig indflydelse«. Det fremgår ikke klart, om der derved tilsigtes en realitetsændring.

at læserne får et skævt billede af, hvilke varer og virksomheder det er, man har optaget i registret og eventuelt foretaget indgreb over for. I den forbindelse skal der her henvises til Monopoltilsynets meddelelser nr. 7/1985, hvori der for de forskellige brancher er gengivet en forkortet registertekst vedrørende de varer og tjenesteydelser, enkeltvirksomheder, brancheforeninger og aftaler, der var optaget i registeret pr. 1. juli 1985.

Ved bedømmelsen af, om der i konkrete tilfælde foreligger markedsdominans, skal der efter udvalgets forslag ligesom hidtil lægges vægt på *markedsformen* (virksomhedernes antal og markedsandele), *markedsadfærden* (f.eks. prisføreskab eller anden form for neutraliseret priskonkurrence) og *indtjeningen* set over en længere periode.

Den virkning, *Danmarks indtræden i EF* og traktatændringen vedrørende yderligere liberalisering af det indre marked, har haft eller gradvis kan ventes at få, omtales s. 267f. Her skal fremsættes nogle supplerende bemærkninger.

Når udenlandske varer sælges på det danske marked jævnsides med danske af samme art, vil der – bortset fra tilfælde, hvor f.eks. maskiner sælges direkte fra den udenlandske producent til den danske bruger – være en eller flere importører eller salgsselskaber, der videresælger varen. Man kan da opgøre importørernes og de indenlandske producenters markedsandele på basis af den samlede omsætning af varen, og man kan tage hensyn til markedsadfærd m.m. hos importørerne på tilsvarende måde som for de danske producenters vedkommende.

Noget andet er den *potentielle* konkurrence, der til enhver tid består i den mulighed, at udenlandske producenter, som ikke for tiden eksporterer til Danmark, kan begynde at gøre det, hvis de finder priserne og de øvrige markedsforhold attraktive. Man kan ikke simpelthen henvise til, at der et eller andet sted inden for fællesmarkedets område findes en eller flere producenter af vedkommende vare, og på det grundlag forlange, at den danske virksomheds markedsandel skal beregnes på basis af den samlede omsætning på fællesmarkedet. Udvalget nævner, at særlige tekniske eller andre handelshindringer, f.eks. høje transportomkostninger, kan gøre det vanskeligt for udenlandske virksomheder at komme ind på det danske marked. Det kan her tilføjes, at det også kan forekomme, at dominerende virksomheder i to eller flere lande, der ligger tæt ved hinanden, praktiserer en art stiltiende markedsdeling ved at afholde sig fra at gå ind på hinandens hjemmemarked.

Det er vanskeligere at bedømme den potentielle konkurrences betydning end at vurdere konkurrencen mellem importører og indenlandske producenter. Men i samme grad, hvori den potentielle konkurrence får danske virksomheder til at rationalisere og nøjes med en moderat avance, formindskes behovet for indgreb fra tilsynets side.

Udvalget introducerer s. 268 et nyt begreb, *egentlig dominans*, hvormed menes, at dominansen skal kunne opretholdes i en længere periode. Forskellige slags *barrierer* kan bidrage hertil. Udvalget omtaler (1) tilfælde, hvor en ny konkurrent på markedet

må kunne mestre avanceret teknik eller for at kunne opnå konkurrencedygtighed ved udnyttelse af stordriftsfordele må investere store summer og være i stand til at tilrive sig en stor markedsandel;⁴ (2) barrierer, der skyldes offentlig regulering, f.eks. autorisationskrav, planlovgivning eller tekniske handelshindringer; (3) barrierer, som virksomhederne selv har skabt for at vanskeliggøre adgangen til markedet. I betænkningen nævnes bl.a. etableringskontrol, boykot og forhandlerantagelsesbetingelser, og man kan tilføje eksklusivaftaler.

Om barrierer af type (1) siges det i betænkningen, at sådanne skranker alene ikke berettiger til indgreb, da de hænger sammen med, at de bestående virksomheder er effektive. Derimod udpeger udvalget (s. 269 øverst) barriererne under (2) og (3) som det område, hvor indgreb efter konkurrenceloven kan komme på tale, og understreger den afgørende betydning, fjernelse af ikke-effektivitetsbetingede hindringer for tilgangen til markederne har for opnåelse af det overordnede mål.

6. Prisregulering

Efter udvalgets forslag i betænkningens afsnit om indgreb i priser og avancer (s. 295 - 305) og i udkastet til lovbestemmelser derom (s. 308) skal pris- og avancelovens regler om prisregulering, der kan anvendes, uanset om der foreligger konkurrencebegrænsninger eller ej, ikke medtages i den nye lov. Desuden foreslås adgangen til at foretage prisindgreb indskrænket i forhold til monopolloven og dens praktisering.

· Prisregulering skal kun kunne foretages, »når andre former for indgreb ikke er tilstrækkelige til at skabe konkurrence eller blot potentiel konkurrence« (s. 305).

Først skal altså eventuelle aftalers, vedtagelsers eller bestemmelser skadelige virkninger på deltageres indbyrdes konkurrence eller på mulighederne for nye konkurrenters adgang til markedet fjernes ved forhandling eller pålæg. Det, der herefter står tilbage som området for prisregulering, er ifølge udvalget tilfælde, hvor der foreligger neutraliseret konkurrence eller monopoltilstande, hvad enten disse har strukturelle årsager eller skyldes lovhjemlede privilegier. (s. 299 og s. 305 øverst).

Efter ordlyden af udvalgets forslag til lovbestemmelser er markedsdominans ikke nogen betingelse for, at der kan foretages prisindgreb, svarende til kravet om »væsentlig indflydelse« i monopolloven. Men virksomhedernes markedsadfærd, der til syvende og sidst er bestemmende for resultatet, antages i almindelighed - omend ikke undtagelsesfrit - at afhænge af udbudsstrukturen (virksomhedernes antal og markedsandele). Konkurrencebegrænsninger kan dog forekomme, selv om der ikke

4. Der tænkes antagelig her navnlig på industrien og især på den potentielle konkurrence fra en eventuel ny indenlandsk virksomhed. Allerede etablerede udenlandske virksomheder, der har en vis uudnyttet kapacitet, vil nok i mange tilfælde have lettere ved at bryde ind på det danske marked, hvis der ingen handelshindringer er.

kan udpeges nogen dominerende virksomhed, navnlig hvor der er tale om offentlig regulering af adgangen til markedet som omtalt i forrige afsnit.

Rettesnoren for, hvor høje priser der kan tages, skal efter forslaget afhænge af, om der er tale om vareproducerende eller -omsættende virksomheder eller andre erhvervsgræne.

(A) *Vareproduktion og varehandel.* Under omtalen heraf fremsætter udvalget udtalelser, der nok kan volde læserne noget hovedbrud.

(1) Side 304 siges det, at dominerende enkeltvirksomheders indtjening ud fra effektivitetsmålsætningen normalt ikke bør overstige den indtjening, der kan opnås på konkurrenceprægede markeder.

(2) Side 305 anbefales det, at indgreb i priser og avancer kun skal kunne finde sted, hvis prisen eller avancen er *åbenbart* for høj. Ved bedømmelsen af, om denne betingelse er opfyldt, skal man efter udkastet til lovbestemmelser tage udgangspunkt i en pris, der kort udtrykt er lig en effektivt arbejdende virksomheds omkostninger med tillæg af en rimelig nettoavance. Dette sidste er retningslinjen for prisfastsættelse efter den nugældende monopollov.-

Fastholder man under (1) i virkeligheden effektiviteten som eneste mål? Er man ikke her kommet ind på at give kravet om effektivitet en mere fordelingspolitisk tilføjelse om, at der ikke må opnås monopolgevinster? Tankegangen er måske den, at en fortjeneste som angivet under (1) er led i en prisdannelse, hvorved man opnår den bedst mulige fordeling af produktionsfaktorerne mellem produktionen af de forskellige varer og tjenesteydelser, og at der således er overensstemmelse mellem dette teoretiske krav og den mere jordnære formulering, hvorefter man ser den rimelige pris som en sum af en effektivt arbejdende virksomheds omkostninger og en rimelig nettofortjeneste. Hvad man end vil mene om dette, så overholdes dette synspunkt ikke, når talen bliver om tjenesteydelser, for hvis vedkommende udbudet er begrænset ved offentlig regulering. Efter den med mange forbehold omgærdede teori om optimal faktorallokation skal prisen, salæret, her have den højde, hvorved den efterspurgte mængde stemmer overens med det begrænsede udbud, medens der efter udvalgets mening kan blive tale om indgreb, jfr. nedenfor under (B) og udkastet til lovbestemmelser.

Tilføjer man under (1) det krav, at den dominerende virksomhed skal være effektiv i omkostningsmæssig henseende, bliver prisen identisk med udgangspunktet for bedømmelsen af prisens højde efter regelen i punkt (2). Forslaget om, at der kun skal gribes ind over for priser, der er åbenbart for høje, er da umiddelbart i modstrid med udtalelsen om indtjeningen under (1). Er forklaringen mon den, at (1) er udtryk for et ideal og (2) for, hvad man mener at kunne foreslå i en ufuldkommen verden?.

Udvalget skriver s. 299 øverst, at prisregulering indebærer en nærliggende risiko for, at incitamentet til en stadig rationalisering afsvækkes. Man kan hertil bemærke, at det omtalte incitament næppe heller er på maksimum hos en virksomhed, hvor man i fravær af prisregulering føler sig nogenlunde sikre på fortsat at kunne opnå en monopolpræget nettofortjeneste. Den nævnte risiko må antages at afhænge af udbudsstrukturen og konkurrenceforholdene i de enkelte konkrete tilfælde samt på prisreguleringens indretning. (Jfr. Winding Pedersen 1985, kap. VII og VIII).

Hvis der kun skal kunne skrives ind mod priser, der er åbenbart for høje, fremkommer der en vis skævhed i systemet. Antag at producenterne af en vare har aftalt en mindstepris, der giver en nettofortjeneste, som er højere end den, myndighederne finder rimelig, men at prisen dog ikke vil blive anset for at være åbenbart for høj. Myndighederne kan da give pålæg om ophævelse af prisaftalen, men lykkes det for virksomhederne at opretholde prisen uændret ved neutralisering af priskonkurrencen, kan der ikke skrives ind med prisregulering. I andre tilfælde kan forskellen i betingelserne for at gennemføre henholdsvis indgreb mod aftaler og prisregulering bidrage til, at konkurrencebegrænsningerne får form af fusioner eller koncerndannelser i stedet for aftaler.

Hvor stor vægt der kan lægges på de foran omtalte tendenser, vil naturligvis bero på, hvor stor forskel der kan ventes at blive mellem en pris, der vil blive anset for at være åbenbart for høj, og den pris, der efter de nugældende regler antages at give en rimelig fortjeneste.

Udvalgets forslag har måske nok sit forbillede i den gældende svenske konkurrencelov, hvor betingelsen for at udstede pålæg om en højeste pris også er, at prisen er åbenbart for høj. Men der er et dansk fortilfælde i prisaf taleloven af 1931. Denne lov fik praktisk taget ingen betydning. I forbindelse med forarbejdet til loven om prisaf taler m.v. af 1937 afgav det udvalg, der under 1931-loven havde foretaget den første bedømmelse af sagerne, en udtalelse, hvori denne lov blev erklæret uegnet til at opnå sit mål. Blandt flere årsager hertil pegede udvalget på, at lovens ord om åbenbart urimelige priser måtte medføre, at der kun kunne skrives ind mod meget grove tilfælde af urimelig prisdannelse. (Trustkommissionen 1953, s. 52).

Vedrørende forholdene i Sverige meddeler den betænkning, der blev lagt til grund for den nugældende konkurrencelov af 1982, at den fra 1956 stammende adgang til at udstede prispålæg ikke hidtil havde været benyttet, men at dens eksistens havde haft betydning som støtte ved forhandlinger med virksomheder om deres priser. (Konkurrensutredningen 1978, s. 200). Med hensyn til det sidstnævnte skal det tilføjes, at de svenske myndigheder efter alt at dømme i det hele taget er i stand til at opnå en hel del mere end de danske ved hjælp af forhandlinger alene⁵.

Det er ved vedvarende prisregulering for samme vare, risikoen for svækkelse af

tilskyndelsen til fortsat rationalisering alt andet lige er størst. Fra 1940 og mange år frem i tiden gjaldt der regler om, at et vist udsnit af – til sidst samtlige – de priser, der var anmeldt af registrerede enkeltvirksomheder eller i forbindelse med registrerede aftaler, ikke kunne forhøjes uden forudgående godkendelse. Trustkommissionen foreslog i 1953, at den dagældende regel herom skulle afvikles, og dette har da også, omend med en snes års forsinkelse, fundet sted ved ophævelse af monopollovens § 24. Og som omtalt i betænkningen s. 298 har monopoltilsynet i de senere år været tilbageholdende med at foretage eller opretholde indgreb i priser eller avancer i h.t. monopolloven eller pris- og avanceloven.

Der kan være forskellige meninger om, hvor omfattende beføjelserne til at iværksætte prisregulering skal være. Hvis der overhovedet skal være adgang til at skride ind mod monopolgevinster, må minimum vel være, at regelen herom kan udøve en vis præventiv virkning, og man må tvivle på, at en beføjelse efter udvalgets recept vil være i stand til det. Set på baggrund af de stadigt genkommende perioder med generelt pris- eller avancestop kan en så lemfældig regel friste pågældende virksomheder til at ruste sig godt til næste omgang.-

Midt på side 304 i betænkningen siges det, at der må tages hensyn til, at *særlig effektivt og rationelt drevne virksomheder* ikke bliver frataget incitamentet til fortsat effektivitetsforbedring. Det tilføjes, at netop dominerende virksomheder kan opnå stordriftsfordele og derved nå ud over rammerne for normalt effektive virksomheder, hvis forhold skal lægges til grund for prisbedømmelsen.

Disse udtalelser er lovlige generelt holdte. Hvis f.eks. en enkelt virksomhed har 80% af markedets omsætning af en vis vare, medens de resterende 20% kommer fra nogle mindre virksomheder med højere omkostninger, kan man ikke godt lade de sidstnævnte virksomheder repræsentere normen for branchens effektivitet. Antag derimod, at de 80% af salget kommer fra tre større virksomheder, A, B og C, at disse alle opfylder effektivitetskravet, men at A har markant lavere omkostninger end B og C. Hvis det sidste må tilskrives særlig effektiv drift, er det i princippet muligt at lægge omkostningerne hos B og C til grund for eventuel prisregulering. A vil da få

5. Den svenske lov om konkurrencebegrænsninger af 1953, der med senere ændringer var gældende til og med 1982, indeholdt fra begyndelsen forbud mod bindende bruttopriser og samarbejde før afgivelsen af tilbud. Derudover var forhandling det eneste middel til at modvirke skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger. Og ved afgivelsen af den ovennævnte betænkning var forhandling stadig det eneste benyttede middel, da hverken adgangen til at udstede prispålæg eller den beføjelse til at give leveringspålæg, der kom til i 1966, havde været brugt. Det meddeles s. 242 i betænkningen, at forhandlingsmetoden kun i et enkelt tilfælde var direkte mislykket, men at det ikke altid havde været muligt at opnå det mest tilfredsstillende resultat. Her i landet er det en helt normal foreteelse, at monopolrådet vedtager pålæg, hvoraf en del appelleres til monopolankenævnet.

en ekstra høj indtjening, selv om man til omkostningerne hos B og C kun lægger en nettoavance som omtalt under punkt (1) i begyndelsen af dette afsnit.

(B) *Andre erhverv.* – Herom siges s. 304 nederst og i udkastet til lovbestemmelser s. 308 i § c, stk. 3, at for ikke vareproducerende eller -omsættende virksomheder skal indkomstudviklingen i tilsvarende befolkningsgrupper lægges til grund for bedømmelsen af priser og avancer. Det er åbenbart de liberale erhverv, man har haft i tankerne. Der har imidlertid været foretaget prisindgreb, hvor den angivne regel ikke er anvendelig (færgetakster). Ved reparationsarbejder af forskellig art er kalkulationsregler det bedste middel.

7. Kommissoriets spørgsmål og udvalgets svar

I kommissoriet, der er aftrykt i betænkningens forord, bliver det pålagt udvalget at foretage en *generel* belysning og vurdering af den eksisterende monopolkontrol, dens principper og dens praksis og at fremkomme med forslag til en modernisering.

Desuden peges der på *specielle* problemer, som er blevet aktuelle efter vedtagelsen af monopolloven og pris- og avanceloven. Udvalgets overvejelser (a) »skal foretages i lyset af udviklingen i markedsstrukturen og konkurrenceforholdene, nationalt og internationalt«. Udvalget skal overveje behovet for (b) regler til at »imødegå købermonopolers eventuelle konkurrenceforvridende virksomhed« og for (c) regler om »indseende med fusioner og finansielle forbindelser«.

Et vigtigt træk i udviklingen siden monopollovens vedtagelse i 1955 er, at de kvantitative importrestriktioner er bortfaldet, og at Danmark sluttede sig til EFTA og senere til EF. Det har skabt forøget konkurrence, navnlig for industrien. På den anden side har betydelige koncentrationstendenser gjort sig gældende, ikke mindst inden for landbrugets forædlings- og salgsvirksomheder, der er helt dominerende på hjemmemarkedet. Et andet område, der ikke i særlig grad er udsat for konkurrence fra udlandet, er tjenesteydelserne. De ventes i almindelighed i fremtiden at komme til at stå for en voksende del af nationalproduktet og beskæftigelsen, og forskellige konkurrencebegrænsninger gør sig gældende på dette felt.

Forskydninger af den her omtalte art kræver ingen lovændring. Hvor konkurrencen er blevet tilstrækkelig virksom, det være sig som følge af konkurrence udefra eller mellem danske virksomheder indbyrdes, kan vedkommende virksomheder slettes af registeret og eventuel prisregulering ophøre. Det modsatte kan ske, hvis udbudskoncentrationen er blevet forøget og konkurrencen afsvækket. Der kan være forskellige meninger om, hvorvidt sådanne justeringer er blevet gennemført i passende omfang, men den forøgede konkurrence fra udenlandske virksomheder har udvalget kunnet omtale i forbindelse med de andre elementer i konkurrenceforholdene ved den generelle gennemgang af den eksisterende monopolkontrol.

Et *specielt* emne, der – navnlig på baggrund af de senere års stærke koncentration på

få virksomheder af engroshandelen med dagligvarer - har tildraget sig større opmærksomhed end førhen, er problemerne vedrørende *købermagt*. En sådan position kan bl.a. give sig udslag i, at den store kunde opnår såkaldte *magtrabatter* (eller årsbonus) ud over, hvad der kan begrundes med omkostningsbesparelser hos leverandørerne.

Endelig er der kommissoriets spørgsmål, om der er behov for offentlig kontrol med *fusioner og koncerndannelser*. Problemerne omkring sådanne finansielle sammenslutninger er - bortset fra de såkaldte konglomerater - gammelkendte. Noget relativt nyt er derimod, at der i Storbritannien og Vesttyskland ved love af henholdsvis 1965 og 1973 er blevet gennemført regler, hvorefter der under visse betingelser kan nedlægges forbud mod konkrete sammenslutninger. Men når spørgsmålet er stillet i kommissoriet, er det måske nok især, fordi der i et langt mindre land som Sverige er optaget en tilsvarende beføjelse i den nye konkurrencelov fra 1982.

De dele af betænkningen, der indeholder vurderinger og anbefalinger, drejer sig helt overvejende om den nugældende monopollovs bestemmelser og deres praktisering på de felter, hvor de er blevet benyttet. I sammenligning hermed har spørgsmålene om købermagt og kontrol med fusioner m.m. fået en meget kortfattet behandling, der munder ud i, at der ikke bør gennemføres særlige lovbestemmelser med henblik på disse områder.

Det er ikke overraskende, at Folketinget har ønsket at få en generel vurdering af, om en 30 år gammel lov ikke trænger til at blive moderniseret. Og selv om der i det foregående er fremsat kritiske bemærkninger og meninger, der afviger fra udvalgets, skal den indsats, udvalget har gjort ved at vurdere gældende regler og hidtidig praksis og fremsætte forslag til nye bestemmelser på ingen måde forklejnes. Men læsningen af afsnittene om købermagt og fusionskontrol efterlader det indtryk, at udvalget har været i tidsnød. I den tidligere omtalte svenske betænkning om en ny konkurrencebegrænsningslov findes der en meget fyldig behandling af problemerne ved fusionskontrol, men det svenske udvalg har også haft dobbelt så lang tid til rådighed som det danske. Skal det mon her i landet være en fast regel, at der afsættes for lidt tid til udarbejdelse af betænkninger om konkurrencebegrænsninger?

Litteratur

- von Eyben, W.E. 1980. *Monopoler og priser*, 1-2. København.
- Industriministeriet. 1986. *Fra monopollov til konkurrencelov. Om modernisering af monopolloven og pris- og avanceloven*. København. (Betænkning, 1075).
- Konkurrensutredningen. 1978. *Ny konkurrencebegrænsningslag*. Betänkande av konkurrensutredningen. Stockholm. (Statens offentliga utredningar 1978:9).
- Trustkommissionen. 1953. *Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol*. Afgivet af den i henhold til lov nr. 128 af 31. marts 1949 nedsatte trustkommission. København. (Trustkommissionens betænkninger, 3).
- Winding Pedersen, H. 1985. *Prisregulering mod monopolmagt. Nogle hovedproblemer*. København. (Studier fra Københavns Universitets Økonomiske Institut, 29).

få virksomheder af engroshandelen med dagligvarer - har tildraget sig større opmærksomhed end førhen, er problemerne vedrørende *købermagt*. En sådan position kan bl.a. give sig udslag i, at den store kunde opnår såkaldte *magtrabatter* (eller årsbonus) ud over, hvad der kan begrundes med omkostningsbesparelser hos leverandørerne.

Endelig er der kommissoriets spørgsmål, om der er behov for offentlig kontrol med *fusioner og koncerndannelser*. Problemerne omkring sådanne finansielle sammenslutninger er - bortset fra de såkaldte konglomerater - gammelkendte. Noget relativt nyt er derimod, at der i Storbritannien og Vesttyskland ved love af henholdsvis 1965 og 1973 er blevet gennemført regler, hvorefter der under visse betingelser kan nedlægges forbud mod konkrete sammenslutninger. Men når spørgsmålet er stillet i kommissoriet, er det måske nok især, fordi der i et langt mindre land som Sverige er optaget en tilsvarende beføjelse i den nye konkurrencelov fra 1982.

De dele af betænkningen, der indeholder vurderinger og anbefalinger, drejer sig helt overvejende om den nugældende monopollovs bestemmelser og deres praktisering på de felter, hvor de er blevet benyttet. I sammenligning hermed har spørgsmålene om købermagt og kontrol med fusioner m.m. fået en meget kortfattet behandling, der munder ud i, at der ikke bør gennemføres særlige lovbestemmelser med henblik på disse områder.

Det er ikke overraskende, at Folketinget har ønsket at få en generel vurdering af, om en 30 år gammel lov ikke trænger til at blive moderniseret. Og selv om der i det foregående er fremsat kritiske bemærkninger og meninger, der afviger fra udvalgets, skal den indsats, udvalget har gjort ved at vurdere gældende regler og hidtidig praksis og fremsætte forslag til nye bestemmelser på ingen måde forklejnes. Men læsningen af afsnittene om købermagt og fusionskontrol efterlader det indtryk, at udvalget har været i tidsnød. I den tidligere omtalte svenske betænkning om en ny konkurrencebegrænsningslov findes der en meget fyldig behandling af problemerne ved fusionskontrol, men det svenske udvalg har også haft dobbelt så lang tid til rådighed som det danske. Skal det mon her i landet være en fast regel, at der afsættes for lidt tid til udarbejdelse af betænkninger om konkurrencebegrænsninger?

Litteratur

- von Eyben, W.E. 1980. *Monopoler og priser*, 1-2. København.
- Industriministeriet. 1986. *Fra monopollov til konkurrencelov. Om modernisering af monopolloven og pris- og avanceloven*. København. (Betænkning, 1075).
- Konkurrensutredningen. 1978. *Ny konkurrencebegrænsningslag*. Betänkande av konkurrensutredningen. Stockholm. (Statens offentliga utredningar 1978:9).
- Trustkommissionen. 1953. *Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol*. Afgivet af den i henhold til lov nr. 128 af 31. marts 1949 nedsatte trustkommission. København. (Trustkommissionens betænkninger, 3).
- Winding Pedersen, H. 1985. *Prisregulering mod monopolmagt. Nogle hovedproblemer*. København. (Studier fra Københavns Universitets Økonomiske Institut, 29).