

Fra monopollov til konkurrenancelov

Poul Nyboe Andersen

Gl. Strandvej 19, Humlebæk

SUMMARY: The paper summarizes a report delivered august 1986 to the Minister of Industry by a small independent commission established to look into the need for a revision of the Danish monopoly legislation. The commission advocates continued adherence to the main principles of the present legislation (enacted as early as 1955), but proposes a number of amendments, especially aiming at creating more transparent markets and thus strengthening the forces of competition.

1. Monopollovgivningen var på dagsordenen i Nationaløkonomisk Forening så tidligt som i 1937. I det år fik vi en lov om prisaftaler, som bestemte, at der skulle oprettes et priskontrolråd til at føre kontrol med konkurrencebegrænsende aftaler og bestemmelser samt med prisudviklingen på i særlig grad de importregulerede vareområder. Første formand for dette råd blev økonomidirektør *Holger Koed*, og han holdt i efteråret samme år et foredrag i foreningen om emnet »Priskontrollen«. Han understregede heri, at den nye lov både var en monopollov og en prislov, men dens vigtigste og varigste betydning ville blive tilsynet med monopoler og konkurrencebegrænsninger.

Deri fik han ret. Men det så ellers i nogle år ud til, at det skulle gå helt anderledes. Med krigen udbrud i september 1939 kom nemlig priskontrolsiden endnu mere i fokus. Det er i den henseende betegnende, at den økonom, som i dag er *The Grand Old Man* på monopolområdet, professor *H. Winding Pedersen*, i efteråret 1939 talte om »Prisernes regulering – mål og midler«, og i den følgende tid blev prislovgivningen udvidet, medens monopolkontrollen trådte noget i baggrunden.

På længere sigt fik *Holger Koed* dog alligevel ret. Efterhånden som handelens liberalisering trængte igennem efter krigen, blev det igen 1937-lovens bestemmelser om kontrol med prisaftaler og andre konkurrencebegrænsninger, som trådte i forgrunden, og på vigtige punkter har disse bestemmelser overlevet indtil dagen i dag, skønt vi nu er tæt på 50-års dagen for lovens vedtagelse.

Kort efter krigen følte man dog et behov for at underkaste monopollovgivningen et nærmere eftersyn. I 1948 anmeldte de konservative en forespørgselsdebat om forholdene på margarinemarkedet. Handelsminister *Jens Otto Krag* benyttede

Fra monopollov til konkurrenancelov

Poul Nyboe Andersen

Gl. Strandvej 19, Humlebæk

SUMMARY: The paper summarizes a report delivered august 1986 to the Minister of Industry by a small independent commission established to look into the need for a revision of the Danish monopoly legislation. The commission advocates continued adherence to the main principles of the present legislation (enacted as early as 1955), but proposes a number of amendments, especially aiming at creating more transparent markets and thus strengthening the forces of competition.

1. Monopollovgivningen var på dagsordenen i Nationaløkonomisk Forening så tidligt som i 1937. I det år fik vi en lov om prisaftaler, som bestemte, at der skulle oprettes et priskontrolråd til at føre kontrol med konkurrencebegrænsende aftaler og bestemmelser samt med prisudviklingen på i særlig grad de importregulerede vareområder. Første formand for dette råd blev økonomidirektør *Holger Koed*, og han holdt i efteråret samme år et foredrag i foreningen om emnet »Priskontrollen«. Han understregede heri, at den nye lov både var en monopollov og en prislov, men dens vigtigste og varigste betydning ville blive tilsynet med monopoler og konkurrencebegrænsninger.

Deri fik han ret. Men det så ellers i nogle år ud til, at det skulle gå helt anderledes. Med krigen udbrud i september 1939 kom nemlig priskontrolsiden endnu mere i fokus. Det er i den henseende betegnende, at den økonom, som i dag er *The Grand Old Man* på monopolområdet, professor *H. Winding Pedersen*, i efteråret 1939 talte om »Prisernes regulering – mål og midler«, og i den følgende tid blev prislovgivningen udvidet, medens monopolkontrollen trådte noget i baggrunden.

På længere sigt fik *Holger Koed* dog alligevel ret. Efterhånden som handelens liberalisering trængte igennem efter krigen, blev det igen 1937-lovens bestemmelser om kontrol med prisaftaler og andre konkurrencebegrænsninger, som trådte i forgrunden, og på vigtige punkter har disse bestemmelser overlevet indtil dagen i dag, skønt vi nu er tæt på 50-års dagen for lovens vedtagelse.

Kort efter krigen følte man dog et behov for at underkaste monopollovgivningen et nærmere eftersyn. I 1948 anmeldte de konservative en forespørgselsdebat om forholdene på margarinemarkedet. Handelsminister *Jens Otto Krag* benyttede

debatten til at stille forslag om nedsættelse af en *trustkommission*, der skulle undersøge konkurrencebegrænsningerne i dansk erhvervslivs forskellige grene og på dette grundlag tage stilling til, om det var påkrævet at ændre den bestående lovgivning. Dette forslag resulterede i en enstemmigt vedtaget lov om en sådan kommission af marts 1949.

Udredningsarbejdet skulle være det primære for trustkommissionen. Det tog imidlertid ganske lang tid at gennemføre dette arbejde, og i mellemtiden blev man utålmodig på Christiansborg og besluttede at anmode trustkommissionen om hurtigt at fremkomme med en redegørelse for lovgivningsproblemerne. Det førte i sommeren 1953 til afgivelse af *Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol* (i det følgende kaldet TK 3).

Trustkommissionen klarede denne opgave på 9 måneder. Derefter var det imidlertid slut med den politiske utålmodighed, idet der gik 21 måneder med høring hos interesseorganisationerne, forberedelse af lovforslag og udvalgsbehandling af dette, således at *Lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger* først blev vedtaget i marts 1955. Denne lov er stadig gældende ret, omend ændret på enkelte punkter undervejs og siden 1974 suppleret med en permanent lov om priser og avancer.

Loven viderefører en række bestemmelser fra 1937-loven. Det gælder således selve det hovedprincip, at konkurrencebegrænsende aftaler og bestemmelser normalt ikke er forbudt i sig selv, men kun skal ændres eller ophæves hvis de medfører urimelige virkninger. Det er således misbrugs- eller *kontrolprincippet*, der er lagt til grund for dansk monopollovgivning i modsætning til det navnlig fra USA kendte *forbudsprincip*.

Fra 1937 stammer også regler om anmeldelse og registrering af konkurrencebegrænsende aftaler m.v. samt princippet om lovens administration af et råd med en uafhængig stilling i forhold til ministeren.

De forslag til ændringer i den bestående lovgivning, som var indeholdt i TK 3, blev kun gennemført i forholdsvis begrænset omfang. Det vigtigste nye var forbudet i lovens § 10 mod håndhævelse af bindende mindstepriser for videresalg samt en bemyndigelse i § 12 stk. 3 til at pålægge virksomheder leveringspligt i visse tilfælde. Andre forslag i betænkningen kom ikke med i loven, herunder om et forbud – med mulighed for dispensation – imod aftaler og vedtagelser om etableringskontrol, boykot og eksklusiv forretningsforbindelse. Endvidere havde kommissionen foreslået, at brancheforeninger m.v. kun skulle have adgang til at træffe konkurrenceregulerende vedtagelser med bindende virkning for de medlemmer, som udtrykkeligt tilslutter sig vedtagelserne, samt at der skulle pålægges virksomhederne øget oplysningspligt om regnskabsforhold m.v.

Trustkommissionens overvejelser om målsætningen for lovgivningen, om nødvendigheden af oplysning og offentlighed og om mulighederne for fortolkning af de enkelte bestemmelser har dog utvivlsomt haft en væsentlig betydning for administrationen af den vedtagne lov. At loven har kunnet fungere uden afgørende ændringer i mere end tre årtier – uanset denne periodes meget store forskydninger i samfundsøkonomien og markedsforholdene – er i sig selv et vidnesbyrd om dens fleksibilitet og dens som helhed acceptable afvejning af modstående interesser og hensyn. Det vidner også om, at den valgte form for politisk uafhængig administration har bidraget til stabilitet og tillid.

De mest betydningsfulde *ændringer af loven* er sket i de sidste tre år. I 1983 indførtes en bestemmelse om, at enkeltvarekalkulationsprincippet kan fraviges »hvor tungtvejende hensyn, herunder til forsknings- og udviklingsintensive produktionsområder, taler derfor«, og i 1984 vedtoges ændrede regler om offentliggørelse af monopoltilsynets undersøgelser og afgørelser, således at beslutning herom ikke længere træffes af industriministeren, men af monopolrådet med sædvanlig rekurs til monopolankenævnet.

Den sidstnævnte ændring udsprang af den politiske debat, som opstod omkring ministerens holdning til tre store undersøgelser fra monopoldirektoratet, først i 1983 om discountbutikker, hvor ministeren besluttede, at oplysningerne skulle være mindre detaljerede, og derefter det følgende år om markederne for kunstgødning og varmeisolering, hvor henholdsvis Superfos og Rockwool protesterede mod offentliggørelse af hensyn til konkurrencen med udlandet, og ministeren resolverede, at offentliggørelse ikke skulle finde sted.

I forbindelse med ministerens forbud anmeldte VS og SF en *forespørgselsdebat*, hvorunder man stillede forslag om en motiveret dagsorden, som henstillede til regeringen at offentliggøre de to redegørelser. Imidlertid kom dette forslag ikke til afstemning, idet tinget vedtog en *afværgedagsorden* stillet af Det radikale Venstre, som pålagde industriministeren at nedsætte et sagkyndigt udvalg med henblik på overvejelser om en generel modernisering af monopolloven.

Det er ganske interessant, at også trustkommissionen som foran nævnt blev nedsat som resultat af en forespørgselsdebat, der drejede sig om et konkret emne, nemlig margarinemarkedet. Det illustrerer nok et karakteristisk træk i den politiske beslutningsproces. Det er sjældent, man aktionerer på et område alene ud fra rent principielle overvejelser. Det sker som regel på baggrund af en konkret sag.

Der var en del debat i folketinget om sammensætningen af det foreslåede udvalg. Nogle ordførere foretrak et udvalg, som ikke bare bestod af professorer, men også af organisationsrepræsentanter. Ordføreren for de radikale gjorde det dog klart, at han forestillede sig »et lille udvalg af sagkyndige økonomer og jurister, som er uden

organisations- og institutionsmæssige bindinger«. Udvalgets betænkning skulle så bagefter sendes til høring hos de interesserede organisationer.

Resultatet blev da et udvalg med kun tre medlemmer: en juridisk og en nationaløkonomisk professor samt som formand en forhenværende professor, der i sin tid var medlem af trustkommissionen. Ingen af os havde på forhånd en stor paratviden om emnet. Havde vi haft det, ville vi næppe have opfyldt kravet om at være uden de nævnte bindinger. Problemet var, at vi af folketinget kun fik 12 måneder til arbejdet. Vi klarede det på 18 måneder, men selv med denne overskridelse af fristen var der ingen tidsmæssige eller ressourcemæssige muligheder for at indsamle og bearbejde et mere dybtgående empirisk materiale om konkurrenceforholdene i de enkelte sektorer af dansk erhvervsliv, men alene til en sammenfatning af eksisterende materiale om ændringer i erhvervsstrukturen siden 1955 og deres betydning for konkurrenceforholdene. Også til fordybelse i de mere teoretiske aspekter af emnet var tiden knap.

Kommissoriet pålægger os ikke at formulere nye lovparagraffer, endsige et fuldstændigt lovudkast. Vi har dog fundet det nyttigt at forsøge os med nye formuleringer af de fleste af de bestemmelser, vi foreslår ændret.

2. *Fra monopollov til konkurrencelov* har vi kaldt vores betænkning. Hermed er antydet en væsentlig tankegang i betænkningen. Vi har opfattet den nugældende monopollov som overvejende *defensiv* i sit sigte. Det fremgår allerede af lovens titel: Lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger. Det præger også dens § 1, som siger, at loven har til formål at forhindre urimelige priser og forretningsbetingelser samt at sikre de bedst mulige vilkår for den frie erhvervsudøvelse. Loven er i ret høj grad tilsyns- og indgrebsorienteret.

Det har utvivlsomt også præget lovens administration i de første mange år af dens virke. Men der har i de senere år vist sig en tendens til dels at lægge stigende vægt på oplysningsarbejdet omkring markedsforholdene (hvilket førte til de nys nævnte problemer om offentliggørelse), dels også at indskrænke området for anvendelse af direkte prisindgreb. Loven er rummelig nok til, at man kan tilpasse administrationen i nogen grad til de stedfundne ændringer i konkurrenceforholdene, herunder internationaliseringen. Alligevel har udvalget ment, at der var brug for en fortsættelse af denne udvikling ud over de grænser, som de nuværende lovformuleringer sætter.

Betænkningen og de deri indeholdte udkast til nye lovbestemmelser er derfor affattet ud fra en mere *offensiv* indstilling: loven bør være en konkurrencelov, hvis formål er at bidrage til at opnå den størst mulige effektivitet i produktion og omsætning af varer og tjenesteydelser.

Her tænkes ikke blot på effektiviteten, som den viser sig i en given situation, men også på en effektiv tilpasning af produktionen til ændrede betingelser i tidens løb. I en markedsøkonomi vil en sådan tilpasning ske via ændringer i de relative priser, der tilskynder til ressourceafgang fra bestemte erhverv og tilgang til andre.

Som middel til at fremme en sådan udvikling af effektiviteten i produktion og omsætning skal loven bidrage til at gøre konkurrencen virksom, dels ved at skabe den størst mulige gennemsigtighed omkring markedsforholdene og dels ved foranstaltninger imod konkurrencebegrænsninger, der skader konkurrencens effektivitet.

Også trustkommissionen lagde megen vægt på, at loven skulle fremme størst mulig effektivitet i fremstilling og distribution. Under behandlingen i folketinget gled imidlertid enhver direkte henvisning til effektivitetshensyn ud af lovens formålparagraf. Det var måske forståeligt, fordi man i første halvdel af 1950'erne endnu var under indtryk af de foregående mange års restriktive politik. Men i de sidste 30 år er konkurrencen slået kraftigt igennem både internationalt og på det danske marked, og vi har oplevet en hidtil ukendt stigning i produktion og velstand. På den baggrund har udvalget ment at burde sætte effektiviteten klart i focus som formålet med lovgivningen og på tilsvarende måde at betragte en virksom konkurrence som det overordnede middel til at fremme denne effektivitet.

Hvordan gør man så konkurrencen mere virksom, så den bedst muligt kan tjene dette formål? Det gør man for det første ved, som det udtrykkes i den foreslåede formålparagraf, at skabe »størst mulig gennemsigtighed vedrørende konkurrenceforhold«. Ordet gennemsigtighed er nyt i denne sammenhæng, men begrebet er velkendt i monopolloven, der har regler både om offentlig registrering af visse aftaler og enkeltvirksomheder m.v. og om en vidtgående adgang for tilsynet til at kræve alle nødvendige oplysninger samt til at offentliggøre undersøgelser og afgørelser.

I overensstemmelse med monopollovens defensive sigte anvendes offentlighedsprincippet dog primært på forhold af konkurrencebegrænsende karakter. Udvalget vil gerne gå lidt videre og betragte gennemsigtighed i en bredere sammenhæng. Jo mere gennemsigtigt et marked er, desto bedre kan sælgere og købere afgøre, hvilke blandt flere mulige handeler der er de mest fordelagtige. Samtidig får de enkelte virksomheder det bedste beslutningsgrundlag for at tilrettelægge deres dispositioner så rentabelt som muligt. Øget gennemsigtighed vil således – under forudsætning af fri tilgang til markedet – i sig selv bidrage til at modvirke mere varige monopolgevinster hos bestemte virksomheder og dermed også til at mindske behovet for konkurrenceregulerende indgreb.

Det er dog givet, at bestræbelser for større gennemsigtighed ikke kan være det

eneste virkemiddel for en konkurrencepolitik. Der vil stadig bestå konkurrencebegrænsninger, som må anses for skadelige ud fra den målsætning at opnå størst mulig effektivitet i produktion og omsætning. Foranstaltninger mod sådanne skadelige konkurrencebegrænsninger indgår derfor sammen med fremme af gennemsigtigheden som midler til at nå målet større effektivitet i produktionen.

På denne baggrund bliver betænkningens udkast til ny formålsparagraf væsentligt enklere end de to formålsparagraffer, den er tænkt at skulle erstatte, nemlig § 1 i både monopolloven og lov om priser og avancer. I ML § 1 siges det bl.a., at formålet skal være »at sikre de bedst mulige vilkår for *den frie erhvervsudøvelse*«. Man kan spørge, om det er udvalgets mening, at dette formål skal forsvinde fra lovgivningen? Hertil er at bemærke, at begrebet fri erhvervsudøvelse ikke er entydigt, men kan opfattes på i hvert fald tre forskellige måder.

For det første kan erhvervsfrihed forstås som *etableringsfrihed*. Allerede TK 3 definerede dette som »adgang for enhver til at nedsætte sig i hvilket erhverv han vil – ikke blot efter loven, men også rent faktisk«. Udvalget er enig med trustkommissionen i at tillægge denne målsætning – ofte betegnet som »entry to the market« – en væsentlig betydning for en virksom konkurrence. I praksis har etableringsfriheden spillet en stor rolle for effektiviteten af dansk produktion i de sidste årtier, som har bygget på hurtig udskiftning af industriens bestand af virksomheder og udvikling af nye produkter og produktionsmetoder så vel som en stigende internationalisering. Det fremgår bl.a. af betænkningens kap. 4 om ændringer i erhvervsstrukturen siden 1955. Konkurrencelovgivningen kan have praktisk betydning for entry to the market ved at skabe større gennemsigtighed og ved at fjerne mobilitetshæmmende konkurrencebegrænsninger.

For det andet kan erhvervsfrihed opfattes som adgangen til at *disponere frit* i erhvervsforhold, en afgørende forudsætning for en markedsøkonomi. Erhvervsfrihed i denne betydning sikres ved de generelle frihedsprincipper. Denne frihed kan imidlertid misbruges til skade for effektiviteten, og det bliver da en konkurrencelovs opgave at give regler for at hindre dette misbrug ved at *begrænse* dispositionsfriheden. Ud fra denne opfattelse er det altså ikke lovens opgave af sikre erhvervsfriheden forstået som dispositionsfrihed, men derimod at gribe ind i den, hvis den misbruges til en form for konkurrence, der ikke fremmer, men tværtimod hæmmer effektiviteten.

Det fører videre til en tredje forståelse af erhvervsfrihed, nemlig som en beskyttelse af erhvervsdrivende mod *ulighed i vilkårene* for udøvelse af deres erhverv, diskrimination. Den vil ofte skyldes forskelle i omkostninger ved salg og levering af små, henholdsvis store kvanta. En sådan omkostningsbetings ulighed i små og store virksomheders vilkår vil naturligt opstå under fri konkurrence. Det er

en af stordriftens fordele, og man ville hæmme effektiviteten af produktion og omsætning, hvis man greb ind imod det.

Forskelsbehandling kan imidlertid gå videre end omkostningsforskelle kan begrunde. Både på sælger- og købersiden kan der forekomme magtpositioner, hvor en svagere modpart påføres urimelige vilkår for sin erhvervsudøvelse. Sådanne udslag af *magtbetinget konkurrence* bør man søge at forhindre. Det følger simpelthen af målsætningen om at fremme effektiviteten, idet kun den *præstationsbetingede konkurrence* opfylder denne målsætning.

Alt i alt bliver resultatet af disse overvejelser omkring begrebet erhvervsfrihed, at det efter udvalgets mening ikke vil være muligt eller hensigtsmæssigt at stille forslag til en selvstændig målsætning om beskyttelse af erhvervsfriheden adskilt fra hensynet til den størst mulige effektivitet.

Jeg nævnte før, at udvalget har haft til opgave at udtale sig både om monopolloven og om den permanente *lov om priser og avancer*. Sidstnævnte lov har en i hovedsagen indkomstpolitisk målsætning. Formålet er »gennem tilsyn med priser at bidrage til den økonomiske stabilisering samt gennem tilsvarende foranstaltning over for takster, honorarer og avancer at bidrage til gennemførelse af en indkomstregulering inden for de berørte erhverv på linie med den indkomstpolitiske målsætning for samfundet som helhed.«

Udvalget har ikke ment, at det bør høre ind under konkurrencepolitikken formål at bidrage til en indkomstpolitisk målsætning om bekæmpelse af inflation. En sådan målsætning hører hjemme i den løbende økonomiske politik, hvorimod konkurrencepolitikken må opfattes som en lovgivning af mere langsigtet strukturel karakter.

Når der faktisk i almenhedens opfattelse i Danmark sikkert har været en nær forbindelse mellem monopolloven og inflationsbekæmpelsen skyldes det først og fremmest to forhold: Dels er prisregulering et af de indgreb, der kan anvendes i henhold til monopolloven, dels har pris- og avancelovgivningen været administreret af samme myndighed som monopolloven, altså monopoltilsynet.

Disse to forhold er ikke typisk til stede i udenlandsk lovgivning. Dels gør udenlandske monopollove i reglen ikke brug af priskontrol eller gør det kun som undtagelser, dels har administrationen af prisreguleringslove været placeret adskilt fra de centrale dele af monopoladministrationen.

Ved siden af den permanente pris- og avancelov er der i en årrække gentagne gange blevet gennemført *midlertidige love* om prisstop, pris- og avancestop el.lign. Det har typisk været følgelove til større indkomstpolitiske indgreb, herunder devalueringer. Sådanne love ligger *uden for udvalgets kommissorium*. Vi har dog ikke kunnet dy os for at udtrykke skepsis over for deres effektivitet som middel mod

inflation samt påpege, at de let vil forvride konkurrencen og prisdannelsen og virke forkalkende på markedsstrukturen til skade for effektiviteten. Hertil må føjes, at de er byrdefulde for ikke mindst de mindre erhvervsdrivende, samt at administrationen er ressourcekrævende, hvilket er gået ud over monopoltilsynets arbejde med den permanente lovgivning.

Som afslutning på disse betragtninger omkring målsætningen kan det måske være nyttigt at understrege, at det her drejer sig primært om en *erhvervslovgivning*, ikke om en lov om forbrugerbeskyttelse. Udgangspunktet er den grundlæggende antagelse, at forbrugernes velfærd maksimeres ved en virksom konkurrence og en effektiv produktion. Det er imidlertid klart, at sociale hensyn - til svage forbrugergrupper eller måske til små detailhandlere - kan føre til foranstaltninger, som dæmper op for visse socialt uønskede virkninger af en effektiv konkurrence. Udvalget finder imidlertid, at politiske tiltag med sådanne formål bør gennemføres uden for konkurrencelovens rammer.

3. Såvidt målsætningen. Nu de *midler* som loven bør anvise til opfyldelse af formålet, og her først nogle ord om at skabe mere *gennemsigtighed* på markedet. Det falder igen i to afsnit. Først er der spørgsmålet om adgangen til at indhente oplysninger og dernæst om adgangen til at offentliggøre disse.

Det er udvalgets opfattelse, at problemerne i forbindelse med manglende gennemsigtighed er blevet væsentligt *forøget* i de sidste årtier. Dels er der blevet markedsført mange helt nye produkter med baggrund i de teknologiske fremskridt, dels søger de enkelte virksomheder at give deres egne produkter et særpræg i kundernes øjne, så de kan markedsføres som mærkevarer. Der konkurreres altså på mange andre handlingsparametre end prisen. Det hører moderne erhvervsudøvelse til, men det forøger behovet for gennemsigtighed og gør det vanskeligt at afgrænse, hvad man skal forstå ved et »marked«.

Udvalget foreslår opretholdelse af reglen i monopollovens § 6 stk. 1, som siger, at aftaler og vedtagelser, der udøver eller vil kunne udøve væsentlig indflydelse på markedsforholdene, skal *anmeldes* til monopoltilsynet på deltagernes eget initiativ. Det er en regel, som i stort set uændret form snart har eksisteret i 50 år, idet den indførtes med prisaftaleloven af 1937. Det drejer sig om en form for konkurrencebegrænsning, der overalt anses for særligt betænkelig, og anmeldelsespligten har ikke givet anledning til synderlig kritik eller voldt større problemer.

Det foreslås endvidere at opretholde lovens § 15 stk. 1, som giver tilsynet beføjelser til at kræve alle *oplysninger*, som skønnes nødvendige for dets virksomhed.

Derimod foreslås § 6 stk. 2 ophævet. Det er en meget omdiskuteret bestemmelse, der giver monoptilsynet hjemmel til at kræve dominerende enkeltvirksomheder og sammenslutninger anmeldt, hvorefter tilsynet automatisk skal modtage en række oplysninger fra dem. Ordningen har givet anledning til megen kritik fra erhvervslivet og til et stort antal omtvistede enkeltsager for ankenævnet. Problemet har været at afgrænse det marked, som det er relevant at måle virksomhedens omsætning i forhold til, når man skal afgøre, om den har en dominerende stilling, samt i det hele taget at opstille kriterier for, hvornår en virksomhed kan siges at have en væsentlig indflydelse på markedet. Muligheden for konkurrence fra udlandet må også inddrages i vurderingen.

På den ene side kan meget altså tale for at ophæve adgangen til at kræve dominerende virksomheder registreret, hvorved sådanne virksomheders pligt til løbende at afgive en række oplysninger til tilsynet altså også falder bort. På den anden side finder udvalget, at der kan være markeder, hvor tilsynet kan have behov for at indhente oplysninger ikke blot efter konkret forlangende i det enkelte tilfælde, men i løbende form. Det kan dreje sig om markeder, hvor konkurrencen ikke synes at være tilstrækkeligt virksom, herunder hvor der er vanskeligheder ved at komme ind på markedet, eller hvor der af andre særlige grunde er behov for at følge konkurrenceforholdene nøjere.

På sådanne markeder skal tilsynet kunne pålægge virksomheder – uden hensyn til disses markedsandel og uden at der behøver at foreligge konkurrencebegrænsninger – løbende at indsende nærmere angivne oplysninger, der er egnet til at belyse konkurrenceforholdene. Et sådant påbud kan dog kun udstedes for 2 år ad gangen.

Et er at indhente oplysninger, noget andet er i hvilket omfang sådanne oplysninger kan offentliggøres. Her finder udvalget, at den nuværende ordning med offentlig adgang til det særlige monopolregister over anmeldte aftaler og virksomheder ikke er særlig hensigtsmæssig. Ordningen bruges kun i meget ringe omfang. Det foreslås derfor, at registret erstattes af en almindelig adgang til aktindsigt. Det kan nemmest ske ved at lade offentlighedslovens regler gælde, idet man dog må udforme en særlig regel for så vidt forretningshemmeligheder angår.

Alle former for gennemsigtighed rejser spørgsmålet om *forretningshemmeligheder*. Udvalget søger at beskrive, hvad dette begreb omfatter, og hvilke hensyn der kan føre til hemmeligholdelse. På denne baggrund foreslås med henblik på undersøgelser, hvor problemet er størst, en dobbelt begrænsning i offentliggørelsen. En virksomhed m.v. kan for det første forlange hemmeligholdelse af forretningshemmeligheder, hvis offentliggørelse ville føre til, at vedkommende ville gå glip af *en berettiget fordel*. Der tænkes her på oplysninger om især tekniske forhold og om planer for virksomhedens produktion, udvikling, markedsføring m.v., som ikke er

beskyttet af loven om industriel ejendomsret, men som alligevel er resultatet af en særlig indsats. Desuden kan danske virksomheder, hvis *udenlandske* konkurrenter nyder videregående beskyttelse af forretningshemmeligheder, forlange hemmeligholdelse i samme omfang som de udenlandske konkurrenter, såfremt det sandsynliggøres, at offentliggørelsen kan være til væsentlig økonomisk skade for virksomheden.

Undersøgelser af konkurrenceforholdene på et marked er efter udvalgets opfattelse ud fra et gennemsigtighedssynspunkt den vigtigste form for offentlighed overhovedet. Det skal derfor være muligt at foretage og offentliggøre undersøgelser uden andre retlige begrænsninger, end hensynet til forretningshemmeligheder tilsiger. Berørte virksomheder bør have adgang til at se et udkast før offentliggørelse og til at få deres kommentarer offentliggjort sammen med undersøgelsen. Men beslutning om offentliggørelse af en undersøgelse bør efter udvalgets opfattelse træffes af rådet uden mulighed for, at afgørelsen kan påklages hverken til ankenævnet eller ministeren.

Et område, der i øjeblikket er lidet gennemsigtigt, er de *rabatter og bonusordninger*, der eksisterer virksomheder imellem, altså f.eks. mellem leverandører og handlende. Udvalget har drøftet forskellige mere eller mindre vidtgående forslag til at skabe større gennemsigtighed på dette felt. Primært går vi ind for, at tilsynet regelmæssigt indhenter oplysninger om rabatter m.v. og løbende offentliggør disse i korte pressemeddelelser. Vil man ikke gå så langt, foreslås subsidiært en ordning med anonymisering af de offentliggjorte oplysninger, så man skaber gennemsigtighed vedrørende den enkelte virksomheds rabat- og bonussystem, men ikke om de individuelle modtagere. En tredje mulighed kunne være, at der skal gå en vis tid, før oplysninger på dette område kan videregives. Da rabatter ofte ændres, ville mange oplysninger ved en sådan ordning dog være forældede, når de blev frigivet.

4. Så meget om udvalgets forslag til fremme af gennemsigtigheden. Hvad dernæst angår foranstaltningerne mod *skadelige konkurrencebegrænsninger* har udvalget først taget stilling til, om vi skal opretholde princippet om kontrol over for misbrug, eller om der kunne være grund til i højere grad at anvende forbudsprincippet, hvorefter bestemte former for konkurrencebegrænsninger generelt forbydes.

Vi havde lejlighed til en grundig drøftelse af de problemer, der er forbundet med *forbudsprincippet*, med de vesttyske konkurrencemyndigheder og hos EF-kommisjonen og har naturligvis læst om de amerikanske erfaringer, og vi er kommet til den opfattelse, at der ikke er indlysende fordele forbundet med et principskifte. Et halvt århundredes erfaringer med *kontrolprincippet* herhjemme har i det store og hele været tilfredsstillende, og et principskifte ville uvægerligt skabe store problemer ved fortolkning og anvendelse af nye regler. I øvrigt er der en tendens i de senere år

til, at modsætningen mellem de to principper i praksis bliver mindre skarp end i teorien.

Også i monopolloven findes der jo et enkelt forbud, nemlig mod håndhævelse af *bindende videresalgspriser*. Udvalget foreslår, at dette forbud opretholdes, men at det fremtidig bliver strafsanktioneret. Det er en almindelig antagelse også i teoretiske fremstillinger af emnet, at dette såkaldte bruttoprissystem normalt vil virke i retning af højere handelsavancer og priser. Den bestående mulighed for dispensation, når »vægtige grunde« taler derfor, foreslås dog opretholdt.

Om andre konkurrencebegrænsninger end denne gælder det, at de er tilladte, med mindre der gribes ind med et forbud eller et krav om ændringer. En forudsætning for indgreb er, at det drejer sig om konkurrencebegrænsninger, der har *væsentlig indflydelse på det relevante marked*. Men hvad menes der med »det relevante marked«? Og hvor stor skal indflydelsen være på dette marked for at kunne kaldes »væsentlig«?

Det er to spørgsmål, som har givet anledning til megen debat og til adskillige sager for monopol-ankenævnet som allerede nævnt i forbindelse med kravet om registrering af dominerende enkeltvirksomheder i § 6 stk. 2. Følges udvalgets anbefaling af at ophæve dette krav om registrering, vil mange af disse ofte tvivlsomme sager kunne undgås, men tilbage bliver dog stadig de to spørgsmål, når det gælder beføjelsen til *indgreb* over for konkurrencebegrænsninger.

Antag, at halvdelen af alle *fodformede sko*, der fremstilles i Danmark, produceres på samme fabrik og sælges under et bestemt navn, men at denne fabrik slet ikke fremstiller sko, der ikke er fodformede. Hvad er da det relevante marked? Hvis fodformede sko i forbrugernes øjne adskiller sig så markant fra andre slags sko, at krydspriselasticiteten er lav, kan den »fodformede producent« føre en relativt selvstændig afsætningspolitik, og med 50% af produktionen vil han have væsentlig indflydelse på prisdannelsen og vil derfor i givet fald kunne pålægges leveringspligt, hvis en skotøjshandler klager over en leveringsnægtelse. Forholder det sig imidlertid sådan, at der importeres masser af fodformede sko, så den store danske producent måske kun har 20% af den samlede afsætning her i landet af disse sko, er det straks meget mere tvivlsomt, om hans indflydelse kan betegnes som væsentlig. Og det samme gælder naturligvis, hvis forskellen mellem fodformede og andre sko ikke er særlig markant i forbrugernes øjne.

Udvalget har drøftet disse spørgsmål indgående, men har ikke fundet frem til enkle praktisk anvendelige svar med generel gyldighed for alle slags virksomheder, markeder og konkurrencebegrænsninger. Man kan komme et stykke ad vejen henimod en markedsafgrænsning med *objektive* kriterier. Det kan tænkes, at substitution er udelukket på grund af lovbestemmelser eller af tekniske årsager, eller at produkter som teknisk set kunne erstatte hinanden befinder sig på vidt forskellige prisniveauer. Men man slipper i de fleste tilfælde ikke for at inddrage mere *subjektive*

forhold knyttet til købernes adfærd over for de enkelte produkter. Jo større vægt man lægger på disse faktorer, desto snævrere afgrænses markedet, og desto oftere vil altså en konkurrencebegrænsning blive anset for at være af væsentlig betydning.

Udvalget udtrykker en vis skepsis over for at lægge mere modeprægede eller smagsbestemte præferencer til grund for en markedsafgrænsning, fordi de som regel *hurtigt vil skifte*. I særdeleshed bør man vise forsigtighed hermed, når det drejer sig om indgreb over for prisdannelsen. Derimod kan det i sager om leveringsnægtelse være påkrævet at anvende et forholdsvis snævert og kortsigtet kriterium for markedets afgrænsning.

Hvad angår det andet spørgsmål, definitionen af en *dominerende virksomhed*, ville det også være en fordel for administrationen og retssikkerheden, om man kunne fastlægge objektive kriterier, f.eks. en bestemt andel af markedet, som det afgørende. Der kan imidlertid være virksomheder, hvis markedsstyrke beror på andre forhold end markedsandelen, f.eks. kapitalstyrke. Vi har derfor indskrænket os til at foreslå en *minimumsregel*, således at virksomheder med under 15% af markedet normalt ikke er omfattet af lovens indgrebsbeføjelser. Omvendt kan man nok sige, at en virksomhed med halvdelen af markedet eller mere som regel vil kunne bestemme priser på egen produktion ret uafhængigt af andre virksomheder og således vil kunne behandles som dominerende alene ud fra markedsandelen.

En stor del af virkeligheden befinder sig imidlertid imellem de nævnte grænser på et oligopolistisk udbydermarked. Traditionelt har det været antaget, at en sådan markedsform let fører til ophævelse eller neutralisering af konkurrencen. Der er dog i nyere amerikansk teori argumenteret overbevisende for, at konkurrencen mellem nogle få store producenter tværtimod ofte vil være ganske stærk¹, hvilket også empiriske undersøgelser synes at bekræfte. Det er derfor ikke tilrådeligt at anvende markedsandele under 40-45% som automatisk kriterium for dominans. Man undgår i sådanne tilfælde ikke en konkret vurdering af den enkelte sag, hvor hensyn tages også til virksomhedernes faktiske adfærd, muligheden for potentiel konkurrence f.eks. fra udlandet og i det hele evnen til at kunne fastholde en given markedsstyrke over en længere periode.

Udvalgets besvarelse af de to spørgsmål om markedsafgrænsning og markedsdominans som forudsætninger for indgreb fører således ikke til de helt store ændringer i hidtidig praksis, men nok til en vis nuancering af de forskellige kriteriers anvendelighed, herunder en vis skærpelse af de krav, der bør stilles for at tale om markedsdominans.

Noget tilsvarende kan siges om betænkningens holdning til de gældende regler om *indgreb over for skadelige konkurrencebegrænsninger*. Det er en selvfølge, at ethvert

1. Se f.eks. Scherer (1980).

indgreb må tage sit udgangspunkt i, at tilsynet undersøger en sag. Selve denne administrative undersøgelse vil ofte indebære kontakt med den pågældende virksomhed, og det er da tænkeligt, at denne allerede på dette tidlige stadium ændrer sine dispositioner, så behovet for indgreb falder bort.

Hvis ikke, skal der finde en formel forhandling sted. Det er da tænkeligt, at man under denne forhandling finder frem til en ordning, som både virksomheden og tilsynet kan acceptere. Interessant er her, at denne ordning i og for sig ikke er bundet til at holde sig inden for de regler, der gælder for indgreb efter loven. Som eksempel kan nævnes et aktieselskab, der udførte serviceopgaver for en branche. Tilsynet anså sig ikke for at have hjemmel til at pålægge dette selskab at udvide aktiekapitalen for at en ny virksomhed kunne blive aktionær eller at pålægge gamle aktionærer at sælge nogle af deres aktier til den ny. Forhandlingen førte imidlertid til, at virksomheden selv accepterede en sådan ordning.

Hvis imidlertid tilsynet må opgive at finde en løsning ad forhandlingsvejen, er betingelsen til stede for at bruge de lovhjemlede indgreb. Disse kan bestå i et pålæg til virksomheden om hel eller delvis ophævelse af de skadelige aftaler, vedtagelser og bestemmelser eller om at ændre visse forretningsbetingelser. Heri foreslår udvalget ingen ændringer.

Mere problematisk er spørgsmålet om *leveringspålæg*. ML § 12 stk. 3 bestemmer, at tilsynet i visse tilfælde kan pålægge en virksomhed at sælge til nærmere angivne købere på virksomhedens sædvanlige vilkår. Betingelsen er, at en konkurrencebegrænsning medfører en urimelig indskrænkning i den fri erhvervsudøvelse, og dette ikke kan imødegås efter lovens øvrige bestemmelser. Forslaget stammer fra trustkommissionen, men bemærkningerne til loven understreger, at beføjelsen må udøves med den største *tilbageholdenhed*, således at leveringspålæg ikke må gives, hvis det f.eks. skønnes, at varen vil blive brugt som lokkevare, eller hvis pålægget er i strid med eksisterende eneforhandlingsaftaler.

Spørgsmålet har givet anledning til et meget stort antal sager, de fleste rejst af utilfredse detailhandlere, som er blevet udsat for en leveringsnægtelse. Leveringspålæg er dog siden 1955 kun meddelt i 77 tilfælde, hvilket viser, at de restriktive bemærkninger til loven har haft stor indflydelse på administrationen.

Det er udvalgets opfattelse, at der fortsat bør være mulighed for at pålægge leveringspligt. Vi må dog erkende, at det her drejer sig om et indgreb af en art, der er sjældent i dansk ret, idet indgrebet ikke er negativt bestemt, men pålægger en positiv handlingspligt. Udvalget kan derfor tilslutte sig den del af bemærkningerne til loven fra 1955, hvorefter der skal være *vægtige grunde* bag indgrebet.

På den anden side mener vi, at sådanne vægtige grunde i en række tilfælde vil være til stede. Vi mener f.eks., det kan være vigtigt at kunne åbne et lukket selektivt salgssystem, hvor en leverandør kun vil sælge til visse udvalgte forhandlere som han måske endda

gennem eneforhandlingsaftaler har givet eneret til salg inden for visse områder. Et sådant salgssystem kan være en alvorlig hindring for den fri tilgang til et marked og dermed for en tilpasning til en rationel og omkostningsbesparende omsætningsform.

Selv om eneforhandlingsaftaler omvendt i visse tilfælde kan bidrage til en effektivisering af omsætningen, finder vi det derfor ikke rigtigt, at sådanne aftaler aldrig skal kunne brydes af et leveringspålæg. De må bedømmes ud fra samme betragtninger som lukkede selektive salgssystemer i øvrigt.

En omstridt del af de nuværende lovbestemmelser er mulighederne for *indgreb over for priser og avancer*. Monopolmyndighedens beføjelser er på dette område større end normalt i andre lande, og brugen af disse beføjelser i praksis har været genstand for megen debat. Det gælder således brugen af *enkeltvarekalkulationsprincippet* ved bedømmelse af, om en virksomheds priser er urimelige. Som det er almindelig bekendt, kan en fordeling af omkostninger og kapitalgrundlag på de enkelte varer, en virksomhed producerer, kun foretages med nogen vilkårlighed. Det samme gælder fordelingen af omkostninger, indtægter og kapitalgrundlag over forskellige perioder.

Kritikken af de gældende regler førte i 1983 til en ændring i monopolloven, der skabte mulighed for at fravige enkeltvarekalkulationsprincippet, »hvor tungtvejende hensyn, herunder til forsknings- og udviklingsintensive produktionsområder, taler derfor«.

Monopolloven suppleres m.h.t. prisindgreb af reglerne i den permanente lov om priser og avancer, hvorefter tilsynet kan gribe ind i form af pris- eller avancestop, begrænsninger i adgangen til at forhøje priser og avancer, fastsættelse af maksimalpriser eller af kalkulationsregler.

I praksis har monopoltilsynet i de senere år været yderst *tilbageholdende* med indgreb i priser og avancer i medfør af det permanente lovgrundlag, og en række af de tidligere gældende kalkulationsordninger er blevet afviklet. Direkte indgreb i priser og avancer forbeholdes således situationer, hvor andre former for indgreb ikke kan afhjælpe urimelige virkninger af en konkurrencebegrænsning.

Udvalget kan *tilslutte* sig denne holdning. Vi finder, at brugen af maksimalpriser og avancer kan svække de berørte virksomheders incitament til stadig effektivisering af deres produktion, og der kan på basis af de fastsatte priser udvikle sig en tilstand af neutraliseret konkurrence. Derfor bør prisindgreb så vidt muligt undgås.

På den anden side erkender vi, at der kan optræde skadelige konkurrencebegrænsninger, som ikke kan imødegås på anden måde. Det gælder i særlig grad, hvor markedet er præget af *egentlige monopoltilstande*. Udvalget har derfor ikke ment, at adgangen til prisindgreb helt kan undværes. Deres brug bør imidlertid begrænses til tilfælde, hvor en konkurrencebegrænsnings negative virkninger på effektiviteten ikke kan imødegås ved andre midler.

Spørgsmålet er da, hvorledes en således afgrænset adgang til brug af prisindgreb nærmere skal udformes, herunder ikke mindst forholdet til enkeltvarekalkulationsprincippet. En mulighed kunne være at generalisere den forannævnte regel fra 1983 om adgang til at fravige den normale omkostningsfordeling, hvor navnlig hensynet til forskning og udvikling taler derfor. Man måtte da ved en bedømmelse af en pris lægge virksomhedens samlede indtjening til grund.

Motiveringen herfor må søges i en *erhvervspolitisk* betragtning, hvorefter en prisfastsættelse baseret på enkeltvarekalkulation kan virke begrænsende på den fornødne forskning og teknologiske udvikling i virksomhederne. Det må imidlertid nok erkendes, at en generel accept af dette princip i realiteten gør et konkurrenceretligt tilsyn med prisdannelsen umulig.

Der består således en *målkonflikt* mellem på den ene side det erhvervspolitiske hensyn til fremme af forskning og udvikling og på den anden side behovet for prisindgreb i særlige situationer, hvor andre midler ikke kan fjerne skadelige konkurrencebegrænsninger.

Til denne konflikt har udvalget taget den stilling, at vi vil bevare 1983-reglen i sin nuværende formulering, altså som en undtagelse, men flytte afgørelsen af, hvornår den skal bruges, fra tilsynet til industriministeren ud fra den betragtning, at reglen har en særlig erhvervspolitisk begrundelse. Og i de tilfælde, hvor reglen herefter ikke vil finde anvendelse, foreslår vi priser bedømt på grundlag af enkeltvarekalkulation som hidtil. Men det foreslås, at prisindgreb kun må finde sted, når andre indgreb ikke er tilstrækkelige, og da kun for en periode op til *et år* ad gangen og kun når bedømmelsen viser, at prisen eller avancen er *åbenbart for høj*. Ligeledes bortfalder adgangen til at indføre pris- og avancementstop og muligheden for at fastsætte kalkulationsregler.

Professor Winding Pedersen nævner i sidste afsnit af sin nye bog² at hvad han kalder et *pristilsyn* undertiden med fordel kan erstatte en egentlig prisregulering. Dette tilsyn skulle indebære, at større virksomheder får pligt til at indberette ændringer i deres priser til tilsynet, som desuden forudsættes at have beføjelse til at kræve regnskaber og kalkulationer fremlagt. Ved et sådant mere lempeligt system skulle tilskyndelsen til at gennemføre rationalisering og tekniske forbedringer blive bedre opretholdt end under et system med vedvarende prisregulering.

I den sammenhæng kan det være naturligt at henvise til det foran omtalte forslag fra udvalget om at erstatte monopollovens § 6 stk. 2 med en adgang for tilsynet til for to år ad gangen at pålægge virksomheder at indsende nærmere angivne oplysninger. Betingelsen er blot, at konkurrencen på det pågældende marked ikke er tilstrækkeligt virksom.

2. Winding Pedersen (1985).

5. Industriministeren pålægger i kommissoriet udvalget at overveje, »i hvilket omfang *offentlig virksomhed* skal være omfattet af monopollovgivningen, hvilke regler der kan være behov for til at imødegå købermonopolers eventuelle konkurrenceforvridende virksomhed, og om der er behov for regler omkring indseende med fusioner og finansielle forbindelser.« Det er tre områder, hvor der under den nuværende lovgivning ikke finder indgreb sted, omend af forskellige årsager.

Monopolloven omfatter ifølge § 2 kun privat virksomhed, altså ikke statslig eller kommunal, endda med den yderligere begrænsning, at loven heller ikke omfatter »prisforhold og erhvervsudøvelse, der i henhold til særlig hjemmel bestemmes eller godkendes af det offentlige«.

Spørgsmålet om offentlig eller offentligt godkendt virksomheds forhold til monopolloven har ikke mindst interesse i de stadig flere tilfælde, hvor sådan virksomhed befinder sig *i konkurrence med private virksomheder*. Færgeruter, pakke-transport og DSB's kiosker og restauranter er blot enkelte eksempler.

I de *øvrige nordiske lande* er offentlig erhvervsvirksomhed principielt omfattet af konkurrencelovgivningen. Det giver sig klart udtryk i, at konkurrencemyndighedernes undersøgelses- og offentliggørelsesvirksomhed også rettes mod offentlige og halvoffentlige institutioner. Et eksempel af frisk dato er forholdet til forlængelsen af SAS's koncessionsordning. Herom foreligger der kritiske udtalelser offentliggjort både fra det svenske Pris- og Kartellnämnd og fra det norske prisdirektorat, hvorimod det danske monopoltilsyn må melde hus forbi. Mulighederne for indgreb er dog i praksis meget begrænsede også i Norge og Sverige.

Offentlig virksomhed og offentligt godkendt virksomhed falder altså uden for loven, selv når virksomheden består i at udbyde eller efterspørge varer eller ydelser mod betaling. Baggrunden herfor kan være, at der netop på et sådant område er truffet politisk beslutning om, at udbud og efterspørgsel skal bedømmes på grundlag af andre hensyn end konkurrencelovgivningens effektivitetshensyn. Begrundelsen kan også være, at virksomheden er undergivet en mere intens kontrol end denne lovgivning giver hjemmel til. I sådanne tilfælde er der grund til at holde virksomheden uden for konkurrenceloven, men kun i det omfang disse andre hensyn betinger det.

Udvalget mener derfor, at konkurrenceloven bør *gælde subsidiært* over for den offentlige virksomhed og den offentligt kontrollerede virksomhed. Dette er særlig påkrævet, hvor virksomheden udøves i konkurrence med privat erhverv, og hvor offentlige organer som efterspørgere påvirker konkurrencen i den private sektor.

Det betyder ikke, at konkurrencemyndigheden bør have samme beføjelser over for disse virksomheder som over for private. Dog bør reglerne om *gennemsigtighed* anvendes i fuldt omfang. Derimod skal *indgrebsbeføjelserne* ikke kunne anvendes, når det gælder virksomhed udøvet direkte af stats- og kommunalforvaltningen. I stedet

skal konkurrencemyndigheden kunne *rette henvendelse* til vedkommende myndighed og påpege de urimelige virkninger. En sådan henvendelse bør *offentliggøres*. Drejer det sig om virksomhed, der bestemmes eller godkendes af det offentlige, skal konkurrencemyndigheden kunne gribe ind, men kun, såfremt den almindelige kontrolinstans ikke tager de fornødne konkurrencemæssige hensyn.

6. Den særlige form for konkurrencebegrænsning, som normalt kaldes *købermagt*, forudsætter en situation, hvor en stærk køber står overfor et antal hver især svage sælgere. Det er især på dagligvareområdet, at forekomsten af købermagt har givet anledning til debat i de senere år. Det er her karakteristisk, at en stærk køber kan aftvinge sin leverandør rabatter, som overstiger de omkostningsmæssige fordele ved store leverancer, såkaldte *magtrabatter*.

Bedømt ud fra hensynet til størst mulig effektivitet i produktion og omsætning må de konkurrenceformer, der knytter sig til købermagt, ses som led i en proces, der som helhed øger effektiviteten. På den anden side kan købermagt udnyttes, så at den medfører en skadelig begrænsning i den fri erhvervsudøvelse f.eks. gennem bestemmelser om eksklusivitet.

Monopollovens indgrebsbestemmelser gælder i princippet for konkurrencebegrænsninger, hvad enten de skyldes købermagt eller dominerende sælgere. Herfra er dog undtaget bestemmelsen om leveringspålæg, der går ud på at pålægge en virksomhed at sælge til nærmere angivne købere. Udvalget har overvejet behovet for særlige indgreb over for købermagt, men må erkende, at et pålæg til en køber om at købe fra bestemte sælgere i praksis ville være vanskeligt at gennemføre.

Den offentlige debat har især drejet sig om de *sociale følger* af den stigende koncentration i handelserhvervet, herunder butiksdøden. Udvalget tilråder, at sådanne problemer i givet fald søges løst ved anden lovgivning. Men det er vigtigt, at mulighederne for at skabe større gennemsigtighed ved offentliggørelse af rabatter som foran omtalt udnyttes til at kaste mest muligt lys over anvendelsen af magtrabatter.

7. *Kontrol med virksomhedsovertagelser* (fusionskontrol) findes i en række større industrilande. Udvalget har drøftet emnet under besøg hos konkurrencemyndighederne i Sverige, Vesttyskland og UK samt hos EF-kommissionen. Det er karakteristisk for ordningerne i de tre lande, at de indeholder et stærkt element af politisk indblanding, hvilket bl.a. skyldes, at motivet for indgreb sjældent er rent konkurrencepolitisk, men udspringer af mere almene samfundsmæssige hensyn.

Indgreb over for en fusion er udtryk for en *regulering af markedsstrukturen*. Dette

harmonerer ikke med det grundlæggende princip i dansk konkurrenceret: kontrol med misbrug. Der synes ikke at kunne anføres vægtige begrundelser for at fravige dette princip. Man kan mene, der er behov for kontrol med fusioner, der fører til købermagtsdannelse. Det kan dog ikke alene begrunde indførelse af et tungt administrativt system med generel fusionskontrol. Det samme gælder et eventuelt ønske om at hindre udenlandske opkøb af danske virksomheder – et ønske som i øvrigt ville stride mod de seneste års politik med friere kapitalbevægelser. Udvalget mener derfor *ikke* at burde stille forslag om indførelse af fusionskontrol i Danmark. Men for det tilfælde, at der viser sig at være et politisk ønske om noget sådant, har vi udarbejdet en skitse til en ordning, der dels ligger konkurrencelovens målsætning så nært som muligt, dels er nogenlunde enkel at administrere og endelig tager passende hensyn til det politiske element i sådanne afgørelser.

8. Til afslutning et par ord om udvalgets holdning til de *organisatoriske og administrative* spørgsmål. Ordningen med et af ministeren uafhængigt råd med rekurs til et særligt ankenævn har bestået stort set uændret siden lovens vedtagelse i 1955 og væsentlige dele heraf går endda helt tilbage til Prisaftaleloven af 1937. Det er udvalgets vurdering, at denne ordning er alment accepteret og betragtes med den fornødne tillid. Udover at give organerne navneforandring ved at erstatte monopol med konkurrence (Konkurrencetilsyn etc.) foreslår vi derfor ikke de store forandringer.

Vi mener dog, det vil være rigtigt at ophæve den *indstillingsret*, som et antal organisationer har til syv af de 15 pladser i konkurrencerådet. Det indebærer ikke et forslag om, at de pågældende medlemmer skal erstattes af medlemmer med en anden baggrund, tværtimod. Der er imidlertid flere organisationer, som ikke i øjeblikket har indstillingsret, men ønsker at få det. Dette skulle nødigt føre til, at rådets medlemstal bliver udvidet. Hvis indstillingerne helt bortfalder, vil man lettere kunne give rådet en sammensætning, der i realiteten dækker alle væsentlige områder.

På tilsvarende måde anbefaler vi, at den indstillingsret, som to organisationer i fællesskab har til den ene af de tre pladser i *ankenævnet*, bortfalder og erstattes med et krav om, at den pågældende skal være juridisk sagkyndig, hvad den indstillede person i øvrigt altid har været.

Så vidt betænkningen. Jeg skal ikke forsøge at spå om indholdet af et lovforslag, når det fremlægges, endside da, når det til sin tid måtte blive gennemført. Måske får vores betænkning på godt og ondt samme skæbne som trustkommissionens TK 3: Der er mange af dens forslag, som ikke kom med i den endelige lov. Men alligevel har betænkningens ånd svævet over lovens administration i de mere end 30 år, den har været gældende. Og det er i grunden slet ikke så dårligt.

Litteratur

Industriministeriet. 1986 *Fra monopollov til konkurrencelov. Om modernisering af monopolloven og pris- og avanceloven*. København. (Betænkning, 1075).

Scherer, F.M. 1980. *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston.

Winding Pedersen, H. 1985. *Prisregulering mod monopolmagt. Nogle hovedproblemer*. København. (Studier fra Københavns Universitets Økonomiske Institut, 29).