

Konkurrens för ökad välfärd

Del 1

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

SOU 1991:59

Huvudbetänkande av konkurrenskommittén
Stockholm 1991

Konkurrens för ökad välfärd

Del 1

SOU 1991:59

Huvudbetänkande av konkurrenskommittén
Stockholm 1991

Ref Kb Oc



Statens offentliga utredningar
1991:59
Civildepartementet

Konkurrens för ökad välfärd

Del 1

Huvudbetänkande av konkurrenskommittén
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

Gjennom beslutning 2 Mars 1979
civildepartementet, statsvesen, brog,
kommission for all arbeid, har kommissionen

Med stöd av bemyndiganden i beslut
1989, generaldirektören Chas-Erik
fessan, till nämnd överdirektören
Martine Carlsson och förklarar
enligt beslut Alf Carling, ledare
professorn Sören Weng.

Sonj aktivering, överdirektören och 30-års
Agrvik, utvärderer Torvald Almqvist
Fredrikson, direktören för-Öst, direktören
överdirektören 180 Lindfors, planering
sekreteraren Jan-Erik Nyström, utvärderar
byråchefen Hans Nilsson, utvärderar

"Som alla vet utförs alla arbeten sämre och dyrare när det inte råder fri
konkurrens."

Abbé Emmanuel-Joseph Sieyès
Vad är det tredje ståndet?, januari 1789.

nades i deras ställe överdirektören Anders

"Som alle vi andre har været vant til, har jeg altid været vant til at se dig."

Konstant

Abbe Franzmann Joseph Stoye

Vad er det værd at vide, januar 1802

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Genom beslut den 2 februari 1989 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet, statsrådet Bengt K.Å. Johansson, att tillkalla en kommitté för att utreda hur konkurrenspolitiken ytterligare kan förstärkas.

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 8 mars 1989 generaldirektören Claes-Eric Norrbom som ordförande samt professorn Ulf Bernitz, överdirektören Alf Carling och riksdagsledamöterna Marianne Carlström och Christer Eirefelt som ledamöter. På egen begäran entledigades Alf Carling som ledamot den 1 maj 1990 och ersattes av professorn Sören Wibe.

Som sakkunniga förordnades den 30 maj 1989 departementssekreteraren Eva Agevik, utredaren Lennart Alamaa, departementssekreteraren Yvonne Fredriksson, direktören Per-Olof Jönsson, direktören Göran Lagerholm, överdirektören Bo Lindörn, planeringschefen Per Mogård, utredningssekreteraren Jan-Erik Nyberg, departementsrådet Ann-Christin Nykvist, byråchefen Hans Näslund, ställföreträdande näringsfrihetsombudsmannen Staffan Sandström och fr.o.m. den 26 oktober 1989 kanslirådet Urban Karlström. Sedan Lennart Alamaa begärt entledigande förordnades i hans ställe fr.o.m. den 30 augusti 1989 utredaren Anita Harriman. På egen begäran entledigades Per Mogård fr.o.m. den 17 oktober 1989. Sedan Göran Lagerholm och Ann-Christine Nykvist begärt entledigande förordnades i deras ställe direktören Anders Stenlund fr.o.m. den 25 juni 1990

respektive hovrättsassessorn Lars Schuer fr.o.m. den 24 augusti 1990. Departementsrådet Per-Ove Engelbrecht förordnades fr.o.m. den 1 september 1990 som sakkunnig.

Att som experter biträda kommittén förordnades fr.o.m. den 1 maj 1989 avdelningsdirektören Göran Norström, sakkunnige Sture Åström och fr.o.m. den 1 oktober 1989 departementssekreteraren Christina Göransson. Åström entledigades på egen begäran fr.o.m. den 1 maj 1990. Samma dag förordnades tidigare ledamoten överdirektören Alf Carling som expert. Organisationsdirektören Erik Lindgren och avdelningsdirektören Karin Rudberg förordnades att fr.o.m. den 1 augusti 1990 vara experter i kommittén.

Till kommitténs sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 maj 1989 numera rådmannen Conny Jörneklint, fr.o.m. den 7 augusti 1989 revisionsdirektören Lars Markstedt och fr.o.m. den 14 maj 1990 hovrättsassessorn Gunnar Gladh.

Kommittén har antagit namnet konkurrenskommittén. Kommittén har avgett delbetänkandena Konkurrensen inom livsmedelssektorn (SOU 1990:25), Konkurrens i inrikesflyget (SOU 1990:58), Konkurrensen inom bygg/bo-sektorn (SOU 1990:62) och Prisinformation till konsumenter (SOU 1990:106). Kommittén har dessutom publicerat två rapporter, dels riksrevisionsverkets rapport Kommunala entreprenader - Vad är möjligt? (SOU 1990:26) och statens pris- och konkurrensverks rapport Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher (SOU 1990:28).

Kommittén överlämnar härmed sitt huvudbetänkande med rubriken Konkurrens för ökad välfärd. Kapitel 2 och 3 har i första hand utarbetats av Alf Carling och Karin Rudberg, kapitel 4 av Ulf Bernitz under medverkan av Nils Wahl och kapitel 7 av Erik Lindgren.

Kommittén fortsätter med en analys av den kommunala sektorn. Detta arbete kommer att redovisas i ett särskilt betänkande under hösten 1991.

Reservationer och särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Ulf Bernitz, Marianne Carlström, Christer Eirefelt och Sören Wibe. Särskilda yttranden har lämnats av sakkunniga Anita Harriman, Per-Olof Jönsson, Bo Lindörn, Jan-Erik Nyberg, Hans Näslund, Staffan Sandström och Anders Stenlund.

Stockholm den 18 juni 1991

Claes-Eric Norrbom

Ulf Bernitz

Marianne Carlström

Christer Eirefelt

Sören Wibe

/Gunnar Gladh

Conny Jörneklint

Lars Markstedt

Kommittéens förslag till utvärdering av den nationella utvärderingen
avseende kommittéens förslag till utvärdering av den nationella utvärderingen

avseende utvärdering och utvärderingsmetoder för utvärdering av utvärderingen
avseende utvärdering och utvärderingsmetoder för utvärdering av utvärderingen
avseende utvärdering och utvärderingsmetoder för utvärdering av utvärderingen
avseende utvärdering och utvärderingsmetoder för utvärdering av utvärderingen

Stockholm den 18 juni 1991

Clara Eric Forsman

Marianne Carlsson

Ulf Ericson

Sten Wibe

Clara Ericson

Gunnar Olsson

Göran Johansson

Torsten Mårtensson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Del 1

	Sid.
SAMMANFATTNING	19
SUMMARY IN ENGLISH	41
1. DIREKTIVEN OCH ARBETETS UPPLÄGGNING ...	65
1.1 Direktiven	65
1.2 Genomförande	66
2. KONKURRENSENS ROLL I SAMHÄLLSEKONOMIN	69
2.1 Inledning	69
2.2 Att beskriva konkurrensförhållanden	72
2.2.1 Produktens och marknadens karaktär	72
2.2.2 Organisationen av produktion och distribution	75
2.2.3 Konkurrenshinder och potentiell konkurrens ..	77
2.3 Effekter av konkurrenshinder	80
2.3.1 Perfekt och imperfekt konkurrens	80
2.3.2 Skadliga effekter av konkurrensbegränsningar	82
2.3.3 För och emot konkurrenspolitik	85
2.4 Konsumentinflytande och konkurrenspolitik	88
2.4.1 Vårt perspektiv	88
2.4.2 Två vägar att hävda konsumentintresset	89
2.4.3 Att köpa eller inte köpa	90
2.4.4 Informationsbehov vid olika typer av köpbeslut	91

2.4.5	Om konkurrenspolitikens roll	92
2.4.6	Kooperativa företag	94
2.4.7	Växelspel mellan politik och marknad	97
3.	KONKURRENSFÖRHÅLLANDENA I SVERIGE	99
3.1	Översikt över olika typer av empiriska studier	99
3.2	SPKs branschutredningar	101
3.2.1	Omfattning och uppläggnig	101
3.2.2	Livsmedelssektorn	102
3.2.3	Byggsektorn	108
3.2.4	Offentliga tjänster	115
3.2.5	Energi	129
3.2.6	Förpackningsindustrin	136
3.2.7	Massa- och pappersindustrin	143
3.2.8	Konsumentvaror	147
3.2.9	Privata tjänster	157
3.2.10	Sammanställning av exempel på konkurrens- hinder	164
3.3	Maktutredningens branschutredningar	171
3.4	Konkurrenskommitténs och produktivitetsdelega- tionens analyser	173
3.5	Analys av regleringseffekter	177
3.6	Om prissamarbete	183
3.6.1	I praktiken förekommande prissamarbete	184
3.6.2	Prissättningen och prisutvecklingen	198
3.7	Om företagsförvärv	203
3.7.1	Förändringar i företagsstrukturen	204
3.7.2	Generella motiv för företagsombildningar	206
3.7.3	Förvärvens effekter	208
3.8	Samlat intryck	211
3.8.1	Olika källor - olika perspektiv	211
3.8.2	Konkurrensförhållandenas utveckling	214

4. ÖVERSIKT AV UTLÄNDSK KONKURRENSLAG-

STIFTNING	229
4.1 Inledande översikt	229
4.2 Amerikas förenta stater	231
4.2.1 Inledning	231
4.2.2 Administration och tillämpning av konkur-	
rensreglerna	233
4.2.3 Rule of reason	237
4.2.4 Horisontella konkurrensbegränsningar	238
4.2.5 Förbudet mot monopolisering	240
4.2.6 Fusionskontroll	242
4.2.7 Vertikala konkurrensbegränsningar - prisdis-	
kriminering	242
4.2.8 Undantag från konkurrensreglerna	243
4.2.9 Sanktioner vid överträdelse av konkurrens-	
reglerna	243
4.3 De Europeiska Gemenskaperna (EG)	245
4.3.1 Inledning	245
4.3.2 Administration och övervakning av konkur-	
rensrätten	246
4.3.3 Förbudet mot konkurrensbegränsande avtal	248
4.3.4 Förutsättningar för tillämpning av arti-	
kel 85(1)	250
4.3.5 Ogiltighetssanktionen i artikel 85(2)	254
4.3.6 Undantagsmöjligheterna i artikel 85(3)	255
4.3.7 Förbudet mot missbruk av dominerande	
ställning	258
4.3.8 Fusionskontroll	266
4.3.9 Sanktionsmöjligheter	268
4.4 Tyskland	268

4.4.1	Inledning	268
4.4.2	Administration och övervakning	270
4.4.3	Horisontella konkurrensbegränsningar	272
4.4.4	Vertikala konkurrensbegränsningar	275
4.4.5	Missbruk av en dominerande ställning	277
4.4.6	Fusionskontroll	280
4.4.7	Undantag från konkurrensbegränsnings- reglerna	283
4.4.8	Sanktionsmöjligheter	284
4.4.9	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb	285
4.5	Storbritannien	286
4.6	Vissa andra länder	296
4.6.1	Frankrike	296
4.6.2	Spanien	296
4.6.3	Italien	297
4.6.4	Schweitz	298
4.6.5	Österrike	298
4.6.6	Östra centraleuropa	299
4.6.7	Canada	299
4.6.8	Japan	301
4.7	De nordiska länderna	301
4.7.1	Danmark	301
4.7.2	Norge	303
4.7.3	Finland	304
4.8	Vissa internationella organisationer och avtal	305
4.8.1	Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT)	305
4.8.2	FN och UNCTAD-koden	307
4.8.3	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)	308
4.8.4	Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA)	308

4.8.5	Sveriges avtal med de Europeiska gemenskaperna	310
4.9	Sammanfattande synpunkter	313
5.	ALLMÄNT OM KONKURRENSLAGSTIFTNINGEN . .	319
5.1	Det konkurrensrättsliga systemet	319
5.1.1	Tidigare lagstiftning	320
5.1.2	Nu gällande konkurrenslag	321
5.2	Olika former av konkurrensbegränsningar	324
5.2.1	Allmänt	324
5.2.2	Vertikala konkurrensbegränsningar	326
5.2.3	Horisontella konkurrensbegränsningar	327
5.2.4	Dominerande ställning m.m.	331
6.	NÄRMARE OM PRISSAMVERKAN OCH MARKNADSDELNING	335
6.1	Nu gällande förbud	335
6.1.1	Bruttoprisförbudet	335
6.1.2	Anbudskartellförbudet	341
6.2	Prissamarbete	351
6.2.1	Utvärdering av gällande ordning	353
6.3	Marknadsdelningskarteller	364
7.	KONKURRENSVÅRDENS ORGANISATION	367
7.1	Bakgrund	367
7.2	Marknadsdomstolen	371
7.2.1	Uppgifter och organisation	371
7.2.2	Verksamheten	373
7.3	Näringsfrihetsombudsmannen	377
7.3.1	Uppgifter och organisation	377
7.3.2	Verksamheten	380
7.4	Statens pris- och konkurrensverk	386

7.4.1	Uppgifter och organisation	386
7.4.2	Verksamheten	390
7.5	Konsumentverket/Konsumentombudsmannen	396
7.6	Bank- och försäkringsinspektionerna (finansinspektionen)	400
7.7	Kommerskollegium	401
7.8	Övriga myndigheter	403

APPENDIX

KOMMITTÉNS DIREKTIV	405
----------------------------	-----

Del 2 innehållsförteckning

8. ALLMÄNNA ÖVERVÄGANDEN
9. MÅLEN FÖR KONKURRENSLAGSTIFTNINGEN
10. FÖRBUD
11. GENERALKLAUSULEN
12. REGLERNA OM KONTROLL AV FÖRETAGSFÖRVARV
13. SANKTIONSSYSTEMET
14. DET PROCESSUELLA FÖRFARANDET
15. SKADESTÅND M.M.
16. AVREGLERING OCH ÖKAD KONKURRENS INOM OFFENTLIG SEKTOR

17. EFFEKTIVARE KONKURRENSVÅRD

18. EKONOMISKA EFFEKTER

19. SPECIALMOTIVERING

RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDE

APPENDIX

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

Bilaga

Bilaga 1 Konkurrenslagens förarbeten

Bilaga 2 Rättstillämpningen beträffande relevant marknad, prissamarbete, marknadsdelning, bruttopriser och anbudskarteller

Bilaga 3 Vissa förekommande sanktionsavgifter

Bilaga 4 Svensk fusionskontroll

Rapport till konkurrenskommittén om konkurrensrättslig kontroll
av företagsförvärv

Av professor Ulf Bernitz

Bilaga 5 Konkurrensrättsliga aspekter på federativa Kooperationer - en
lagteknisk analys i ljuset av EG-rätten

Av jur. dr Filip Bladini

- Bilaga 6 Konkurrensens betydelse för det svenska näringslivets långsiktiga utvecklingskraft
Av ekon. dr Örjan Sölvell
- Bilaga 7 Koncentration och produktivitet i svenskt näringsliv
Av Christer Löfgren och Sören Wibe
- Bilaga 8 Markvillkoret och kommunal markpolitik - undersökning av praxis och inställning i 20 svenska kommuner
Av SCC Samhällsstrategerna AB
- Bilaga 9 Eksport av byggevarer fra Norge til Sverige - Effekt av nordisk typegodkjenning
Av Seneca Partners

VISSA FÖRKORTNINGAR

AVLK	Lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden
AVLN	Lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare
BrB	Brottsbalken
CECA	Europeiska kol- och stålgemenskapen
Ds	Departementens utredningsserie
EEC	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	Europeiska frihandelssammanslutningen
EG	Europeiska gemenskaperna
GATT	Allmänna tull- och handelsavtalet
HD	Högsta domstolen
KBL	Lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbe- gränsning inom näringslivet
KL	Konkurrenslagen (1982:729)
KO	Konsumentombudsmannen
KOV	Konsumentverket
MD	Marknadsdomstolen
MDL	Lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.
MFL	Marknadsföringslagen (1975:1418)
MR	Marknadsrådet
NFR	Näringsfrihetsrådet
NO	Näringsfrihetsombudsmannen
NU	Näringsutskottet
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PKF	Pris- och kartellfrågor
PoK	Pris och konkurrens
PSL	Produktsäkerhetslagen (1988:1604)
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar

SPK Statens pris- och konkurrensverk
UL Lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden
prop. proposition

SAMMANFATTNING

Konkurrens för ökad välfärd

I Sverige, liksom i de flesta andra industriländer, har produktivitetstillväxten försvagats de två senaste årtiondena. En hög löne- och prisstegringstakt utgör ett hot mot den samhällsekonomiska balansen och därmed mot den fulla sysselsättningen.

Konkurrenspolitiken är ett viktigt inslag i stabiliseringspolitiken samt en förutsättning för god resurshållning, ekonomisk tillväxt, utveckling av välfärden och internationell konkurrenskraft. Begränsning av konkurrensen innebär att marknadens effektivitet som styrmekanism försämras.

Fri och väl fungerande konkurrens där konsumenterna har möjlighet att välja mellan olika varor och tjänster är alltså en viktig del av den ekonomiska politiken. Genom att utbudet styrs av hushållens önskemål och preferenser uppnås en samhällsekonomisk effektivitet.

I det marknadsekonomiska systemet är konkurrensen ständigt hotad. Företag kan genom fusioner, kartellbildningar eller andra former av konkurrensbegränsande samverkan skaffa sig en marknadsmakt som sätter konkurrensen ur spel.

I moderna välfärdsstater har det därför ansetts nödvändigt att använda olika konkurrenspolitiska medel. Ett viktigt medel är en konkurrenslagstiftning som ger samhället möjligheter att ingripa mot skadliga konkurrensbegränsningar. En effektiv konkurrenspolitik minskar behovet av specialregleringar för olika sektorer av ekonomin.

Konkurrenskommittén har enligt sina direktiv haft i uppgift att kartlägga hur konkurrensförhållandena förändrats under de senaste tio åren samt att analysera vilken betydelse konkurrensförhållandena har för att de centrala ekonomisk-politiska målen skall kunna nås. I uppgiften har även ingått att föreslå åtgärder som verksamt kan bidra till en ökad konkurrens och att överväga ändringar i konkurrenslagstiftningen.

Direktiven delar in arbetet i tre faser. I den första fasen har kommittén gått igenom de reglerade sektorerna, livsmedels-, bygg- och transportsektorn och lagt fram förslag i syfte att förbättra de olika marknadernas funktionssätt.

I fas nummer två har kommittén behandlat frågan om prisinformation till konsumenterna och lagt fram förslag till hur sådan prisinformation kan förbättras.

I den tredje fasen, som nu redovisas, presenteras generella slutsatser om konkurrensförhållandena i den svenska ekonomin. Vidare framläggs förslag om förändring av konkurrenslagstiftningen, om avreglering och om en ny effektivare myndighetsorganisation för konkurrensvården.

I en senare fas kommer även konkurrensen inom den kommunala sektorn att behandlas.

Konkurrensförhållandena i Sverige

Av den studie om konkurrensförhållandena i 61 branscher som statens pris- och konkurrensverk (SPK) har genomfört för kommitténs räkning framgår att konkurrensen inom flertalet av de studerade branscherna fungerar otillfredsställande. Förutom många s.k. "naturliga" konkurrenshinder, som beror t.ex. på att det föreligger stordriftsfördelar i produktionen, finns det en rad andra allvarliga hinder mot en effektiv konkurrens, nämligen

- *Privata överenskommelser och samarbete mellan företag* i form av dels vertikalt samarbete, t.ex. mellan producenter, leverantörer, återförsäljare eller reparatörer, dels horisontellt samarbete mellan producenter eller leverantörer som befinner sig på samma nivå i produktionskedjan. I det senare fallet handlar det ofta om cirkaprislistor och annat prissamarbete.

- *Dominerande ställning* för vissa företag förekommer i ett stort antal branscher, i synnerhet inom livsmedelsindustrin och byggmaterialindustrin. Inom flertalet branscher har koncentrationen ökat.

- *Offentliga regleringar och subventioner* förekommer också inom många områden. De offentliga ingreppen är av mycket olika karaktär: prisregleringar, tekniska normer, tullar och andra importhinder, subventioner som begränsar konsumenternas priskänslighet, samt konkurrenshinder som gäller själva den kommunala eller statliga verksamheten. De senare är delvis en följd av de lagar som reglerar kommunernas och andra offentliga organs verksamhet. Det finns också konkurrenshinder som beror av kommunernas praxis när det gäller t.ex. upphandling och redovisning.

Mellan de olika typerna av konkurrenshinder finns ofta nära samband. En offentlig prisreglering leder t.ex. inte sällan till ett konkurrensbegränsande samarbete mellan företagen.

SPKs utredning har främst varit inriktad på att kartlägga och beskriva förekomsten av konkurrenshinder.

Kommittén redovisar även vissa studier där man har försökt att analysera effekterna av olika konkurrenshinder. Dessa studier visar på betydelsen av att stärka konkurrensen på hemmamarknaden genom att bl.a. öppna skyddade sektorer av den svenska ekonomin. Det är således viktigt att det finns möjligheter till nyetableringar och att marknaderna är utsatta för potentiell konkurrens från inhemska och utländska företag samt från nya produkter och nya tekniska lösningar.

Vi diskuterar även hur konkurrensförhållandena förändrats under 1980-talet och konstaterar att konkurrensen i flera avseenden har försämrats. Bl.a. har koncentrationen inom många branscher ökat. Konkurrensbegränsningar har enligt vår bedömning inte tillräckligt effektivt kunnat förhindras genom konkurrenslagen (1982:729) eller genom att ökade resurser för konkurrensvärden ställts till myndigheternas förfogande.

Kommittén konstaterar att våra kunskaper om olika konkurrenshinder och deras effekter på resurshushållning, ekonomisk tillväxt, prisbildning och välfärd är bristfälliga. Branschutredningar, analyser av konkurrenshinders samhällsekonomiska effekter och en ökad satsning på forskning om konkurrensfrågor är därför viktiga inslag i den framtida konkurrenspolitiken.

Svensk och utländsk konkurrenslagstiftning

Den nuvarande svenska konkurrenslagen bygger på den s.k. missbruksprincipen, vars lagtekniska uttryck är den s.k. generalklausulen. Förbudsprincipen, som dominerar i utländska konkurrensrättssystem, däribland EGs, har i Sverige hittills tagit sig uttryck i förbud mot anbudskarteller och bruttopriser. Den svenska lagstiftningen på området har således hittills varit mindre långtgående när det gäller att hindra konkurrensbegränsande förfaranden än lagstiftningen i många andra industriländer.

Kommitténs utvärdering av lagstiftningen visar att den inte varit tillräckligt effektiv för att angripa det omfattande prissamarbete och den marknadsdelning som förekommer. Reglerna för kontroll av företagsförvärv har inte heller varit tillräckliga.

I Norge och Finland pågår arbete för att reformera konkurrenslagstiftningen. I Finland har redan förslag lagts med nya förbud mot prissamarbete och marknadsdelning. Den norska konkurrensutredningen har en motsvarande inriktning. I EG-länderna pågår en process där de nationella reglerna närmas till den gemensamma konkurrensrätten. Det betyder att förbudsprincipen nu har vunnit insteg i ytterligare ett antal västeuropeiska länder.

Behovet av en ny konkurrenspolitik

Kommitténs genomgång av konkurrensförhållandena i det svenska näringslivet visar att konkurrenspolitiken behöver förstärkas. En ny konkurrenspolitik behövs bl.a. av följande skäl:

- Konkurrenspolitiken spelar en allt viktigare roll för att uppnå centrala politiska mål vad gäller t.ex. stabiliseringspolitiken, tillväxtpolitiken och europapolitiken.

- De konkurrenspolitiska medlen bör kunna utnyttjas mera flexibelt.
- Nuvarande lag och myndighetsorganisation har inte kunnat förhindra en ökad koncentration inom näringslivet och konkurrensbegränsande samarbete mellan företag.
- Den svenska lagstiftningen behöver anpassas till den internationella utvecklingen.

Enligt kommitténs uppfattning behövs det en serie av åtgärder för att förbättra konkurrensen i den svenska ekonomin. Statliga och kommunala regleringar behöver ses över med sikte på att avskaffa eller förändra sådana regleringar som har starkt konkurrensbegränsande verkan. Detta gäller bl.a. olika former av etableringshinder, importhinder och vissa priskontroller. Det krävs utredningar och information om rådande marknadsförhållanden och konkurrenshinder i syfte att möjliggöra för aktörer på marknaden att agera så att en effektiv och väl fungerande konkurrens uppnås. Det krävs kraftfulla åtgärder genom en skärpning av konkurrenslagen i syfte att motverka konkurrensbegränsande agerande från olika aktörer.

En ny konkurrenslag

Utgångspunkten för arbetet med den nya konkurrenslagen har varit att främja bl.a. effektiv resurshushållning, förnyelse och ekonomisk tillväxt. Arbetet har varit inriktat på att effektivisera lagstiftningen i första hand då det gäller prissamverkan, marknadsdelning och företagsförvärv. Kommittén har alltså sökt precisera målen för konkurrenslagstiftningen och knyta dem till de centrala ekonomiska och politiska målen. Målformuleringen utgår från att konkurrenslagstiftningen inte bara är avsedd att påverka förhållandena inom näringslivet utan även förhållandena inom stora delar av den offentliga sektorn.

Ändamålet med konkurrenslagen skall vara att skapa och upprätthålla en effektiv konkurrens som

1. främjar rationell produktion och god resurshållning
2. bidrar till att öppna marknader samt främjar etablering av nya företag och utveckling av nya produkter
3. leder till lägre priser
4. ger konsumenter och andra köpare valfrihet och möjligheter att påverka utbudet av varor och tjänster.

Problemet då det gäller utforma och tillämpa en effektiv konkurrenslagstiftning är att många konkurrensbegränsande åtgärder har såväl positiva som negativa konsekvenser. En konkurrensbegränsning kan således innebära en rationellare produktion och lägre kostnader för företagen, samtidigt som den innebär risk för att monopolpriser tas ut, att företagens kostnader ökar på grund av ineffektivitet samt risk för en långsammare teknisk utveckling och förnyelse.

Vid ingripanden mot företag som hämmar konkurrensen och vid prövning av företagsförvärv måste både de positiva och negativa effekterna beskrivas och utvärderas. Bedömningen av om en konkurrensbegränsning är skadlig från allmän synpunkt bör baseras på en samhällsekonomisk analys där man beaktar både sådana effekter som kan värderas i kronor och sådana effekter som bara kan beskrivas kvalitativt.

Vissa konkurrensbegränsningar kan befaras ha eller komma att få så negativa effekter på konkurrensen och utgöra ett sådant hot mot konsumenternas välfärd att de generellt bör förbjudas. En huvudfråga för kommittén har varit att bedöma om den nuvarande lagstiftningen som bygger på den s.k. missbruksprincipen har varit tillräckligt effektiv för att åstadkomma fungerande konkurrensförhållanden i Sverige eller om det behövs ett större inslag av generella förbud.

Vid prövningen av denna fråga har kommittén beaktat konkurrensförhållandena i Sverige och olika omvärldsförändringar som har ägt rum under senare år. En viktig utgångspunkt har varit att de marknadsekonomiska principerna fått ökad betydelse och att olika avreglerande åtgärder vidtagits. Prisregleringar skall i framtiden bara användas vid exceptionella krissituationer.

Förbud införs mot prissamarbeten och marknadsdelning

Kommittén har redovisat att prissamarbeten är omfattande i svenskt näringsliv inom ett stort antal branscher. Det gäller såväl varu- som tjänstesektorn. En stor del av det prissamarbeten som i dag finns är en direkt följd av de olika prisregleringar vi tidigare haft. Ett prissamarbeten som omfattar många och stora företag på marknaden medför betydande risker för att samarbetet försvagar det nödvändiga konkurrenstrycket med negativa följder för samhällsekonomin.

Kommittén anser att den nuvarande missbruksprincipen utgör ett alltför svagt skydd för att hindra horisontellt prissamarbeten som skadar konkurrensen och marknadshushållningens effektivitet.

Vi föreslår ett förbud mot horisontellt prissamarbeten som omfattar en *väsentlig del* av marknaden. Förbudet föreslås träffa överenskommelser och i samförstånd tillämpade gemensamma förfaranden men också påtryckningar i syfte att få till stånd en överenskommelse eller ett gemensamt agerande. Förbudet föreslås omfatta såväl fall som innebär att ett visst pris eller rabatt *bestäms* som att olika former av *rekommendationer* om priser eller rabatter utfärdas.

Kommittén föreslår även förbud mot marknadsdelning mellan näringsidkare, när förfarandet omfattar en väsentlig del av marknaden. Marknadsdelning utgör ofta ett alternativ till prissamarbeten när det gäller att undvika

priskonkurrens. Förbudet föreslås avse såväl kvotering, områdesindelning som olika former av utbudsbegränsningar.

Kommittén har valt att inte precisera i lagtexten vad som skall avses med en väsentlig del av marknaden. Däremot har vi föreslagit en tumregel till ledning för rättstillämpningen där vi anger 20 % som en lämplig gräns.

Prissamarbete i form av cirkaprislistor förekommer i stor utsträckning inom såväl varu- som tjänstesektorn. Konsekvensen av vårt ställningstagande blir att flertalet nuvarande listor kommer att drabbas av förbudet. Även prissamarbetet inom de stora livsmedelsblocken träffas av förbuden.

Kommittén konstaterar att cirkaprislistor är generella och inte tar hänsyn till olika butiksstrukturer som förekommer inom landet. Listorna beaktar inte den enskilda butikens kostnader och konkurrenssituation. Detta innebär t.ex. att det inte sker en anpassning av priserna till lokal efterfrågan eller till kostnadsförhållandena i enskilda företag. Prisrekommendationer som täcker en väsentlig del av en bransch tenderar att skapa en högre prisnivå än vad som skulle ha varit fallet i ett läge med helt individuell prissättning.

För att möjliggöra samverkan mellan mindre företag föreslår kommittén ett undantag från förbuden som innebär att mindre företag kan samverka i syfte att bättre kunna konkurrera med större företag och därmed bidra till en hårdare konkurrens på marknaden. I vissa situationer kan mindre företag t.o.m. ha en väsentlig andel av marknaden. Det kan t.ex. gälla butiker i glesbygden. Kommittén föreslår därför ett särskilt *småföretagsundantag*.

Småföretagsundantaget innebär att visst samarbete mellan näringsidkare inom t.ex. åkeri och taxi inte träffas av de föreslagna förbuden. Även samarbete *inom* jordbrukets primärföreningar undantas.

Federativt samarbete *mellan* ekonomiska föreningar eller liknande verksamhetsformer anser kommittén inte generellt kunna tillåtas. För att undantag från förbuden skall gälla krävs att samarbetet har begränsad omfattning och att det stärker konkurrensen på marknaden. Frågan om samarbetet stärker konkurrensen får bedömas mot bakgrund av hur stark sidokonkurrensen är.

För att öka företagets möjligheter att bedöma de rättsliga konsekvenserna av sitt agerande införs möjlighet för dem att erhålla s.k. negativattest. Det innebär att konkurrensverket i förväg prövar om ett visst förfarande bedöms bli träffat av ett förbud eller ej.

Inköpskarteller

Kommittén har från den särskilda lagen om konkurrensbegränsningar beträffande jordbruksprodukter överfört förbudet mot inköpskarteller. Tillsammans med de generella förbuden mot marknadsdelning och prissamarbete innebär detta att den lagens regler helt överförs till konkurrenslagen varför lagen kan upphävas. Från förbudet mot inköpskarteller görs motsvarande undantag som för övriga förbud.

Anbudskartellförbudet och bruttoprisförbudet förtydligas

Kommittén föreslår att nuvarande förbud mot anbudskarteller skall bibehållas vid sidan av det allmänna förbudet mot prissamverkan. Nu gällande undantag för säljorganisationer bör dock upphävas.

Undantaget för samfälld prestation med gemensamt anbud (konsortier) bör uttryckligen begränsas till de fall då de samarbetande har otillräckliga resurser för att var för sig utföra prestationen eller då beställaren godtar samarbetet.

De generella undantagen för samarbete som inte omfattar en väsentlig del av marknaden och för samarbete mellan mindre näringsidkare föreslås gälla även i fråga om detta förbud. Nu gällande föreskrifter om uppgiftsskyldighet utvidgas.

Kommittén föreslår att även bruttoprisförbudet i konkurrenslagen överförs till den nya lagen. Bestämmelsens tillämpningsområde föreslås bli något utvidgat genom att också bruttoprissättning vid uthyrning av *hyrda* varor föreslås bli omfattad av förbudet.

Den nya generalklausulen

Generalklausulen, eller missbruksbestämmelsen, utgör den centrala bestämmelsen i nuvarande konkurrenslag. Den kan utnyttjas i fråga om alla typer av konkurrensbegränsningar. Kommittén anser att generalklausulen har fyllt en viktig funktion och att den bör överföras till den nya lagen.

Vi anser emellertid att det tydligare bör klargöras att åtgärder mot konkurrensbegränsande förfaranden bör utgå från en samhällsekonomisk bedömning. Enligt vårt synsätt är konkurrens inget självändamål utan ett medel för att främja effektivitet och tillväxt och, ytterst, öka välfärden. Vårt förslag till ändamålsbestämmelse i den nya konkurrenslagen bör därför även få genomslag i utformningen och tillämpningen av generalklausulen. Generalklausulen bör utformas så att den blir operativt användbar mot olika former av missbruk.

Enligt den nya missbruksbestämmelsen skall marknadsdomstolen vidta åtgärder om en konkurrensbegränsning motverkar ändamålet med lagen genom att hämma eller vara ägnad att hämma förekomsten och utvecklingen av effektiv konkurrens och om detta sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt. Detta s.k. konkurrenstest liknar det konkurrenstest som EG tillämpar vid prövning av företagsförvärv.

En del av konkurrenstestet består i att analysera marknadssituationen. Därvid beaktas faktorer som marknadsandelar, sidokonkurrens, maktförhållanden som finansiell styrka, teknisk överlägsenhet och kontroll över råvarutillgångar, exportmöjligheter, efterfrågeutveckling samt rättsliga eller faktiska hinder för marknadstillträde. Man måste också beakta vilka substitut som finns eller kan utvecklas.

Generalklausulen föreslås uppbyggd av tre element: ett renodlat konkurrenstest som avser frågan om huruvida den aktuella konkurrensbegränsningen hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av effektiv konkurrens; ett tilläggskrav som avser frågan om detta sker på ett sätt som är skadligt ur allmän synpunkt; samt ett rekvisit som kopplar samman missbruksbestämmelsen med ändamålsbestämmelsen.

Tilläggskravet innebär att det också skall prövas om hämmandet av konkurrensen är skadligt från allmän synpunkt. Denna prövning innebär en samhällsekonomisk bedömning av om fördelarna av konkurrensbegränsningen uppväger nackdelarna. Vilka effekter som härvid skall kartläggas och värderas bestäms av ändamålsparagrafen.

Missbruk av dominerande ställning

När det gäller missbruk av dominerande ställning föreslår vi en särskild bestämmelse som konkretiserar tillämpningen av generalklausulen. Om en eller flera näringsidkare som har en dominerande ställning på marknaden vidtar ett konkurrensbegränsande förfarande, vilket innebär ett missbruk av denna ställning, skall förfarandet anses skadligt. Såsom missbruk kan särskilt vara att bedöma följande förfaranden:

- missgynnande av annan näringsidkare i fråga om pris, rabatt eller annat affärsvillkor vid inköp eller försäljning,

- exklusivavtal och liknande förfaranden som binder leverantörer eller distributionskanaler,
- självvägran eller annat avstående från affärsförhållande utan saklig grund,
- uppställande såsom villkor för avtal att avtalspartner godkänner tilläggsprestationer, vilka varken till sin natur eller enligt sedvänja har något samband med föremålet för avtalet.

Dominerande ställning bör enligt den nya lagen anses föreligga om ett företag har ett väsentligt inflytande på marknaden och kan agera utan att behöva befara allvarliga reaktioner från faktiska eller potentiella konkurrenter. En marknadsandel på omkring 40 % kan enligt kommitténs mening inom många områden räcka för att uppnå dominans.

Reglerna om kontroll av företagsförvärv

Enligt kommitténs mening bör huvudregeln vara att företagsstrukturen i olika branscher skall utvecklas utan reglerande ingrepp från statsmakternas sida. Endast i de fall där förvärven bedöms medföra väsentliga risker för att marknadsmekanismerna och konsumenternas ställning försvagas, bör konkurrensmyndigheten ges en möjlighet att ingripa och förhindra företagsförvärv. Det gäller särskilt sådana horisontella förvärv som innebär att konkurrenskraftiga och utvecklingsbara företag slås samman och att dominerande ställning på marknaden uppkommer eller förstärks.

Den nuvarande lagstiftningen är restriktiv vad gäller möjligheterna att ingripa. Inte ens förvärv där en mycket stark marknadsdominans förelegat har kunnat förhindras. Kommitténs bedömning är att de nuvarande reglerna särskilt med hänsyn till marknadsdomstolens praxis inte fyllt någon större funktion för att bibehålla en effektiv konkurrens.

Kommittén anser att dominans för ett eller flera företag på många marknader utgör ett samhällsekonomiskt problem, särskilt när hindren för importkonkurrens och för nyetablering är höga. Vi anser att reglerna bör skärpas så att de ger möjlighet att ingripa i alla de fall där förvärv leder till påtagligt negativa effekter för konkurrensen. EG har nyligen ändrat sina förvärvsregler och infört en hårdare förvärvskontroll.

Vi föreslår att ett företagsförvärv skall kunna förbjudas om det

- skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden i fråga och
- detta sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt.

Begreppet dominerande ställning bör ha samma innebörd i bestämmelsen om missbruk av dominerande ställning som i den om företagsförvärv. Vi föreslår således att ingripanden även skall kunna ske i oligopolfall.

Vårt system för kontroll av företagsförvärv innehåller i likhet med generalklausulen ett s.k. konkurrenstest. Det blir alltså fråga om att samlat göra en bedömning av de faktorer som på sikt har betydelse för utvecklingen av förvärvets positiva eller negativa effekter för konkurrensen. Liksom ifråga om ärenden enligt generalklausulen måste vid prövningen av företagsförvärv en samhällsekonomisk bedömning göras.

Kommittén föreslår obligatorisk anmälan för förvärv som kan anses särskilt strategiska från förvärvsprövningssynpunkt. Konkurrensverket skall senast 30 dagar efter anmälan fatta beslut om undersökning. Under denna tid får inte företagen vidta några åtgärder för fullföljande av förvärvet. Efter ett beslut om undersökning har verket tre månader på sig att väcka talan i marknadsdomstolen.

Kommittén föreslår att konkurrenslagen också ger en möjlighet att bryta upp starka företagskoncentrationer då detta framstår som den enda framkomliga vägen för att åstadkomma en effektiv konkurrens.

Sanktionsavgift och skadestånd

Mot bakgrund av en omprövning av förbudsområdets omfattning i den nya konkurrenslagen har kommittén funnit det motiverat att se över nu gällande sanktionssystem som bygger på kriminalisering. På många områden, ofta med anknytning till näringsverksamhet, har en kriminalisering av förbud ersatts eller kompletterats med en skyldighet att utge en särskild sanktionsavgift. På konkurrensområdet är ett måttligt bötesstraff den vanligaste påföljden. Det nuvarande påföljdssystemet svarar inte mot de oftast stora samhällsekonomiska värden som konkurrenslagstiftningen gäller. Kommittén föreslår i stället att det bör skapas en ordning där överträdelse av förbuden leder till en skyldighet för företagen att betala en *konkurrensskadeavgift*.

Det bör vara en allmän strävan att göra det möjligt för enskilda företag att själva ta till vara sin rätt på konkurrensområdet. Lagtillämpningen på området skall således inte vara en angelägenhet enbart för konkurrensmyndigheten. I det syftet bör uttryckliga *regler om skadestånd* införas.

Tillfälliga prisnedsättningar - extrapriser

Kommittén har konstaterat att det föreligger problem kring tillfälliga prisnedsättningar och att dessa problem har att göra med dålig efterlevnad till nu gällande regler, oklarheter i tolkningen och missbruk av begreppet "extrapris". Kommitténs förslag om förbud mot horisontell prissamverkan kommer att omöjliggöra jämförelser med ett ordinarie pris som butiken inte själv tillämpat utan som tagits från kedjans cirkaprislista och därigenom i det enskilda fallet framstår som fiktivt.

Kommittén föreslår att prisinformationslagen kompletteras med en regel som tar sikte på att marknadsföring inte får utformas så att konsumenter vilseleds om prisets förmånlighet. Om en tillfällig prisnedsättning marknadsförs som särskilt förmånlig måste nedsättningen vara påtaglig i förhållande till det pris som omedelbart dessförinnan tillämpats på försäljningsstället under rimligt lång tid. Uttryck som "extrapris", "chockpris" eller användningen av iögonfallande färger är ägnade att ge konsumenten ett intryck av ett särskilt förmånligt köp. En sådan marknadsföring innebär alltså att prisnedsättningen måste vara påtaglig. Erbjudandets varaktighet och eventuella andra begränsningar skall framgå tydligt.

Kommittén har övervägt att komplettera lagen med en rätt att ge närmare och bindande föreskrifter om tillämpningen. Eftersom sådana föreskrifter emellertid kan inbjuda till detaljreglering som skulle motverka syftet med kommitténs förslag har kommittén avstått från detta. Den nya regeln måste följas upp av utökade insatser för att kontrollera efterlevnaden. Talan om vitesförbud i avskräckande syfte bör väckas mot de butiker som bryter mot regeln. Nuvarande vitesnivåer bör höjas avsevärt.

Avreglering

Konkurrenslagstiftningen gäller inte i fråga om sådana konkurrensbegränsande förfaranden som är tillåtna enligt lag eller annan författning. Kommittén anser att en skärpning av konkurrenslagen måste åtföljas av avregleringsåtgärder inom såväl den privata som kommunala sektorn.

Kommittén har i tidigare betänkanden lämnat förslag till avreglering inom livsmedelssektorn, inrikesflyget och bygg- och bostadssektorn. I det nu föreliggande betänkandet behandlas mera allmänt frågor om

- etableringskontroll
- importhinder

- prisregleringar

Kommittén konstaterar att det finns många *etableringskontroller* och tillståndsprövningar som förhindrar eller försvårar möjligheterna att starta nya företag. Att öppna nya marknader och underlätta nyföretagande är viktiga mål för konkurrenspolitiken. Det är därför nödvändigt att systematiskt gå igenom och ompröva regleringar som innebär konkurrensbegränsningar, och då särskilt regleringar där en myndighet skall pröva behovet av en viss verksamhet.

I betänkandet diskuteras möjligheterna till avreglering och förenklad tillståndsprövning inom följande områden:

- Kommunikationsområdet, där vi bl.a. framhåller behovet av att ta ytterligare steg i avregleringen av inrikesflyget. Även behovet av att ytterligare bryta upp monopolen inom post-, tele- och järnvägsområdena framhålls.
- Bygg/boendområdet, där vi bl.a. föreslår att det s.k. markvillkoret bibehålls men att reglerna ändras så att det blir lättare för företagen att förutse hur det kommer att tillämpas.
- Livsmedelsområdet, där en rad förslag ges för att med bibehållande av nuvarande regler i plan- och bygglagen åstadkomma en friare etablering av livsmedelsbutiker. Dessa åtgärder tillsammans med de förbud, som vi redovisat ovan, innebär att kommittén anlagt en helhetssyn och angripit konkurrensförhållandena i hela livsmedelskedjan. Härigenom bör fördelarna av den nu beslutade avregleringen inom jordbruket komma också konsumenterna till del genom lägre livsmedelspriser.

Kommittén diskuterar vidare möjligheterna att *öka importkonkurrensen*. Vi föreslår härvid att arbetet med att undanröja tekniska handelshinder effektiviseras genom att kommerskollegium och konkurrensmyndighetens bevakning samordnas.

Kommittén redovisar även en utvärdering av systemet med nordiska typgodkännanden av byggmaterial. Detta system har främjat konkurrensen och har inte medfört några större olägenheter. Det bör därför tills vidare vara kvar. Det pågår emellertid ett arbete med att harmonisera kontrollordningarna på västeuropeisk nivå och på sikt kommer därför nordiska typgodkännanden inte att behövas.

Då det gäller *prisregleringar* konstaterar kommittén att den internationella ekonomiska forskningen, liksom de utvärderingar som gjorts i Sverige, entydigt visar att prisregleringar inte är ett effektivt medel att hålla igen prisökningar. En prisreglering kan särskilt på lång sikt få negativa samhälls-ekonomiska effekter med avseende på resursallokeringen och dynamiken i näringslivet. Att prisregleringslagen nu är avsedd att tillämpas bara i exceptionella krislägen är därför enligt vår mening positivt. Kommittén anser att som konsekvens härav bör den s.k. uppgiftsskyldighetslagen ändras. Konkurrensmyndigheten bör endast i samband med konkurrens mål ha rätt att med tvångsmedel kräva in uppgifter om priser från företagen m.m.

Kommittén föreslår vidare att konkurrensmyndigheten och finansinspektionen själva bör få besluta om och i vilken omfattning kartellregister skall föras. Ansvar för lokala prisundersökningar föreslås bli decentraliserat till länsstyrelserna.

Kommittén anser att kvarvarande särskilda prisregleringar bör ses över. Det gäller bl.a.

- luftfartsverkets kontroll av biljettpriserna för flyget
- länsbostadsnämndernas kostnadskontroll
- hyreskontrollen enligt den s.k. bruksvärdesprincipen.

Konkurrensvårdens organisation

Konkurrensrätten rör frågor av en ofta speciell karaktär. Det är därför befoget att behålla *marknadsdomstolen* som specialdomstol på området. Domstolens kompetens utnyttjas bäst om den får pröva även frågor om konkurrensskadeavgift, skadestånd och utdömande av vite. Principiella skäl som är särskilt framträdande i fråga om sanktionsavgift och skadestånd talar för att dess beslut, med tillämpning av de vanliga reglerna om prövningstillstånd, skall kunna överklagas till högsta domstolen.

Kommittén föreslår att marknadsdomstolen i mål enligt konkurrenslagen bör ha en sammansättning utan intresseledamöter. Motivet för detta är att domstolen även skall döma ut sanktionsavgifter och vite och pröva frågor om skadestånd. Med hänsyn till det europeiska integrationsarbetet är det också en fördel om marknadsdomstolen internationellt erkänns som en av partsintressen oavhängig domstol.

Kommittén anser att det är viktigt att kvalificerad ekonomisk expertis finns företrädd i marknadsdomstolen och att det sker en breddning av de ekonomiska experternas erfarenhetsbakgrund.

För att effektivisera den konkurrensfrämjande verksamheten föreslås organisatoriska förändringar som bl.a. innebär att NO och SPK sammanförs till en ny myndighet med benämningen *konkurrensverket*. Syftet med sammanslagningen är dels att bättre integrera NOs och SPKs verksamhet och bättre utnyttja tillgängliga resurser, dels att höja den professionella kompetensen och myndigheternas förmåga att lösa sina uppgifter.

I konkurrensverkets uppgifter skall ingå

- utredningsverksamhet och information om rådande marknadsförhållanden i syfte att underlätta för olika aktörer på marknaden att agera så att en effektiv konkurrens uppnås,
- åtgärder för att undanröja konkurrensbegränsningar genom tillämpning av konkurrenslagen i enskilda fall,
- avreglering och åtgärder för att främja konkurrens inom offentlig sektor.

Kommittén föreslår att konkurrensverket skall organiseras i följande produktionsenheter:

- Branschenheter för tillämpning av konkurrenslagen
- Utredningsenheter för branschutredningar, avregleringsutredningar och analyser av effekterna av konkurrensbegränsningar
- Informationsenhet.

Verket bör ledas av en styrelse utan partsföreträdare och en generaldirektör som utses av regeringen. Benämningen NO utgår.

Vid verket bör finnas vissa stabsfunktioner, bl.a. för juridiska konsultationer och internationella kontakter. Till verket bör även vara knutet ett konkurrensråd och ett forskningsråd.

Totalt bör det vid verket finnas ca 125 tjänster, dvs. omkring 50 färre tjänster är vad NO och SPK i dag har. Konkurrensverkets resursbehov beräknas uppgå till ca 60 milj.kr. Våra förslag till organisatoriska föränd-

ringar beräknas sammantaget kunna leda till en besparing för statsverket på drygt 10 %.

Konkurrensverket bör i huvudsak vara anslagsfinansierat. Av utredningsverksamheten bör dock ungefär 1/3 vara uppdragsfinansierad med regeringskansliet och det statliga kommittéväsendet som beställare.

Konsekvenser med avseende på EG

Alla de förändringar i konkurrenslagstiftningen som kommittén föreslår innebär en ökad grad av harmonisering med EGs konkurrensregler. Vi föreslår således förbud mot horisontell prissamverkan och marknadsdelning, vilket innebär ett närmande till den förbudsprincip som man har inom EG. I fråga om företagsförvärv föreslår vi att prövningen skall grundas på ett s.k. konkurrenstest liknande det som finns inom EG-rätten. Prövningsystemet med bl.a. tidsfrister är också anpassat till vad som gäller inom EG. Vidare föreslår vi en avkriminalisering av förbuden och att överträdelser av förbuden i konkurrenslagen i stället skall kunna leda till kraftiga sanktionsavgifter motsvarande vad som tillämpas inom EG.

Det kommer emellertid fortfarande att finnas kvar vissa skillnader mellan EGs och våra konkurrensregler, bl.a. följande:

- I Sverige kommer fem särskilt utpekade typer av konkurrensbegränsande förfaranden att bli förbjudna medan enligt EGs regler i princip alla förfaranden som hämmar konkurrensen är förbjudna. Det betyder att vi behåller missbruksprincipen för att ingripa mot andra former av konkurrensbegränsningar.
- Vår förvärvskontroll kommer inte att bli lika sträng som EGs genom att vid prövningen förutom ett konkurrenstest även en samhällsekon-

misk bedömning skall göras om förvärvet är skadligt från allmän synpunkt.

Vi bedömer att de skillnader mellan EGs och våra regler som kommer att finnas kvar inte försvårar det pågående integrationsarbetet. Liknande skillnader finns även mellan EG-ländernas nationella konkurrenslagstiftning och EGs gemensamma konkurrensrätt.

SUMMARY

Competition för greater welfare

In Sweden, as in most other industrial nations, productivity growth has slackened in the past two decades. A high rate of wage and price increases is at threat to economic equilibrium, and thus to full employment.

Competition policy is an important element in stabilisation policy and a precondition of sound resource utilisation, economic growth, welfare development and international competitiveness. Restricting competition means that the efficiency of the market as a controlling mechanism is impaired.

Free and smoothly functioning competition, enabling consumers to choose between various goods and services, is therefore an important part of economic policy. Through the controlling effect of households' wishes and preferences on production, economic efficiency is attained.

In the market-economy system, competition is constantly under threat. Through mergers, cartels or other forms of collaboration that restrict competition, businesses can secure a market influence that eliminates competition.

Modern welfare states have therefore deemed it necessary to use various measures to enhance competition. One genuine means of doing so is legislation, which gives the state opportunities to intervene against harmful restrictions on competition. An effective competition policy reduces the need for special regulations relating to various sectors of the economy.

Under its directives, the Competition Commission has been charged with the task of finding out how the terms of competition have changed over the past decade, and of analysing the importance of competition for our society's ability to attain the crucial goals of economic policy. The Commission's remit also includes proposing measures that can make an effective contribution to enhancing competition, and considering changes in competition legislation.

The directives divide the Commission's work into three phases. In the first phase, the Commission reviewed the regulated sectors - food, building and transport - and presented proposals aimed at improving the function of their respective markets.

In the second phase, the Commission dealt with the issue of price information for consumers, and proposed ways of improving such information.

In the third phase, of which this report gives an account, conclusions and proposals concerning the terms of competition in the economy are presented. We also submit proposals for amendments in the competition legislation, for deregulation and for a new and more efficient authority organisation to monitor competition.

In a later phase, competition in the municipal sector will also be dealt with.

Competitive conditions in Sweden

The study on competitive conditions in 61 industries carried out by the National Price and Competition Board (SPK), carried out on behalf of the Commission, revealed that competition in most of the industries studied functions unsatisfactorily. Besides many "natural" impediments to competition due, for example, to the existence of economies of large-scale production, there are a number of other serious obstacles to efficient competition, namely:

- * *Private agreements and co-operation between companies* in the form of (1) vertical co-operation, e.g. between producers, suppliers, dealers or repair firms, and (2) horizontal co-operation between producers or suppliers on the same level in the production chain. In the latter case, lists of recommended prices, resale price maintenance, and other forms of price co-operation are often employed.
- * *Predominance of certain companies*: this is a feature of numerous industries, especially food and building materials. Concentration has increased in most industries.
- * *State regulations and subsidies* also exist in many sectors. State intervention varies widely in character, from price regulation and technical norms to customs duties and other import barriers, subsidies that reduce consumers' price sensitivity and barriers to competition applying to local or central government activities. The latter barrier arise partially from the laws regulating the activities of the local authorities and other public bodies. There are also obstacles to competition arising from the local authorities' procedures for such matters as purchasing and accounting.

There are often close links between the different types of competition barrier. Public price regulation, for example, often results in co-operation between companies that restricts competition.

SPK's investigation was primarily focused on surveying and describing the incidence of barriers to competition.

The Commission also reports on certain studies in which attempts have been made to analyse the effects of different barriers to competition. These studies evince the importance of strengthening competition on the domestic market by such means as opening protected sectors of the Swedish economy. It is vital for there to be opportunities for new business start-ups, and for the markets to be exposed to potential competition from domestic and foreign companies and from new products and new technology.

We also discuss how the terms of competition have changed in the 1980s, and find that competition has deteriorated in several different respects. For example, concentration has increased in many industries. Restrictions on competition have, in our view, not been prevented effectively enough by the 1982 Act and by the increased resources for promoting competition placed at the authorities' disposal.

The Commission finds that our knowledge of various obstacles to competition and their effects on resource utilisation, economic growth, price formation and welfare is deficient. Industrial surveys, analyses of the economic effects of competition barriers and increased efforts in research on competition issues are therefore important elements in future competition policy.

Swedish and foreign competition legislation

The present Swedish Act is based on the "abuse principle". The technical legal terms are expressed in the wording of the general clause of the Competition Act. The principle of prohibition, which predominates in foreign systems of competition law, including that of the EC, has in Sweden to date taken the form of prohibitions on collusive tendering co-operation and resale price maintenance. Swedish legislation in this sector has thus, so far, been less far-reaching than the legislation in many other industrial countries with respect to the prevention of restrictions on competition.

The Commission's evaluation of the legislation shows that it has not been sufficiently effective to tackle the wide-ranging price cooperation and division of markets that exist. Nor have the regulations for supervision of company acquisitions been adequate.

In Norway and Finland, work is under way to reform competition legislation. In Finland, proposals against new prohibitions on price co-operation and division of markets have already been presented. The Norwegian Competition Commission has a corresponding focus. In the EC, a process whereby the national regulations are becoming aligned with the joint competition law is under way. This means that the prohibition principle has now gained ground in a few more West European countries.

Need for a new competition policy

The Commission's review of the terms of competition in Swedish business and industry showed that competition policy needs reinforcing. A new competition policy is needed for various reasons, such as the following:

- * Competition policy plays an essential role in the attainment of central political objectives concerning, for example, stabilisation, growth and Europe.
- * It should be possible to make more flexible use of the instruments of competition policy.
- * The present Act and authority organisation have not succeeded in preventing the increased concentration of business and industry and co-operation between companies that restrict competition.
- * Swedish legislation needs to be adapted to international developments.

In the Commission's view, a series of measures are needed to enhance competition in the Swedish economy. Central and local government regulations need reviewing with the aim of abolishing or altering regulations that have a strongly restrictive effect on competition. This applies, for example, to various forms of entry barriers, import barriers and certain price controls. Surveys and information on prevailing market conditions and obstacles to competition are required to enable players on the market to act in such a way as to attain effective and smoothly functioning competition. Powerful measures are required, through a tightening-up of the Competition Act aimed at counteracting action to restrict competition on the part of active players.

A new Competition Act

The starting-point for work on the new Competition Act has been to devise a law aimed at creating and maintaining competition that functions smoothly and promotes effective resource utilisation, renewal and economic growth, for example.

The work has been focused on making legislation more effective mainly with respect to price co-operation, division of markets and company acquisitions. There has thus been an attempt to define the targets of competition legislation more precisely and link them to basic economic and political objectives. This formulation of targets assumes that competition legislation seeks to influence not only conditions in business and industry, but also conditions in large segments of the public sector.

The purpose of the Competition Act should be to create and maintain efficient competition that:

- (1) promotes rational production and sound resource utilisation
- (2) helps to open up markets and promote the setting-up of new companies and development of new products
- (3) results in lower prices
- (4) gives consumers and other purchasers freedom of choice and scope for influencing the supply of goods and services.

The problem, when it comes to wording and applying effective competition legislation, is that many measures to restrict competition have beneficial as well as harmful effects. Thus, a restriction of competition may entail more rational production and lower costs for companies while simultaneously involving risks of monopoly prices being charged, of companies' costs rising as a result of inefficiency and of technical development and renewal slowing down.

In intervening against companies that inhibit competition and in reviewing company acquisitions, both positive and negative effects must be described and evaluated. The assessment of whether a restriction on competition is harmful in general should be based on an economic analysis that takes into account both effects that may be valued in monetary terms and effects that can be described only in qualitative terms.

Certain restrictions on competition may be feared to have, now or in the future, such adverse effects on competition, and to constitute such a threat to consumers' welfare, that they should be generally prohibited. One main issue facing the Commission has been to assess whether the present legislation, which is based on the "abuse principle", has been sufficiently effective to bring about genuinely competitive conditions in Sweden, or whether larger elements of general prohibitions are required.

In examining this issue, the Commission has considered the ways in which competitive conditions have changed in Sweden, and various changes in other countries that have taken place in recent years. One important starting-point has been that principles of market economics have gained greater importance, and various deregulatory measures have been taken. Price controls are, in the future, to be used only in times of exceptional crisis.

Prohibitions to be imposed on price co-operation and division of markets

The Commission has reported that price co-operation is widespread in Swedish business and industry in numerous sectors - both goods and services. Much current price co-operation is a direct consequence of the diverse price controls previously in force. Price co-operation affecting both many and large companies on the market entails considerable risks of the co-operation weakening the requisite pressure of competition, with harmful consequences for the economy.

The Commission considers that the present principle of abuse constitutes too weak a form of safeguard to prevent horizontal price co-operation that impairs competition and the efficiency of the market economy.

We propose a prohibition on horizontal co-operation that includes a *substantial share* of the market. The prohibition will, according to our proposal, apply to agreements and to the application of joint restrictions on

competition for a shared purpose, but also to pressure exerted for the purpose of bringing about an agreement and joint action. The proposed prohibition covers cases that involve the *setting* of a particular price or discount, as well as the issue of various forms of *recommendations* on prices or discounts.

The Commission also proposes a prohibition on the division of markets between entrepreneurs who together account for a substantial share of the market. Market division is often an alternative to price co-operation when the aim is to avoid price competition. It is proposed that this ban should apply to quotas and segment allocation as well as various forms of supply restriction.

The Commission has opted not to define in its draft legislation what should be considered a "substantial share" of the market. On the other hand, we have proposed a rule of thumb to guide the application of the law, in specifying 20 % as a suitable limit.

Price co-operation in the form of recommended prices is widespread in both the goods and the service sector. The consequence of our attitude is that most horizontal recommended prices will be affected by the prohibition. Price co-operation in the major food-producer blocs will also be subject to the prohibitions.

The Commission finds that recommended prices is a general practice, and does not take into account the presence of different shop structures in the country. The lists of recommended prices leave out of account the costs and competitive situation of the individual shop. This means, for example, that an adaptation between local demand in relation to costs in individual companies does not affect prices. Price recommendations covering a substantial share of an industry tend so make prices higher than they would have been in a situation of entirely individual pricing.

To permit co-operation between small companies, an exemption is being devised whereby small businesses are permitted to co-operate for the purpose of competing better with large ones, thus boosting competition on the market. In some situations, small companies may even account for a substantial share of the market; this applies, for example, to shops in sparsely inhabited areas. The Commission therefore proposes a special exemption for small businesses.

This small-business exemption means that certain categories of collaboration between entrepreneurs, for example in the haulage and taxi businesses, are not affected by the proposed prohibitions. Co-operation *within* the primary agricultural associations is also exempt.

Federative co-operation *between* economic associations or similar forms of activity cannot, in the Commission's view, be generally permitted. In order to be exempt, the co-operation must be limited in scope and must reinforce competition on the market. Whether the co-operation serves to boost competition depends on how strong lateral competition is.

In order to enhance companies' scope for assessing the legal consequences of their behaviour, a "negative test" is to be introduced. This means that the Competition Board will examine in advance whether a particular practice is subject to the prohibition or not.

Purchasing cartels

The Commission has transferred the prohibition on purchasing cartels from the special Act concerning restrictions on competition with respect to agricultural products. Combined with the general prohibitions on market division and price co-operation, this means that the regulations of that Act have been entirely transferred to the Competition Act and it can, according-

ly, be repealed. Exemptions corresponding to those from other prohibitions are granted from the prohibition on purchasing cartels.

Clarification of prohibitions on collusive tendering and resale price maintenance

The Commission proposes that the present prohibition on collusive tendering cartels should be retained alongside the general ban on price co-operation. However, the current exemption for sales organisation should be abolished.

The exemption for a collective undertaking with a joint tender (consortium) should be explicitly restricted to cases where the participants have insufficient resources to carry out the undertaking on their own, or where the customer approves the co-operation.

We propose that the general exemptions for co-operation between those who lack a substantial share of the market, and between small entrepreneurs, should also apply with respect to this prohibition. The current provisions concerning the obligation to submit information are to be extended.

The Commission also proposes that the prohibition on resale price maintenance in the Competition Act should be transferred to the new Act. The sphere of application of this provision should, we propose, be extended somewhat so that the prohibition applies not only to sale, but also to hire.

New general clause

The general clause constitutes the central provision in the present Competition Act. It may be employed against all types of restriction on competition. The Commission finds that the general clause has performed an important function and should be transferred to the new Act.

Nevertheless, we think it should be made clearer that measures against restrictions on competition should be based on an economic assessment. In our view, competition is no end in itself, but rather a means of promoting efficiency and growth in order thereby, in the last resort, to enhance welfare. Our proposal for a clause defining the purpose of the new Competition Act should therefore also be reflected in the wording and application of the general clause, which should also be formulated in such a way as to be applicable to various forms of abuse.

According to the new provision on abuse, the Market Court should take action if a restriction of competition contravenes the purpose of the Act by inhibiting, or being liable to inhibit, the incidence and development of efficient competition, and if this takes place in a way that is harmful from the general point of view. This "competition test", as it may be called, resembles the competition test applied in the EC procedure for reviewing company acquisitions.

Part of the competition test consists in analysing the market situation. This analysis includes such factors as market shares, lateral competition, power factors (e.g. financial strength, technical superiority and control over raw-material resources), export potential, demand trends and legal or de facto obstacles to market entry. The question of which substitutes exist or may be developed must also be taken into account.

The general clause should, we propose, be based on three elements: a simple competition test relating to whether the restriction in question inhibits or is liable to inhibit the incidence or development of efficient competition; a supplementary requirement concerning the question whether this takes place in a manner that is harmful in general terms; and a necessary condition linking the abuse clause with the provision relating to purpose.

The supplementary requirement thus makes it necessary to examine whether the inhibition of competition is harmful in general terms. This examination involves an economic assessment of whether the advantages of the restriction outweigh the disadvantages. The effects to be ascertained and evaluated in this way are determined by the purpose clause.

Abuse of a dominant position

When it comes to abuse of a dominant position, we propose a special provision specifying, in concrete terms, the application of the general clause. If one or several entrepreneurs occupying a dominant position on the market engage in a practice that restricts competition and represents abuse of that position, the practice is to be considered harmful. "Abuse" may cover the following practices, in particular:

- * unfair treatment of other entrepreneurs with respect to prices, discounts or other business terms relating to purchase or sale
- * exclusive agreements and similar practices that tie up suppliers or channels of distribution
- * refusal to sell and other forms of withdrawal from a business relationship without objective grounds
- * stipulation as a condition of an agreement that the other party approve supplementary work that, neither in its nature nor according to commercial practice, is in any way connected to the object of the agreement.

A dominant position should, under the new Act, be regarded as existing if a company has a considerable influence on the market and can act without needing to fear serious reactions on the part of present or potential

competitors. A market share of around 40 % may, in the Commission's opinion, suffice in many sectors to attain dominance.

Regulations on supervision of company acquisitions

In the Commission's view, the main rule should be that the corporate structure of different industries should develop without regulatory intervention on the part of the government. Only in cases in which acquisitions are considered to entail substantial risks of a weakening of market mechanisms and the consumers' position should the competition authority be enabled to intervene and stop company acquisitions. This applies, in particular, to horizontal acquisitions that entail the amalgamation of competitive companies capable of development, with the result that a dominant market position arises or is consolidated.

The present legislation is restrictive with respect to scope for intervention. It has not even been possible to prevent acquisitions in which very strong market dominance previously existed. The Commission's view is that the present regulations concerning legal usage do not fulfil any practical function of retaining efficient competition.

The Commission considers that dominance of one or more companies on many markets is an economic problem, especially where barriers to import competition and to business start-ups are high. We think the regulations should be made more stringent so as to allow intervention in cases where acquisitions lead to manifestly adverse effects on competition. The EC has recently altered its acquisition regulations and imposed more stringent controls on acquisition.

We propose that it should be possible to prohibit a company acquisition if it:

- * creates or strengthens a dominant position that considerably inhibits, or is liable to inhibit, the incidence and development of efficient competition on the market in question, and
- * takes place in a manner that is harmful in general terms.

The concept of a "dominant position" should have the same meaning as in the new provision on abuse of a dominant position. Accordingly, we propose that intervention should also be feasible in cases of oligopoly.

Like the general clause, our system for supervising company acquisitions contains a "competition test". Thus, it is a matter of making an overall assessment of the factors that are of long-term importance for the emergence of the acquisition's favourable or adverse effects on competition. As with respect to cases according to the general clause, an economic assessment must be carried out as part of the review of company acquisitions.

The Commission proposes compulsory reporting of acquisitions that may be regarded as particularly strategic from the viewpoint of examination. The Competition Board must, not later than 30 days after the acquisition is reported, decide whether to carry out a more detailed investigation. During this period, companies may not take any steps to complete the acquisition.

The Commission proposes that the Competition Act should also afford an opportunity to break up strong business combines when this appears the only practicable way of achieving genuine competition.

Sanction charge and damages

In the light of a reassessment of the scope of the prohibition in the new Competition Act, the Commission finds it justified to review present systems of sanctions based on criminalisation. In many areas, often linked

to commercial activity, a criminalisation of prohibition has been replaced or supplemented by an obligation to pay a special sanction charge. In the field of competition, a moderate penalty is the commonest consequence. The present system of consequences does not correspond to the usually substantial economic values to which competition legislation relates. Instead, a system should be created in which violations of the prohibitions result in an obligation for companies to pay a charge for "damage to competition".

There should be a general endeavour to enable entrepreneurs to assert their rights in the sphere of competition. Thus, the application of the law in this sphere should not be a concern of the competition authority alone. For this purpose, explicit *damages regulations* should be introduced.

Temporary price reductions - bargain prices

The Commission finds that there are problems relating to temporary price reductions. These problems are connected with poor compliance with current regulations, unclear points of interpretation and misuse of the notion of a "bargain price". The Commission's proposal for a prohibition on horizontal price co-operation will make it impossible to compare such a price with a regular price that has not been applied by the shop itself but is, rather, taken from the chain's list of recommended prices, and thus in the individual case appears fictitious.

The Commission proposes supplementing the Price Information Act with a regulation designed to prevent marketing information from being worded in such a way as to mislead consumers concerning the advantageousness of the price. If a temporary price reduction is marketed as particularly advantageous, the price reduction must be considerable in relation to the price applied at the sales outlet for a reasonable period immediately preceding the reduction. Such expressions as "bargain price" or "slashed price" and the use of eye-catching colours are intended to give the consumer the impres-

sion of a particularly advantageous purchase. Thus, such marketing means that the price reduction must be substantial. The duration of the offer and any other limitations to which it is subject must be stated clearly.

The Commission has considered supplementing the Act with an entitlement to provide more detailed and binding provisions on its application. Nevertheless, since such provisions may invite detailed regulation that would counteract the purpose of the Commission's proposals, the Commission has refrained from doing so. The new regulation must be followed up by increased efforts to check compliance. Shops that violate the regulation should, for the purpose of deterrence, be taken to court for contravening a prohibition under penalty of a fine. The present fines should be raised considerably.

Deregulation

Competition legislation does not apply to restrictions on competition that are permitted by law or statute. The Commission thinks a tightening-up of the Competition Act must be followed by deregulation measures in the private, as well as the municipal, sector.

In previous reports, the Commission has submitted proposals for deregulation in the food sector, domestic aviation and the building and housing sector. The present report deals with such issues as:

- * start-up controls
- * import barriers
- * price controls.

The Commission finds that there are many *start-up controls* and licensing procedures that render starting new businesses impossible or difficult. Opening new markets and facilitating entrepreneurship are important targets

of competition policy. It is therefore necessary systematically to go through and reassess regulations that constitute restrictions on competition, especially regulations under which a public authority must assess the need for a particular business.

This report discusses the scope for deregulation and simplified licensing procedures in the following sectors:

- * Communications: we emphasise, for example, the need to take more steps towards deregulation of domestic aviation, and also to reduce further the monopolies in postal and telecom services and the railways.
- * The building/housing sector: we propose, for example, retaining the landownership condition (whereby government property loans are available only if the building stand on land owned by the municipal authorities) but altering the regulations to make it easier for companies to foresee how it will be applied.
- * The food sector, where we make a number of proposals for bringing about freer establishment of food shops, while retaining the present regulations in the Planning and Building Act. Combined with the prohibitions reported above, these measures mean that the Commission has adopted a comprehensive approach and tackled the terms of competition throughout the food-supply chain. The deregulation of agriculture now decided upon should also thereby benefit consumers through lower food prices.

The Commission also discusses the scope for *boosting import competition*. We propose that the work of eliminating technical barriers to trade should be made more efficient through co-ordination of the monitoring work of the National Board of Trade and the competition authority.

The Commission also reports on an evaluation of the system of Nordic type approvals of building materials. This system has promoted competition and has not had any major adverse effects. It should therefore be retained for the time being. Nevertheless, work on harmonising supervision procedures at West European level is under way, and in the long term Nordic type approvals will therefore be unnecessary.

Where *price controls* are concerned, the Commission finds that international economic research, like the evaluations carried out in Sweden, clearly shows that price controls are not an efficient means of curbing price increases. These may, especially in the long run, have harmful economic effects in terms of resource allocation and the dynamics of business and industry. The fact that the Price Regulation Act is now intended only to be applied in exceptional crises is therefore, in our view, advantageous.

The Commission considers that, as a consequence of the replacement of the price-regulation objective by the competition objective, the Information Act (the Act concerning the obligation to submit information as to conditions of price and competition) should be amended. The competition authority should be entitled to enforce the submission of information on prices from companies etc. only in conjunction with competition cases. Moreover, the responsibility for local price investigations should devolve upon the county administrative boards.

Furthermore, the Commission proposes that the competition authority should itself be entitled to decide whether, and to what extent, cartel registers should be kept.

The Commission considers that the remaining special price controls should be reviewed. These relate, for example, to:

- * the Civil Aviation Administration's supervision of air fares

- * the county housing boards' cost supervision
- * rent control according to the principle of "utility value".

Organisation of competition safeguards

Competition law relates to issues that are often of an unusual nature. It is therefore advisable to retain the *Market Court* as the special lawcourt in the area. This court's authority is best utilised if it is also allowed to examine questions of "damage to competition" charges, damages and the imposition of fines. Theoretical considerations that weigh particularly heavily with regard to sanction charges and damages suggest that it should be possible to appeal against the Court's decisions, with the application of the ordinary rules on review permits, to the Supreme Court.

The Commission proposes that the Market Court should, in the cases it deals with under the Competition Act, have a composition excluding representatives of interests. The motive for this proposal is that the Court is also to impose sanction charges and assess damages. In view of European integration work, it is also an advantage if the Market Court is recognised internationally as a court that is independent of specific interests.

The Commission considers it important for the Market Court to possess advanced expertise in economics, and for the background experience of such experts to become wider.

To enhance the efficiency of activities to promote competition, organisational changes are proposed whereby, for example, the office of the Competition Ombudsman (NO) and the Price and Competition Board (SPK) are merged to form a new authority known as the *Competition Board*. The purpose of this amalgamation is twofold: to integrate NO's and SPK's work better and to make better use of available resources, on the one hand, and

to improve professional skills and the authorities' ability to perform their tasks, on the other.

The functions of the Competition Board should include the following:

- * investigation and issuing of information on prevailing market conditions, with the purpose of making it easier for various market players to act in such a way that efficient competition is attained
- * elimination of restrictions on competition by applying the Competition Act in individual cases
- * deregulation and measures to promote competition in the public sector.

The Commission proposes that the Board should be organised in the following production units:

- * branch units for application of the Competition Act etc.
- * research units for industrial surveys, deregulation surveys and analyses of the effects of restrictions on competition
- * an information unit.

The Board should be headed by a board without party representatives and a Director-General appointed by the government. The title "Competition Ombudsman" will cease to exist.

The Board should have certain executive functions, for example for legal consultations and international liaison. A competition council and a research council should also be linked with the Board.

Altogether, the Board should have some 125 employees, i.e. about 50 fewer than the present workforce of NO and SPK combined. The Competition Board's resource needs are expected to amount to some SEK 60 million. Our proposals for organisational changes are estimated, all in all, to be capable of resulting in a saving of SEK 7 million for the state.

The Competition Board should be financed mainly through allocations. Of the research work, roughly one-third should be financed on a commission basis by the Cabinet Office and government committees.

Consequences relating to the EC

All the changes in competition legislation proposed by the Commission involve an increased degree of harmonisation with the EC's regulations on competition. Accordingly, our proposed prohibitions on horizontal price co-operation and market division represent an alignment with the prohibition principle applied in the EC. With respect to company acquisitions, we propose that review should be based on a "competition test" resembling that used by the EC Court. The review system, with its features including respites, is also adapted to the prevailing EC system. Moreover, we propose a decriminalisation of prohibitions, and that violations of the prohibitions in the Competition Act should, instead, be liable to result in powerful sanction charges corresponding to those applied in the EC.

Nevertheless, there will remain certain differences between the EC's regulations on competition and our own, including the following:

- * In Sweden, five specially defined types of restriction on competition will be prohibited, while under EC regulations all practices that inhibit competition are, basically, prohibited. This means that we shall retain the abuse principle to intervene against other forms of restriction on competition.

- * Our supervision of company acquisitions will not be as strict as that of the EC, since the review procedure will involve not only a competition test but also an economic assessment of whether the acquisition is harmful in general terms.

In our view, the differences between the EC's regulations and our own that will remain do not impede the current work of integration. Similar disparities also exist between EC members' national competition legislation and the EC's joint competition law.

Our approach is based on the idea that the
of the EC's...
competition...
regulation...
in our view...
will remain...
disputes...
and the EC's...

1. DIREKTIVEN OCH ARBETETS UPPLÄGGNING

1.1 Direktiven

I direktiven till konkurrenskommittén (Dir. 1989:12) anges att kommittén skall

- kartlägga hur konkurrensförhållandena har förändrats inom olika sektorer av ekonomin under de senaste åren samt analysera vilken betydelse konkurrensförhållanden har för att de centrala ekonomisk-politiska målen skall kunna uppnås,
- med utgångspunkt i den genomförda analysen och uppmärksammade brister föreslå åtgärder som verksamt kan bidra till en ökad konkurrens samt överväga ändringar av konkurrenslagstiftningen,
- särskilt analysera konkurrensförhållandena inom reglerade sektorer och föreslå åtgärder som ökar konkurrensen och pröva om konkurrenslagstiftningen i ökad utsträckning kan tillämpas inom dessa sektorer,
- kartlägga och analysera konsumenternas möjligheter att få en klar och entydig prisinformation och om det behövs överväga en lagreglering av prisinformation till konsumenter,

- i sina förslag ta tillvara möjligheter till harmonisering med EGs konkurrenspolitik.

Direktiven har i sin helhet intagits som appendix till del 1 av betänkandet.

I tilläggsdirektiv (Dir. 1991:41) har kommittén fått i uppdrag att fortsätta analysen av konkurrensförhållandena inom den kommunala sektorn.

1.2 Genomförande

Arbetet har i enlighet med direktiven indelats i tre faser. Under den första behandlades de reglerade sektorerna. Arbetet med dessa har resulterat i tre delbetänkanden: Konkurrensen inom livsmedelssektorn, SOU 1990:25, Konkurrens i inrikesflyget, SOU 1990:58 och Konkurrensen inom bygg/bosektorn, SOU 1990:62.

Under den andra fasen behandlades prisinformationsfrågorna. Arbetet ledde till delbetänkandet Prisinformation till konsumenter, SOU 1990:106.

Kommittén har låtit genomföra en rad undersökningar om konkurrensförhållandena inom skilda sektorer. Den grundläggande kartläggningen har statens pris- och konkurrensverk svarat för när man på uppdrag av kommittén kartlagt och analyserat konkurrensförhållandena inom 61 olika branscher, såväl varu- som tjänsteproducerande. Resultatet av undersökningen har publicerats i två delar i Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher, SOU 1991:28.

Härutöver har kommittén publicerat ytterligare en rapport nämligen Kommunala entreprenader - Vad är möjligt?, SOU 1991:26. Rapporten innehåller en analys av förekomsten av bestämmelser i lagar och andra författningar som förhindrar eller begränsar primärkommuners och

landstingskommuners möjligheter att utnyttja entreprenader för en viss verksamhet. Rapporten har gjorts av riksrevisionsverket på kommitténs uppdrag.

Ytterligare ett antal rapporter finns publicerade i en bilaga till detta betänkande.

Innehållet i rapporterna har sammantaget utgjort grunden för kommitténs egna analyser och slutsatser.

Härutöver har kommittén genomfört ett stort antal s.k. hearings med företrädare för skilda intresseorganisationer. Kompletteringar av texter och bakgrundsdata har därvid skett. Kommittén har också mottagit ett stort antal brev från organisationer och privatpersoner. Innehållet i dessa har också påverkat kommitténs förslag.

Företrädare för kommittén har genomfört studieresor till EG-kommissionen i Bryssel och konkurrensmyndigheten "Bundeskartellamt" i Berlin. Kommitténs sekretariat har även deltagit vid möte med de nordiska konkurrensmyndigheterna. Kommittén har också haft överläggningar med konkurrensutredningarna i Finland och Norge.

Handwritten text at the top of the page, possibly a header or title.

Handwritten text in the upper middle section.

Handwritten text in the middle section.

Handwritten text in the lower middle section.

Handwritten text in the lower section.

2. KONKURRENSENS ROLL I SAM- HÄLLSEKONOMIN

2.1 Inledning

En väl fungerande konkurrens inom näringslivet är av stor betydelse för att förbättra effektiviteten och tillväxten i den svenska ekonomin och för att därmed bidra till ökad välfärd. Näringslivet med dess mer eller mindre marknadsekonomiska funktionssätt svarar nämligen idag för huvuddelen av den svenska bruttonationalprodukten. Den offentliga sektorn, som har en mer renodlat politisk styrning, bidrog år 1990 med omkring 21 % av den totala bruttonationalprodukten mätt från produktionssidan. Av det totala antalet arbetade timmar utfördes omkring 28 % i offentlig sektor.

Mellan marknadsstyrning och politisk styrning finns givetvis många mellanformer. Det gäller inte bara offentligt ägda bolag och affärsverk, som ovan räknats till näringslivet. Även de företag som säljer tjänster till offentliga myndigheter måste beaktas, liksom de stora delar av näringslivet som är föremål för politiskt bestämda regleringar av olika slag. Marknadsstyrning inom den offentliga sektorn är än så länge ovanlig.

Det marknadsekonomiska systemet förutsätter att det råder näringsfrihet och avtalsfrihet.

Marknadsekonomins existens och livskraft beror av handelsutbytet mellan självständiga köpare och säljare. Genom bytet möjliggörs specialisering i såväl produktion som konsumtion. De latent fördelarna av stordrift och odelbarheter i produktionen kan utnyttjas, och varje hushåll behöver inte självt kunna producera just de ting man önskar konsumera.

Fördelarna av handel ökar med graden av specialisering. En utvecklad marknadsekonomi kännetecknas inte bara av handel utan även av konkurrens mellan företag, liksom av samarbete inom företag. Den marknadsmekanism genom vilken en stor mängd enskilda beslut i ekonomin "som av en osynlig hand" leds mot aktiviteter som är effektiva från samhällsekonomisk synpunkt bygger på att det finns självständiga företag som konkurrerar med varandra.

Enligt den ekonomiska teorin leder fri konkurrens till samhällsekonomisk effektivitet. Genom att företagen är utsatta för konkurrens drivs de nämligen att producera *rätt saker*, dvs. producera det som konsumenterna efterfrågar vid den rådande inkomstfördelningen. Om konsumenterna har ett val mellan flera alternativ som konkurrerar med varandra kan de uttrycka sina önskemål genom sina köpbeslut. Samtidigt drivs företagen att producera *saker rätt*, dvs. producera det efterfrågade till så låga kostnader som möjligt. Konkurrensen tvingar dem att så långt möjligt hushålla med resurserna genom att effektivisera produktionen. Konsten att *långsiktigt förnya* produktionsförmågan - både när det gäller vad som produceras och hur det sker - kräver också en rörlighet i näringslivet som förutsätter konkurrens mellan självständiga företag.

Företagens sätt att möta kundernas krav och i tävlan med andra stärka sin ställning på marknaden kan innefatta många åtgärder som avsiktligt eller oavsiktligt begränsar konkurrensen. Den kan sägas vara en naturlig drivkraft hos alla företag att vilja växa och att vinna över sina konkurrenter. Det är också naturligt att de i den tävlan försöker att utnyttja stordriftsfördelar i

produktionen och marknadsföringen. Detta kan dock leda till att vissa företag får en dominerande ställning på marknaden. Konkurrensens räckvidd kan också begränsas genom företagsuppköp och olika former av samarbete mellan företagen. *Konkurrensen är ständigt hotad.*

Även statens, kommunernas och andra offentliga organs agerande har stor betydelse för vad företagen gör. Vad som är möjligt, tillåtet och lönsamt bestäms i hög grad av politiskt bestämda skattesystem och lagar. Av speciell betydelse från konkurrenssynpunkt är de regleringar som införts på olika områden. Syftet med regleringarna kan t.ex. vara att reducera risker för skador på människa och miljö, eller uppnå fördelningspolitiska, sysselsättnings- och regionalpolitiska mål. Listan över olika motiv för regleringar kan göras mycket lång.

Regleringar kan skada konkurrensen både direkt och indirekt. Ofta blir det lättare för företagen att samarbeta med varandra, liksom för enskilda företag att nå en dominerande ställning. Till detta kommer att regleringarna begränsar tillämpningsområdet för konkurrenslagstiftningen. Sådana konkurrensbegränsningar som vuxit fram i skydd av särregleringar kan inte motverkas med konkurrenslagets hjälp.

Offentligt styrda organ påverkar också konkurrensförhållandena i sin egen skap av både producent och beställare av varor och tjänster. Konkurrensen kan störas på grund av brister i den offentliga sektorns agerande, t.ex. genom att man inte följer gällande regler för offentlig upphandling och att man inte prövar möjligheten att lägga ut vissa verksamheter på entreprenad. Detta medför ökade kostnader för samhället och motverkar en fortsatt förbättring av välfärden.

2.2 Att beskriva konkurrensförhållanden

Ren konkurrens är ett teoretiskt begrepp som utgår från mycket starka förutsättningar om helt standardiserade produkter och många av varandra oberoende producenter. Dessutom förutsätts många av varandra oberoende kunder, perfekt information och ett fritt marknadstillträde. I empiriska sammanhang brukar man i stället använda det vidare begreppet "fungerande konkurrens", som bl.a. syftar på att det skall finnas en reell valmöjlighet för konsumenterna då det gäller att välja mellan olika leverantörer och produkter. Att alternativa producenter har möjlighet att komma in på marknaden är en annan viktig förutsättning för en fungerande konkurrens.

Men villkoren för en sådan fungerande konkurrens är heller inte alltid uppfyllda. Delvis beror detta på omständigheter som sammanhänger med grundförutsättningarna, dvs. själva produkternas, teknologins eller marknadens natur. Det kan också bero på hur produktions- och distributionssystemet är organiserat, dvs. på strukturen av producenter, leverantörer och kunder. En tredje grupp av omständigheter är de som har att göra med olika former av konkurrenshinder.

2.2.1 Produktens och marknadens karaktär

Ordet "produkter" används här, liksom i många andra sammanhang, som en sammanfattande benämning på varor och tjänster och kombinationer därav som säljs på en marknad.

Av stor betydelse för möjligheten till konkurrens är i vilken mån produkterna kräver närhet till kunden. Många tjänster är sådana att *kundens personliga närvaro* är nödvändig för att tjänsten skall kunna utföras. Detta är fallet för en så stor och betydelsefull del av ekonomin som detaljhandeln, liksom för många personliga tjänster av typ hårklippning samt hotell- och restaurangtjänster. Inom andra branscher, t.ex. reparationer, är kundens

närvaro nödvändig före och ibland efter tjänstens utförande, men inte under hela produktionstiden. Personlig närvaro är också nödvändig inom stora delar av den offentliga sektorn, som t.ex. skolan och sjukvården.

Kännetecknande för dessa typer av tjänster är att de inte kan transporteras. Produktionen måste därför utföras nära konsumenterna. Marknadens geografiska storlek begränsas av konsumenternas möjligheter och kostnader för att förflytta sig till produktionsstället - det må vara butiken, frisérsalongen, sjukhuset, skolan eller reparationsverkstaden. Ett alternativ kan vara att producenten förflyttar sig till konsumenten, som t.ex. vid hemsändning av varor eller läkarbesök i hemmet. Konkurrensen sker lokalt och möjligheterna till utrikeshandel med denna typ av tjänster är inte stora. Konkurrensfrågorna för sådana branscher skulle därför behöva undersökas för många små och geografiskt avgränsade delmarknader.

Marknadens omfattning i andra avseenden än den geografiska är heller inte självklar. Flera produkter eller produktvarianter kan fylla liknande funktioner ur kundens synvinkel och därmed utgöra substitut till varandra. Ibland har konsumenten också möjlighet att avstå från köp för att i stället utföra produktionen med eget arbete (t.ex. reparationer, städning, sömnad). Det kan med andra ord finnas en delvis osynlig, potentiell konkurrens från andra, näraliggande produkter och producenter, som gör att den aktuella marknadens storlek är mindre begränsad än man omedelbart inser. Just i de fall marknadens geografiska storlek begränsas av behovet av kundens personliga närvaro kan det finnas en verksamt potentiell konkurrens från konsumenternas eget arbete. Det gäller dock främst sådana relativt osofistikerade tjänster som inte kräver stor kapitalutrustning eller långvarig specialistutbildning.

Frågan om hur man skall se på substitutionsförhållanden är ofta svår att avgöra. Tidsperspektivet har stor betydelse, liksom synen på köparna. Om tidsperspektivet är långt, och om köparnas beteende analyseras principiellt

och utan bindningar till den dagsaktuella situationen, kan substitutionsmöjligheterna ofta te sig mycket stora. I ett kort tidsperspektiv och med utgångspunkt från att människor har givna inkomster, bostäder, arbetstider, transportmöjligheter, vanor, smak och värderingar kan substitutionsmöjligheterna i stället förefalla mycket små. Konkurrensanalyser vid bedömning av den s.k. relevanta marknaden kan därför få olika resultat beroende på valet av tidsperspektiv och abstraktionsnivån i övrigt.

En avancerad ekonomi bygger på en långt driven arbetsfördelning, varför det normalt sett finns ett stort avstånd mellan producent och konsument. Även i de ovan nämnda tjänstebanscher, där produktionen förutsätter ett personligt möte mellan konsument och producent, är produktionen omgiven av en mycket finförgrenad struktur av materiella hjälpmedel, vars produktion ägt rum i helt andra sammanhang.

De vertikala kedjorna från produktion till konsumtion är i själva verket sällan några enkla "kedjor". Vanligen är det fråga om mycket komplicerade nätverk, som förutsätter medverkan av ett stort antal producentled, sammankopplade av mer eller mindre marknadsmässiga relationer.

Marknaderna för de olika produkterna inom nätverket kan i större eller mindre grad fungera som konkurrensmarknader. Produkternas karaktär har här sin givna betydelse. Men även själva strukturen i det aktuella nätverket - antalet, storleken och styrkan hos de aktuella producenterna, leverantörerna och kunderna, liksom den varierande styrkan i relationerna mellan dem - ger viktiga utgångspunkter för att förstå hur pass väl konkurrensen fungerar inom ett område.

Själva avgränsningen av det område inom nätverket vars konkurrensförhållanden skall studeras erbjuder sina problem. Vad skall betraktas som en produkt, en produktvariant resp en produktgrupp? Vilka produkter är

substitut till - dvs. konkurrerar med - varandra? Avgränsningen är avgörande för vilka bedömningar man gör om hur konkurrensen fungerar.

2.2.2 Organisationen av produktion och distribution

När en marknad väl är avgränsad kan man studera strukturen inom den aktuella delen av nätverket av producenter, leverantörer och kunder. Av stor betydelse för om relationerna mellan aktörerna präglas av konkurrens är bl.a. följande förhållanden:

Kundernas antal, storlek och förhandlingsstyrka. Förhandlingsstyrkan kan ökas genom samverkan av olika slag, som ibland kan gå så långt som till rena inköpskarteller. Starka kunder med hög kompetens och stora resurser som upphandlare kan förbättra effektiviteten i leverantörsledet. Hög koncentrationsgrad på köparsidan kan emellertid också medföra nackdelar ur konkurrenssynpunkt t.ex. genom att bara stora leverantörer anlitas eller genom att efterfrågan hålls tillbaka i syfte att pressa inköspriserna.

Producenternas och leverantörernas antal, storlek och förhandlingsstyrka. Ju färre producenter och leverantörer som är verksamma på området, desto större är deras möjligheter att styra eller reglera marknaden till sin egen fördel. Branschorganisationer, inom vilka producenter eller leverantörer i en viss bransch samarbetar med varandra, kan härvid spela en roll. En stor del av branschorganisationernas verksamhet handlar normalt om att tillvarata gemensamma intressen på sätt som ej syftar till att skada konkurrensen, utan snarare till att stärka de inblandade företagens kompetens och hushålla med gemensamma resurser för t.ex. samhällsinformation (t.ex. arbetsrätt, miljölagstiftning, etc.) och forskning och utveckling (FoU). Gränsdragningen mellan samhällsnyttiga och ur konkurrenssynpunkt skadliga gemensamma aktiviteter är dock inte alltid lätt att göra. Gemensamma mötesplatser för branschfolk kan alltid ge utrymme för tysta överenskommelser.

Vertikal integration innebär i sin mest utpräglade form att vissa företag eller koncerner inom sig inkorporerar flera led i kedjan producent/distributör/kund. Sådan integration, som kan uppnås genom företagsköp eller olika slag av samarbetsavtal, ökar normalt dessa företags resurser, makt och förhandlingsstyrka. Detta har två effekter: dels minskar konkurrensens räckvidd i den mån marknaderna i praktiken har avskaffats inom det vertikalt integrerade företags gränser; dels kommer ökningen i förhandlingsstyrkan i sig att vrida de återstående marknadsrelationerna till det vertikalt integrerade företags fördel. Det senare är delvis en automatisk effekt av de stordriftsfördelar som finns i inköp, distribution och marknadsföring. Dessutom kan den ökade förhandlingsstyrkan i sig också innehålla risker (eller lockelser, ur företagets synpunkt) för åtgärder som har konkurrensbegränsande verkningar.

Stark vertikal integration inom ett område eller delar därav behöver dock inte alltid vara till nackdel för de slutliga konsumenterna. Den vertikala integrationen innebär också fördelar vad gäller möjligheterna till teknisk utveckling och rationella systemlösningar som förbättrar produktiviteten och sänker kostnaderna. De sänkta kostnaderna kan föras vidare till konsumenterna i form av sänkta priser på slutprodukterna, eller i stället tas ut i form av höjda vinster, i överpriser på insatsvaror och andra produktionsfaktorer (inkl arbetskraft) och ökat internt "slack" i det stora företagets organisation. Utfallet bestäms inte minst av om det finns konkurrens i *horisontell* led på den aktuella marknaden, så att konsumenterna har möjligheter att välja mellan produkter som härrör från olika, vertikalt integrerade produktionskedjor. Saknas sådana möjligheter så blir nackdelarna med en långt driven vertikal integration mera framträdande.

Horisontell integration innebär i extremfallet samgående mellan producenter och leverantörer som befinner sig på samma nivå i den vertikala produktionskedjan. Produkterna är då ofta substitut eller komplement till varandra. Även horisontell integration kan innehålla möjligheter till produk-

tivitetsvinster via stordriftsfördelar, främst i distribution och marknadsföring. Men riskerna för från konsumentens synpunkt skadliga verkningar anses generellt vara större än vid vertikal integration.

Företagsförvärv som innebär att en viss ägargrupp ökar sitt inflytande över vissa delar av produktionsstrukturen syftar ofta till att åstadkomma vertikal eller horisontell integration. Ägarkoncentrationen i sig behöver visserligen inte ge konkurrensbegränsande effekter på företagets beteende, åtminstone inte omedelbart. Avgörande är snarare de förändringar i de inblandade företagets organisation, samarbetsmönster och arbetsrutiner som med tiden företas som en följd av samgåendet.

2.2.3 Konkurrenshinder och potentiell konkurrens

Konkurrensförhållandena påverkas inte bara av karaktären hos själva produkten och produktionsprocessen och av den aktuella organisationen av produktions- och distributionssystemet. Till detta måste fogas hänsyn till den förändringspotential som sammanhänger med förekomsten av konkurrenshinder och potentiell konkurrens från andra producenter och leverantörer än dem som för närvarande är verksamma på området. Sådan potentiell konkurrens kan utöva ett konkurrenstryck på producenter och leverantörer även på områden med en till synes starkt koncentrerad producentstruktur.

Hinder mot konkurrens kan vara av tre slag, nämligen

- offentliga regleringar
- konkurrensbegränsningar
- "naturliga" konkurrensbarriärer.

Offentliga regleringar har ofta ett klart konkurrensbegränsande syfte. Hit hör framför allt handelshinder i form av tekniska handelshinder, tullar och kvantitativa restriktioner. Tekniska handelshinder beror ofta på regler som tillkommit för att värna om något skyddsintresse. Protektionistiska motiv

kan dock inte alltid uteslutas heller i dessa fall. Regleringar vars viktigaste funktion är att avskärma en viss marknad från utländsk konkurrens finns även på andra områden, främst inom jordbrukspolitiken, samt i någon mån inom industri- och regionalpolitiken. Regleringar som syftar till att skydda försörjningsberedskapen får ofta en tydligt konkurrenshämmande verkan. Det vanliga syftet med offentliga regleringar i moderna industriländer är dock att skydda individer och hushåll från skador av olika slag. Som exempel kan nämnas regler om produktsäkerhet, arbetsmiljö och miljöskydd. Även sådana regler kan oavsiktligt begränsa konkurrensen.

Konkurrensbegränsningar består av åtgärder och förfaranden som initieras av företagen själva eller deras organisationer, och som försvårar nya konkurrenters inträde på en viss marknad. Här ingår företagets många strävanden att nå kontroll över delar av sin omvärld. Som exempel kan nämnas kontroll över strategiska produktionsfaktorer (t.ex. råvaror), vertikalt samarbete med återförsäljare och reparationsverkstäder, horisontellt prissamarbete och marknadsdelning m.m. När man talar om konkurrensbegränsningar i KLs mening är det denna typ av förfaranden som avses. I kap. 5 kommer vi att närmare redogöra för begreppets juridiska betydelse och de olika slag av konkurrensbegränsande förfaranden som finns.

Begreppet "*naturliga*" konkurrensbarriärer är av komplex natur. Bain har i boken "Barriers to New Competition" (1956) identifierat fyra faktorer som kan skydda etablerade företag och göra det möjligt för dem att ta ut övernormala vinster:

1. Stordriftsfördelar, som innebär att marknaden "har plats för" endast några få lönsamma företag. Stordriftsfördelar är gynnsamma för produktivets- och kostnadsutvecklingen men inrymmer också risker.
2. Absoluta kostnadsfördelar för de etablerade företagen, som dessa uppnått genom produktionserfarenhet, genom forskning och ut-

- vecklingsarbete (patent etc.) eller genom att skaffa exklusiv kontroll över vissa nödvändiga resurser.
3. Produktdifferentiering, som innebär att nya produkter av köparna inte betraktas som likvärdiga med de etablerade och välkända. Här spelar konsumenternas osäkerhet om kvaliteten och möjligheterna att bygga upp köparlojalitet med t.ex. reklam en viktig (men starkt omdebatterad) roll.
 4. Fördelar i fråga om kapitalanskaffning för etablerade företag, beroende på att deras potentiella konkurrenter är mindre kända och att långivning till dem betraktas som mer riskfylld.

Detta synsätt beträffande etableringsbarriärer har utsatts för kritik från flera håll. Under 1980-talet har diskussionen om nyetablering till stor del utspelats kring teorin för "contestable markets" (dvs. marknader som är "utmaningsbara" eller utsatta för potentiell konkurrens). Avgörande för konkurrensens styrka är enligt denna teori förekomsten av "sunk costs" - investeringar i produktionskapacitet, FoU eller marknadsföring som är irreversibla och saknar alternativ användning. Om sådana "sunk costs" helt saknas kan den potentiella konkurrensen medföra att monopolvinsterna elimineras oavsett antalet för tillfället aktiva företag. Graden av konkurrens på marknaden skulle i så fall underskattas i den konventionella teorin.

Irreversibla investeringar skapar tillgångar för företaget - en materiell och immateriell kapitalstock med viss livslängd. De utgör samtidigt ett hinder mot lönsam nyetablering och stärker därigenom de etablerade företagens kontroll över marknaden. "Sunk costs" beror av verksamhetens kapitalintensitet i vid bemärkelse, som förutom fysiskt kapital innefattar immateriella tillgångar i form av kunskaper, väl fungerande arbetsrutiner och relationer till kunder och andra samarbetspartnerns. Empirisk forskning visar att irreversibla investeringar och "sunk costs" förekommer på alla områden,

och att villkoren för perfekt utmaningsbara marknader sällan eller aldrig är uppfyllda.

2.3 Effekter av konkurrenshinder

2.3.1 Perfekt och imperfekt konkurrens

Referensfallet i den ekonomiska teorin - den idealsituation i vilken alla resonemang om konkurrens brukar ta sin början - är den perfekta eller "rena" konkurrensen. Man tänker sig här en ekonomi där det endast produceras standardiserade, homogena varor och där informationen är perfekt, några stordriftsfördelar inte förekommer och det inte heller finns några hinder för nya företag att etablera sig. Företagen är så många att ingen kan påverka produkternas pris; ingen har någon makt över marknaden. Företagen ökar då sin produktion intill dess att deras marginalkostnader är lika med marknadspriset.

Eftersom produkternas kvalitet är densamma oavsett vem som producerat dem har konsumenterna inget skäl att föredra någon viss producent. Konsumenterna är också så många att ingen av dem har möjlighet att påverka priset. Konsumenternas önskemål uttrycks enbart via deras köpbeslut.

Om man byter ut de många oberoende producenterna mot en enda producent får man i stället ett rent *monopol*. Ett monopol kan ha uppstått till följd av flera olika omständigheter, t.ex. en regleringspolitik, som ger ett företag ensamrätt till försäljning av en vara, eller omfattande stordriftsfördelar.

Monopolföretaget kontrollerar hela utbudet av en produkt som inte har något nära substitut. Någon potentiell konkurrens existerar inte, vilket betyder att företaget kan höja priset genom att begränsa utbudet. Företaget väljer då

den produktionsnivå som maximerar dess vinst, dvs. den vid vilken marginalkostnaden är lika med marginalintäkten. Denna produktionsnivå är lägre än i fallet med perfekt konkurrens, medan priset är högre.

Jämfört med en situation med perfekt konkurrens ger monolet två effekter: dels en inkomstöverföring från konsumenterna till monoleföretaget (eftersom konsumenterna tvingas betala ett högre pris än under perfekt konkurrens); dels ett välfärdsbortfall genom att vissa konsumenter köper mindre eller inte överhuvud taget får möjlighet att köpa produkten. Den senare effekten är en nettoförlust för samhällsekonomin, vilken av ekonomer brukar kallas allokering förlust eller "deadweight loss".

En mellanform mellan monopol och perfekt konkurrens är fallet med konkurrens mellan några få producenter som tillverkar standardiserade produkter (*oligopol*). Vid oligopol är företagen beroende av varandra och de kan genom ett samfällt agerande maximera sin gemensamma vinst. I så fall uppstår samma effekter som i monolefallet. Frånvaron av aktiv priskonkurrens på en oligopolmarknad behöver inte vara ett resultat av kartellsamarbete. Det inbördes beroendet mellan företagen och risken för motåtgärder från konkurrenterna ger starka incitament för prisledarskap och andra former av prispölsamhet.

Samtidigt har oligopolmarknaderna egenskaper som kan bidra till instabilitet. Ett företag som lyckas sänka sitt pris utan att övriga företag följer efter kan få högre vinster än genom att delta i samarbetet (eller i det likformiga agerandet). De flesta priskarteller på oligopolmarknader brukar bryta samman på ganska kort tid. Tydliga exempel på detta finns när det gäller de internationella råvarumarknaderna. Men det finns också många exempel på att samfällt agerande återuppstår. Företagen har starka skäl att söka sig tillbaka till en samordning som raserats t.ex. genom ett "priskrig".

Det finns idag ingen generell teori för oligopol; olika modeller passar för olika typer av oligopol. Analyserna visar att det finns ett obestämt område mellan monopol och ren konkurrens. Perioder med intensiv priskonkurrens växlar ofta med perioder då producenterna försöker reglera utbudet.

Om vi i vår modellvärld ersätter de standardiserade produkterna med produkter, som är differentierade så att de är goda men inte perfekta substitut för varandra, uppstår fallet *monopolistisk konkurrens*. Här antas konsumenterna ha en viss grad av märkestrohet, vilken kan förstärkas genom annonsering. Men om antalet säljare är stort, stordriftsfördelarna begränsade och etableringshindren låga är företagets makt över marknaden ändå begränsad.

I verkligheten finns starka tendenser till produktdifferentiering på de flesta marknader, och samtidigt mer eller mindre utpräglade stordriftsfördelar, odelbarheter och integrationsfördelar (fördelar av ett stort sortiment), tillsammans med etableringshinder av varierande svårighetsgrad. Marknaderna kommer då ofta att bestå av endast ett fåtal säljare. Då är man, även vid produktdifferentiering, tillbaka i oligopolfallet. Men nu kan även strategier vad gäller produktdifferentiering, annonsering etc utnyttjas i företagets kamp om köparnas gunst.

2.3.2 Skadliga effekter av konkurrensbegränsningar

De ovan beskrivna, enkla modellfallen visar att brist på konkurrens ger företagen makt att påverka konkurrensförhållanden och priser, vilket resulterar i *allokeringsförluster*. Dessa välfärdsförluster uppstår genom att konsumenter helt eller delvis "prissätts ut ur marknaden", dvs. de har inte möjlighet att köpa produkten eller de kan bara köpa en mindre kvantitet, därför att utbudet har begränsats och priset satts högre än företagets marginalkostnad.

Det uppkommer också en inkomstöverföring från kvarvarande konsumenter (som betalar ett för högt pris) till företagen. Denna *inkomstöverföringseffekt* kan visserligen inte betraktas som en nettoförlust för samhället, men den kan likafullt värderas negativt ur fördelningspolitisk synvinkel.

Detta är emellertid inte de enda effekterna. Möjligheten att erhålla monopolvinster lockar företagen att satsa resurser på aktiviteter som syftar till att stärka deras kontroll över marknaden, t.ex. reklam eller övertalningskampanjer riktade mot politiker. Till betydande del måste dessa resursinsatser, s.k. *lobbingkostnader*, betraktas som icke-produktiva från samhällets synpunkt, och de utgör då en samhällsekonomisk förlust.

Det har också i olika sammanhang hävdats att företag med en skyddad marknadsposition har svagare incitament till kostnadskontroll, eller i varje fall svårare att stå emot kostnadshöjningar, än de som utsätts för hård konkurrens. Beteckningar som "organizational slack" och X-ineffektivitet har använts för dessa kostnadshöjningar. Bl.a. Leibenstein har hävdats att sådana *ineffektivitetsförluster* är betydligt större än de förluster som följer av monopolistisk prisbildning. Frågorna om inverkan på företagens interna effektivitet är dock svårbedömda från välfärdsteoretisk synpunkt. Det sammanhänger bl.a. med förekomsten av andra mål för företag/företagsledning än vinstmaximering och med värderingen av arbetsmiljöfaktorer.

Även företagens innovationsbenägenhet påverkas av styrkeförhållandena på marknaden. Det kan hävdas att intensiv konkurrens ger företagen starka incitament att genom teknisk och organisatorisk förnyelse förbättra sin produktivitet i syfte att kunna överleva och förbättra sin lönsamhet. Minskad vilja och förmåga till innovationer till följd av ett lägre konkurrenstryck kan då betraktas som en förlust för samhällsekonomin, s.k. *dynamiska effektivitetsförluster*.

Konkurrensens roll för den dynamiska effektiviteten är omdiskuterad. Enligt det synsätt som introducerats av Schumpeter drivs företagen av aktiva entreprenörer som söker uppnå extraordinära vinster genom att skapa partiella monopol. (Företagens sökande efter "nischer" är ett sentida uttryck för denna tankegång.) Det är denna förhoppning som är den viktigaste drivkraften i näringslivet. Utan förväntningar om stora vinster uteblir dynamiken. Konkurrensens betydelse i detta sammanhang är dubbel: dels att möjliggöra dynamik genom att tillåta nya entreprenörer att komma in på marknaden med sina vinstförväntningar, dels att sätta gränser för de möjliga vinsterna och hindra uppkomsten av rena monopol som skulle omintetgöra dynamiken.

Det finns även ekonomer som menar att någon negativ inverkan av marknadskoncentration på innovationstakten inte existerar. I stället skulle monopolistiska förhållanden med bestående höga vinster kunna vara ett nödvändigt villkor för stora utvecklingsinsatser och innovationer. Det tillgängliga empiriska materialet ger knappast stöd för säkra slutsatser, men erfarenheterna pekar snarast mot att vissa mellanformer (oligopolmarknader) ger högre innovationsbenägenhet än såväl starkt monopoliserade som starkt konkurrenspräglade marknader. Utvärderingen från välfärdssynpunkt är problematisk också här. Forskning och utvecklingsarbete är resurskrävande och en hög innovationstakt med stora sådana investeringar är därför inte nödvändigtvis samhällsekonomiskt mest gynnsam.

En tredje argumentationslinje som närmast är släkt med Schumpeters är den som på senare tid lanserats av företagsekonomen Michael Porter. Där betraktas den inhemska konkurrensen mellan företagen som en av flera viktiga faktorer som möjliggör en långsiktig, dynamisk utveckling av näringslivet i ett land, en region eller en ort. Betoningen ligger här på en grupp av företag inom en bransch - inkl. dess underleverantörer och infrastrukturella stödfunktioner - snarare än på enskilda företag. Det gäller att

skapa och vidmakthålla förutsättningar för livskraftiga "utvecklingsblock" inom näringslivet, för att använda en term som införts långt tidigare.

Det synsätt på näringslivets långsiktiga förnyelse och konkurrenskraft som företräds av Porter framhåller betydelsen av att flera gynnsamma faktorer finns närvarande samtidigt. En del av dessa faktorer står att finna (eller kan skapas) inom företaget självt. Det gäller t.ex. företagets ledning, dess strategier och interna kompetensutveckling. Andra faktorer beror av efterfrågeförhållanden, tillgång till olika slag av produktionsresurser, samt infrastrukturen i den aktuella regionen. Åter andra har att göra med det lokala näringslivsklimatet, där vissa mönster av intensiv konkurrens i horisontell ledd och samarbete i vertikal ledd anses vara utvecklingsfrämjande för näringslivet på lång sikt.

De företag som vinner i det långa loppet anses vara de som levat i mycket dynamiska miljöer där företag i samma bransch konkurrerar intensivt med varandra, men där samtidigt medarbetarna har täta kontakter med sina kollegor i andra företag och utbyter erfarenheter och idéer. Närvaron av tryck och utmaningar i miljön, tillsammans med möjligheter, är avgörande för innovationsklimatet. Dynamiska industrimiljöer och konkurrens på den lokala nivån anses vara viktiga även för multinationella, globalt verksamma företag.

2.3.3 För och emot konkurrenspolitik

Argumenten ovan ger flera motiv för statlig konkurrenspolitik. En entydigt gynnsam inverkan på prisbildningen av sådan politik uppkommer endast om den omfattar huvuddelen av ekonomin. Det är inte klarlagt om en mer konkurrensutsatt prisbildning ökar eller minskar välfärden i det fall den uppnås i endast en eller några få sektorer, och andra sektorer inte präglas av konkurrens. En politik som återställer konkurrensen i en sektor kan tänkas komma att leda till att alltför stora resurser satsas i denna sektor så

att produktionen minskar i övriga sektorer. Enligt den s.k. näst-bästa-teorin vet vi att en situation i vilken man har perfekt konkurrens på en del men inte alla marknader inte nödvändigtvis är överlägsen en situation i vilken konkurrens råder på ännu färre marknader.

Denna invändning illustrerar värdet av att göra alla sektorer i ekonomin åtkomliga för konkurrenspolitik, bl.a. genom att avskaffa eller förändra vissa regleringar. Konkurrenspolitiken motiveras också av andra skäl, utöver den monopolistiska prissättningens effekter på efterfrågans och produktionens inriktning. Andra samhällsekonomiska kostnader av konkurrensbrister är kostnaden för de resurser företagen satsar för att stärka sin makt över marknaden, samt den ineffektivitet och den bristande förnyelseförmåga som kan uppstå inom företagen. Därtill kommer att konkurrensbegränsningar medför en inkomstöverföring som i sig kan betraktas som icke önskvärd.

En stötesten för den som förespråkar konkurrenspolitik inom alla områden har att göra med stordriftsfördelarna. Konkurrens förutsätter att det finns flera producenter som är aktiva på den aktuella marknaden. Existensen av stordriftsfördelar i produktionen kan emellertid göra det rent produktionsekonomiskt mera gynnsamt att produktionen koncentreras till ett mindre antal stora företag. En annan, minst lika viktig produktionsekonomisk aspekt brukar benämnas integrationsfördelar ("economies of scope"). Detta uttryck syftar på att det ofta är mera ekonomiskt - dvs. kostar mindre - att utveckla, tillverka och sälja flera olika produkter inom ett och samma företag än inom flera olika företag.

Delvis kan detta vara fråga om att man därmed hushållar bättre med de rena tillverkningskostnaderna, då produktionsresurserna utnyttjas mera effektivt om man tillverkar flera olika saker samtidigt. Men ofta handlar det också om att hushålla med FoU-resurser; satsningar på såväl produktutveckling som processutveckling kan ge resultat som kan utnyttjas för flera olika

produkter eller produktvarianter. Till detta kommer möjligheterna att hushålla med resurser för marknadsföring, distribution och försäljning, verksamheter där företaget ofta har betydande fördelar av att kunna erbjuda kunderna ett brett sortiment av näraliggande eller sammanhörande produkter.

Att någon form av stordriftsfördelar och/eller economies of scope föreligger är i verkligheten regel snarare än undantag. Frågan gäller snarast *hur långt* dessa ekonomiska fördelar sträcker sig, och *vid vilken punkt* nackdelarna med företagens ökade marknadsmakt överväger de produktionsekonomiska fördelarna. Finns det över huvud taget någon sådan punkt? Och hur kan den i så fall fastställas? Dessa frågor har inga givna svar. Svaren måste bl.a. sökas i de speciella förhållanden som råder på den enskilda marknaden under olika tidsperioder. Resultat av sådana studier har begränsad livslängd på grund av de snabba förändringarna i näringslivet.

Konsten att i praktiken bedriva konkurrenspolitik består i hög grad av att kunna bedöma dels fördelarna av fusioner eller samarbete mellan företag, dels risken för att konkurrensbegränsningar skall få negativa samhällsekonomiska konsekvenser. Empiriska studier anpassade efter de aktuella behoven behövs därför. Empirisk kunskap är emellertid inte nog, eftersom avvägningsproblemen delvis gäller framtida förhållanden (risker för konkurrensbegränsningarnas skadliga verkan i framtiden, sett i ett dynamiskt perspektiv). Andra, lika viktiga utgångspunkter måste därför bestå i principiella ställningstaganden, både till avvägningsproblemen som sådana (vart politiken skall syfta) och till politikens praktiska och administrativa sida, dvs. vilket bevisvärde skall generella kunskaper om negativa verkningar av konkurrensbegränsning tillmätas i det enskilda fallet.

2.4 Konsumentinflytande och konkurrenspolitik

2.4.1 Vårt perspektiv

All produktion syftar i sista hand till konsumtion. I denna mening kan man säga att konsumenten är ekonomins herre. Konsumenternas preferenser har, åtminstone på lång sikt, ett avgörande inflytande både över vad som produceras och hur distribution och marknadsföring sker.

Men sambanden mellan konsumenternas och producenternas makt är dubbelriktade. Företagen har med sina större resurser i många avseenden ett försteg framför de enskilda hushållen när det gäller att avgöra produkternas art, kvalitet, differentiering, distribution och - inte minst - prissättning. Den enskilde konsumenten, eller hushållet som är den vanliga konsumtionsenheten, har begränsad tid och geografisk räckvidd samt begränsade kunskaper och andra resurser. Konsumenterna är därför på kort sikt hänvisade till att välja inom det utbud företagen valt att tillhandahålla. Företagen kan också påverka hushållens efterfrågan med marknadsföring, som kan få stort genomslag på grund av hushållens begränsade möjligheter att själva skaffa sig och dra nytta av information.

För att den marknadsmässiga vägen till konsumentinflytande skall fungera krävs att det föreligger ett reellt val mellan flera alternativ (inkl alternativet att avstå från köp). Att det existerar en fungerande konkurrens på de enskilda delmarknaderna är därför en viktig förutsättning för att ekonomin skall kunna anpassas till konsumenternas önskemål.

Konkurrens mellan företagen på produktmarknaderna är därmed också ett nödvändigt villkor för det mer sammansatta fenomen som brukar kallas "samhällsekonomisk effektivitet". Med detta uttryck åsyftas en situation där *dels* varje vara och tjänst produceras effektivt (till lägsta möjliga kostnad),

och *dels* produktionens inriktning styrs av konsumenternas preferenser vid rådande inkomst- och förmögenhetsfördelning.

Konkurrensen inom näringslivet är nödvändig både för att styra resurserna i enlighet med konsumenternas preferenser, och för att skapa ett tryck på företagen att effektivisera produktionen så att kostnaderna - och därmed priserna - blir så låga som möjligt. Detta är till fördel för konsumenterna och förbättrar tillväxtbetingelserna i ekonomin.

Konkurrens mellan företag är det centrala i denna utrednings perspektiv. Själva ordet "konkurrens" har dock en vidsträckt betydelse och användning (det kommer från latinets "concurrere" som betyder sammanlöpa, sammandrabba, tävla). Konkurrens och tävlan mellan individer präglar stora delar av tillvaron i moderna industriländer. Den individuella konkurrensen är sannolikt inte enbart av godo. Ett samarbetsklimat kan antas ge spelrum för andra aspekter av individernas prestationer och välbefinnande än ett konkurrensklimat. Att åstadkomma samverkan mellan individer är också ett viktigt syfte för politiken på många områden.

Konkurrensen inom näringslivet handlar emellertid så gott som alltid om konkurrens mellan företag eller andra typer av producerande organisationer snarare än mellan individer. Det är en viktig skillnad, även om det finns samband; det är svårt att tänka sig den ena formen av konkurrens utan den andra. På vilket sätt sammanhänger individers mål och incitament med organisationers? Sådana frågor har socialpsykologisk och arbetsorganisatorisk karaktär, men de ligger utanför konkurrenskommitténs utredningsuppdrag, som i första hand är ekonomiskt och juridiskt orienterat.

2.4.2 Två vägar att hävda konsumentintresset

Det finns två vägar att hävda konsumentintresset, eller köparnas intressen för att uttrycka saken mera generellt. *Sorti* eller *protest* är benämningar på

dessa principiellt olika möjligheter. De ursprungliga engelska benämningarna *exit* och *voice* är dock mera kända.

Exit är den indirekta, marknadsmässiga vägen. Om denna väg står öppen beror av två frågor: Är det möjligt för köparen/konsumenten att *avstå från att köpa* den utbudna produkten, eller befinner sig köparen i någon form av tvångssituation? Och är det möjligt för köparen/konsumenten att *välja leverantör*? Svaren beror i vissa fall på var konsumentens bostadsort är belägen. Denna konsumentintressets "exit"-aspekt har direkt relevans för konkurrensfrågorna.

Den andra vägen (*voice*) är den direkta, offentliga. Är det möjligt för konsumenten att *göra sin stämma hörd* gentemot producenten, och har dessa möjligheter ökat eller minskat? Konsumentintressets "voice"-aspekt har direkt relevans för informationsfrågorna.

Konkurrenspolitik underlättar exit, medan konsumentpolitik och frivilliga konsumentsammanslutningar underlättar voice.

2.4.3 Att köpa eller inte köpa

Den marknadsmässiga vägen till konsumentinflytande är begränsad i de fall konsumenten uppfattar sina köp som mer eller mindre nödvändiga. Om konsumenten befinner sig i en slags tvångssituation redan i utgångsläget ökar de övriga frågorna om konsumentmakt - via tillgång till alternativa leverantörer eller möjlighet att göra sin stämma hörd - i betydelse.

I vilken mån det existerar något verkligt "tvång" för konsumenten kan naturligtvis diskuteras, och beror i varje fall av tidsperspektivet; på kort sikt är valmöjligheterna oftast mindre än på lång sikt. I traditionell ekonomisk analys används andra begrepp. Man talar där om mer eller mindre nödvändiga varor och betraktar det hela som en fråga om efterfrågans

inkomst- och priskänslighet. Ju mer nödvändig varan är för konsumenten, desto mindre känslig är efterfrågan för variationer i inkomster och priser.

Valmöjligheterna när det gäller själva köpet av en viss produkt bör skiljas från möjligheterna att välja leverantör. En konsument som befinner sig i en bestämd situation har ibland begränsade eller obefintliga möjligheter att avstå från köp. Detta förekommer i olika grad på många större och mindre områden, t.ex. dagligvaruhandel (alltså själva handelstjänsterna, inte de specifika varor som tillhandahålls), läkemedel eller glasögon. Den marknadsmässiga vägen till konsumentinflytande står dock fortfarande öppen, i de fall konsumenten har tillgång till flera leverantörer. Om det däremot endast finns en leverantör som är möjlig att nå för de aktuella konsumenterna är denna väg stängd. För att något konsumentinflytande ändå skall kunna göra sig gällande måste det finnas andra kanaler för konsumenterna att uttrycka sina önskemål, och därtill incitament för företagen att rätta sitt beteende därefter.

2.4.4 Informationsbehov vid olika typer av köpbeslut

Konsumentens/köparens möjlighet och benägenhet att agera medvetet och välinformerat - antingen detta sker via exit eller voice - beror inte bara på om köpet är nödvändigt eller ej utan också på andra aspekter av köpbeslutet. Man bör här skilja mellan dels olika typer av köpare, dels olika typer av köpbeslut.

Informationsbehoven skiljer sig åt med avseende på följande faktorer:

- Är köparen en ensam konsument, konsumenter i samverkan, ett mindre eller ett större företag? Ju större och mera resursstark köparen är, desto bättre möjligheter har han *både* att informera sig om villkoren på marknaden och välja leverantör *och* att förhandla sig till bättre villkor via t.ex. mängdrabatter.

- Är köpet stort eller litet? Kostnadskrävande inköp kräver större informationsinsatser.
- Förekommer köp ofta eller sällan? Om köp förekommer ofta så har köparen möjlighet att bilda sig en uppfattning om varan eller tjänsten via egen erfarenhetsuppbyggnad; i annat fall krävs särskilda insatser för att skaffa information.

2.4.5 Om konkurrenspolitikens roll

Konkurrenspolitiken skall, liksom all annan politik, i sista hand vara till för att befrämja välfärden för landets inbyggare, dvs. för individer och hushåll. Men alla hushåll är inte lika, och varje hushåll har flera intressen som inte behöver stå i samklang med varandra. Tydliga skillnader finns ofta mellan kortsiktiga och långsiktiga intressen, bl.a. på miljöområdet.

Olika politikområden är till för att tjäna olika intressen hos hushållen eller medborgarna. Ett politikområde behöver dock inte vara entydigt knutet till en enda aspekt av hushållens intressen. Detta gäller i hög grad för konkurrenspolitiken.

Hushållen har intressen både i sin egenskap av konsumenter och i sin egenskap av producenter. Dessutom har de behov av olika former av skydd mot såväl produktionens som konsumtionens oönskade verkningar. I alla dessa sammanhang har konkurrenspolitiken sin betydelse, och kan i en del fall komma i konflikt med intressen som skyddas genom annan politik.

Hushållens *konsumentintressen* har främst tre aspekter: att få tillgång till varor och tjänster som är geografiskt och tidsmässigt lättillgängliga, som håller god kvalitet och har låga priser. Konsumentintresset företräds givetvis i första hand av konsumenterna själva. Därtill finns mera resursstarka organ i form av de konkurrensvårdande myndigheterna, inkl. konsumentverket, samt konsumentorganisationer utanför myndighetssfären.

Bland hushållens *skyddsintressen* kan nämnas exempelvis produktsäkerhet, yttre miljö, arbetsmiljö och försörjningsberedskap. Skyddsintressena är kodifierade i regleringar, och är därmed formellt överordnade övriga aspekter av hushållens intressen.

Hushållens direkta *producentintressen* är i första hand individuella: att för egen del ha ett arbete med anställningstrygghet och tillräcklig inkomst. Till detta kommer deras *gemensamma intressen* av att företagen har goda utvecklingsbetingelser och landet som helhet god produktionsförmåga och ekonomi så att möjligheter finns för en utveckling av välfärden. Politik som främjar den ekonomiska tillväxten är således ett medel att uppfylla hushållens krav och önskemål på många olika områden.

De etablerade producentintressena har vanligen mycket starka företrädare, både genom företagen och genom näringslivets, producentkooperationens och fackföreningsrörelsens organisationer. Dessa har ibland kunnat få sina krav tillgodosedda genom särregleringar. Däremot är de potentiella producentintressena - de ännu ej etablerade företagen och deras intressenter - av naturliga skäl dåligt företrädade. Vidare är det i dessa sammanhang inte enbart de anställdas producentintressen det gäller, utan i minst lika hög grad företagens och deras ägares. Näringslivets mångfacetterade organisation och maktförhållanden komplicerar bilden. I stället för att tala om hushållens producentintressen kan det därför vara bättre att tala om företagens intressen eller - som en kompromiss - om landets sysselsättnings- och industripolitiska intressen.

Viktigt ur konkurrenspolitikens synvinkel är att det finns två radikalt olika sätt att hävda dessa intressen. Man kan antingen genom olika slag av regleringar, handelshinder och offentlig upphandling ge svenska företag en skyddad ställning. Eller man kan göra motsatsen: i syfte att stärka konkurrenskraften utsätta företagen för hårda krav. Den senare linjen är

mycket väl förenlig med konkurrenspolitikens allmänna mål; den förra är det inte.

2.4.6 Kooperativa företag

Konkurrenspolitiken är, som framgått, i första hand ägnad att främja hushållens konsumentintressen. Dessa kan ibland stå i motsättning till andra intressen. Exempel på sådana intressen är de kooperativa företagens speciella karaktär. Dessa företag kan i vissa avseenden komma att stå i formell konflikt med konkurrenslagstiftningen till följd av sina arbetsformer. Samtidigt är emellertid de kooperativa företagen betydelsefulla ur konkurrenssynpunkt. De upprätthåller en pluralism på marknaden och syftar till bl.a. sänkta transaktionskostnader och därmed konsumentnytta. Men utgångspunkten för Kooperationen är samarbete internt mellan ekonomiska föreningar och konkurrens utåt genom en federation. Föreningarna är suveräna juridiska personer men hålls samman genom t.ex. centralt fastställda stadgar, gemensamma varumärken och ett enhetligt marknadsupp-trädande. De agerar således i allmänhet inte som konkurrerande näringsidkare utan som samverkande parter under gemensam firma. Samarbetet är således Kooperationens metod för att söka vara effektiv. Särskilda avvägningar och hänsyn måste därför tas till Kooperationens speciella natur och särart i praktisk politik och rättstillämpning. Detta har uppmärksammats inom bl.a. EG, där kooperativa företag är jämställda med andra privata företag enligt art 58 i Romfördraget.

Kooperationsbegreppet

Litteraturen uppvisar åtskilliga definitioner av begreppet Kooperation. Kooperationsutredningen definierade den i Kooperationen i samhället (SOU 1981:60) t.ex. som "en på samverkans- och självhjälpsidén organiserad och bedriven verksamhet". Trots skillnader i definitioner kan man urskilja tre nyckelelement, nämligen att Kooperation är

- 1) ekonomisk verksamhet som
- 2) bedrivs för människors/medlemmars gemensamma behov och som
- 3) ägs och styrs av dessa människor själva.

De individer som samverkar inom ramen för en kooperativ organisation kan ha olika roller - privatpersoner eller näringsidkare. Likaså kan kooperativet ha olika syften - anskaffning av varor och tjänster respektive avyttring av varor och tjänster. Kooperativ verksamhet kan däremot inte ha kapitalavkastning som målsättning. Kooperationens uppgift är att främja medlemmarnas ekonomiska intressen, t.ex. deras hushållning, arbetsvillkor, trygghet etc.

Man brukar räkna med fyra huvudklasser av kooperativa verksamheter: konsumentkooperativa, arbetskooperativa, inköpskooperativa samt leverantörskooperativa.

Kooperationen som vertikal integration

Den kooperativa företagsformen har utvecklats i syfte att ge små och svaga aktörer en starkare ställning på en marknad. Genom att samverka i organiserad form kan man uppnå en sådan position att andra aktörers marknadsmakt balanseras. Den kooperativa verksamheten har alltså sin grund i att vissa människor finner att marknadsmekanismen ger otillfredsställande resultat för dem. Kooperativ samverkan innebär att en vertikal integration genomförs. Syftet är att genomföra gemensamma transaktioner och/eller att sänka transaktionskostnaderna. De integrerade aktörerna väljer en sådan lösning därför att marknadslösningen skulle ge alltför höga kostnader för att genomföra transaktionerna. Syftet är att åstadkomma en bättre konkurrenssituation på marknaden med bättre balans mellan parterna. Effekten blir normalt en effektivisering av marknaden genom att den kooperativa verksamheten motverkar monopolbildningen och främjar mångfalden. På sikt kan marknadsmakten även för kooperativa företag

emellertid bli så stark att detta moment inte längre kvarstår. Avgörande för marknadens effektivitet blir då hur effektiv sidokonkurrensen är.

Producentkooperationen stärker också annars svaga aktörer, men utifrån ett producentintresse. Producentintresset i kooperativa företag skiljer sig dock från det i privata företag. För det första har producentkooperativen alltid enskilda personer som huvudmän. För det andra är dessa medlemmars engagemang i föreningen betingade av deras arbetsvillkor, inkomster och trygghet och inte av kapitalavkastning. För det tredje verkar producentkooperationen för att åstadkomma högre samordningsgrad på marknaden än vad marknaden själv förmår åstadkomma. Ur konsumentsynpunkt måste emellertid motsvarande krav ställas på producentkooperationen som på konsumentkooperationen, nämligen att frukterna av verksamheten, efter vederbörliga företagsekonomiska hänsyn, kommer konsumentledet till godo. Frågan sammanhänger emellertid också med de kooperativa aktörernas marknadsandelar. Ur konkurrenssynpunkt måste självfallet en utgångspunkt vara att ingen aktör eller grupp av aktörer tillåts inta en monopolställning. Kraven ur konkurrenssynpunkt måste därför ställas högre på kooperation med dominerande marknadställning än på kooperation i allmänhet.

Kooperativa federationer

Som framgått ovan är kooperationen en form av vertikalt integrerad organisation. I många situationer skulle de produktionstekniska eller marknadsekonomiska förutsättningarna förhindra att en enskild förening själv integrerar vidare framåt eller bakåt. För att tillgodogöra sig stordriftsfördelar genomför även de kooperativa föreningarna därför nödvändiga integrationer i gemenskap genom etablering av en federativ organisation. Denna integration är dock vanligen mindre långtgående än den som sker inom en koncern med ett antal föreningar som medlemmar.

På kommitténs uppdrag har juris doktor Filip Bladini genomfört en undersökning benämnd "Konkurrensrättsliga aspekter på federativa kooperationer - en lagteknisk analys i ljuset av EG-rätten" (se bilaga 5). I avsnitt 10.6.4 diskuterar kommittén de kooperativa federationerna och behovet av likvärdiga villkor för federationer och koncerner utifrån bl.a. Bladinis slutsatser.

2.4.7 Växelspel mellan politik och marknad

Begränsningar och hinder för konkurrens kan uppstå både som följd av producenternas egna strävanden att nå kontroll över marknaden och som följd av offentliga regleringar. De offentliga regleringarna har tillkommit i syfte att skydda vissa bestämda samhällsintressen, men i många fall har de samtidigt förstärkt de etablerade företagens ställning på den aktuella marknaden, försvårat nya producenters marknadstillträde och motverkat uppkomsten av nya företag. Växelspelet mellan marknader, intressegrupper och politik har också kommit att uppmärksammas allt mera inom samhällsforskningen.

Den ekonomiska teorin

Den ekonomiska teorin för "public choice" inriktas till stor del på att förklara hur regleringar eller stöd till olika sektorer eller intressegrupper uppkommer som resultat av ett samspel mellan intressenter på ett slags politisk marknad. Ekonomisk-politiska beslut ses då inte som uttryck för politiska värderingar, inte heller som försök att efter bästa förmåga korrigera (eller mildra effekterna av) olika "marknadsbrister". I stället antas politikernas och administratörernas egna intressen - att vinna röster eller stärka sin egen ställning - bli avgörande för deras handlande. Företags, organisationers och väljargrupperns möjligheter att få sina intressen tillgodosedda beror då på hur starkt deras agerande kan påverka motpartens situation.

Inriktas på

En annan viktig del av den ekonomiska teorin på området är analyser av hur företag satsar resurser för att påverka och anpassa sig till selektivt

utformade regelsystem (s.k. DUP-aktiviteter, "rent seeking" etc.). Kostnaderna för sådan "lobbing" har berörts i avsnitt 2.3.2 ovan. Ett betydelsefullt problem i sammanhanget är att starka, organiserade intressen i många fall byggs upp som följd av (eller i skydd av) regleringar; intressen som kan utgöra ett svårforcerat hinder om man vill avskaffa eller förändra regelsystemen.

Interaktionen mellan marknader och politik analyserades ingående av Hernes m.fl. inom ramen för den norska maktutredningen. Under 1980-talet har också i Sverige ett stort antal studier presenterats av förhandlingsekonomi i olika sektorer och av relationerna mellan företag, organisationer och offentliga organ. En omfattande genomgång från statsvetenskapliga, ekonomiska och sociologiska utgångspunkter återfinns i en serie rapporter från den svenska maktutredningen.

3. KONKURRENSFÖRHÅLLANDENA I SVERIGE

3.1 Översikt över olika typer av empiriska studier

Konkurrensanalyser kan genomföras på många olika sätt och ha olika syften. Förutom de ofta djupgående skillnader som följer av valet av analysområde (vanligen någon form av branschmässig avgränsning) kan själva inriktningen och ambitionsnivån vara olika.

Den enklaste och mest konkreta typen av utredningar är den som avser att *beskriva konkurrensförhållanden och konkurrenshinder* på ett område, oavsett vad dessa förhållanden kan tänkas få för effekter. Fördelen med en sådan ansats är framför allt dess relativa enkelhet och konkretion. Nackdelen är, förutom den begränsade ambitionsnivån, att detaljrikedomen lätt drivs längre än vad en specifik frågeställning kräver. SPKs stora kartläggning av 61 delbranscher, som sammanfattas i detta kapitel, kan ses som ett exempel på denna typ av beskrivande studie. Vi kallar dem i fortsättningen för **branschutredningar**.

En delvis annan inriktning representeras av *maktutredningen*, där studierna inriktas på att *kartlägga företagens "marknadsmakt"*, dvs. *deras möjligheter att påverka efterfrågan, priser m.m.* Skillnaden gentemot rent kartläggande studier är i praktiken inte så stor som det kan förefalla, eftersom marknads-

makten är svår att mäta och forskarna därför ofta hänvisas till indirekta mått som utgår från t.ex företagskoncentration eller företagssamverkan. Den analytiska ambitionsnivån - liksom svårighetsgraden och de möjliga felkällorna - är dock klart högre än i kartläggande studier.

En tredje ambitionsnivå, som i verkligheten är mycket svår att nå upp till, är att i empiriska studier *klarlägga effekterna - den skadliga verkan -* av de konkurrenshinder som finns på olika områden. Dessa analyser blir med nödvändighet abstrakta, och mätproblemen avsevärda. Bl.a. är det besvärligt att skilja ut effekterna av olika typer av konkurrenshinder från varandra. Även om man kan mäta effekterna av de samlade konkurrenshinder som finns på ett område, så är det svårt att skilja effekterna av regleringar från effekterna av företagskoncentration och samverkan mellan företag.

Denna tredje typ av analyser, som vi i fortsättningen kallar **samhällsekonomiska effektivitetsanalyser**, finns inte fullt genomförd i någon av de studier som redovisas i detta kapitel. Ansatser i denna riktning har dock gjorts i de ekonometriska studier av sambanden mellan den svenska industrins koncentrationsgrad och produktivitetsutveckling som genomförts på uppdrag av maktutredningen, konkurrenskommittén och produktivitsdelegationen. Även de analyser av företagsförvärv som gjorts inom ägarutredningen har begränsad räckvidd. Man har där ställt sig frågor om förvärvens eventuella skadlighet, men de svar som getts har utgått från ett ganska kortsiktigt och företagsnära perspektiv.

I det följande refereras nämnda studier. I kapitlet presenteras även studier om prissamarbete och företagsförvärv, dvs. frågor som har varit centrala för kommitténs arbete.

3.2 SPKs branschutredningar

3.2.1 Omfattning och uppläggning

Marknadskoncentration och konkurrensförhållanden inom ett stort antal branscher har kartlagts av statens pris- och konkurrensverk (SPK). Utredningen, som gjorts på uppdrag av konkurrenskommittén, avsåg viktigare varu- och tjänsteproducerande branscher, som till betydande del är inriktade på den svenska marknaden och som är av stor betydelse för konsumenterna, och/eller områden där konkurrensen antogs fungera mindre väl.

I SPKs utredning ingår 61 varu- och tjänsteområden, valda i samråd med kommittén. Dessa branscher svarar direkt eller indirekt för huvuddelen av den privata konsumtionen och för mer än en tredjedel av det totala förädlingsvärdet (BNP) i Sverige. De studerade branscherna har grupperats i åtta avdelningar, som inom sig har någon form av marknadsmässigt samband. Dessa avdelningar är följande:

- I Livsmedelssektorn
- II Byggsektorn
- III Offentliga tjänster
- IV Energi
- V Förpackningsindustrin
- VI Massa- och pappersindustrin
- VII Konsumentvaror
- VIII Privata tjänster

SPKs studier har karaktären av detaljerade branschutredningar med tyngdpunkten lagd vid en beskrivning av nuläget (september 1990) i varje bransch. Branschbeskrivningarna bygger till stor del på information som erhållits i samband med SPKs marknadsbevakning. I vissa fall har information insamlats via enkäter riktade till företag i branschen. För en

fullständig redovisning av undersökningen hänvisas till kommitténs betänkande Konkurrensen i Sverige (SOU 1991:28).

I detta kapitel sammanfattas SPKs omfattande utredningsmaterial för vart och ett av de studerade huvudområdena. De följande avsnitten (3.2.2-3.2.9) kan ses som ett antal selektiva referat av SPKs utredning. Beskrivningarna har koncentrerats till de särdrag och problem som präglar konkurrenssituationen inom varje område. Översiktligt kommenteras här såväl de "spelregler" som styr marknadsaktörerna på varje område, som försöken att påverka dessa spelregler med olika former av regleringar. Uppmärksamheten riktas mot tre grupper av faktorer:

- *grundförutsättningarna* i form av produktens, teknologins och marknadens karaktär;
- den aktuella *organisationen av produktions- och distributionssystemet*, dvs. marknadsstrukturen eller med ett annat uttryck systemet av producenter, leverantörer och kunder;
- *etableringshinder*, som begränsar förändringspotentialen i systemet.

Innebörden av dessa begrepp har presenterats i kapitel 2.

3.2.2 Livsmedelssektorn

Inom detta område har SPK undersökt sex olika typer av livsmedel, nämligen *mejeriprodukter, matfett, köttvaror, bröd- och spannmålsprodukter, bryggerivaror samt konserver och djupfrysta produkter*. Vidare har två insatsvaror för jordbruket undersökts, nämligen *handelsgödsel och jordbruksmaskiner*. *Dagligvaruhandel* ingår också som ett särskilt delområde.

Livsmedel

Livsmedel utgör som grupp nödvändiga varor i den meningen att konsumenterna saknar möjlighet att avstå från köp. (Alternativet - att vara självförsörjande med livsmedel - kan möjligen klaras till en mindre del av familjer som driver eget jordbruk, har egna djur eller jakträttigheter.) Substituerbarheten *mellan* olika typer av livsmedel är däremot i princip mycket stor. Tar man hänsyn till näringsvärdet är utbytbarheten givetvis mindre (mjölk och ost kan ersätta varandra, liksom kött, fisk och ägg, osv.). Bedömningen bör emellertid utgå från konsumenternas faktiska beteende snarare än det ur hälsosynpunkt rekommenderade näringsintaget. Den färska dryckesmjölken konkurrerar sålunda med alternativa drycker som öl, läsk, juice, saft, mineralvatten etc., snarare än med andra mejeriprodukter.

De stordriftsfördelar som finns i jordbruket kan förefalla betydande då man ser till den strukturomvandling som ägt rum inom denna näring. Det finns vissa stordriftsfördelar inom jordbruket och en betydande strukturomvandling har skett inom näringen. Det finns dock alltså kvar tillräckligt många enheter - främst familj jordbruk - för att möjliggöra en fungerande konkurrens. Stordriftsfördelarna inom livsmedelsindustrin har större betydelse för konkurrensen. Behovet av närhet till kunden är ej så uttalat. Modern kylteknik och goda transporter gör det möjligt med storskalig produktion även av färsvaror, t.ex. bröd och mejeriprodukter.

Företagskoncentrationen inom livsmedelsindustrin är på vissa områden mycket stark, främst genom lantbrukskooperationens starka ställning. Lantbrukskooperationen har monopolställning på mejeriområdet och är marknadsledande även inom köttvaru-, kvarn- och bageriområdena. Regionala producentkooperativa föreningar konkurrerar inte inbördes. Föreningarnas mottagningsplikt, leveransplikt och områdesindelning innebär också begränsningar av konkurrensen. Mottagnings- och leveransplikten kommer sannolikt att avskaffas i och med den kommande avregleringen.

Konkurrenskommittén har därtill föreslagit förbud mot marknadsdelning, men man kan inte med lagstiftning tvinga föreningarna att aktivt konkurrera med varandra.

Sammantaget svarar lantbrukskooperationen för nära 45 % av det totala saluvärdet inom livsmedelsindustrin. Andra ägargrupper med stort inflytande är Procordia och konsumentkooperationen.

Det finns enligt SPK också tydliga tendenser till ytterligare koncentration inom livsmedelsindustrin. Skälen är bl.a. att företagen vill förbättra sina konkurrensförutsättningar inför den kommande avregleringen och genomförandet av EGs inre marknad. En dominerande ställning på hemmamarknaden, som medger en hög vinstnivå, anses av vissa företag vara nödvändig för att skapa utrymme för kostsamma satsningar på utlandsmarknader.

Den potentiella konkurrensen vad gäller livsmedel är begränsad, främst till följd av jordbruksregleringen. Stora delar av den svenska marknaden är avskärmad från importkonkurrens genom ett gränsskydd i form av införselavgifter. Fri prisbildning och fri konkurrens har till stor del ersatts med administrativ styrning av priserna. Marknadsreglerande åtgärder som t.ex. exportbidrag och det interna utjämningsystemet på mejeriområdet medför att producenterna inte nås av marknadens signaler. Därmed kommer producenterna att sträva efter att finna avsättning för det som produceras, inte att producera det som efterfrågas.

Den interna marknadsregleringen skall enligt riksdagsbeslut avvecklas med start den 1 juli 1991. Gränsskyddet behålls emellertid i avvaktan på resultaten av de pågående GATT-överläggningarna.

Det finns även tekniska handelshinder som begränsar importkonkurrensen på livsmedelsområdet. Bl.a. finns speciella bestämmelser om ingredienser, innehållsdeklaration, returförpackningar m.m. Ett annat exempel är fiskpris-

regleringen, som medför att import av fisk till fiskberedningsindustrin endast får ske när det inte finns svensk råvara i tillräcklig omfattning.

Insatsvaror för jordbruket

Vad gäller *handelsgödsel* finns två olika substitutionsmöjligheter: dels stallgödsel (för de jordbrukare som har djur), dels förändrad odlingsteknik. Gödselmedelsindustrin är en processindustri (stora anläggningar med kontinuerlig drift) som i likhet med annan kemisk industri har betydande stordriftsfördelar. I Sverige finns sedan år 1981 endast en tillverkare av handelsgödsel (Hydro Supra). Under senare år har antalet leverantörer dock ökat till följd av import, bl.a. lågprisimport från statshandelsländerna i öst. Denna priskonkurrens har, tillsammans med överkapacitet i tillverkningen och vikande efterfrågan, lett till en generell sänkning av priserna på gödselmedel. Priserna i Sverige - som för ett par år sedan låg drygt 50 % högre än motsvarande priser i bl.a. Västtyskland - ligger numera i nivå med övriga Europa. Prisutvecklingen för handelsgödsel har stor betydelse för jordbrukets kostnader, och därmed indirekt för de svenska livsmedelspriserna.

Lantbrukskooperationen har stort inflytande över distributionen av gödselmedel. Leverantörerna möter en välorganiserad inköpsorganisation i form av de 17 regionalt verksamma lantmännenföreningarna, som också i stor utsträckning fungerar som egna importörer.

Några formella etableringshinder finns inte vad gäller produktion av gödselmedel. På grund av krympande efterfrågan och stora investeringsbehov är nyetablering av tillverkande företag dock inte trolig. Däremot är det möjligt att importen kan öka ytterligare.

Även vad gäller *jordbruksmaskiner* kan förändrad odlingsteknik ha betydelse för efterfrågan. Om prisnivån tillfälligt skulle stiga finns också, liksom för

andra investeringsvaror, ofta möjligheten att senarelägga köp av nya maskiner. I återförsäljarledet anses närhet till kunderna vara en stor konkurrensfördel. Kunderna utgörs, liksom för gödselmedel, av de nära 100 000 lantbruken i Sverige.

För jordbruksmaskiner råder för närvarande "köparens marknad", då det finns ett stort utbud av maskiner på en minskande marknad. Å andra sidan finns det i återförsäljarledet en stark koncentration genom att lantbrukskooperationen svarar för ca 40 % av den totala försäljningen av jordbruksmaskiner. Därtill kommer leverantörernas återförsäljaravtal, som oftast har en klausul om ensamrätt till försäljning av en viss produkt inom ett lokalt område. Vidare förekommer gemensamma prislister - dvs. av leverantörerna rekommenderade cirkapriser - samt vissa tekniska handelshinder.

Dagligvaruhandel

Eftersom konsumenternas geografiska räckvidd är begränsad finns ett utpräglat behov av närhet till kunderna. Den ökade butiksstorleken visar samtidigt att det finns stordriftsfördelar även inom detaljhandeln. Inom parthandeln - som dock inte behöver vara lokaliserad nära konsumenterna - är stordriftsfördelarna utpräglade.

Företagskoncentrationen inom dagligvaruhandeln är förhållandevis långt driven. I partiledet dominerar tre företag, ICA, KF och Dagab, med en samlad marknadsandel på ca 75 %. Samarbetet mellan var och en av dessa grossister och de till dem knutna butikerna eller butikskedjorna gör att man kan tala om tre "block" som har en motsvarande dominerande ställning i detaljistledet.

Starka horisontella och vertikala bindningar inskränker butikernas rörelsefrihet, bl.a. vad gäller valet av inköpskanaler. I praktiken är det inte möjligt att byta från en av de stora grossisterna till en annan. Dessa konkurrerar

därför inte direkt med varandra om leveranserna till butikerna. Många av butikerna omfattas därtill av hembudsregler m.m. som hindrar dem från att fritt lämna gruppen. Det blir därmed svårt för nya företag att komma in på marknaden.

Koncentrationen i handelsledet har enligt SPK medverkat till koncentrationen i livsmedelsindustrin. Kedjornas gemensamma säljprogram (med extrapriser och veckoannonsering som centrala inslag) anses ha gynnat större leverantörsföretag jämfört med mindre. Prissättningen i övrigt i dagligvarubutikerna baseras i stor utsträckning på de cirkapriser som rekommenderas av resp. kedja, något som lett till stor samstämmighet i de ordinarie priserna mellan butiker i samma kedja, lokalt eller regionalt. En övergång till mer individuell prissättning har dock ägt rum inom vissa områden.

Den begynnande internationaliseringen inom dagligvaruhandeln har hittills tagit formen av samarbetsavtal med utländska handelsföretag avseende gemensamma inköp. Detta kan innebära en ökad konkurrens för den inhemska livsmedelsindustrin, vilket är positivt ur de svenska konsumenternas synvinkel.

Den potentiella konkurrensen inom dagligvaruhandeln är begränsad. Importkonkurrens saknas av naturliga skäl. Behovet av direktkontakt med konsumenterna innebär också en stark begränsning av marknadens geografiska storlek. Stordriftsfördelarna gynnar på flera sätt de etablerade företagen. Hembudsregler o.d. hindrar många butiker från att lämna den grupp de tillhör. Möjligheterna att öppna nya butiker försvåras dessutom av att många kommuner - som har planeringsmonopol enligt PBL (plan- och bygglagen) - är restriktiva med tilldelning av mark för nyetableringar.

Sammanfattning

Jordbruksprisregleringen har skapat stora konkurrensproblem såväl vad gäller livsmedel som vad gäller insatsvaror för jordbruket. En avreglering väntas medföra förbättringar genom ett ökat kostnadsmotstånd. Framför allt medför en slopad kollektiv exportfinansiering att marknadens signaler når fram till de enskilda producentföreningarna, vilket kan komma att tvinga fram ökad konkurrens mellan dem. SPK anser dock att avregleringen samtidigt kan medföra ytterligare företagskoncentration. Det finns också kvarstående svårigheter eftersom det inte är möjligt att tvinga regionala producentkooperativ att aktivt konkurrera med varandra.

Inom dagligvaruhandeln är strukturen starkt koncentrerad genom tre vertikalt integrerade "block". Grossisterna konkurrerar ej med varandra och extrapriser gynnar större leverantörsföretag. Av flera skäl är det också svårt att etablera nya butiker. En ljuspunkt är de internationella inköpsavtalen som tenderar att öka konkurrensen - dock inte mellan handelsföretagen utan mellan livsmedelsproducenterna.

3.2.3 Byggsektorn

SPKs undersökning på detta område avser byggentreprenörer, byggkonsulter, byggmaterialhandel och byggmaterialindustri. Dessa utgör viktiga delar av det system som bygg- och bousektorn utgör. Byggprocessen omfattar förutom själva byggnationen bl.a. planering av bebyggelsen, finansiering, projektering samt förvaltning av bostäderna.

En byggnad kan ha varierande ändamål och byggandets grad av "nödvändighet" kan därför inte generellt bedömas. Bostaden är en nödvändig vara med en viktig social funktion. Det som skiljer byggandet från andra investeringar är framför allt objektens storlek, livslängd och kostnader, plus det faktum att de inte kan flyttas. Dessa grundläggande förhållanden förklarar i viss

mån såväl byggsektorns struktur som de politiska försöken att reglera området.

Vilka som skall betraktas som *kunder* i byggprocessen beror på vilken del av processen som studeras och vilken typ av byggande det gäller - bostäder, industribyggnader, lokaler etc. Vad gäller bostäder är det i sista hand de enskilda hushållen som är konsumenter. På grund av komplexiteten i byggprocessen är det dock sällan slutförbrukarna som är de som väljer byggkomponenter och byggmaterial. Inom andra delar av byggmarknaden kan kunderna ha ett större direkt inflytande via beställningar.

Följande delbranscher har ingått i SPKs studie av byggsektorn

Byggentreprenörer	Fönster
Byggkonsulter	Inredningssnickerier
Byggmaterialhandel	Golv
Cement	Färger och lacker
Armeringsstål	VVS-produkter
Mineralull	VVS- och VA-grossister
Byggskivor	VVS-installation
Planglas	El-grossister
Dörrar	El-installation

Byggentreprenörer och byggkonsulter

Byggverksamhet är beroende av att flertal aktörer som verkar på olika delmarknader. Själva byggandet ombesörjs av ett fåtal stora och ett stort antal små byggföretag (*byggentreprenörer*), som är verksamma på ett antal lokala och regionala marknader. Under 1980-talet har en struktururomvandling genomförts. Bl.a. har många fusioner skett av stora rikstäckande företag för både husbyggnad och anläggningsverksamhet. Antalet företag som kan klara mer avancerade husbyggnadsprojekt och anläggningsarbeten har minskat,

medan företag specialiserade på husbyggnad koncentrerat verksamheten geografiskt. Det finns få utländska entreprenörer verksamma i Sverige. Däremot är de svenska entreprenörerna, liksom större byggkonsultföretag, i viss utsträckning verksamma utomlands.

Byggkonsulter arbetar projektvis, vanligen på uppdrag av byggherren. Verksamheten är kunskapsintensiv och innefattar experttjänster inom ett flertal olika områden. Vid stora byggprojekt kan ett stort antal konsulter medverka. I den mån stordriftsfördelar förekommer är de av annan art än inom industrin. Detta avspeglas i företagsstrukturen. Det finns många små byggkonsultföretag med få eller inga anställda. Dessutom finns ett antal större byggkonsultföretag som spänner över ett brett verksamhetsfält.

Det relativt stora antalet byggkonsultföretag behöver dock inte betyda att konkurrensen mellan företagen fungerar väl. Byggkonsulterna arbetar på ett flertal delmarknader, både funktionellt och geografiskt. Ofta krävs lokal etablering för att aktivt konkurrera på de lokala byggnadsmarknaderna. Orsaken är bl.a. den i många fall starka lokala förankringen hos byggherrar och entreprenörer.

Till övervägande del är konsultföretagen fristående från byggindustrin. Vissa vertikala bindningar finns dock. Vidare har omfattande omstruktureringar och företagsköp ägt rum under 1980-talet.

Kostnaden för att etablera sig som byggkonsult är relativt låg. Konkurrensen från utlandet på den svenska marknaden är dock begränsad. Orsaken torde vara byggmarknadens lokala karaktär och den stora betydelsen av platskontor och etablerade kontakter med uppdragsgivare. Det omfattande regelverket som omger byggandet i Sverige har troligen också viss betydelse som etableringshinder för utländsk konkurrens bland byggkonsulterna.

Byggmaterialindustrin

Byggmaterialindustrin är i hög grad präglad av stordriftsfördelar, i synnerhet när det gäller homogena material som cement, armeringsstål, mineralull, byggskivor och planglas. Företagskoncentrationen är också i de flesta delbranscher mycket långt driven. För cement, armeringsstål och planglas finns endast en tillverkare i Sverige, för mineralull och gipsskivor två. Vad gäller t.ex. dörrar - en produktgrupp med flera olika delmarknader - har de fyra största företagen över 65 % av den totala försäljningen. För fönster är motsvarande andel 60 %.

Många byggmaterial har lågt pris per viktenhet (t.ex. cement, armeringsstål, gipsskivor). Transportkostnaderna har i dessa fall stor betydelse, vilket begränsar marknadens storlek och försvårar importkonkurrensen. Mer rationella transportmetoder har utvecklats under senare år, vilket kan förbättra konkurrenssituationen. Det finns emellertid även praktiska problem. Import direkt till byggarbetsplatser fordrar t.ex. en viss administration som endast de större byggbolagen har resurser för, och då endast vid större byggen. För vissa material finns dock en betydande import, t.ex. för planglas (där importandelen uppgår till ca 60 %) samt vissa träbaserade byggskivor och golvmaterial.

Priskonkurrensen är också begränsad inom många delbranscher. Företagen konkurrerar huvudsakligen med kvalitet och service. Detta gäller bl.a. för mineralull, där två företag täcker hela den svenska marknaden (importen är obetydlig, bl.a. på grund av immaterialrättsliga förhållanden). Service och leveranssäkerhet, liksom även sortimentets bredd och design, är också viktiga konkurrensmedel. Detta gäller bl.a. för tillverkare av dörrar, fönster m.fl. inredningsmaterial. För färger och lacker betonas betydelsen av varumärken och tillgång till distributionskanaler.

Försäljningen går i stor utsträckning via byggmaterialhandeln. Den huvudsakliga priskonkurrensen sker emellertid då materialtillverkarna skall lämna anbud på ett visst byggnadsprojekt. Här möter leverantörerna ofta professionella och kompetenta köpare.

Priskonkurrensen på byggmaterial begränsas på många områden av gemensamma prislister. En från konkurrenssynpunkt viktig effekt härav är att prislistan kan öka företagets *kännedom om konkurrenternas beteende vid prisförändringar*, vilket minskar företagets risk att förlora marknadsandelar vid prishöjningar. Prislistorna kan också få direkta *prisupptrivande effekter*, dels genom att leverantörsprishöjningar vidarebefordras snabbare än eljest, dels genom att övergripande påläggsjusteringar genomförs mer samordnat. Prislistorna kan också bidra till *prisstelhet*, varmed menas att leverantörerna endast med tröghet reagerar på förändrade kostnads- och marknadsvillkor.

Den potentiella konkurrensen begränsas av att produktionen i många fall kräver stora irreversibla investeringar, dvs. höga initialkostnader som inte fås tillbaka om driften läggs ned. Detta ger de befintliga företagen en konkurrensfördel och avskräcker nya företag från att etablera sig. Det finns dock delbranscher (t.ex. inredningssnickerier) för vilka etablering endast kräver små investeringar.

Även den vertikala integrationen mellan tillverkare och återförsäljare av byggmaterial påverkar konkurrensen. Återförsäljarnas märkestrohet och kedjebildning försvårar nya leverantörers inträde på marknaden, även i de fall vertikal integration formellt inte föreligger. På vissa områden - t.ex. VVS - uppfattas strukturen inom grossistledet som ett hinder för att introducera nya produkter.

De statliga byggnormerna har enligt SPK en konserverande inverkan. Normerna bidrar till att bevara etablerade företagsstrukturer och gör det

också svårare för importerade byggmaterial att göra sig gällande på marknaden.

Byggmaterialhandeln

Distributionskanalerna från tillverkare/agenter ut till de slutliga förbrukarna av byggnadsmaterial är omfattande. En produkt kan antingen distribueras direkt från fabrik ut till byggarbetsplatsen eller genom samtliga försäljningsled. Grossistledet består av regionala distriktsombud och lokala platsåterförsäljare. Som detaljister arbetar både rikstäckande byggvaruhandelskedjor och mindre, lokala byggvaruhandlare. Det finns även s.k. frivilliga byggvarukedjor där medlemmarna samverkar utan att ha någon gemensam ägare.

Närheten till kunden har stor betydelse, samtidigt som stordriftsfördelarna givetvis även här påverkar strukturen. Totalt finns det ca 1 000 företag inom egentlig byggvaruhandel. Stora lokala variationer finns i konkurrenssituationen. På större orter finns oftast flera försäljningsställen, medan en enda byggvaruhandlare eller kedja kan dominera på en mindre ort.

Aktörerna kan också indelas i kategorierna tillverkare, huvudåterförsäljare och underåterförsäljare. Grossister och större detaljister är som regel huvudåterförsäljare. Dessa har i de flesta fall byggt upp sin verksamhet kring tillverkarnas varor och eventuella märkesnamn. Tillverkarna har i gengäld gjort investeringar hos huvudåterförsäljarna i t.ex. uppbyggnad av varulager, utbildning av personal och utställningar i butikslokalen. Därmed har det vuxit fram starka bindningar mellan byggmaterialindustrin och dess återförsäljare. Eftersom bägge parter har ett intresse av att det etablerade samarbetet består kan detta försvåra marknadsstillträdet för utländska och nyetablerade byggmaterialföretag.

Koncentrationsutvecklingen har hittills varit måttlig. Under senare tid har det dock uppkommit fem aktiva grupperingar vilka förvärvat ett antal andra företag inom byggmaterialhandeln. För mindre företag inom byggmaterialindustrin (t.ex. mindre dörrtillverkare) kan koncentrationen bland återförsäljarna försvåra avsättningen. Antingen läggs den uppköpta byggvaruhandeln ned eller också byts leverantörer så att leverantörsstrukturen sammanfaller med den köpande enhetens.

Prissamarbete förekommer inom byggvaruhandeln genom den s.k. prisboken som omfattar nästan samtliga produktgrupper. Byggvaruhandelns sortiment består av ett mycket stort antal produkter. Prisboken ger en samlad information om leverantörernas prissättning. Byggvaruhandeln följer dessa rekommenderade cirkapriser i stor utsträckning, men företagen beslutar själva om rabattgivningen och storleken på rabatterna. Rabattgivningen är mycket omfattande och ökar vid större volymer. Byggentreprenörer och typhusfabrikanter erhåller de största rabatterna. Rabatternas storlek kan också variera beroende på den lokala konkurrenssituationen.

Regleringar

Byggandet, och framför allt bostadsproduktionen, har länge varit föremål för en mycket stor mängd statliga regleringar och subventioner, med främst bostadspolitiska motiv. Priset på nybyggda småhus och bostadsrätter regleras av det statliga lånesystemet. På hyresmarknaden är prisnivån bestämd genom mer eller mindre centraliserade förhandlingar, vilka ytterst regleras genom bruksvärdesystemet. Till nyproducerade bostäder utgår därtill omfattande subventioner. Sammantaget innebär detta att kostnadsökningar i byggprocessen ej i sin helhet förs vidare till de enskilda bostadskonsumenterna. Kostnadsmotståndet är därmed försvagat.

Till detta kommer ett omfattande regelkomplex som styr bostädernas utförande vid byggandet. Dessutom skall byggmaterial vara typgodkända för att utan särskild prövning kunna ingå i byggproduktionen.

Det bostadspolitiska huvudmålet innebär att alla, till en rimlig kostnad, skall ha tillgång till en bra bostad i en bra bostadsmiljö. Det främsta medlet att uppnå detta har hittills varit generella subventioner i syfte att stimulera en stigande bostadsstandard i hela beståndet. Dessa kommer emellertid nu att minska. Den nu aktuella skattereformen finansieras till stor del genom sänkta bostadssubventioner.

Sammanfattning

Byggsektorn präglas av starka naturliga etableringshinder. Stordriftsfördelar och höga transportkostnader för många byggmaterial begränsar konkurrensen, liksom den starka lokala förankringen hos byggtreprenörer och byggkonsulter. Importkonkurrensen vad gäller byggmaterial är - med vissa undantag - begränsad.

Företagsstrukturen är starkt koncentrerad inom de flesta byggmaterialbranscher. Koncentrationen har också ökat ytterligare under 1980-talet. Vertikal integration förekommer, bl.a. via bindningar till återförsäljare. Härtill kommer horisontell prissamverkan i form av gemensamma prislistor.

De offentliga regleringarna och subventionerna inom byggsektorn har också påverkat konkurrensförhållandena.

3.2.4 Offentliga tjänster

Grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer bestäms av riksdagen. Det sker dels genom kommunallagen, dels genom specialla-

gar. De senare ålägger kommunerna att svara för vissa verksamheter och reglerar kommunernas rätt att ta ut avgifter för dessa.

Kommunernas och landstingens verksamhet bedrivs till stor del på lokala eller regionala monopolmarknader, som saknar incitament till ett effektivt resursutnyttjande. Effektiviteten inom kommunal verksamhet är också svår att mäta eftersom målen inte endast är av ekonomisk natur. De kan t.ex. innefatta fördelningspolitiska mål och krav på rättssäkerhet. Verksamhetsformerna skiftar. Kommunala verk/förvaltningar betraktas som en del av kommunen och kan inte ta upp egna lån på kapitalmarknaden. Ett kommunalt aktiebolag är däremot en självständig juridisk person med avgränsad redovisning och kan därför ta upp egna lån. Vissa verksamheter kan också läggas ut på privata entreprenörer. Dessutom kan olika blandade och halvoffentliga driftformer förekomma.

I SPKs studie ingår sju kommunala verksamheter av affärsmässig art, nämligen *elddistribution, fjärrvärme, vatten- och avloppsverksamhet, sotning, avfallsverksamhet, hamnverksamhet och länsbolagens kollektivtrafik med buss*. Dessutom ingår två statliga verksamheter, nämligen *post- och teletjänster*.

Eldistribution

Distributörerna har monopol på elförsäljningen inom sina områden genom att de innehar koncession för en lång period, vanligen 40 år. Av de ca 300 eldistributörer som finns i landet är drygt hälften kommunala verk eller bolag; tillsammans svarar dessa för 65 % av elabonnemangen. De övriga distributörerna är privata aktiebolag, distributionsföreningar eller statliga bolag drivna av Vattenfall.

Under senare år har eldistributörerna allt mer utvecklats mot att bli energitjänstföretag. Det innebär att de vid sidan av eldistributionen skall

försöka förmå kunderna att hushålla med elen samt att över tiden jämna ut elkonsumtionen för att uppnå en effektivare energianvändning och energiproduktion. Detta sker dels genom information och rådgivning, dels genom tariffernas utformning. Energisparrådgivning etc. bedrivs även av privata företag.

Priset för el varierar betydligt mellan olika distributörer. Den årliga elkostnaden för en kund i elvärmd villa varierade mellan 3 500 och 7 300 kr. år 1987. Skillnaderna beror bl.a. på distributörens råkraftskostnader, principerna för kapitalkostnadsberäkning, ledningslängd per kund, samt hur effektivt resurserna utnyttjas. Kunderna saknar emellertid helt möjligheter att välja elleverantör. Den obefintliga "exit"-möjligheten har motiverat inrättandet av en "voice"-funktion i offentlig regi, nämligen prisregleringsnämnden för elektrisk ström. Där kan en elkund få pris och övriga leveransvillkor prövade. Nämndens beslut är dock inte allmängiltiga - endast den som klagar är berättigad till rättelse.

Fjärrvärme

Fjärrvärmens svarar idag för ca 20 % av energin för uppvärmning och varmvatten i bostäder och lokaler och 10 % av landets totala energianvändning. Produktionen sker i hetvattencentraler och i kraftvärmeverk (där man samtidigt producerar el). Fjärrvärmeverken kan utnyttja olika bränslen, och har stordriftsfördelar av flera olika slag, bl.a. när det gäller att rena rökgasutsläppen. Utbyggnaden har skett med statsmakternas stöd; både investeringsstöd och den energipolitiska lagstiftningen har gynnat fjärrvärme.

I Sverige finns nu ca 200 fjärrvärmeleverantörer, som i de flesta fall drivs kommunalt, som verk eller aktiebolag. Kommunerna har stort inflytande över marknaden, både genom sitt ägande och genom att de via den kommunala energiplaneringen i hög grad kan styra valet av uppvärmningssystem

på en ort. Konkurrensen från elvärme begränsas av att det normalt inte föreligger leveransplikt av el för uppvärmning inom områden med fjärrvärme.

Fjärrvärmekunderna är till stor del professionella förbrukare (de ingår ofta i en rikstäckande fastighetsägarorganisation e.d.). Det ger dem en stark förhandlingsposition, som dock försvagas av att de i praktiken ofta inte har något reellt alternativ till fjärrvärme som uppvärmningsform, samtidigt som de är bundna till endast en värmeleverantör. SPK framhåller en tänkbar möjlighet att få in flera värmeleverantörer inom ett område, nämligen att ägandet av kulvertsystemet separeras från ägandet av hetvattencentralerna. Olika värmeproducenter skulle då få möjlighet att, mot avgift, utnyttja kulvertsystemet.

Prissättningen på fjärrvärme påverkas inte enbart av värmeverkens kostnader. I ett verks uppbyggnadsskede är ofta kundernas alternativkostnad för annan uppvärmning styrande för priset. Totalt ca 7 % av fjärrvärmens levereras för närvarande enligt alternativtaxa, och resten enligt en mer eller mindre självkostnadsanpassad taxa.

Vatten- och avloppsverksamhet

Vatten- och avloppsverksamhet (va-verksamhet) är en ledningsbunden tjänst som kräver både produktionsanläggningar (vattenreningsverk och avloppsreningsverk) och ett förgrenat distributionsnät. Den vara/tjänst som levereras utgörs av leverans av renvatten, bortforsling och rening av spillvatten samt omhändertagande av dagvatten och dränvatten. År 1988 fanns 1 953 vattenreningsverk i landet. Dessutom fanns 2 074 avloppsverk, varav 1 126 med biologisk-kemisk rening.

Allmänna va-anläggningar finns i landets samtliga 284 kommuner och betjänar omkring 85 % av befolkningen. Andra former är s.k. egen va-an-

läggning som kan inrättas inom t.ex. fritidsområden, samt enskild va-anläggning som kan vara en brunn och/ eller avloppsanläggning som några få hushåll använder och sköter.

Inom sitt verksamhetsområde har de allmänna va-anläggningarna en monopolställning gentemot hushåll och mindre industrier. Fastighetsägarna kan dock - om de kan påvisa att vattenförsörjningen med större fördel kan tillgodoses på annat sätt - skaffa egna anläggningar.

De flesta allmänna va-anläggningarna drivs av eller inom kommunala förvaltningar, men nya verksamhetsformer har på senare år prövats i vissa kommuner (kommunala bolag i tre fall, privata entreprenader i två fall, vartill kommer några kommunalförbund och interkommunala bolag).

Att bilda bolag är ett sätt att få till stånd en avgränsad redovisning. Kommunala bolag och privata entreprenörer konkurrerar dock inte på samma villkor om anbud. Ett privat företag kan anpassa sitt pris till aktuella utbuds- och efterfrågeförhållanden, men ett kommunalt bolag måste ta hänsyn till självkostnadsprincipen. Därtill kommer att likställighetsprincipen på va-området strider mot anläggningsinnehavarens önskemål om att kunna differentiera taxor mellan olika användare.

På va-området tillämpas taxor som är indexreglerade med hjälp av konsumentprisindex, KPI. Storleken av avgifterna kan påverkas av den kostnadstäckningsgrad som kommunen väljer att tillämpa. Vidare har det betydelse om industrikunder får någon form av mängdrabatt. En rapport från SCB har visat att va-verksamheten år 1988 till drygt 75 % täcktes av avgifter. Variationen var stor mellan större och mindre kommuner. I mindre kommuner täcks endast 44 % av kostnaderna med avgifter, medan 94 % täcks i de största kommunerna. Kommuner med stabil socialistisk majoritet visade sig ha betydligt högre avgiftstäckning än kommuner med borgerlig resp växlande majoritet.

Sotning

Sotning syftar till att hindra uppkomst och spridning av brand. Behovet av sotning har dock minskat, då uppvärmningen med olja, ved, flis och stadsgas i det närmaste har halverats sedan slutet av 1970-talet. Men under denna tid har antalet personer sysselsatta med sotning endast minskat med 14 %. Effektiviteten i sotningsverksamheten kan enligt SPK ifrågasättas.

Någon konkurrens förekommer inte, trots att sotningen huvudsakligen bedrivs på entreprenad. Enligt räddningstjänstlagen skall sotningen utföras av skorstensfejarmästare eller av skorstensfejare som är anställd hos honom. Arbetet är delvis av myndighetskaraktär (kontroll av anläggningarna från brandskyddssynpunkt, med rätt att meddela förelägganden och eldningsförbud), delvis övrigt arbete (rengöring av ventilationssystem, kontroll av värme- och ventilationsanläggningar m.m.). I ca 25 kommuner är sotningen kommunaliserad, dvs. sotaren är kommunalanställd. I övriga ca 260 kommuner har kommunerna tecknat kontrakt som i princip ger skorstensfejarmästaren rätt att inneha uppdraget till sin pensionering. Dessa kontrakt (som närmast liknar livstidskontrakt) fastställer också att ersättningen för arbetet (sotningstaxan) skall följa en central överenskommelse mellan Kommunförbundet och Sveriges Skorstensfejares Riksförbund (SSR).

Sotningstaxan är enhetlig över hela landet och följs av alla de ca 260 kommuner som har entreprenadavtal, liksom av de flesta övriga kommuner. Lämpligheten av en sådan central taxa ifrågasätts av SPK. SPK har också kritiserat att taxan är baserad på föråldrade förutsättningar vad gäller kostnadsstrukturen. Den indexuppräknings som gjorts har ej tagit hänsyn till de förändringar i sotningsväsendet som ägt rum sedan början av 1970-talet. Sedan dess har antalet distrikt minskat, sotningsfristerna förlängts och formerna för bostadsuppvärmning ändrats.

Alternativa organisationsformer för sotningen har föreslagits av SPK. En möjlighet är att kommunerna - med lämpliga tidsintervall - får anta entreprenörer i fri anbudskonkurrens, och att avtalet med entreprenören får ligga till grund för avgifterna. En annan möjlighet vore att kommunernas skyldighet att svara för sotningen upphörde, och att ansvaret i stället lades på fastighetsägarna. Sotningsuppdraget kunde då kombineras med annan fastighetsservice, och även andra företag än skorstensfejarmästarna kunde konkurrera om uppdragen.

Avfallshantering

Avfallshanteringen omsätter i Sverige 7-8 miljarder kr. (exkl. branschspecifikt industriavfall). Hushållsavfall och industriavfall beräknas omsätta ca 3 miljarder kr. vardera och miljöfarligt avfall återstående 1,5-2 miljarder kr.

Avfallshantering utgörs av två tjänster: insamling och behandling av avfallet, via någon av metoderna deponering, förbränning, återvinning, kompostering, separering/kompostering. Hushållsavfallet omhändertas i dag huvudsakligen genom förbränning (55 %) och deponering (35 %), medan återstoden (10 %) komposteras. Området regleras av en rad lagar och förordningar. Ändringar i de lagar som gäller avfallsfrågorna har nyligen trätt i kraft. Ändringarna innebär bl.a. att källsorteringen skall öka, såväl av hushållsavfall som annat avfall. Målet är att förbränning och deponering av sorterat avfall skall upphöra före den 1 januari 1994.

Kommunala monopol gäller för insamling och behandling av hushållsavfall, insamling av miljöfarligt avfall samt (till en del) insamling av industriavfall. En del av insamlingen och all behandling av industriavfall ombesörjs av privata företag i konkurrens. För behandling av miljöfarligt avfall gäller ett statligt monopol.

Entreprenadupphandling förekommer inom vissa kommuner, men därvid anlitas ofta samma entreprenörer under en lång följd av år. Det normala tycks vara att kommunerna vid kontraktstidens utgång gör en förhandlingsupphandling med den befintliga entreprenören, som får förnyat flerårskontrakt. SPK ställer sig kritisk både till begränsningen till befintliga entreprenörer (anbudsinfordran bör tillkännages offentligt, t.ex. genom annonsering), och till förhandlingsupphandlingen som form. Enligt SPK bör sluten upphandling vara möjlig när det gäller entreprenad av hushållsavfall. Det ställer dock större krav på kommunerna att på ett precist sätt utforma anbudsunderlag och kontrakt.

Hamnverksamhet

Hamnverksamhet omfattar huvudsakligen hamnförvaltning och godshantering i de 51 allmänna hamnar som finns i Sverige. En allmän hamn är skyldig att hålla hamnen öppen för all sjöfart. Enskilda hamnar av ekonomisk betydelse utgörs främst av rena industrihamnar. Därutöver finns fritidshamnar, fiskehamnar, örlogshamnar m.m.

Den största varugruppen i de svenska hamnarna utgörs av oljeprodukter som stod för ca 28 % av godsvolymererna 1989. Andra stora varugrupper är trävaror och övriga skogsindustriprodukter, järnmalm och järnskrot, stenkolk och koks samt obearbetade mineraliska ämnen. Antalet passagerare i färjetrafiken uppgick till ca 42 milj. 1989.

Mellan olika hamnar råder ofta hård konkurrens. Prissättningen är fri sedan 1981, men hamnarna följer till stor del prishöjningarna i konkurrerande hamnar. Konkurrensen mellan hamnarna påverkas av om hamnen har tillgång till lokal tullmyndighet, bl.a. därför att passagerartrafik till utlandet förutsätter tullkontroll.

Hamnarna ingår i ett större system där sjöfartens totala konkurrenskraft gentemot övriga transporter är avgörande. Godsflödet är ofta ojämnt. Visst samarbete mellan hamnarna förekommer, t.ex. ett begränsat utbyte av arbetskraft för att minska håltiderna. Staten skall enligt nuvarande trafikpolitiska inriktning ej ingripa i någon planering eller samordning mellan hamnarna. Det till sjöfartsverket knutna hamnrådet skall emellertid fungera som kontaktorgan mellan verket, hamnarna och olika intressenter.

Hamnarna har i många fall ådragit sig stora ekonomiska förluster. Kommunerna har till stor del tagit på sig förlusterna, främst med motivet att hamnarna har en positiv effekt på kommunens näringsliv. Flertalet hamnar drivs av kommunerna i förvaltningsform, med ett separat stuveribolag. Integration mellan stuveri och övrig hamnverksamhet har dock blivit vanligare. Integrationen ger hamnen bättre ekonomi, bl.a. genom kortare beslutsvägar och lägre administrationskostnader. Antalet integrerade hamnar ökar successivt och beräknas för närvarande svara för ca 60 % av godsvolymererna i de allmänna hamnarna.

Komplicerade fackliga förhållanden på främst arbetstagersidan har präglat hamnarna sedan lång tid. Detta har även betydelse ur konkurrenssynpunkt. Konkurrensbegränsningar som enligt NO är att anse som skadliga ur allmän synpunkt har uppkommit genom att det i Sverige endast finns ett stuveriföretag i varje hamn. Denna ordning upprätthålls främst genom Svenska transportarbetareförbundets och Svenska hamnarbetareförbundets inställning och agerande. Eftersom KL endast omfattar näringsidkare, och de nämnda fackliga parterna ej betraktas som näringsidkare i det aktuella fallet, är det inte möjligt att med stöd av KL få till stånd en konkurrerande verksamhet lokalt på stuveriområdet. Bildandet av integrerade hamnbolag, som enligt SPK kan utgöra ett steg på vägen mot en effektivare hamnverksamhet, bygger dock på att det endast finns ett stuveriföretag i varje hamn.

Länsbolagens kollektivtrafik med buss

Den länsvisa kollektivtrafiken skall enligt en lag från 1978 administreras av en huvudman inom varje län. Huvudmannaskapet omfattar all linjetrafik inom länet, inkl. lokaltrafiken i tätorterna. Trafiken bedrivs dels i egen regi av länsbolagen (aktiebolag som ägs av landsting och/eller kommuner), dels av entreprenörer (statliga, kommunala eller privata) enligt avtal med huvudmannen.

Dessa avtal innebär i allmänhet att trafikintäkterna tillfaller länsbolaget, som ersätter bussbolaget (entreprenören) för utförda prestationer (vanligen ett visst belopp per vagnkilometer). Av kostnaderna är lönekostnaderna för chaufförer den andelsmässigt största; den utgör 50-60 % av de totala kostnaderna.

Taxorna i lokal och regional kollektivtrafik har ökat kraftigt. Sammantaget har biljettpriserna under 1980-talet ökat med 135 %, vilket är betydligt mer än ökningen enligt KPI (109 %). Ändå är subventionerna mycket stora; av skattemedel tillfördes ca 6 miljarder kr. 1988. Endast 40 % av kostnaderna för trafiken täcks av biljettintäkter.

Huvuddelen av trafiken utförs med länsbolagens egna fordon. Genom lagändringar under senare delen av 1980-talet har länsbolagen fått möjlighet att upphandla linjetrafik i konkurrens mellan olika entreprenörer. Detta har minskat trafik kostnaderna betydligt (med 115 milj. kr. per år) för de länsbolag som utnyttjat möjligheten. Ett exempel är länsbolaget i Kopparbergs län, där man sänkte biljettpriserna med i genomsnitt 30 % som resultat av upphandlingen. För länsbolagstrafiken totalt sett beräknas en besparing på 0,5 miljarder kr. per år kunna uppnås genom upphandling via anbudstävlan mellan flera entreprenörer. Den konkurrensupphandlade trafiken utgör hittills (år 1989/90) mindre än 20 % av den totala trafikproduktionen enligt en enkät utförd av SPK.

Länsbolagen bedriver även viss beställningstrafik med buss och färdtjänstverksamhet med specialfordon, ofta i konkurrens med andra företag. Denna verksamhet är dock inte organisatoriskt och redovisningsmässigt avskild från kollektivtrafiken. Vid en anbudstävlan kan därför länsbolagens trafik komma att gynnas genom att samtliga kostnader inte tas med vid länsbolagens anbudsgivning. En dold skattesubvention kan snedvrída konkurrensen. Den konkurrensutsatta länsbolagstrafiken bör därför enligt SPK särskiljas från övrig trafik.

Av liknande skäl finns en risk för att det inte råder konkurrensneutrala förutsättningar vid länsbolagens upphandling av tågtrafik på länsjärnvägar. Det beror på att SJ erhåller statsbidrag för att täcka s.k. samkostnader, vilket kan påverka SJs anbudsgivning.

Posttjänster

Postverket har av staten fått till uppgift att - över hela landet och till en enhetlig och fastställd taxa - befordra brev och paket samt förmedla betalningar. Posten skall också på begäran offerera utbärning av tidningar. Sammanlagt var ca 52 000 personer anställda vid posten år 1989.

De posttjänster som behandlats i SPKs studie är distribution av brev och paket.

På senare år har postmängderna ökat kraftigt i världen. Brevkommunikationen har i västländerna ökat med 5 % per år under den senaste femårsperioden. Ny teknik och expansion av handeln mellan länderna leder till dels nya krav på snabb och effektiv kommunikation, dels en ökad konkurrens mellan olika kommunikationssystem.

Posten har länge haft en både formell och naturlig monopolställning på grund av stordriftsfördelar. Inget annat företag har tillgång till en in-

frastruktur motsvarande postens, vilken är en förutsättning för att tillhandahålla rikstäckande posttjänster. Det är dock endast befordran av normalbrev och medlemstidskrifter som fortfarande är skyddad av ett formellt monopol.

Konkurrenter kan gå in i lönsamma delar av postmarknaden. Vissa bilbudsföretag, inkl. postens eget, har t.ex. utnyttjat det faktum att det är billigare att distribuera brev i storstadsregioner jämfört med t.ex. glesbygd. Konkurrenterna har också ökat genom förekomsten av telefax (som av posten beräknas ha 10 % av den totala marknaden för brevkommunikation), dataöverföring, bilbud och kurirpost. På vissa delmarknader som gruppreklam, företagspaket och ilpaket, har posten en marknadsandel på ca 40-60 %. För utrikes brev och paket, dagstidningsdistribution och bilbud har posten en marknadsandel på endast 10-30 %.

Posten beslutar själv alla taxor utom portot på normalbrev och tidningar, som fastställs av regeringen. Inrikesportot har reellt sett minskat med 18 % under de senaste tio åren (dvs. det har ökat betydligt mindre än KPI). Samtidigt har posten höjt övriga porton och avgifter, vilket betyder att prisindex för porto m.fl. posttjänster sammantaget har ökat med 136 % under perioden 1980-89, betydligt mer än den allmänna prisnivån mätt med KPI (102 %).

Teletjänster

Televerket förvaltar för statens räkning det allmänna telenätet men har inte något formellt monopol på att anlägga telenät och tillhandahålla nättjänster. Televerket har dock i praktiken haft en dominerande ställning på teleområdet sedan 1918, främst på grund av det skydd som stordriftsfördelarna innebär. De verksamheter där televerket har en marknadsandel på 80 % eller mer (främst hushålls- och företagstelefoner) svarar för över 90 % av televerkets totala omsättning. Antalet anställda vid televerket var ca 41 900 år 1989.

Telefonitjänster har genom stordriftsfördelar delvis karaktär av naturligt monopol. Försäljning av telefoner och annan teleutrustning såsom terminaler och företagsinterna nät är däremot konkurrensutsatta. För att hindra att intäkter från icke konkurrensutsatta områden används för att stödja den konkurrensutsatta verksamheten har staten föreskrivit att sådan verksamhet skall bedrivas i bolagsform samt ålagt televerket särredovisning av kostnader och intäkter på vissa områden.

Telefonitjänster svarar för över hälften av televerkets totala omsättning. Televerket dominerar även på marknaderna för kontorsväxlar, mobiltelefoni och katalogverksamhet. För specialnättjänster, kabelTV samt telefonapparater har televerket för närvarande 50-70 % av marknaden men dessa andelar förväntas minska.

Internationella jämförelser visar att Sverige är ett av telefonins lågprisländer. Teletaxornas struktur innebär emellertid snedvridningar genom att den långväga trafiken subventionerar den kortväga, och abonnenter i större tätorter subventionerar dem i glesbygd. Enligt ett regeringsbeslut år 1986 skall teletaxornas utveckling inriktas på att öka kostnadsanpassningen. Det betyder höjda fasta avgifter och lokaltaxor, medan avgifterna för långväga trafik sänks. Idag är det dock långt kvar till fullständig kostnadsanpassning. De nuvarande priserna för hushållsabonnemang täcker 44 % av den verkliga kostnaden, medan priset på rikssamtal, inkl. utlandssamtal, är 80 % högre än kostnaden.

I framtiden kan man förvänta sig en utökad konkurrens på den hittills mest lönsamma teletrafiken, dvs. utlandstrafiken och de trafikintensiva delarna av inrikestrafiken. Intresset för att konkurrera om telekunderna ökar också genom en liberalisering av tredjepartstrafiken. Höga trösklar finns emellertid i form av investeringsbehov och kunskapsuppbyggnad, vilket försvårar konkurrenters etablering. Televerkets dominerande ställning kommer

sannolikt att bestå under överskådlig tid, även om konkurrensförhållandena ändras av den snabba tekniska utvecklingen.

Sammanfattning

Inom de offentliga tjänster som studerats finns stora konkurrenshinder som delvis beror på att verksamheterna är naturliga och/eller legala monopol. Enligt SPK är dock en rad åtgärder möjliga för att förbättra såväl effektivitet som konkurrens inom monopolerna.

Särskilt kan framhållas kravet på *avgränsad redovisning*, samt förslaget att öka konkurrensen inom monopolerna via *anbudsupphandling*. Härvid påpekas vikten av

- att man håller isär beställar- och producentrollen,
- att upphandlingen bör vara "sluten" (dvs. prövning och antagande av anbud bör ske utan föregående förhandling),
- att avtalsperioderna ej bör vara alltför långa,
- att ingångna avtal ej slentrianmässigt bör förlängas,
- att alla företag måste få kännedom om anbudsförfrågan.

Problem i sammanhanget är kommunernas bristande kompetens att utforma anbudshandlingar och kontrakt på lämpligt sätt samt att kommunerna i många fall saknar incitament att köpa varor/tjänster genom anbudstävlan när så är möjligt.

Flera problem finns när det gäller prissättningen av de kommunala tjänsterna, t.ex.

- användning av index för automatisk prisuppräkning
- självkostnadsprissättning som inte ger incitament för att förbättra effektiviteten och

- den kommunala "likställighetsprincipen" som medför svårigheter att differentiera taxor på det sätt som vore önskvärt ur affärsmässig synvinkel.

Posten och televerket har under 1980-talet fått ökat ansvar för sin prissättning, främst vad gäller de konkurrensutsatta delmarknaderna. Regeringen har behållit ansvaret på vissa områden av monopolistisk karaktär. De åtgärder som SPK föreslår för att förbättra effektiviteten innebär bl.a. att posten och televerket i fortsättningen själva skulle besluta om samtliga prisändringar. Riktlinjer för prissättningen av de tjänster för vilka konkurrensen inte fungerar tillfredsställande skulle dock fastställas av statsmakterna, med utgångspunkt i ett krav på självkostnadsprissättning kombinerat med ett produktivitetsmål.

Man bör enligt SPK även utreda om inte televerkets försäljning av teleutrustningar borde brytas ut ur verket och överföras till ett dotterbolag. Möjligheten att skilja televerkets funktion som leverantör av nätkapacitet från dess funktion som kommersiell nyttjare av nätet borde också undersökas.

3.2.5 Energi

Energianvändningen i Sverige uppgick år 1989 till drygt 370 terawattimmar (TWh). Därav användes 39 % inom industrin och nästan lika mycket (38 %) inom bostäder, service m.m., medan en knapp fjärdedel (23 %) användes för samfärdsel.

På grund av omvandlings- och distributionsförluster är användningen av energi alltid mindre än tillförseln. Tillförseln var 440 TWh år 1989. 45 % därav utgjordes av råolja och oljeprodukter, 33 % av vattenkraft och kärnenergi, knappt 7 % av kol och koks och drygt 1 % av naturgas. Därtill ut-

nyttjades inhemska bränslen, främst inom massa- och pappersindustrin, motsvarande ca 15 %.

Tillgång på energi tillhör nödvändigheterna i samhället, vilket är ett skäl till den starka politiska styrningen av området. Substitut för energi är energisparande, både som självständig aktivitet och som del i annan teknisk utveckling.

Energiskatten uppgår sedan den 1 juli 1989 till ca 3,2 öre/kWh. Fr.o.m. den 1 juli 1990 påförs dessutom mervärdesskatt på 20 % av konsumentpriset. Till det kommer andra skatter och miljöavgifter som enligt SPK belastar de olika energislagen i varierande utsträckning och därmed påverkar konkurrensvillkoren.

De flesta energiformer är i princip utbytbara mot varandra. Den faktiska konkurrensen mellan energislagen på varje delmarknad är dock alltid begränsad av en rad tekniska, ekonomiska och praktiska skäl. Vilka olika energislag som konkurrerar med varandra beror på vilket användningsområde det gäller.

De flesta viktigare delbranscher ingår i SPKs studie, nämligen *eldningsolja*, *drivmedel*, *naturgas* och *elkraft*. Undantagna är kol och koks samt biobränslen.

Drivmedel och eldningsolja

Omsättningen av oljeprodukter i Sverige (exkl. skatt) bestod år 1989 till 46 % av motorbensin och till knappt 20 % av dieselloja; återstående 35 % utgjordes av eldningsolja.

Åtta företag svarar för den helt dominerande delen av försäljningen av oljeprodukter i landet. Eftersom produkterna är mycket homogena mellan

företagen föreligger en tydlig oligopolsituation. Det innebär att det finns en risk för att företagen söker samordna sina priser för att uppnå högsta möjliga vinst, samt risk för prisstelhet. När priskonkurrens förekommer är det ofta på lokala marknader och under korta tidsperioder. Prissamverkan mellan företagen är dock svår att skilja från naturlig parallellitet i priserna. NO har vid flera tillfällen tagit upp frågan om prissamverkan på den svenska oljemarknaden men har inte någon gång kunnat styrka att en prissamverkan skulle ha ägt rum.

Samarbete mellan oljeleverantörerna förekommer genom avtal och gemensamt ägda distributionsföretag. 50 % av bensinstationerna ägs av oljebolagen, 30 % ägs av återförsäljare och 20 % ägs av andra. Återförsäljaren bestämmer själv utförsäljningspriset men är kontraktsmässigt bunden att köpa alla sina oljeprodukter från ett visst oljebolag, vilket begränsar konkurrensen.

Att bygga upp nya distributionskanaler för drivmedel kräver stora och dyrbara investeringar. Nyetablering sker därför vanligen genom uppköp av redan existerande distributionsanläggningar. Aktörer som väljer att bygga upp ett eget distributionsnät kan dessutom komma att möta hinder i form av kommunala tillstånd för etablering.

Etableringshinder finns också i form av myndigheternas krav på att oljebolagen skall hålla beredskapslager motsvarande 25 % av årsförsäljningen. Storförbrukare har också ålagts att hålla en lika stor andel av sin förbrukning i lager.

Naturgas

Naturgas är en i Sverige ny energikälla, som konkurrerar med bränslena olja, kol, biobränslen samt med elkraft. Användningen av naturgas är liten

men växande; år 1989 svarade naturgasen för 1 % av energiförsörjningen i landet.

All naturgas importeras, för närvarande enbart från Danmark. Swedegas är enda importören och vidareförsäljer gasen till regionala distributörer, främst kommuner. Merparten av naturgasen används av industrin, som kan antas fungera som rationella köpare.

På grund av det för distributionen av gasen nödvändiga ledningssystemet finns starka, naturliga konkurrenshinder på marknaden för naturgas. Konkurrens upprätthålls dock via de övriga energislagen, vilkas kostnader är styrande för prissättningen på naturgas. Kundernas alternativa energislag bestämmer maximipriset, efter justering för andra faktorer såsom t.ex. reglerbarhet och renhet. Naturgaspriserna bestäms således inte i första hand av naturgasens egna kostnader. De senare består främst av kapitalkostnader för rörledning samt skatter och miljöavgifter. Kapitalintensiteten hämmar konkurrensen inom naturgasområdet, eftersom endast ett mindre antal kapitalstarka aktörer är tänkbara som leverantörer. Det kommer att ta lång tid innan naturgasintroduktionen uppvisar positiv lönsamhet, kanske 10 - 20 år innan man når break-even. För ett renodlat kommersiellt investeringsprojekt är återbetalningstiderna endast några få år.

Prissättningen på naturgas baseras till större delen på individuella avtal med kunder. Endast småhus och några mindre kunder betalar enligt tariffer av modell eltaxor. Den s.k. småhustaxan uppgår fr.o.m. den 1 januari 1990 till 21 öre/kWh exkl. abonnemangsavgiften.

Inom EG bedrivs ett intensivt arbete med att förverkliga en inre energimarknad till 1993. EG-kommissionens policy är bl.a. att prisuppgifter i högre utsträckning skall spridas och göras tillgängliga för alla marknadsaktörer för att åstadkomma s.k. pristransparens. Vidare söker kommissionen göra det europeiska naturgasnätet tillgängligt för de företag som vill transportera och

köpa gas trots att de inte äger någon rörledning. Det skulle innebära en möjlighet för tredje part att utnyttja rörledningsnätet enligt den s.k. common carrier-principen.

Det är inte i första hand kommersiella bedömningar som hittills legat bakom utbyggnaden i Sverige av naturgasnätet. Politiska beslut, som även tar hänsyn till andra aspekter än företagsekonomisk lönsamhet, utgör huvudledning till att naturgas levereras i landet. Även i fortsättningen har kommunerna enligt SPK ett starkt, för att inte säga avgörande inflytande över hur naturgasmarknaden kommer att utformas.

Elkraft

Att ersätta el med andra energislag är på kort sikt möjligt endast vad gäller uppvärmning. Användningen av el för uppvärmning har ökat kraftigt under 1980-talet, och den svarade 1987 för 38 % av den totala elförbrukningen inom sektorn bostäder och service.

El produceras i Sverige huvudsakligen med vattenkraft och kärnkraft (50 % vardera). Produktionen domineras av ca 10 företag; totalt finns ett hundratal elproducenter. Flera av de elintensiva industriföretagen kan täcka sitt elbehov med egenproducerad kraft. Den största av kraftproducenterna är Vattenfall, ett statligt affärsverk med ett 50-tal dotterföretag. Vattenfall har ungefär hälften av den totala elproduktionen och fungerar som prisedare för el.

Leverans av el till slutliga förbrukare ombesörjs av producenter och återdistributörer. De senare är vanligen kommunala förvaltningar eller bolag.

Horisontell integration är vanlig genom att produktionsbolagen direkt och indirekt äger andelar i varandra. I förhållande till respektive företags ägarandel köps kraft från delägda företag till ett pris som ofta fastställs som

något slags självkostnadspris. Härmed garanteras delägarna kraftleveranser, samtidigt som deras möjligheter att välja varifrån och till vilka villkor kraften skall köpas begränsas.

Det s.k. storkraftnätet, som utnyttjas för transitering av ca 70 % av landets elproduktion, ägs och förvaltas huvudsakligen av Vattenfall. Det ger Vattenfall vissa fördelar jämfört med andra kraftföretag. Storkraftnätet möjliggör samkörning mellan landets alla kraftföretag. Målet med samkörningen är att utnyttja landets totala kraftsystem och förbindelserna med grannländerna på tekniskt och ekonomiskt bästa möjliga sätt, och samtidigt så långt möjligt bibehålla de enskilda företagens handlingsfrihet.

Vertikal integration förekommer bl.a. genom att elproducenter även bedriver detaljdistribution (ev. genom dotterbolag) och genom att elförbrukare äger andelar i kraftföretag. Leverans av el till slutliga förbrukare ombesörjs av producenter och återdistributörer. De senare är vanligen kommunala förvaltningar eller bolag.

Man bör skilja mellan den nationella marknaden för högspänd el (inkl. överföring), där det finns viss konkurrens mellan olika inhemska producenter, och de många lokala marknaderna för lågspänd el. Den högspända elen säljs främst till industrin och återdistributörer, medan den lågspända till största delen levereras till enskilda hushåll.

På elområdet finns en rad konkurrensbegränsningar som delvis sammanhänger med de naturliga konkurrenshinder som finns för ledningsbundna system. Politiska beslut avgör villkoren för konkurrens mellan el och andra energislag, liksom möjligheterna att etablera nya produktions- och distributionsanläggningar för el. Kommunerna har genom den nya plan- och bygglagen fått ökade möjligheter att styra energianvändningen inom ett område. Det innebär bl.a. att konkurrensen mellan el och fjärrvärme för uppvärmningsändamål begränsas.

Till detta kommer att distributionen av el är monopoliserad. Rätten att distribuera el inom ett område regleras enligt 1902 års lag innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar genom koncessionsgivning (som beviljas av statens energiverk) för viss tid, normalt 40 år. Koncessionsinnehavaren får därmed i praktiken monopol på eldistributionen inom sitt område. Koncessionsinnehavaren är skyldig att underkasta sig reglering av pris och övriga villkor för leverans av strömmen. Prövningsinstans är statens prisregleringsnämnd för elektrisk ström. SPK anser att alltför långa koncessionstider bör undvikas och att en förlängning av koncessionen inte får ske rutinmässigt. Andra potentiella distributörer bör ges möjlighet att konkurrera - dock inte på bekostnad av leveranssäkerhet och underhåll av distributionsanläggningarna.

Sammanfattning

På oljemarknaderna är råvarupriserna internationellt bestämda. Samtidigt råder oligopol med risk för prisstelhet och samordning av priserna. Det förekommer samarbete mellan oljeleverantörerna i form av gemensamt ägda distributionsföretag. Etableringshinder finns på grund av höga investeringskostnader och krav på beredskapslager samt krav på kommunala tillstånd för etablering.

Energiområdet som helhet påverkas i mycket hög grad av politiska beslut. Tydligast är detta för de ledningsbundna systemen, dvs. elkraft och naturgas. Motiven för regleringarna är delvis ekonomiska - att hantera de naturliga konkurrenshindren för ledningsbundna system - men det finns också starka "skyddsintressen" inblandade, speciellt beredskaps- och miljöhänsyn. En ytterligare komplikation är att producentintressena i Sverige starkt talat för en ökad produktion och användning av el.

3.2.6 Förpackningsindustrin

Årligen produceras omkring 35 miljarder förpackningar i Sverige, varav livsmedelsindustrin använder ca 15 miljarder. Den egentliga förpackningsindustrin omfattar ca 1 200 företag - några stora och många små företag - och sysselsätter ca 14 000 personer. Förpackningsindustrins samlade andel av BNP uppskattas till ca 1,5 %.

De olika förpackningsmaterialen har var för sig unika egenskaper men konkurrerar delvis med varandra. Wellpapp har 20 %, papper och kartong har 25 % och plast har 30 % av marknaden. Glasförpackningar exkl. returhanteringen svarar däremot endast för ca 4 % och träförpackningar för ca 6 % av den totala förpackningsförbrukningen. Metallförpackningar, som ej ingår i SPKs studie, har återstående 15 % av marknaden.

Det finns i huvudsak tre typer av förpackningar: artikelförpackningar, gruppförpackningar (som består av flera artikelförpackningar), samt transportförpackningar (som sammanhåller varan under transport från producent till mottagare). Förpackningens syfte är att identifiera varan, skydda den och omgivningen samt underlätta hantering och användning. Förpackningen är ofta en väsentlig del av marknadsföringen. Övergången till förpackade varor inom allt flera branscher ägde rum under 1950-, 1960- och 1970-talen. Den var sammanvävd med utvecklingen av distributionen (bl.a. övergången till självbetjäningsbutiker) och industrins rationalisering, liksom med befolkningens ökade levnadsstandard och ändrade konsumtionsvanor.

Inom förpackningsbranschen har SPK undersökt sex delbranscher, nämligen glasförpackningar, plastförpackningar, aluminiumburkar, träförpackningar, wellpapp och kartongförpackningar.

Glasförpackningar och aluminiumburkar

Glasförpackningar används framför allt till drycker, livsmedel, kemiska och farmaceutiska produkter. Tillverkningen är i Sverige helt koncentrerad till PLMs glasdivision. PLM är en av de fyra största tillverkarna av glasförpackningar i Europa. Import av glasförpackningar förekommer men är begränsad på grund av höga transportkostnader. PLMs svenska produktion är ca 4 ggr så stor som importen. Återvinningen av glas har vuxit och uppgår i dag till ca 50 %.

Liknande förhållanden gäller för aluminiumburkar, där PLM har en ännu mer dominerande position. PLM Beverage Can Division är Europas största och Sveriges enda tillverkare av aluminiumburkar för öl och läskedrycker. I Sverige har divisionen en marknadsandel på 98 % - importandelen är på grund av främst höga transportkostnader endast 2 %. Förbrukningen av aluminiumburkar för öl och läsk har under perioden 1982-89 ökat med ca 46 % (räknat i antal burkar), en ökning som bl.a. möjliggjorts av det internationellt sett unika retursystemet.

För att få tillverka aluminiumburkar i Sverige krävs tillstånd från koncessionsnämnden för miljöskydd, i övrigt finns inga formella hinder. Etableringströskeln är dock hög på grund av de stora investeringar som krävs. Etablering av nya fabriker i Sverige för tillverkning av dryckesburkar är knappast tänkbar, då PLMs produktionskapacitet mer än väl täcker den svenska efterfrågan.

För tillverkning av glasförpackningar finns inga formella hinder, men även här verkar de höga investeringskostnaderna återhållande på potentiella konkurrenter.

Plastförpackningar

Tillverkningen av plastförpackningar har ökat mycket snabbt de senaste åren - från ca en fjärdedel (1980) till en dryg tredjedel (1988) av den totala svenska förpackningsmarknaden. Plast har många fördelar jämfört med konkurrerande material för förpackningar: bl.a. kan plastförpackningar ge de förpackade varorna längre lagringstider tack vare goda s.k. barriäregenskaper ifråga om täthet mot fukt, lukt och gaser. Nya förpackningslösningar där plast ingår utvecklas fortlöpande. Plastförpackningar baseras på petroleumprodukter som råvara. Av världens totala oljeförbrukning beräknas 1-1,5 % gå till framställning av förpackningsmaterial.

Allt fler förpackningar ingår i system för returtagning eller återvinning. För plastförpackningar finns för närvarande inga sådana system färdiga. Många sorters plast med mycket olika egenskaper gör återvinning svår eller omöjlig. Provet pågår dock med återvinning av PET-flaskor. Det pågår även utvecklingsarbete med syftet att åstadkomma en returflaska av plast. Därtill kan nämnas det omfattande utvecklingsarbete som pågår världen över med syftet att få fram biologiskt nedbrytbar plast, som kan komposteras.

Köparna av plastförpackningar består av företag i snart sagt alla branscher. Under senare år har nya köpare tillkommit inom områden som tidigare inte alls förpackade sina produkter. Detta har skett inom delar av byggnadsmaterialindustrin eller inom branscher som transporterar varor i bulk eller papperssäck såsom gödningsämnen, kemikalier och fodermedel.

Antalet företag som tillverkar och importerar plastförpackningar är stort, trots de rätt omfattande företagsförvärv som ägt rum under senare delen av 1980-talet. En stor del av tillverkningen av plastförpackningar utgörs av beställningsarbeten. En tidigare undersökning från SPK (från 1980) visar att officiella prislistor inte är vanliga i branschen. Företagen framhöll då att priserna i stor utsträckning sattes efter vad marknaden tillåter och att priset

inte var det enda eller viktigaste konkurrensmedlet: kvalitet, sortiment och leveransförmåga var viktigare.

Sammantaget förefaller konkurrensen fungera tillfredsställande. Den potentiella konkurrensen från alternativa material, importmöjligheterna (importandelen är 26 %), den intensiva produktutvecklingen, den rådande överkapaciteten, den måttliga kostnaden för nyetablering, de många företagen, de professionella och ofta stora köparna samt det ringa samarbetet inom branschen - allt talar enligt SPK för att man har en effektiv konkurrens inom branschen som helhet. Dock finns stordriftsfördelar på vissa områden, och vissa bindningar genom ägarförhållanden. Många företagsförvärv har ägt rum under senare år.

Träförpackningar

Trä används idag främst till transportförpackningar (lastpallar m. m.) och har en långsiktigt sjunkande marknadsandel. Branschen har några få medelstora företag men består i övrigt av småföretag. Ofta finns nära band mellan träförpacknings- och sågverksföretag. Tillverkning av träförpackningar sker även på många andra håll än inom rena träförpackningsföretag, t.ex. vid sågverken, av skogsägande bönder eller vid stora verkstadsföretag som själva använder träförpackningar. Branschen är därmed utsatt för en betydande potentiell konkurrens, trots att importen är obetydlig (importandelen är ca 5 %).

Prissättningen på träförpackningar är kostnadsbaserad. Priserna sammanhänger därför nära med prisutvecklingen för sågade trävaror.

Wellpapp

Transportförpackningar består idag till 90-95 % av wellpapp, som på grund av sina goda skyddsegenskaper saknar konkurrenskraftiga substitut.

Wellpappen är därmed ett grundelement i många branschers distributionssystem. Kunderna utgörs av företag i de flesta industribranscher samt handels- och transportföretag. Återvinningsgraden är mycket hög (80-85 %).

Wellpapp är en homogen produkt i betydelsen att en kund kan erhålla i stort sett likvärdiga wellpappprodukter från samtliga tillverkare i landet. Ofta har dock köparen krav på emballagekonstruktion som förutsätter en särskilt framtagen förpackningsmaskin. Alla stora wellpappföretag kan idag leverera förpackningsmaskiner. Det kan innebära att kundföretaget indirekt knyts till leverantören.

Genom successiva företagsförvärv har wellpappindustrin blivit allt mera koncentrerad. Det finns idag fyra stora tillverkare med marknadsandelar på 20-30 % vardera. Vid mitten av 1980-talet tillkom ett femte företag - Dalwell AB - som idag har ca 4 % av den svenska marknaden. Importandelen är liten (ca 3 %) men växande. Företagen har internationaliserats genom köp av producerande anläggningar i andra länder, men huvuddelen av produktionen avsätts på respektive nationella marknad. Detta gäller även den svenska produktionen, av vilken endast 2 % exporteras. Inriktningen mot hemmamarknaden sammanhänger delvis med att wellpapp är skrymmande och kostsamt att transportera, delvis med att företagen behöver nära kontakter med sina kunder för att kunna tillgodose deras önskemål om mer omfattande distributionslösningar.

Det inbördes beroende som finns mellan de få företagen skapar en försiktig och undvikande attityd till priskonkurrens. I stället konkurrerar man med andra medel. Företagen bedriver mångsidig emballageverksamhet och har i allt högre grad inriktat sig på att tillverka totala distributionssystem åt kunderna. Samtliga wellpappföretag är knutna till stora koncerner och har nära relationer till pappersindustrin.

NO har vid ett flertal tillfällen intresserat sig för wellpappindustrin. Bl.a. visade NO att det i slutet av 1970-talet förekom ett slags tyst överenskommelse mellan företagen av innebörd att man inte skulle ta kunder från varandra när det gällde andra varor än standardprodukter. Vid ett tillfälle (1984) förbjöd NO vid vite de i Wellpappföreningen ingående företagen att samverka vad gällde marknadsföring, prissättning m.m.

Några formella etableringshinder föreligger ej. På handelsområdet råder idag tullfrihet för wellpapp inom ramen för Sveriges frihandelsavtal med EG. Investeringskostnaderna för nya anläggningar utgör visserligen ett slags naturligt etableringshinder (wellpappindustrin är en relativt kapitalintensiv processindustri), men det är ändå möjligt att starta tillverkning av wellpapp i liten skala. Tillkomsten av företaget Dalwell i mitten av 1980-talet visar också att det är möjligt för nytillträdande att komma in på wellpappmarknaden.

Kartongförpackningar

Förpackningar av papper och kartong används framför allt inom livsmedelsindustrin (80 %) samt inom den kemisk-tekniska industrin (20 %). Köparna i dessa branscher består i allmänhet av förhållandevis stora företag.

Kartongförpackningar kan i vissa fall ersättas med plast- och i vissa fall glasförpackningar, i den mån kartongens speciella egenskaper såsom seghet och tryckbarhet inte är avgörande. På längre sikt kommer sannolikt biologiskt nedbrytbar plast att bli en allvarlig konkurrent till såväl kartongförpackningar som traditionella plastförpackningar.

Marknaden för kartongförpackningar i Sverige kan indelas i två segment: en i fri konkurrens för samtliga europeiska förpackningstillverkare och en annan konkurrensbegränsad för i huvudsak svenska tillverkare. I det ena fallet är såväl förpackningsmaskinen som samtliga originalrättigheter till

förpackningen kundens egendom, vilket gör det lätt för kunden att byta förpackningsleverantör. I det andra fallet konstrueras kartoneringsmaskinen och förpackningen utan att materialspecifikation eller stansmatris utlämnas till kunden. Hela förpackningssystemet är då leverantörens egendom och kan enbart hyras av kunden.

Företag som behöver förpackningar för få och stora produkter med lång livscykel (t.ex. kaffe, tvättmedel, glödlampor) investerar i egna stora kartoneringsmaskiner och köper sedan förpackningsmaterialet i fri konkurrens på främst den skandinaviska marknaden.

Företagskoncentrationen vad gäller tillverkning av kartongförpackningar är hög. Tetra dominerar helt vad gäller förpackningar för flytande livsmedel, och Åkerlund & Rausing har nära hälften av marknaden för kartongförpackningar för fasta livsmedel. Importen, som 1987 svarade för 10 % av den svenska marknaden, ökar emellertid snabbt, bl.a. genom etableringar av utländska försäljningsbolag i Sverige.

De större företagen hyr i allmänhet ut sina förpackningsmaskiner till kunderna. I hyresavtalet stipuleras då att kunden skall köpa hela sitt behov av förpackningsmaterial från maskinuthyraren. Dessa materialklausuler (inköpsbindningar) hindrar andra leverantörer av förpackningsmaterial från att komma in på marknaden och begränsar därmed konkurrensen. Vanligtvis förlängs hyresavtalet fortlöpande i ettårsperioder med bibehållen fullständig inköpsbindning. Även i de fall då kunden köper förpackningsmaskinen kan inköpsbindande avtal förekomma.

Företagen konkurrerar såväl med priset som med kvaliteten på materialet och servicegraden. Prisnivån på det systembundna förpackningsmaterialet ligger i genomsnitt 20-25 % högre än i fallet med fritt förpackningsmaterial.

Kartongmarknaden påverkas av en rad offentliga regleringar, i synnerhet lagstiftningen rörande material i kontakt med livsmedel. Inom EG-kommisionen pågår kontinuerligt en harmonisering av förpackningsregler avseende olika materialområden.

Sammanfattning

Konkurrensproblemen är påtagliga när det gäller glasförpackningar och aluminiumburkar, där PLM är ensam tillverkare och där även den potentiella konkurrensen är svag. Inom en del av kartongindustrin finns konkurrensbegränsningar genom förekomsten av inköpsbindningar. Inom andra delar av förpackningsindustrin verkar problemen vara mindre. Wellpappindustrin domineras visserligen av några få stora företag som konkurrerar med andra medel än priset. Ändå har ett nytt företag lyckats etablera sig i Sverige under 1980-talet, vilket visar att etableringshindren inte var oöverstigliga. Inom såväl plast- som träförpackningsindustrin, som bägge domineras av mindre företag och där de naturliga etableringshindren är små, förefaller konkurrenssituationen vara tillfredsställande.

3.2.7 Massa- och pappersindustrin

Skogsindustrin är en av landets viktigaste basnäringar. Branschens nettoexport - dvs. dess export med avdrag för importerade insatsvaror - motsvarar nästan hälften av den svenska industrins totala nettoexport.

Stark tillväxt och snabb strukturomvandling har präglat skogsindustrin under 1980-talet. Den kapitalkrävande massa- och pappersindustrin domineras av ett fåtal mycket stora företag. Inom sågverksindustrin, där stordriftsfördelarna inte alls är lika markerade, har strukturomvandlingen varit betydligt mindre långtgående. Sågverksindustrin ingår dock ej i SPKs här aktuella studie.

Inom massa- och pappersindustrin har SPK undersökt tre delbranscher, nämligen pappersmassa, tidningspapper och journalpapper.

Pappersmassa

Pappersmassa är den viktigaste insatsvaran vid produktion av papper. Två tredjedelar av den i Sverige producerade pappersmassan ingår i integrerade processer för vidareförädling till papper inom den egna industrin. Den resterande tredjedelen utgör avsalumassa; 29 % av produktionen exporteras och 5 % säljs på den svenska marknaden (uppgifterna avser 1989). Kunderna är papperstillverkande företag som ofta har en stark förhandlingsposition. Relationerna mellan köpare och säljare är normalt långsiktiga. Kontrakten sluts kvartalsvis med prisjusteringar.

Den råvara som används för papperstillverkning i Sverige består till nära 90 % av pappersmassa. Returpapperet svarar endast för drygt 10 % (uppgiften avser 1989). I andra länder använder pappersbruken en betydligt högre andel returpapper.

Produktion av pappersmassa är förknippad med betydande stordriftsfördelar. Massan är emellertid också en bulkvara som är relativt känslig för transportkostnader. Marknaden för pappersmassa är i hög grad internationell. De nordamerikanska tillverkarna dominerar och är prisledare. Prisbildningen påverkas av konjunkturer och valutarörelser.

Några formella importbegränsningar för pappersmassa föreligger inte. De totala råvarutillgångarna i Sverige utgör heller inget direkt hinder för potentiell konkurrens. Nya mätningar av de avverkningsbara skogstillgångarna i landet visar att det kommer att finnas ett betydande expansionsutrymme långt in på nästa sekel. Däremot finns betydande "naturliga" etableringshinder som beror på de stora investeringskostnader som krävs samt på de etablerade företagens försteg i kunnande, storlek och effektivitet. Till det

kommer de vertikala sambanden. De svenska skogsföretagen förfogar över stora egna råvarutillgångar, och större delen av pappersmassan vidareförädlas i egna pappersbruk. Under senare delen av 1980-talet har inga nya massafabriker byggts i Sverige. De betydande investeringar som gjorts har inriktats på tekniktrimning för att möjliggöra ökad produktion.

Skogsbolagen har ett visst inköpssamarbete på virkesmarknaden (via regionala inköpsbolag, resp inköpskartell). Samarbetet omfattar bl.a. prisöverenskommelser om massaved, sågtimmer och sågverksflis och samordning av skogsbolagens transporter av virkesråvara. Inköpssamarbetet har tagits upp till undersökning av NO, som för närvarande granskar detta ärende.

Tidnings- och journalpapper

Tidningspapper är en homogen produkt, medan journalpapper däremot består av många olika kvaliteter med delvis skilda användningsområden. Betydande stordriftsfördelar finns i produktionen, speciellt av tidningspapper. Marknadens geografiska storlek begränsas i princip endast av transportkostnaderna.

Kunderna är förhållandevis starka. Vad gäller *tidningspapper* finns samtliga kunder samlade i en enda organisation. "Tidningspappersavtalet" sluts årligen mellan en sammanslutning av köpare och en säljarkartell som funnits sedan 1950. Samgåendet motiveras från köparsidan med solidariteten mellan de stora och de små tidningsföretagen. Genom avtalet garanteras alla samma pris per ton, oavsett inköpt kvantitet. Avtalet innebär också lägre transport- och försäljningskostnader. NO ansåg senast 1975 att dåvarande avtal inte medförde skadlig verkan i KBLs mening. Även för *journalpapper* finns ett antal relativt starka köpargrupper. Köparna är förlag och tryckerier.

Tidnings- och journalpappersbruken ägs av 3 stora, internationellt verksamma företag: MoDo, SCA och STORA. Samtliga är s.k. integrerade pappersbruk, vilket innebär att man i den egna anläggningen tillverkar all den mekaniska massa som behövs, i vissa fall även den kemiska massan. I varierande grad används därvid elkraft från kraftenheter inom den egna skogskoncernen.

Någon import av tidningspapper till Sverige förekommer inte. Hemmamarknaden försörjs helt av de svenska bruken. För journalpapper är importen betydande (25 % av leveranserna till den svenska marknaden 1989 räknat i ton). Importhindren är små och består endast av en tull på journalpapper, som uppgår till 2-2,2 % beroende på kvalitet.

För såväl tidnings- som journalpapper finns en rad naturliga etableringshinder som har med produktionens art och organisation att göra. De svenska företagen är internationella storkoncerner med stort kunnande och etablerad position. Pappersbruken är helintegrerade (egna massafabriker, närhet till råvara och ibland egen elkraft). De maskiner som används anses ha uppnått optimal storlek, och investeringskostnaderna är mycket stora.

Det finns även många offentliga regleringar på området. Ett pappersbruk kräver tillåtlighetsprövning av regeringen, som bl.a. innefattar bedömningar av sysselsättning, råvarutillgång och energihushållning. Prövning krävs enligt plan- och bygglagen, miljöskyddslagen, vattenlagen och lagen om träfiberråvara. Det bör också påpekas att möjligheten för utländska företag att förvärva skogsegendom är begränsad i Sverige.

Vad gäller de privata regleringarna på området har vi redan nämnt tidningspappersavtalet, som dock av NO bedömts ej medföra skadlig verkan. För journalpapper existerar inga motsvarande avtal.

Mellan tillverkarna i Sverige, Norge och Finland fanns länge kartell-registrerade avtal om hemmamarknadsskydd (avtalsparterna avstod från export till annat land i Norden, som hade egen tillverkning av samma eller liknande papperskvaliteter). Dessa avtal upphörde att gälla i början av 1970-talet. En granskning av de s.k. Scanorganisationernas verksamhet har skett på NOs initiativ i början av 1980-talet.

Sammanfattning

"Starka krafter i balans" skulle kunna vara en passande samlingsrubrik för konkurrenssituationen vad gäller såväl pappersmassa som tidnings- och journalpapper. Dock med viss tvekan: samverkan mellan köparna, möjligheterna till import, samt frånvaron av (juridiskt belagda) konkurrensbegränsande avtal med skadlig verkan är kanske inte tillräcklig för att helt balansera de starka svenska producenterna. De senare gynnas ju av en mängd omständigheter, framför allt av de naturliga etableringsbarriärerna.

3.2.8 Konsumentvaror

Konsumentvaror - varmed här avses dagligvaror exkl. livsmedel samt övriga varor - är en heterogen grupp, vars gemensamma drag är att de säljs i detaljhandel och huvudsakligen köps för privat bruk. Bland dagligvarorna ingår mjukpapper, kemiska produkter för hushållsbruk, samt glödlampor, batterier m.m. Sammantaget svarar dessa för ca 4 % av den totala privata konsumtionen. Gruppen övriga varor är betydligt större - den svarar för ca 35 % av den privata konsumtionen - och består av dels hushållskapitalvaror (personbilar, köksmaskiner, hemelektronik, möbler), dels övriga varor till hem och hushåll, sport och fritid m.m.

Många leverantörer finns för de flesta konsumentvaror, men importkonkurrensen är varierande. Distributionen sker ofta genom specialiserade butiker (sporthandel, bokhandel, optiker etc.). En vanlig form av prissätt-

ning är att leverantören rekommenderar ett konsumentpris. Med utgångspunkt från detta rekommenderade cirkapris beräknas detaljhandelsninköpspriser genom angivande av återförsäljarrabatter. Det är också vanligt att branschorganisationer ger ut cirkaprislistor som täcker hela sortimentet inom olika varuområden. Följsamheten inom detaljhandeln till dessa centrala prislistor är vanligen hög. I synnerhet gäller detta för märkesvaror, där leverantörerna också har påtryckningsmedel i form av leveransvägran. Lågprisbutiker som försöker komplettera sitt sortiment med märkesvaror har ibland problem med att få leveranser.

Cirkaprisättning innebär en service till butikerna, men den begränsar samtidigt konkurrensen mellan dem, eftersom de centralt bestämda cirkapriserna inte återspeglar de verkliga kostnadsförhållandena hos de enskilda detaljhandelsföretagen. Till detta kommer att prisrekommendationerna ofta baseras på förhållandena hos de mindre effektiva företagen, så att även dessa skall kunna få marginaler som täcker deras kostnader. Systemet kommer därmed att begränsa konkurrensen inom detaljhandeln och hjälpa till att bevara en ineffektiv företagsstruktur.

Inom denna grupp har SPK undersökt åtta delområden, nämligen *kläder, glasögon, läkemedel, dagstidningar, mjukpapper, tryckta läromedel, elektriska hushållsapparater samt personbilar, reservdelar och reparationer.*

Kläder

Importen av kläder har ökat mycket kraftigt under de senaste 20 åren, importandelen har ökat från 15 till 70 % 1960-1980. Fortfarande finns dock en tull (på i genomsnitt 15 %) på importen från de flesta länder. Importen från vissa lågprisländer är ytterligare begränsad av kvantitativa restriktioner genom det s.k. multifiberavtalet, som dock kommer att upphöra.

För kläder finns en stor variation i modeller, även för standardiserade plagg, vilket kan sägas begränsa priskonkurrensen. Selektiva försäljningssystem med leveransvägran förekommer. Försäljningen domineras av åtta detaljhandelsföretag med ca 50 % av marknaden. Viss samverkan mellan företagen i detaljhandeln förekommer via branschorganisationer, frivilliga fackkedjor och franchising. Lönsamheten i branschen har varit i stort sett oförändrad under de senaste tio åren. Det är också förhållandevis lätt att etablera nya företag inom detaljhandeln, vilket är gynnsamt för den potentiella konkurrensen.

Glasögon

I Sverige säljs årligen över 1,2 miljoner par glasögon. Nästan alla glasögonlinser importereras, liksom huvuddelen av alla bågar. Optikerutprovade glasögon har ett substitut i form av s.k. färdigglasögon, som säljs med fasta styrkor på båda linserna. Priserna på glasögon har under senare delen av 1980-talet ökat mer än de genomsnittliga konsumentpriserna.

En stor del av prissättningen i detaljistledet styrs av de cirkaprislistor som ges ut av alla större leverantörer. Även lågprisimportörer av linser rekommenderar sina kunder att använda cirkapriser baserade på de "normala" importpriserna. I så fall kommer vinsten på lågprisimporten optikerna i stället för konsumenten tillgodo.

Vissa konsumenter kan få bidrag till köp av glasögon. Det finns dels ett bidrag från landstingen som ges åt barn och ungdom och personer med sjukliga förändringar av ögonen, dels ersättning från arbetsgivare till arbetstagare för terminal- och skyddsglasögon. Liksom alla subventioner kan även dessa minska konsumenternas priskänslighet.

Läkemedel

Efterfrågan på receptbelagda läkemedel påverkas inte direkt av priset, eftersom den som väljer produkten (läkaren) inte är den som står för kostnaden (patienten och skattebetalarna). I den öppna vården betalar patienten för närvarande själv högst 75 kr. per recept för den medicin som skrivs ut. Den överskjutande kostnaden betalas av riks försäkringsverket (den s.k. läkemedelsförmånen). I den slutna vården står landstingen för hela läkemedelskostnaden.

Det finns förhållandevis många läkemedelsföretag (174 st, varav 31 svenska), men det är några få som dominerar. Tre företag står för 43 % av försäljningen. Företagen är starkt specialiserade, vilket innebär att konkurrensen sker på vissa marknadssegment. Produkternas forskningsanknytning och patentskydd ger företagen åtminstone temporärt ett betydande skydd från konkurrens. Marknadsföringen av läkemedel (via läkemedelskonsulenter) är dyrbar och gynnar de stora etablerade företagen. Det bör också framhållas att generika - dvs. lågpriskopior av samma kvalitet som originalpreparaten - i Sverige har en internationellt sett låg andel av läkemedelsmarknaden.

Handeln med läkemedel är starkt koncentrerad. Apoteksbolaget har monopol på detaljhandelsförsäljningen, och grossisterna - som endast är två till antalet - har också en skyddad ställning.

Dagstidningar

Dagstidningar fyller flera funktioner - nyhetsförmedling, opinionsbildning, förströelse och annonsering. De arbetar på ett stort antal regionala och lokala marknader. Endast vissa storstadstidningar - framför allt kvällstidningarna - har riksspridning. Det finns i Sverige relativt många och av varandra oberoende tidningsutgivare. Fusioner och nedläggningar har

emellertid lett till en ökad regional monopolisering av dagspressen. För tjugu år sedan fanns 50 orter i landet som hade två eller flera flerdagartidningar. Idag finns endast 15 sådana orter.

I landet som helhet finns idag drygt 130 dagstidningsföretag med 75 olika ägargrupper, varav ca 50 st bara ger ut en tidning. De fyra största ägargrupperna svarar för 47 % av den totala dagstidningsupplagan, och de 12 största för 74 %.

Tryckfrihetsförordningen garanterar rätten att starta och ge ut tidningar, men den tekniska och ekonomiska utvecklingen har gjort det allt svårare att etablera nya tidningar. Annonsförsäljningen gynnar stora dagstidningar på bekostnad av mindre, vilket har mycket stor betydelse för tidningarnas ekonomi.

Statligt presstöd tillkom år 1969/70 för att säkra mångfald och hindra tidningsnedläggningar. Stödet har ökat kraftigt i omfattning (474 milj. kr. 1988/89). Produktionsbidrag utgår till ca 80 dagstidningar (år 1989/90). Till detta kommer momsbefrielse såväl för lösnummer som för abonnemang (beräknas uppgå till ca 900 milj. kr.) och subventioner via reducerad reklamskatt (har för 1986 beräknats till omkring 370 milj. kr.).

Presstödet har gjort det möjligt för många tidningsföretag att skaffa modern tryckeriutrustning. Det har gett dessa företag en överkapacitet som de använt för att konkurrera på civiltrycksmarknaden, vilket har fått tryckeriföretagen att kritisera presstödet.

Priserna på dagstidningar har fördubblats under 1980-talet. En bidragande orsak till prisökningen kan vara att presstödet missgynnat de effektiva tidningsföretagen och därmed effektiviteten i hela branschen. Sedan presstödet infördes har endast en flerdagartidning arbetat sig ifrån stödberoende. Det finns emellertid även andra orsaker som har med branschens karaktär att

göra. Prissättningen av dagstidningar tar sålunda ofta hänsyn till *förväntade* kostnadsökningar. Detta är möjligt bl.a. på grund av att abonnemangsförsäljningen är föga priskänslig. Dagstidningsföretagen är också speciellt känsliga för arbetskonflikter, eftersom utebliven försäljning - särskilt vad gäller annonser - inte går att kompensera i efterhand.

Mjukpapper

Mjukpapper är utrymmeskrävande och drar stora transportkostnader, varför den svenska tillverkningen sker med inriktning på försäljning inom Sverige. Viss import finns, men den är förhållandevis begränsad.

Tillverkare av mjukpapper är några få stora företag vartill kommer några nischföretag och lokala tillverkare. Endast inom ett område finns en fungerande importkonkurrens. Det amerikanska företaget Procter & Gamble har via priskrig ökat sin andel av marknaden för blöjor från 5 % 1988 till 44 % 1990.

Generellt råder överproduktion inom mjukpapperstillverkningen, såväl i Norden som i övriga Europa.

Tryckta läromedel

Läromedel är starkt nationella produkter. Det går inte att köpa ett läromedel från ett annat land med undantag för vissa språkböcker. Marknaden består av ett antal delmarknader (ämne på resp stadium). Tryckta läromedel skiljer sig också från många andra varor genom att de är upphovsrättsligt skyddade, dvs. rätten till utgivning är förbehållen en viss juridisk eller fysisk person. Ett företag kan därför inte plagiera ett konkurrerande företags bästsäljare.

Basläromedel (dvs. sådana läromedel som täcker väsentliga delar av ett ämne eller kursmoment enligt gällande läroplan) fastställs av statens institut för läromedel, som på detta område fungerar som reglerande myndighet. Antalet basläromedel är ca 2 500. Det totala antalet läromedel är dock betydligt större. Företagskoncentrationen är stark - de två största företagen står för nära hälften av försäljningen och de fyra största för 80 %. Utvecklingsarbete för framtagande av nya läromedel kan pågå i flera år och kan medföra investeringar på flera milj. kr. Marknadsföringen är kostnadskrävande, då den sker via konsulenter som besöker lärarna. Det finns därför små utsikter att konkurrensen under den närmaste tiden kommer att öka genom nyetableringar.

Kvaliteten utgör det främsta konkurrensmedlet för tryckta läromedel och priset kommer i andra hand. Inget företag har under 1980-talet sökt öka sina marknadsandelar genom prissänkningar. Ekonomiska ramar för inköp av läromedel sätts av skolstyrelsen i varje kommun. Rektorn beslutar om och delegerar inköp. I många kommuner finns en kommunal läromedelscentral som samordnar inköpen inom kommunen. Sammantaget finns det emellertid ett stort antal köpare spridda över hela landet. De gör sina beställningar utan anbudsförfarande och vanligen utan samordning. Den pedagogiska friheten leder till stor variation i efterfrågan, vilket ger små möjligheter att förhandla om priset.

Elektriska hushållsapparater

Förutom hushållens tyngre apparater, som kyl, frys, disk-, tvätt- och torkmaskiner, spisar, fläktar m.m., ingår en lång rad lättare produkter som dammsugare, symaskiner, strykjärn, köksmaskiner, rakapparater, hårtorkar m.m. bland de elektriska hushållsapparaterna. Många av apparaterna är föremål för intensiv produktutveckling och området tillförs hela tiden nya produkter.

Importandelen uppgår till ca 45 % för vitvaror och ca 90 % för lättare produkter. Electrolux är den dominerande säljaren med ca 50 % av vitvarumarknaden och ca 20 % av marknaden för lättare produkter. Sammantaget finns i Sverige 40 leverantörer (dvs. företag som tillverkar, importerar eller bedriver grossistverksamhet). Samtliga större leverantörer ger ut cirka prisrekommendationer till handelsledet. Följsamheten till dessa rekommendationer anses dock vara låg.

Personbilar, reservdelar och reparationer

De tre marknaderna för personbilar, reservdelar och tillbehör samt bilreparationer har starkt samband med varandra. Det beror bl.a. på de avtal som billeverantörer träffar med återförsäljare och verkstäder om bl.a. ensamrätt att sälja ett visst bilmärke inkl. reservdelar samt att utföra garantireparationer för bilmärket.

Sammantaget uppgår försäljning av nya bilar, reservdelar och tillbehör samt bilreparationer till omkring 10 % av den totala privata konsumtionen (personbilar 6 %, reservdelar 1 %, reparationer 2 %). Områdets vikt i den privata konsumtionen har också ökat väsentligt under 1980-talet (med nära 4 procentenheter).

Personbilar (bilar med en tjänstevikt under 3 500 kg) har en mycket stor marknad i Sverige. Det finns i landet ca 3,5 milj. bilar, vilket betyder att det går ca 2,4 innevånare per bil. Bilmarknaden kan indelas i olika marknadssegment med hänsyn till bilarnas storlek, prisklass eller bilmodell. Inom ett marknadssegment har olika bilmärken hög substituerbarhet.

Bilar är kapitalvaror med ganska lång livslängd, och de är därtill förhållandevis komplexa och differentierade. Komplexiteten har på senare år ökat till följd av ett ökat inslag av elektronik, plus de nya systemen för avgasrening. Till detta kommer uppenbara stordriftsfördelar i produkt-

utveckling, tillverkning och marknadsföring. Dessa omständigheter ger i sig producenterna en stark ställning gentemot konsumenterna. Marknadsföringen är också sådan att det är svårt för konsumenten att göra rationella val. Personbilsmarknaden brukar därför ofta få exemplifiera marknadsformen monopolistisk konkurrens.

Å andra sidan finns en stark internationell konkurrens vad gäller nya bilar. Det finns ingen given geografisk begränsning av marknadens storlek. Man kan inte heller utan vidare hävda att ett bilköp generellt sett skulle vara "nödvändigt" ur konsumentens synvinkel i den meningen att konsumenten skulle sakna möjlighet att avstå från köp. Av de bilar som nyregistrerades i Sverige under 1989 var 30 % tillverkade i Sverige. Resten var importerad från framför allt Västtyskland och Japan. Importen av japanska bilar har ökat mycket kraftigt under 1980-talet, då deras andel av den svenska marknaden ökade från 14 till 25 %. Under 1988 väckte de svenska biltillverkarna frågan om en begränsning av den japanska bilimporten, men detta initiativ avvisades.

Reservdelar och tillbehör består av ett mycket stort antal produkter. Som exempel kan nämnas att Volvo har 110 000 artikelnummer i sin reservdelskatalog. Detta följer av bilens ökade komplexitet, som i sig medför ett svagt konkurrenstryck.

Bilreparationer är till skillnad från de övriga produktområdena en tjänst som normalt kräver fysisk närhet till kunden. "Marknaden" för bilreparationer består därför av många, geografiskt skilda delmarknader. Till detta kommer skillnaderna mellan bilmärken och olika årsmodeller. Vissa konsumenter har tillräckligt med intresse, tid och kompetens att avstå från verkstädernas tjänster för att i stället själva reparera sina bilar. Men dessa kompetenta konsumenter blir troligen allt färre i takt med att bilarna blir allt mer komplexa.

Bilarnas ökade komplexitet, den låga substituerbarheten på reservdelsområdet samt mönsterskydd för bl.a. bilplåtdelar är exempel på egenskaper i själva produktionssystemet som tenderar att öka leverantörernas inflytande och begränsa konkurrensen. Till detta kommer ett antal samordnade förfaranden som t.ex.

- generalagenternas/leverantörernas samverkan eller avtal med återförsäljarledet (exklusivavtal med marknadsdelning eller områdesindelning);
- generalagenternas rekommenderade cirkaprislistor för personbilar och reservdelar samt rekommendationer om genomsnittlig tidsåtgång;
- generalagenternas garantier och serviceinstruktioner;
- återförsäljarnas prissamarbete inom MRF angående inköps- och försäljningspriser på begagnade bilar m.m.

En del konkurrensbegränsningar på området har prövats enligt konkurrenslagstiftningen. NO har bl.a. förmått branschen att ta bort de exklusivbestämmelser som tidigare hindrade återförsäljare att sälja konkurrerande bilmärken. Även tidigare regler som hindrade en återförsäljare att sälja utanför sitt distrikt har modifierats. Branschomfattande prissamarbete mellan billackeringsföretag har upphävts.

Det finns vissa offentliga regleringar som begränsar konkurrensen på bilområdet: dels *tullar* för bilar som importeras från länder utanför EG/EFTA-området, dels ett antal *tekniska handelshinder* (avgasbestämmelser, certifiering av fordon, bestämmelser om viss utrustning m.m.) som motverkar importkonkurrens. Avvikande regler i olika länder för främst typgodkännande av bilar leder till omfattande testprocedurer som medför högre bilpriser.

Sammanfattning

I de av SPK undersökta branscherna på området konsumentvaror finns en rad olika slag av konkurrenshinder. För *kläder och glasögon* förefaller hindren vara ganska små, jämfört med övriga områden. Vad gäller *läkemedel* finns dels de institutionella förhållanden som gör att konsumenterna inte är priskänsliga, dels den mycket långtgående företagskoncentrationen i handelsledet. För *dagstidningar* bör framhållas uppdelningen på många geografiska delmarknader samt konsumenternas begränsade priskänslighet. För *tryckta läromedel* finns en rad olika hinder för konkurrens: det upphovsrättsliga skyddet, produkternas nationella karaktär, de många separata delmarknaderna, de få men stora företagen, de dryga utvecklingskostnaderna samt den mycket låga priskänsligheten hos köparna.

Mjukpapper tillverkas främst av några få stora företag, och importen är begränsad. Inom området *bilar, reservdelar och reparationer* begränsas konkurrensen delvis av orsaker som har att göra med bilarnas ökade komplexitet m.m. men även av olika former av vertikalt och horisontellt samarbete mellan företagen. Därtill finns vissa offentliga regleringar som begränsar importen.

3.2.9 Privata tjänster

Privata tjänster är ett vidsträckt begrepp som innefattar så vitt skilda verksamheter som reparationer, utbildning, transporter och förströelse. Verksamheten kan också indelas i konsumenttjänster och företagstjänster. Gränserna är dock flytande eftersom ett tjänsteföretag ofta har både privata konsumenter och företag som kunder. I konsumentledet dominerar matservering, bilreparationer, flygcharter, nöjesverksamhet och hårvård. I den privata konsumtionen svarar konsumenttjänsterna för ca en tiondel av konsumenternas totala utgifter.

Det typiska tjänsteföretaget arbetar på en lokal marknad med varierande grad av konkurrens. Behovet av närhet till kunderna är ofta påtagligt. Vanligen är det endast på större orter som det finns flera konkurrerande företag i en och samma bransch. Importkonkurrens förekommer inte. Däremot kan det för stora delar av den privata tjänstesektorn finnas en verksam potentiell konkurrens som följd av låga etableringskostnader och goda möjligheter för kunderna att utföra tjänsterna i egen regi. Detta gäller dock främst tjänster som ej kräver stora investeringar i realkapital eller specialistkunskaper.

Offentliga regleringar som kan hämma konkurrensen förekommer inom vissa tjänstebranscher. Regleringarna kan ta formen av koncessionsgivning eller tillståndsprövning.

Inom området privata tjänster har SPK undersökt bl.a. branscherna för *industriell tvätteriverksamhet, hotell, begravingar, reparationer av vita varor och reparationer/service av elektronikprodukter.*

Industriell tvätteriverksamhet

Tvätteritjänster består i huvudsak av kemisk tvätt och vattentvätt av persedlar och textilier, ofta i kombination med leasingssystem som innebär att tvätteriet svarar för hela textilförsörjningen. Tydliga stordriftsfördelar finns inom branschen, vilket bl.a. framgår av att antalet tvätterier minskat genom nedläggningar och sammanslagningar av små tvätterier. Storleksstrukturen är dock fortfarande mycket blandad med allt från centralt belägna enmansföretag som handhar tvätt åt privata hushåll, till industrier med helautomatiska tvättlinjer och flera hundra anställda. De senare arbetar främst med tvätt åt offentliga inrättningar, industrier, hotell o.d.

Bland de större tvätterierna finns såväl privata som landstingsägda enheter. De 24 landstingstvätterierna intar en oklar särställning, bl.a. på grund av att de ej är utsatta för samma vinstkrav som privata tvätterier och att de har

lägre kapitalkostnader än dessa (då kapitalet anskaffats genom lån från landsting snarare än genom lån på den öppna marknaden). Tidigare tillämpades också olika momsuttag. Tvister har också förekommit på grund av olika tolkningar av innebörden av den kommunala kompetensen enligt kommunallagen.

Priser lämnas ofta genom anbud eller offerter, baserade på tids- och kostnadsstudier samt på konkurrenters lämnade priser. Ofta skrivs ett avtal mellan kund och tvätter. I fleråriga avtal finns prisregleringsklausuler. Onormal kostnadsutveckling medför omförhandling. Prisutvecklingen har under större delen av 1980-talet varit parallell med KPI.

Hotell

Hotellbranschen har under senare år förändrats på flera sätt. Rumskapaciteten har byggts ut med ca 35 % under 1980-talet. Samtidigt har ett antal mindre hotell upphört. De nybyggda hotellen är ofta stora, främst uppförda av de stora hotellkedjorna och ofta av lyxkaraktär. S.k. lågprishotell har också etablerats på senare tid. Någon större konkurrens från utländska företag förekommer inte.

Hotellbeläggningen är i genomsnitt låg - endast 45 % - och har stadigt minskat under 1980-talet. Beläggningen är dock ojämn; ca 10 % av hotellen svarar för hälften av den totala beläggningen. Beläggningen är helt avgörande för intäkterna men påverkar ej de fasta kostnaderna. Prissänkningar under sommarsäsong och veckoslut medför stora variationer i den genomsnittliga intäkten för ett hotellrum.

Lönsamheten har minskat och är nu hälften av lönsamheten i tillverkningsindustrin. Däremot har det tidigare varit lönsamt att bygga nya hotell, beroende på de ökade fastighetspriserna. Ägarna är sällan förvaltare av hotellen, dvs. fastighetsförvaltningen är helt skild från själva driften.

Affärs- och konferensmarknaden svarar för drygt 70 % av omsättningen i hela branschen. Efterfrågan påverkas bl. a. av ändrade rese- och traktamentsregler samt avdragsbegränsningar vid representation. Priset är här inget konkurrensmedel; i stället konkurrerar man med olika former av tilläggservice. Den låga priskänsligheten kan vara en förklaring till den relativt starka ökningen av logipriserna. Dessa har ökat med 173 % 1980-89, samtidigt som KPI ökade med 109 %.

Betydande etableringshinder finns i branschen, främst på grund av de höga kapitalkostnaderna och den nuvarande svaga lönsamheten. Många kommuner (52 st år 1987) ger hotellsubventioner. Särskilda tillstånd krävs också för att driva hotellrörelse, servera alkoholdrycker och för att bedriva spel.

Begravningar

Årligen avlider i Sverige omkring 95 000 personer, varav 85 % på sjukhus. Ansvar för begravningen - jordfästning och gravsättning - åligger dödsboet. I den mån medel saknas till begravningskostnaden träder kommunens socialförvaltning emellan. Även församlingen har vissa uppgifter, vilka regleras i lagen om gravrätt.

Marknaden för kistor är mycket starkt koncentrerad. Den domineras av 3 företag som tillsammans har drygt 90 % av marknaden. Resterande del svarar 2 företag för. Fonus Träindustri, som tillverkar över 30 000 kistor årligen, försäljer hela sin produktion av kistor och tillbehör till de kooperativa begravningsföreningarna, som också är delägare i företaget. Till detta kommer att 4 av de 5 kistfabrikanterna (alla utom Fonus) samarbetar i en särskild organisation, Svenska Likkistfabrikantföreningen (SLF), som bl. a. har till uppgift att informera medlemsföretagen om kostnadsutvecklingen inom branschen och att lämna rekommendationer om priser och försäljningsvillkor. Prissamverkan på kistor utreds nu återigen av NO.

Priserna på kistor har under de senaste 5 åren ökat med 55 % samtidigt som KPI ökat med 34 %. Kostnaden för en kista utgör 30-35 % av den totala kostnaden för en begravning och inrymmer ett pålägg som vanligtvis uppgår till ca 100 %.

I landet finns 460 privata begravningsbyråer, vartill kommer folkrörelseägda Fonus med ca 215 platskontor och ombud. Antalet begravningsbyråer minskar. Fonus har under de senaste 10 åren ökat sin marknadsandel med nära 1 % årligen, delvis genom att överta privata byråer.

En del församlingar tillhandahåller urna kostnadsfritt eller till subventionerat pris. Även bidrag för kremering, bärare, transporter, gravplats m.m. förekommer. Rättsläget är emellertid oklart vad gäller församlingarnas kompetens inom begravningsväsendet. Frågan om ett ökat samhällsansvar för begravningskostnader har under de senaste två decennierna vid flera tillfällen behandlats av riksdagen. De åtgärder som diskuterats är antingen en allmän begravningsförsäkring eller en vidgad kompetens för församlingen att med skattemedel svara för begravningstjänster till församlingens medlemmar. Det senare har bl.a. motiverats med att begravningskostnaderna skulle kunna bromsas genom en rationell upphandling av kistor och urnor.

Reparationer av vitvaror

Reparationer av vita varor, dvs. tyngre hushållsapparater som kylskåp, frysexboxar, tvättmaskiner etc., består av två delar - dels själva reparations-tjänsten, dels de reservdelar som krävs. Konsumenttjänstlagen anger att tjänster skall utföras på ett fackmässigt sätt, vilket betyder att kvaliteten på reparationen skall vara likartad oberoende av vem som utfört den. Reparatorerna är enligt lagen skyldiga att avråda enskilda konsumenter från att låta utföra reparationer som ej är ekonomiskt motiverade. Kundens alternativ är antingen att köpa en ny maskin eller att försöka reparera

maskinen själv. Konkurrensen sker mycket lokalt på varje ort, beroende på att reparatören i de flesta fall åker hem till kunden för att utföra reparationen på plats.

Totalt finns 500 företag som marknadsför sig som reparatörer. Antalet reparationsuppdrag var ca 1 miljon år 1989, varav 35 % var garantireparationer och 60 % reparationer åt enskilda konsumenter. Butikerna är potentiella konkurrenter till de 500 företagen, liksom de elektriker som utför reparationer på vita varor och vissa fastighetsägare.

De tre största reparatörsföretagen har tillsammans drygt 40 % av det totala antalet reparationsuppdrag. Dessa tre företag konkurrerar inte med varandra då de utför reparationer på olika märken. Vad gäller reparationer som inte är garantireparationer har kunden dock möjlighet att vända sig till olika företag.

Garantireparationer bekostas av leverantören (vitvarutillverkaren) och upphandlas via kontrakt. De reparatörsföretag som leverantören har kontrakt med har vanligen ensamrätt på garantireparationer för det aktuella märket inom ett visst geografiskt område. Dessa reparationsföretag får av leverantören information och utbildning om de märken de har avtal om. Detta kan även ge dessa företag en fördel i konkurrensen om icke-garantireparationer.

Konkurrensbarriärer består främst i de nämnda vertikala bindningarna med leverantörerna. Till detta kan nämnas den nya regleringen av hanteringen av köldmedier (freoner). Krav på speciell utrustning kan medföra att mindre företag helt upphör med den typ av reparationer som kräver att man går in i köldmediekretsen. Problemet är dock övergående då de aktuella köldmedierna skall senast den 1 januari 1995 sluta användas i nyproduktion av kylar och frysar.

Reparationer och service av elektronikprodukter

Med elektronikprodukter avses radio, bandspelare, skivspelare etc. samt TV, video m.m. Ett par större leverantörer har egna verkstäder på flera orter i landet. I övrigt utförs reparationer av fristående verkstäder i detaljistledet, ibland kombinerat med försäljning av hemelektronikprodukter. Dessa verkstäder är beroende av resp varumärkes leverantör för att få tillgång till reservdelar och kunskap. Alternativa inköpskällor för reservdelar saknas vanligen - även vad gäller standardbetonade komponenter - vilket är ett problem eftersom dålig service från leverantörerna inte är sällsynt.

Reparationskostnaderna har ökat med ca 60 % under åren 1985-90, samtidigt som priserna på nya apparater har sjunkit med ca 20 %. Det har medfört en minskad marknad och prispress för reparationer. När en beräknad reparationskostnad närmar sig 1/3 av apparatens nypris avstår många konsumenter från reparationen och köper i stället en ny apparat. Då priset för reparationen närmar sig 1/2 av nypriset skall konsumenten avrådas från reparation (enligt konsumentverkets riktlinjer).

Ca 2/3 av samtliga verkstäder använder sig av olika normerande pris- eller tidlistor i sin prissättning. Det medför enligt SPK en betydande risk för stelhet i prissättningen och utgör en konkurrenshämmande faktor i branschen.

Etableringskostnaderna för nya små reparationsverkstäder tycks dock vara små; många enmansföretag finns. Inga av myndigheter föreskriva kompetenskrav begränsar etableringarna.

Sammanfattning

Konkurrensproblemen inom området privata tjänster har mycket varierande karaktär. För *tvätterierna* synes det största problemet bestå i de oklara kon-

kurrensförhållandena mellan landstingstvätterier och privata tvätterier. *Hotellbranschens* utveckling är motsägelsefull. En stark utbyggnad har pågått samtidigt som branschen haft lönsamhetsproblem; kommunala subventioner är vanliga, och kundernas priskänslighet är starkt begränsad på affärs- och konferensmarknaden.

Vad gäller *begravningar* synes den starka företagskoncentrationen och samarbetet mellan kistfabrikanterna samt entreprenörernas prissättning spela en framträdande roll. För *reparationer av vita varor* består problemen främst i de vertikala bindningarna mellan leverantörerna och vissa reparatörsföretag. *Reparationer/service av elektronikprodukter* kännetecknas av hög följsamhet till centrala tid- och prislister, vilket innebär risker för stelhet i prissättningen som hämmar konkurrensen mellan de verksamma företagen. Betydelsen härav mildras dock av att det finns en prispress från nya apparater och små hinder för etablering av nya företag.

3.2.10 Sammanställning av exempel på konkurrenshinder

De av SPK undersökta områdena är valda med tanke på befarade konkurrensbegränsningar och är därmed inte helt representativa för hela den svenska ekonomin. De studerade områdena är dock av stort intresse vid en samlad bedömning av konkurrensens och konkurrensbegränsningarnas roll, då de sammantaget svarar för större delen av den privata konsumtionen och ca en tredjedel av bruttonationalprodukten.

Det finns bland de av SPK undersökta områdena bara några få där konkurrenshindren för närvarande verkar obetydliga. En överblick över SPKs bedömningar för de olika branscherna ges i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Branschernas konkurrensprofil enligt SPK

Livsmedelssektorn	Fåtalsdominans	Liten importkonkurrens	Offentliga regleringar	Vertikal integration	Vertikala cirkaprislistor	Horisontell integration	Horisontella cirkaprislistor	Etableringshinder	Handelshinder	Stordriftsfördelar	Övriga	Tekniska	Övriga
Mejeriprodukter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Matfett	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Köttvaror	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Bröd och spannmålsprodukter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Bryggerivaror	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Konserver och djupfrysta produkter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Dagligvaruhandel	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Handelsgödsel	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Jordbruksmaskiner	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Byggsektorn

Byggtreprenörer	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Byggkonsulter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Byggmaterialhandel	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Cement	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Armeringsstål	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Mineralull	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Byggskivor	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Planglas	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Dörrar	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Fönster	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Inredningsnickerier	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Golv	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Färger och lacker	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
VVS-produkter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
VVS- och VA-grossister	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
VVS-installation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
El-grossister	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
El-installation	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Energi

Oljeprodukter	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Naturgas	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Elkraft	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

— = ej relevant

De olika typer av konkurrenshinder som noteras i tabell 3.1 kan ha olika stor betydelse i olika branscher. Konkurrenshindren har olika omfattning och inriktning, och verkan av dem beror på situationen i övrigt. Man kan därför, enligt SPK, inte säga att konkurrensens effektivitet är direkt beroende av antalet markeringar i tabell 3.1.

Man bör också observera följande:

- SPKs bedömning av fåtalsdominans utgår från företagens marknadsandelar i landet som helhet. I synnerhet inom dagligvaruhandeln och privata tjänster varierar marknadsandelarna starkt mellan olika geografiska områden.
- Offentliga tjänster ingår inte i tabellen. Skälet är att dessa branscher i så hög grad styrs av regleringar och att den i tabellen använda systematiken därför inte är relevant.
- Förekomsten av ett eller flera konkurrenshinder behöver inte betyda att dessa har skadlig verkan i KLs mening. Av SPKs beskrivning av konkurrensförhållandena får man dock intrycket av att verket anser att lagstiftningen borde ändras för att göra det möjligt och lättare att ingripa mot vissa typer av konkurrenshinder. Att ge förslag till författningsändringar ingick emellertid inte i kommitténs uppdrag till SPK.

Tre slag av konkurrenshinder

Vi kan också sammanfatta bilden av konkurrensförhållandena med hjälp av de begrepp som presenteras i kapitel 2. Hinder i konkurrensen kan uppstå av olika skäl:

1. Offentliga regleringar införda för att värna om något skyddsintresse.

2. Samverkan mellan producenter eller leverantörer och konkurrensbegränsande förfaranden av enskilda företag.
3. Dominerande ställning på marknaden för enskilda företag eller grupper av företag.
4. Orsaker som hänger ihop med produktens, teknologins och marknadens karaktär, främst s.k. "naturliga" konkurrensbarriärer.

Den sistnämnda huvudgruppen av konkurrenshinder är svåra eller omöjliga att påverka inom konkurrenspolitikens ram. Varken avreglering eller skärpt konkurrenslagstiftning torde hjälpa i dessa fall. Av större betydelse är den allmänna utveckling av teknik, infrastruktur och samhällsorganisation som med tiden ändrar förutsättningarna för all ekonomisk verksamhet.

I det följande redovisar vi exempel på konkurrenshinder för de återstående tre huvudgrupperna:

1. Offentliga regleringar

Detta problemområde är mycket omfattande. Utan anspråk på fullständighet kan vi notera följande:

- * Jordbruksprisregleringen
- * Fiskprisregleringen
- * Hyresregleringen
- * Bostadssubventionerna och det statliga lånesystemet vad gäller nybyggda bostäder; bägge försvagar bostadskonsumenternas kostnads-motstånd
- * Typgodkännande av byggnadsmaterial
- * Regler som styr bostädernas utförande vid byggandet
- * Tekniska handelshinder för bilar i form av avgasbestämmelser, certifiering av fordon m.m.
- * Tullar för kläder från de flesta länder samt kvantitativa begränsningar av import av kläder från vissa lågprisländer
- * Tullar för bilar som importeras från länder utanför EG/EFTA-området

- * Läkemedelsförmåner m.fl. subventioner inom det medicinska området som försvagar eller förstör konsumenternas priskänslighet och därmed gör priskonkurrens mellan företagen meningslös
- * Skatte- och avdragsregler samt subventioner som begränsar konsumenternas priskänslighet och därmed priskonkurrensen mellan företagen (t.ex. hotell)
- * Oklarheter vad gäller innebörden av "den kommunala kompetensen" enligt kommunallagen, vilket har betydelse på många olika områden, t.ex. tvätterier och begravningslag
- * Olika regler för privata och offentliga företag gäller även i andra avseenden, som t.ex. momsuttag, olikheter i kapitalkostnader etc.
- * Brister i kommunal redovisningspraxis varigenom kostnaderna för konkurrensutsatta verksamheter ej kan skiljas från kostnaderna för myndighetsutövning; detta skapar risker för korsvis subventionering som ger ojämlika och svårgenomskådliga konkurrensvillkor
- * Det kommunala planmonopolet enligt plan- och bygglagen, som bl.a. kan utnyttjas till att hindra etableringar av nya butiker.

2. Samarbete mellan företag

Många olika former av samarbete finns, vanligen motiverade av rationaliseringsskäl. Omfattningen liksom graden av skadlig verkan varierar och är ofta svår att bedöma. Några av de företagssamarbeten där risk för skadlig verkan kan bedömas vara hög är följande:

- * Cirkaprislistor som styr prissättningen i dagligvaruhandeln, byggvaruhandeln, personbilar och reservdelar till personbilar, glasögon m.m.
- * Rekommendationer om genomsnittlig tidsåtgång vid reparationer av t.ex. bilar
- * Prissamarbete vad gäller begagnade bilar m.m.
- * Prissamarbetet inom organisationen Svenska Likkistfabrikantföreningen
- * Skogsbolagens inköpsarbete på virkesmarknaden
- * Samarbetet i industri- och handelsleden inom lantbrukskooperationen
- * Vertikala bindningar inom dagligvaruhandeln som omintetgör konkurrens mellan grossisterna
- * Vertikala bindningar mellan leverantörer och återförsäljare av byggmaterial
- * Exklusivavtal mellan leverantörer och återförsäljare, dvs. sådana avtal som ger återförsäljaren ensamrätt till försäljning av en viss produkt inom ett lokalt område (t.ex. bilar och jordbruksmaskiner)

- * Selektiva försäljningssystem med leveransvägran (förekommer inom detaljhandeln med t.ex. kläder)
- * Inköpsklausulerna inom kartongindustrin, som begränsar kundföretagens möjligheter att byta förpackningsleverantör
- * Det vertikala samarbetet mellan producenter och reparatörer av vita varor.

3. Dominerande ställning för vissa företag

En långt driven företagskoncentration för landet som helhet (högst fyra företag har en samlad marknadsandel på minst 80 %), som inte balanseras av någon betydande importkonkurrens, har av SPK konstaterats för följande branscher:

- * Livsmedelsindustrin, i synnerhet mejerier, köttvaru-, kvarn- och bageriindustrin
- * Byggmaterialindustrin. De flesta av de undersökta delbranscherna (dock inte alla) är starkt koncentrerade och saknar i hög grad importkonkurrens. Detta gäller t.ex. cement, armeringsstål, mineralull, byggskivor m.m.
- * Delar av förpackningsindustrin, i första hand glasförpackningar och aluminiumburkar (som bägge är helt dominerade av PLM), men även wellpappindustrin och delar av kartongindustrin
- * Handeln med läkemedel (Apoteksbolaget har monopol på detaljhandeln, och det finns endast två grossister)
- * Läkemedel; tre företag har tillsammans 83 % av marknaden
- * Mjukpapper; ett företag har över 50 % av vissa delmarknader
- * Elektriska hushållsapparater
- * Tillverkning av likkistor. Här finns endast fem företag verksamma i landet, varav de fyra största har över 90 % av marknaden.

Att ha en dominerande ställning på en marknad är i sig inte något fel eller klandervärt, utan är tvärtom ofta resultatet av att ett företag kunnat erbjuda konsumenterna bra och billiga produkter och på detta sätt vunnit över sina konkurrenter. Det som är problemet är att ett företag kan missbruka en dominerande ställning och att företagsförvärv kan göras i syfte att begränsa konkurrensen. Kommittén återkommer till dessa problem i förslagsdelen.

3.3 Maktutredningens branschutredningar

I maktutredningens studier av makten över marknaden påpekas att internationalisering och ökad koncentration i många branscher har följts åt. I betänkandet "Demokrati och makt i Sverige" (SOU 1990:44) analyseras utvecklingen inom tre branscher, nämligen vitvaror, bilar och läkemedel.

För två av de tre branscher som studerats (vitvaror och bilar) finner maktutredningen att de svenska priserna ligger högre än de internationella. Det sammanhänger med de svenska producenternas starka ställning på hemmamarknaden, som delvis uppnåtts genom kontroll av det inhemska distributionsledet, samt genom märkestrohets och den låga priskänsligheten hos de svenska konsumenterna. För bilar tillkommer effekterna av de tekniska och administrativa regleringarna. Dessa är något mer omfattande i Sverige än inom EG. Inom vitvarubranschen verkar det också vara så att de internationella företagen medvetet har undvikit att gå in på varandras inhemska marknader. I stället har de i första hand satsat på marknader utan starka inhemska producenter.

Även vad gäller läkemedel tycks det vara så, att länder som har en betydande egen läkemedelsindustri i allmänhet har högre inhemska priser än andra länder. De svenska läkemedelspriserna ligger emellertid ungefär på genomsnittsnivån för Europa, något som kan bero på den prispolitik som förs av Apoteksbolaget. Konsumenternas låga priskänslighet är annars ett huvudproblem på detta område. Den receptbelagda delmarknaden, där priskänsligheten är närmast obefintlig, omfattar nära 3/4 av försäljningen.

Internationaliseringens effekter på företagens "marknadsmakt" har också allmänt behandlats av maktutredningen. Utredningens genomgång av forskningsläget ger följande bild:

En stor mängd statistiska studier visar att *industrins vinster påverkas negativt av importkonkurrens*. Den faktiska styrkan i importkonkurrensen avspeglas dock inte på ett riktigt sätt i kvoten mellan import och inhemsk förbrukning, som brukar användas som mått. Växande importkonkurrens innebär normalt en ökning inte bara i den faktiska utan även i den potentiella konkurrensen. Å andra sidan överskattas importen i den använda kvoten genom att denna inkluderar varor som de inhemska producenterna importerar och har kontroll över. Det verkar också som om importkonkurrensen endast påverkar lönsamheten i starkt koncentrerade sektorer. För övriga sektorer pressas priserna ned mot konkurrensnivån av enbart den inhemska konkurrensen.

Ökade *exportaktiviteter* har i vissa studier visat ett negativt samband med industrins lönsamhet, medan andra studier visar motsatt resultat.

En tredje dimension av internationaliseringen är de *utländska investeringarna*. Utlandsinvesteringar görs främst i branscher som karaktäriseras av oligopol och produktdifferentiering, och de kan ses som ett medel att öka intäkterna av det egna företagens tillgångar i situationer där sedvanlig utrikeshandel är ineffektiv. Ofta handlar det i sådana fall om immateriella tillgångar i form av kunnande, good-will och varumärken. Om detta stämmer skulle närvaron av multinationella företag i en bransch kunna resultera i höga vinster och samtidigt tillföra ett visst mått av rivalitet och konkurrens.

Internationaliseringens dynamiska effekter på konkurrensvillkoren bör vara särskilt viktiga i branscher med få företag. Denna situation föreligger oftare i små länder och i branscher med betydande skalfördelar. Internationell integration kan således utgöra en viss motvikt till inhemsk säljarkoncentration i de sektorer där utrikeshandel och utländska investeringar är möjliga.

Det är här viktigt att framhålla att importkonkurrens inte alltid är möjlig. Det är ingen tillfällighet att NOs ingripanden mot företagsförvärv i regel har skett på marknader där importkonkurrensen varit begränsad eller förhindrad, t.ex. livsmedel, byggmaterial, tjänster. Faktorer som minskar förutsättningarna för importkonkurrens är t.ex. höga transportkostnader och offentliga regleringar.

Marknadsbrister förekommer också i den internationella ekonomin. En viktig konkurrensbegränsande faktor utgör de icke-tariffära handelshindren, som har vuxit i betydelse de senaste årtiondena och som är resultatet av ett samspel mellan nationell politik och inhemska företag. Integrationsprocessen har drivit fram ett stort antal fusioner och konkurrensbegränsande överenskommelser, såväl mellan inhemska företag som mellan företag i olika länder. Ätminstone delvis kan detta uppfattas som en defensiv anpassning till internationaliseringen, syftande till att undvika hårdare konkurrens. Ett antal branscher domineras av få företag (eller andra stora aktörer) också internationellt, vilket kan resultera i höga priser och svagt konkurrenstryck i övrigt.

3.4 Konkurrenskommitténs och produktivetsdelegationens analyser

Brister i konkurrensen kan påverka samhällsekonomin på olika vägar. Tendenser till monopolprissättning kan uppstå, vilket innebär att lönsamheten blir "övernormal" och att de producerade kvantiteterna blir mindre än vad som motiveras av konsumenternas preferenser vid rådande faktiska produktionskostnader. Vidare kan oförmånliga "dynamiska" effekter uppstå på produktiviteten i branscher med illa fungerande konkurrens genom att företagets incitament till rationaliseringar och produktutveckling blir svaga.

Ökad företagskoncentration och ökad lönsamhet har visat sig stå i samband med varandra. Sambandet är emellertid inte särskilt starkt. Detta är en slutsats av tidigare empirisk forskning som främst gällt USA men även andra länder i Västeuropa. I en OECD-rapport (1979) konstateras att flertalet men inte alla studier visar att koncentrationen har ett positivt samband med företagets vinstutveckling, men att koncentrationsgraden långt ifrån är den viktigaste faktorn. Av studierna framgår inte om det är produktivitetsförbättringar hos monopol- och oligopolföretagen eller utnyttjande av marknadsmakt för att ta ut höga priser som lett till vinster. Det finns dock ett par studier som tyder på att en mycket dominerande ställning för företag på en marknad ger dessa företag möjligheter att ta ut höga marginaler.

Enligt en studie av *Ståhlhammar* som redovisats i maktutredningens betänkande (SOU 1990:44) förefaller det att även i Sverige finnas ett positivt samband mellan säljarkoncentration och lönsamhet. Ett ytterligare resultat är att högre koncentration inte bara är förknippad med högre vinster utan även med högre grad av s.k. implicit företagssamverkan - dvs. samordnat eller parallellt agerande utan direkta överenskommelser. Ökad koncentration kan därför väntas ge företagen större "marknadsmakt". I den andra riktningen har emellertid verkat att mellan 1965 och 1985 den genomsnittliga importandelen på svenska industrivarumarknader ökade från 39 till 44 % och den genomsnittliga exportandelen i industriföretagens försäljning från 37 till 47 %. Studien visar att detta skärper konkurrensen och minskar både vinstmarginaler och graden av implicit samverkan mellan de svenska industriföretagen. Sämre konkurrens till följd av ökad koncentration inom industrin anses därför ha motverkats av ökad internationalisering.

Löfgren-Wibe har för kommitténs räkning i två delstudier analyserat sambandet mellan produktivitetsutvecklingen i olika branscher och mått på koncentrationsgraden på marknaden. Studierna redovisas i bilaga 7.

Den första delstudien baserades på SPKs rapport (SOU 1991:28) till konkurrenskommittén om konkurrensförhållandena i 61 branscher - varav 25 utvaldes - samt produktivitetstillväxttal för branscherna som härletts ur nationalräkenskaperna. Med ledning av SPK-undersökningen grupperades branscherna efter koncentrationsgrad i tre kategorier (1, 2 och 3) och efter importkonkurrens likaledes i tre kategorier (1, 2 och 3). Med dessa två oberoende variabler skattades en ekvation för produktivitetstillväxten 1970-1987. Ekvationens förklaringsvärde, mätt med multipel korrelationskoefficient, var i det närmaste obefintligt. Om något tydde skattningen på att produktivitetstillväxten visserligen påverkas positivt av hög importkonkurrens men också av hög koncentration.

Den andra delstudien avsåg industrin och baserades på industristatistikens data över produktivitetstillväxten i ett större antal industribranscher och på uppdateringar av Stålhammars mått på koncentrationsgraden (de fyra största företagens andel av den totala produktionen i respektive bransch). Resultatet blev att inget samband mellan produktivitetstillväxt och koncentrationsgrad kunde beläggas.

Olsson har i en rapport till produktivitetsdelegationen ("Konkurrensförhållandenas betydelse för produktiviten inom olika verksamhetsområden") gjort en liknande ekonometrisk studie som Löfgren-Wibes arbete. Studien omfattar tvärsnittsdata för ca 80 branscher, såväl industribranscher som andra näringslivsbranscher.

Som oberoende variabel användes koncentrationsgraden (de fyra största företagens andel av den totala produktionen). Eftersom denna variabel inte beaktar att konkurrensen blir hårdare om en stor andel av produktionen säljs på export och om en stor andel av den inhemska förbrukningen importeras, kompletterades regressionsanalysen med data för dessa andelar.

Graden av utländsk konkurrens befanns ha ett visst positivt inflytande på en branschs produktivitetstillväxt. Särskilt tydligt var detta samband när den utländska konkurrensen definierades i termer av exportberoende. Graden av koncentration mätt som de fyra största företagens andel av den svenska produktionen kunde inte påvisats ha någon säkerställd återhållande effekt på produktivitetstillväxten.

Olsson undersökte även samma oberoende variabelers effekt på prisökningstakten i branscherna. För att eliminera sådana prisförändringar som beror på förändrade insatsvarupriser användes härvid priset på förädlingsvärdet. Insatsvaruprisernas förändringar råder producenterna oftast inte över och de är dessutom ofta likartade för alla producenter, i Sverige och i utlandet.

Även för prisutvecklingen befanns branschens exportandel ha viss betydelse, så att en hög exportandel verkade dämpande på prisökningstakten. Koncentrationsgraden visade sig ha en tydligare (uppdrivande) inverkan på prisutvecklingen än den (återhållande) inverkan den tycktes ha på produktivitetstillväxten.

Brister i analyserna

De redovisade studierna illustrerar det tillgängliga datamaterialets brister som underlag för analyser av konkurrensbegränsningars samhällsekonomiska effekter. När det gäller exempelvis säljarkoncentrationen på den inhemska marknaden saknas statistik i egentlig mening. Visserligen kan de fyra största företagens andelar av produktionen kompletteras med uppgifter från utrikeshandelsstatistiken om export- och importandelar såsom gjorts t.ex. i Olssons ovan refererade studie. För att få korrekta mått på de fyra största företagens inhemska marknadsdominans krävs emellertid också uppgifter om hur just dessa företags försäljning fördelar sig på export- och hemmamarknad. Många branscher i Sverige karaktäriseras av en utpräglad fåtalskonkurrens och eventuellt skulle det därför ha varit ändamålsenligare att basera

analysen på t.ex. de två största företagens marknadsandel, men dessa data finns inte enkelt att tillgå.

Ett ytterligare problem gäller definitionen av "relevant marknad". Företag som tillhör en viss bransch konkurrerar ofta med företag som i den konventionella statistiken hör till en annan bransch: trämöbler produceras i en av trävaruindustrins delbranscher medan metallmöbler hör till verkstadsindustrin etc. Omvänt kan företag - även på den mest finfördelade statistiska nivån - höra hemma i samma delbransch utan att knappast alls vara konkurrenter. I glas- och glasvaruindustrin produceras exempelvis både fönsterglas och konsthantverk.

3.5 Analyser av regleringseffekter

Konkurrensbegränsningar och etableringshinder kan uppstå både som följd av producenternas egna strävanden att nå kontroll över marknaden och som följd av offentliga regleringar (jfr kapitel 2). Växelspelet mellan marknader, intressegrupper och politik har kommit att uppmärksammas allt mera inom samhällsforskningen. De ekonomiskt inriktade studier som gjorts visar att branscher med få företag och många anställda i genomsnitt har ett högre skydd av regleringar än andra branscher och att låglönebranscher och importkonkurrerande branscher samt konsumentvarubrancher får mer skydd än andra. Det tidigare tullskyddet för vissa branscher har i viss utsträckning ersatts med icke-tariffära handelshinder.

Med begreppet reglering avses en rad olika typer av ingrepp från statliga eller kommunala myndigheter. De har form av bl.a. förbud mot eller behovsprövning av nya företagsetableringar, priskontroll och tekniska krav på verksamheter eller produkter (inkl. s.k. tekniska handelshinder). Även skatter, tullar, avgifter och subventioner kallas ibland för regleringar.

Olika typer av regleringar har olika effekter och effekterna kan variera från bransch till bransch och från land till land. Det går därför inte att säga att en reglering alltid får en viss verkan. I rapporten "Regleringsekonomi" (SLU arbetsrapport nr 109/1990) har Wibe redovisat en översikt över empiriska studier av regleringars effekter. Denna visar att regleringar ökar företagens kostnader och sänker produktiviteten, dvs. inverkar negativt på effektiviteten. De ökar också vanligen priserna på varor och tjänster. T.o.m. sådana prisregleringar som ursprungligen tillkommit för att skydda konsumenterna kan få negativa fördelningspolitiska effekter.

När det gäller regleringars effekter på den tekniska utvecklingen och därmed den långsiktiga ekonomiska tillväxten visar flertalet s.k. innovationsstudier att regleringar inte påverkar den tekniska utvecklingen i industrin mer än marginellt. Bilden är dock här mera splittrad. Utifrån egna studier av miljö- och arbetsskyddsregleringarna i de nordiska länderna drar Wibe slutsatsen att en skärpning av lagstiftningen på många områden kan ske utan men för den ekonomiska tillväxten, förutsatt att regelskärpningen sker successivt och att industrin ges tillräcklig tid att genomföra förändringarna på ett tekniskt-ekonomiskt bra sätt. Denna slutsats har även Porter dragit från de branschstudier han lett i ett 10-tal länder (se bilaga 6). Han hävdar t.o.m. att tekniska regleringar stimulerar innovationen och långsiktigt stärker ett lands konkurrenskraft - förutsatt givetvis att regleringen är av sådant slag och ges en sådan utformning att den ligger i linje med vad konsumenterna eller myndigheterna i andra länder också vill ha.

Jordbrukssektorn som exempel

Jordbrukssektorn utgör det kanske främsta exemplet på att offentliga regleringar kan ge producenterna möjlighet att bygga upp monopolpositioner. Detta gäller inte bara i Sverige utan också i många andra industriländer. Jordbruksregleringens effekter på samhällsekonomin har varit föremål för ett flertal studier.

I en undersökning som har genomförts inom maktutredningen av Ewa Rabinowicz: "Agricultural Policy - Old Wine in New Bottles" beräknades att de svenska konsumenterna skulle ha kunnat spara totalt ca 13 miljarder kr. 1986, om de hade fått köpa jordbruksprodukter till världsmarknadspriser. Det motsvarar i genomsnitt ca 6 000 kr. för en tvåbarnsfamilj. I konkurrenskommitténs delbetänkande om livsmedelssektorn (SOU 1990:25) redovisas skattningar av liknande storlek. Beräkningar utförda av konsumentverket visar att prisregleringen årligen "kostar" 6 500 kr. för en familj bestående av två vuxna och två barn.

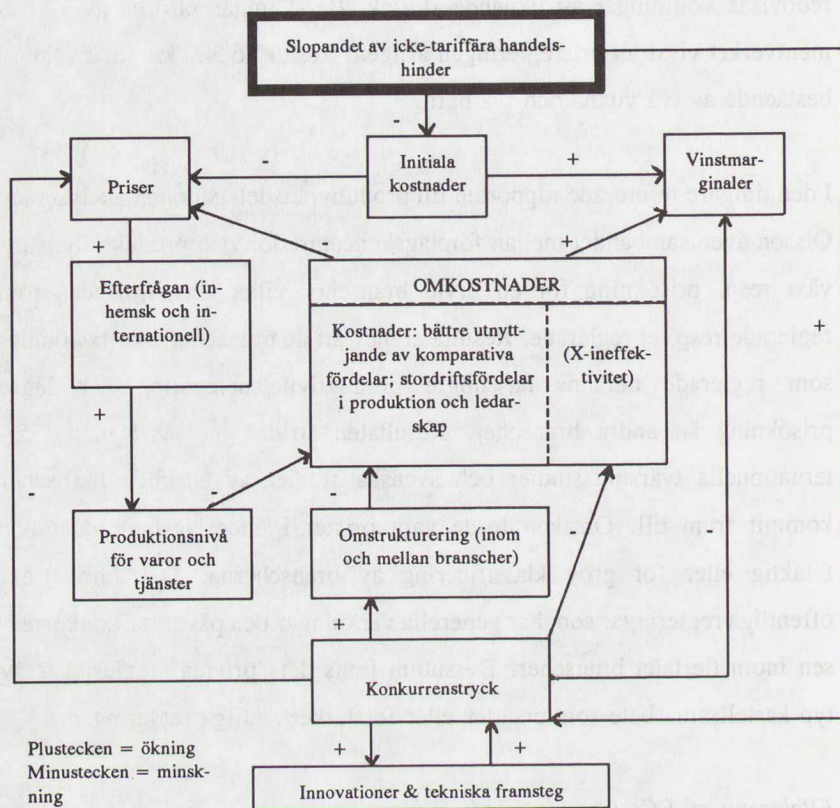
I den tidigare refererade rapporten till produktivitsdelegationen analyserade Olsson även sambandet mellan företagskoncentration och produktivitetstillväxt resp. prisökning för ett urval branscher vilka klassificerades som reglerade resp. ej reglerade. Resultatet blev att de branscher som bedömdes som reglerade befanns ha högre produktivitsutveckling och lägre prisökning än andra branscher. Resultaten strider mot vad man i internationella tvärsnittsstudier och svenska studier av enskilda branscher kommit fram till. Orsaken torde vara brister i underlagsmaterialet och felaktig eller för grov klassificering av branscherna. Det finns t.ex. offentliga regleringar som har generella verkningar och påverkar konkurrensen inom flertalet branscher. Dessutom finns det "privata" regleringar av typ kartellsamarbete som ersätter eller förstärker statliga regleringar.

Effekterna av EGs inre marknad

Inom EG spelar konkurrenspolitiken en central roll för att genomföra den inre marknaden. Borttagandet av olika icke-tariffära handelshinder, t.ex. krångliga gränskontroller, protektionistisk offentlig upphandling samt nationella tekniska regler och standarder, förväntas leda till en press nedåt på priserna. Men detta är bara den omedelbara effekten. På sikt kan den ekonomiska integrationen få en rad andra effekter.

De ekonomiska vinsterna av integrationen av EGs marknader och sambandet mellan handels- och konkurrenspolitiken kan illustreras med nedanstående figur (fig. 3.1).

Figur 3.1 Flödesschema över de mikroekonomiska effekterna av integrationen av EGs marknader



Källa: EG-kommissionen 1988. "The European Challenge 1992 - The Benefits of a Single Market" (Cecchini-rapporten).

Denna visar först hur slopandet av icke-tariffära handelshinder leder till en direkt minskning av kostnaderna och via stabila konkurrensförhållanden till lägre priser. Figuren visar också hur borttagandet av hindren ökar konkurrensstrycket, vilket i sin tur utlöser ytterligare prisfall och drar priserna ned mot nivån på kostnaderna via effekt på vinstmarginalerna.

EG-kommissionen har gjort ett försök att med en mikroekonomisk ansats beräkna de totala möjliga välfärdsvinsterna för producenter och konsumenter inom EG, den s.k. Cecchini-rapporten. Beräkningarna genomfördes härvid i följande fyra steg:

1. Steg 1: avlägsnandet av hinder som direkt påverkar handeln inom EG, främst gränsformaliteter och därmed förenade tidsutdräkter;
2. Steg 2: effekten på produktionen av de slopade hindren (dvs. inte bara handeln inom EG som sådan): det rör sig om hinder för marknadstillträde för utländska företag, som omöjliggör en fri konkurrens. Exempel på detta är en protektionistisk offentlig upphandlingspolitik, olika utformade nationella standarder och regleringar och regleringar av tjänstesektorn och tillverkningssektorn. Sådana hinder gör mycket större skada än bara hindra handel. Genom att de begränsar effekten av fri konkurrens hålls kostnader och priser på onödigt hög nivå;
3. Steg 3: visar de minskade kostnader som företagen uppnår genom att bättre utnyttja möjliga stordriftsfördelar. Dessa vinster uppstår dels på kort sikt när en större tillverkningsvolym möjliggör att de fasta investeringskostnaderna sprids ut över större försäljningsvolym, dels, och på ett mycket mer betydelsefullt sätt på längre sikt, när företag och tillverkningsställen omstruktureras och närmar sig den mest effektiva produktionsteknologin;
4. Steg 4: representerar andra vinster i effektivitet som följer av den allt intensivare konkurrensen. Dessa exempel kan t.ex. gälla administrativa fasta kostnader, överbemanning på alla nivåer och en ineffektiv lagerhantering. Bevis från flera olika källor indikerar att dessa olika effektivitetsvinster kan vara av betydande storlek. Dessutom kommer de monopolvinster som orsakas av skyddade marknader att minska eller försvinna, vilket ger vinster för konsumenterna genom sänkta priser.

Resultat av beräkningen, som redovisas i tabell 3.2 visar att den totala välfärdsvinsten för EG ligger i ett intervall runt ett medelvärde på över 200 miljarder ECU, uttryckt i 1988 års priser. Intervallet motsvarar mellan 4,3 och 6,4 % av EGs bruttonationalprodukt.

Tabell 3.2 Potentiella vinster i ekonomisk välfärd för EG som följer av fullbordandet av den inre marknaden

	Miljarder ECU	% av BNP
<i>Steg 1</i> Vinster från eliminerandet av handelshinder	8-9	0,2-0,3
<i>Steg 2</i> Vinster från eliminerandet av hinder som påverkar den totala produktionsnivån	57-71	2,0-2,4
Vinster från avlägsnandet av hinder	65-80	2,2-2,7
<i>Steg 3</i> Vinster från bättre utnyttjande av stordrifts-fördelar	61	2,1
<i>Steg 4</i> Vinster från en mer intensiv konkurrens, som minskar ineffektiviteter i företagen och monopolvinster	46	1,6
Vinster från marknadsintegration	62*-107	2,1*-3,7
<i>Total</i> - för 7 medlemsstater och 1985 års priser	127-187	4,3-6,4
- för 12 medlemsstater och 1988 års priser	174-258	4,3-6,4
- genomsnitt av ovanstående	216	5,3

Källa: EG-kommissionen, en studie av Directorate-General for Economic and Financial Affairs

* Detta alternativ ger en summa för steg 3 och 4. Denna summa kan inte uppdelas på de två stegen var för sig.

Resultatet understryker det politiska och ekonomiska behovet av vitbokens program men ger ändå inte hela bilden. Den tar inte hänsyn till den dynamik som släpps loss när en europeisk hemmamarknad skapas. I denna dynamik finns både nya affärsstrategier och teknisk förnyelse.

Den mikroekonomiska analysen visar klart på sambandet mellan handelspolitiska och konkurrenspolitiska åtgärder och på behovet av att kombinera dessa. I Cecchini-rapporten framhålls att en fri och öppen konkurrens måste skapas för att fullt ut realisera de positiva effekterna som integrationen ger och för att vinster i produktiviteten och sänkta kostnader också skall komma att leda till lägre konsumentpriser, bättre kvalitet och större varuutbud.

I Cecchini-rapporten redovisas även en analys av vinsterna för genomförandet av EGs inre marknad enligt den s.k. prisutjämningsmetoden. Enligt

denna jämför man för ett urval varor prisnivåerna i de olika länderna. Idag finns mycket stora skillnader i prisnivån mellan länderna. Genomförandet av den inre marknaden förväntas resultera i att för sektorer med låga icke-tarrifära hinder kommer höga priser att tvingas ner till det genomsnitt som råder inom EG. För skyddade sektorer förväntas integrationen leda till en prisnivå som antas bli lika med den prisnivå som i genomsnitt råder i de två länder som för den aktuella varan har lägst pris inom EG. Beräkningar enligt denna metod visade på en besparing på 4,8 % av EGs bruttonationalprodukt, dvs. ungefär samma resultat som i den ovan redovisade mikroekonomiska analysen.

Ett rimligt antagande är att Sverige som idag står utanför EG har minst lika omfattande hinder mot importkonkurrens som EG-länderna har. Ett långtgående EES-avtal eller ett svenskt medlemskap i EG bör därför kunna leda till betydande vinster för de svenska konsumenterna - förutsatt att också konkurrensreglerna följs i Sverige. I Cecchini-rapporten varnas dock för

- * tillkomsten av dominerande ställning och missbruk av denna genom hinder för marknadstillträde, uppdelning av marknaden och ett diskriminerande uppträdande;
- * missbruk av regleringar och offentliga åtgärder, i syfte att på ett konstlat sätt, direkt eller indirekt, understödja de nationella "statusföretagen" eller förhindra tillträde till vissa marknader eller områden.

3.6 Om prissamarbete

I många länder, bl.a. USA, har det sedan länge varit förbjudet med prissamarbete i såväl horisontella som vertikala led. Även EG har en restriktiv syn på prissamarbete såväl bindande som rekommenderande sådant. Att prissamarbete mellan företag leder till högre priser och prisstelheter har stöd i den ekonomiska teorin. Något behov av att analysera effekterna av prissamarbete har därför inte ansetts föreligga, i varje fall inte

vad gäller horisontella karteller. Förbudet mot vertikal prissamverkan har dock börjat att sättas i fråga. Modern forskning visar att prisbindningar i vertikala led under vissa förutsättningar kan vara samhällsekonomiskt försvarbara.

I Sverige har vi idag inte något förbud mot vare sig bindande eller rekommenderande horisontellt prissamarbete, men vi har ett förbud mot vertikala prisbindningar (bruttoprisförbudet). Kommittén har därför funnit det vara angeläget att kartlägga förekomsten av horisontellt prissamarbete och att undersöka effekterna härav på prissättningen och prisutvecklingen.

3.6.1 I praktiken förekommande prissamarbete

Kommittén har sökt få en så fullständig bild som möjligt av de olika former av prissamarbete som förekommer på olika marknader. Detta har skett dels genom en genomgång av det s.k. kartellregistret och dels med stöd av de branschgenomgångar som SPK genomfört åt kommittén.

Enligt lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, UL, skall ett register (kartellregister) föras över de konkurrensbegränsande överenskommelser, om vilka uppgift lämnas eller som tillsynsmyndigheten annars får kännedom om. Syftet med kartellregistret är dels att kartlägga förekomsten av konkurrensbegränsande avtal, dels att dra allmänhetens och potentiella konkurrenters uppmärksamhet till dessa företeelser och deras eventuella skadlighet. Detta tänks ske genom att registren är offentliga. Offentligheten syftar ytterst till att förhindra missbruk och förmå parterna att upphöra med överenskommelser som är skadliga. Någon bedömning från myndigheters sida om skadlig verkan görs dock inte före registrering.

Kartellregistret innehåller ingen fullständig redovisning av konkurrensbegränsande överenskommelser. Olika branscher och områden kan vara mer

eller mindre över- eller underrepresenterade i registret beroende på registreringsverksamhetens inriktning. Tabellerna och den följande redovisningen måste därför betraktas huvudsakligen som beskrivningar av det av SPK faktiskt registrerade avtalsbeståndet. Varken i de fall en rekommendation anges vara riksomfattande eller där den är lokal har någon uppföljning gjorts av hur stor del av marknaden som - mer eller mindre nära - följer rekommendationen.

SPKs kartellregister omfattar för närvarande totalt omkring 1 250 överenskommelser, se tabell 3.3. Närmare 500 eller 39 % av dessa överenskommelser avser industriella verksamheter och här finns det största antalet inom näringsgrenarna livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri (ca 100), metallvaruindustri (ca 65), kemisk industri (ca 65) och maskinindustri (ca 50). Fördelningen på andra näringsgrenar är

- byggnadsverksamhet ca 70 (6 %)
- partihandel ca 335 (27%)
- detaljhandel ca 175 (14 %)
- samfärdsel ca 40 (3 %)
- serviceverksamhet ca 145 (12 %)

Register över konkurrensbegränsande överenskommelser avseende bank och försäkringsrörelse förs inte av SPK utan av bankinspektionen resp. försäkringsinspektionen. Av tabell 3.3 framgår vidare att den vanligast förekommande konkurrensbegränsningen i de registrerade överenskommelserna är konkurrensklausuler. Sådana ingår i omkring 400 eller 33 % av de registrerade överenskommelserna och innebär i de allra flesta fall ett åtagande av säljaren/säljarna av ett företag att inte bedriva med den överlåtna rörelsen konkurrerande verksamhet. I kartellregistret dominerande konkurrensbegränsningar är i övrigt dels bestämmelser rörande prissättning, dels bestämmelser rörande områdesindelning och exklusivitet - främst ensamrättsförsäljning och enmärkesklausul - som framför allt förekommer i vertikala återförsäljaravtal.

Tabell 3.3 Konkurrensbegränsande avtal i kartellregistret - näringsgren och konkurrensbegränsning (per 1990-08-16)

Konkurrensbegränsning ¹⁾	Näringsgren:						
	Gruvor och mineralbrott	Livsmedels-, dryckesvaru- och tobakindustri	Textil-, konfektions- och läderindustri	Skogsbruk och trävaruindustri	Massa-, pappers- och grafisk industri	Kemisk industri m.m.	Jord- och stenindustri
PRISSÄTTNING							
Priser	2	13	1	13	9	6	4
Rabatter	1	-	-	1	3	-	-
Kalkyleringsregler	-	-	-	3	2	-	-
Annat Slag	1	2	-	-	1	2	-
MARKNADSDELNING							
Kvotering	-	3	-	1	8	6	3
Områdesuppdelning	1	4	1	4	3	8	5
Specialisering	-	4	2	-	-	3	-
Hemmamarkn.skydd	-	1	-	-	-	3	2
Annan typ	-	4	-	-	-	-	1
EXKLUSIVAVTAL							
Ensamtidsförsäljning	1	9	2	2	4	8	7
Enmärkesklausul	-	3	1	-	1	2	3
Leveransplikt	-	29	-	1	-	1	-
Inköpsplikt	4	8	1	8	12	14	6
Annan form	3	6	2	6	1	9	4
FÖRSÄLJNINGSSAMVERKAN	6	13	2	7	5	16	12
PRODUKTIONS-SAMVERKAN	6	6	1	2	1	11	7
INKÖPSSAMVERKAN	-	3	1	-	8	-	-
KONKURRENS-KLAUSUL	2	36	3	8	13	30	16
REALISATIONSTIDER	-	-	-	-	-	-	-
PATENTLICENSER	-	1	-	4	1	9	3
ÖVRIGT	-	2	-	-	3	8	5
Antal avtal i näringsgrenen	12	100	11	41	47	64	42

Källa: SPK

¹⁾ Avtal som innehåller flera slag av konkurrensbegränsning har noterats under resp. konkurrensbegränsning

Tabell 3.3 Fortsättning

Konkurrensbegränsning ¹⁾	Näringsgren:						
	Metallverk	Metallva- ruindustri	Maskinin- dustri	Elektro- nikindustri	Transport- medelsin- dustri	Annan tillverk- ningsindu- stri	El-, gas- och vär- meförsörj- ning
PRISSÄTTNING							
Priser	3	4	3	3	4	2	-
Rabatter	-	2	1	1	-	-	-
Kalkyleringsregler	-	-	-	-	-	-	-
Annat Slag	1	-	2	-	-	-	-
MARKNADSDEL- NING							
Kvotering	2	2	-	-	-	-	-
Områdesuppdelning	-	2	5	1	-	1	1
Specialisering	2	1	8	3	1	-	-
Hemmamarkn. skydd	-	-	-	-	-	-	-
Annan typ	1	1	2	-	-	-	-
EXKLUSIVAVTAL							
Ensamrättsförsäljning	-	5	11	2	-	2	-
Enmärkesklausul	-	5	9	1	-	1	-
Leveransplikt	1	-	-	-	-	-	-
Inköpsplikt	3	4	3	1	-	2	-
Annan form	1	4	1	2	-	-	1
FÖRSÄLJNING- SAMVERKAN	1	8	4	1	-	-	-
PRODUKTIONS- SAMVERKAN	-	8	3	-	-	-	-
INKÖPSSAMVER- KAN	2	-	-	1	-	-	-
KONKURRENS- KLAUSUL	6	44	34	10	9	5	-
REALISATIONSTI- DER	-	-	-	-	-	-	-
PATENTLICENSER	-	-	2	-	-	-	-
ÖVRIGT	-	-	-	1	-	2	-
Antal avtal i närings- grenen	12	66	53	20	14	9	1

Källa: SPK

1) Avtal som innehåller flera slag av konkurrensbegränsning har noterats under resp. konkurrensbegränsning.

Tabell 3.3 Fortsättning

Konkurrensbegränsning ¹⁾	Näringsgren:					
	Byggnadsverksamhet	Partihan- del	Detalj- handel	Samfärd- sel	Service- verksam- het	S:a
PRISSÄTTNING						
Priser	19	42	85	11	70	294
Rabatter	1	8	5	-	1	24
Kalkyleringsregler	5	1	8	-	3	22
Annat Slag	2	18	4	1	4	38
MARKNADSDEL- NING						
Kvotering	-	1	-	-	-	26
Områdesuppdelning	8	114	38	6	11	213
Specialisering	-	2	-	-	1	27
Hemmamarkn. skydd	-	2	-	-	-	8
Annan typ	-	2	3	-	2	16
EXKLUSIVAVTAL						
Ensamttsförsäljning	5	124	31	8	11	232
Enmärkesklausul	2	146	39	2	13	228
Leveransplikt	-	13	-	-	-	45
Inköpsplikt	7	30	27	4	12	146
Annan form	5	22	11	5	6	89
FÖRSÄLJNING- SAMVERKAN	12	11	-	7	8	113
PRODUKTIONS- SAMVERKAN	6	3	-	6	6	66
INKÖPSSAMVER- KAN	1	2	19	-	-	37
KONKURRENS- KLAUSUL	29	92	14	12	45	408
REALISATIONSTI- DER	-	-	7	-	-	7
PATENTLICENSER	-	-	-	-	-	20
ÖVRIGT	8	7	10	2	6	54
Antal avtal i närings- grenen	70	336	173	38	145	1254

Källa: SPK

1) Avtal som innehåller flera slag av konkurrensbegränsning har noterats under resp. konkurrensbegränsning.

Av tabell 3.4 framgår att horisontella prisöverenskommelser inom branschorganisationer är mycket vanliga. Flertalet av dessa är rekommenderande och har karaktären av s.k. cirkaprislistor. Andra benämningar finns också. Av 227 överenskommelser är endast 9 av s.k. bindande karaktär. Av överenskommelserna är 122 riksomfattande och 96 lokala eller regionala.

NO granskar sedan många år löpande kartellregistreringarna. Sådana avtal som NO har bedömt medföra skadlig verkan och som ansetts kunna angripas med nuvarande regelsystem har därvid förhandlats bort eller justerats.

Cirkaprislistor är vanliga inom många branscher särskilt inom detaljhandel och serviceverksamhet. De täcker ofta hela sortimentet inom olika varuområden. SPKs branschgenomgångar ger en stark indikation på att prissättning inom detaljhandeln i stor utsträckning påverkas av dessa centrala prislistor.

SPKs genomgång av 61 branscher för kommitténs räkning visar att marknadsdelning och prissamarbete förekommer i branscher där konkurrensens effektivitet även motverkas av andra faktorer. Marknadsdelning förekommer t.ex. i flera branscher inom det gränsskyddade livsmedelsområdet - bl.a. för kött- och mejeriprodukter - samt för jordbruksmaskiner. Prisrekommendationerna kan ofta samverka med övriga konkurrensbegränsningar på ett sådant sätt att priskonkurrensen sätts ur spel. Detta förekommer bl.a. inom livsmedels- och byggvaruområdena samt för bilreservdelar och bilreparationer, liksom för bensinhandeln. Andra exempel på områden med horisontella prislistor är branscher med många små företag, t.ex. installatörer av el och VVS, och tjänstesektorn, där prissamverkan främst motiveras med att företagen inte har kompetens att göra egna priskalkyler. Även priserna på en stor del av tjänstemarknaderna sätts med hjälp av rekommendationer från olika branschföreningar eller med utgångspunkt från större företags priser.

Tabell 3.4 Horisontella prisöverenskommelser i SPKs kartellregister

Näringsgren	A. Överenskommelse inom branschorg. o.d.					B. "Egentliga" avtal					Totalt
	IB/L	IB/R	B/L	B/R	S:a A	IB/L	IB/R	B/L	B/R	S:a B	
1. Gruvindustri					0			1		1	1
2. Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri	5	3	1	1	10					0	10
3. Textil- & konfektionsindustri samt läderindustri		1			1				1	1	2
4. Skogsbruk och trävaruindustri		6			6	1				1	7
5. Massa- och pappersindustri samt grafisk industri		5			5	1		3*	2	6	11
6. Kem.ind., petroleum-, gummivaru-, plast- & plastvaruindustri		4			4				2	2	6
7. Jord- och stenindustri		1			1		1			1	2
8. Metallverk		1			1				3**	3	4
9. Metallvaruindustri		3			3				1	1	4
10. Maskinvaruindustri		0			0				1	1	1
11. Elektronikindustri		2			2					0	2
12. Transportmedelsindustri	2	2			4					0	4
13. Annan tillverkningsindustri		3			3					0	3
14. El-, gas- & värmeverk					0					0	0
15. Byggnadsverksamhet	10	10			20					0	20
16. Partihandel		12			12			1	2	3	15
17. Detaljhandel	37	38	4	3	82					0	82
18. Samfärdsel	4	2			6				1	1	7
19. Serviceverksamhet inkl. hotell & restaurang	38	29			67			1	1	2	69
SUMMA	96	122	5	4	227	2	1	6	12	23	250

Källa: SPK

* avser inköpspris

** 2 avtal avser inköpspris

B = Bindande

IB = Icke bindande

R = Riksomfattande

L = Lokal/regional

Redovisningen av innehållet i kartellregistret visar att detaljhandel och serviceverksamhet inklusive hotell och restaurang svarar för den största andelen rekommenderande prisöverenskommelser. För detaljhandeln har 82 överenskommelser registrerats eller omkring 36 % av alla registrerade sådana överenskommelser. För serviceverksamhet är motsvarande siffra 67 st (30 %). Närmast följer byggnadsverksamhet med 20 st (9 %). Av SPKs branschgenomgångar framgår närmare vilka ytterligare branscher som omfattas av prisöverenskommelser. Att räkna upp alla de branscher som omfattas av *branschomfattande* prisrekommendationer är inte meningsfullt.

Några kan dock anges för att ge en föreställning om hur vitt skilda områden som är föremål för denna form av konkurrensbegränsning:

varor: blommor, byggvaror, elmateriel, färghandelsvaror, garner, glasögon, guldsmedsvaror, honung, kiosk- och gatukökssortiment, leksaker, livsmedel, lås, persienner, salt sill, tapeter, tobaksvaror, ur.

tjänster: bokbinderiarbeten, bokföringsarbeten, elinstallationer, fotvård, frisörtjänster, glasmästeriarbeten, golvbehandling, gravyr, hudterapeutisk behandling, låsservice, pianostämning, skoreparationer, skrädderiarbeten, tapetserararbeten, veterinärtjänster, VVS-installationer, översättningsarbeten.

Uppräkningarna kunde mångdubblas. Det skall då noteras att uppgifterna kommer från kartellregistret och att detta register inte innehåller någon heltäckande redovisning av olika former av "privat reglering" av marknader. Det ger ändå en bild av hur omfattande dessa rekommendationer är och hur många olika typer av marknader som är föremål för denna form av samarbete.

Dagligvaruhandeln

Priserna inom dagligvaruhandeln bestäms i stor utsträckning utifrån centralt av resp. kedja utarbetade cirkaprislistor. Med centralt menas här att lagercentralerna/distributionscentralerna centralt inom sitt distributionsområde ger ut prislistor till kedjans butiker. Inom ICA utarbetas prislistorna av en pris- och marknadskommitté för varje DC-område. Ett sådant område kan omfatta ett eller flera distrikt. För hela landet finns 23 distrikt och 19 DC-områden. Varje pris- och marknadskommitté består av 4-8 köpmän och en tjänsteman som fungerar som sekreterare. Inom varje distrikt brukar 3-4 prislistor fastställas. Kommittén ser fortlöpande över listorna och gör ändringar. Några generella principer för fastställandet av priserna på listan finns inte. Inom KF fattar resp. konsumentförening inom ett lagercentralom-

råde beslut om priser efter en förhandling med lagercentralen, varefter lagercentralen administrerar prislorna. Det betyder i praktiken att varje konsumförening har en egen prislista, där dock priserna på basvarusortimentet kan vara enhetliga. Cirkaprislistornas roll inom det tredje blocket är något annorlunda eftersom D- och Sabagruppen består av ett flertal kedjor, var och en med sin egen prislista.

Tidigare gav Sveriges Livsmedelshandlareförbund (SSLF) centralt ut cirkaprislistor till handeln, bortsett från KF. Denna verksamhet övertogs sedermera av kedjornas grossister.

Genom att prissättningen i stor utsträckning påverkas av de centrala prislorna leder dessa lokalt till en samstämmighet inom respektive block vad gäller de ordinarie priserna. Kostnader och konkurrenssituation skiljer sig emellertid mellan olika butiker beroende på bl.a. läge, service, sortiment och storlek. Genom att cirkaprislistorna innebär att prissättningen i liten utsträckning sker utifrån den enskilda butikens kostnads- och konkurrenssituation och genom att de omfattar ett stort geografiskt område begränsas priskonkurrensen.

Många butiker tillämpar emellertid i dag en individuell prissättning, och ny teknik för att underlätta detta har börjat att uvecklas. Som exempel kan nämnas IPS-systemet inom ICA (IPS = individuell prissättning). I nedanstående tre gamla regionföretagssystem inom ICA har den nya tekniken börjat att användas. Ambitionsnivåerna har varit olika, varför tjänsterna idag varierar med avseende på teknik och möjlighet till uppföljning. Gemensamt för de tre systemen är att butikerna erhåller de "egna" priserna på hylletiketter och kollietiketter samt på följesedlar.

- *"Eol-området"*

Här finns sedan länge ett väl utvecklat system, tillgängligt för samtliga medlemmar inom området. Avvikelser gentemot cirkapriser kan erhållas på artikelnivå eller alternativt på varugrupsnivå. De egna priserna anges som avvikelser i procent gentemot de rekommenderade cirkapriserna.

Butikerna ges möjlighet till uppföljning så att man kan bedöma avvikelsernas teoretiska påverkan på bruttovinsterna.

- *"Essve-området"*

Under senare tid har en utveckling av IPS skett. Butiker som har tillgång till egen PC kan koppla upp sig mot ICA Partihandels dator och kan själva administrera systemet. Övriga butiker kan erhålla hjälp av central administration. På artikelnivå kan priser sättas som avvikelser mot cirkapriser eller också bestämmas utifrån angiven marginal eller pålägg.

- *"Hakon-området"*

Sedan några år erbjuds en tjänst med IPS på artikelnivå. Butiker kan i grupp eller enskilt ange positiva eller negativa öresavvikelser gentemot cirkapriserna. Avvikelserna följer inköpsprisförändringar och ligger således kvar tills ändring begärs. Servicen inkluderar även externt levererat sortiment såsom mejeri- och bryggeriprodukter.

För närvarande inkluderas inte centrallagervaror i IPS-servicen. I ett andra steg skall inom projektets ram större flexibilitet utvecklas så att procentavvikelse alternativt fast marginal skall kunna anges. Hakon-systemet erbjuder ingen uppföljning av avvikelsernas teoretiska bruttovinstpåverkan.

Under 1990 har Marknadsråden i Mellansverige och Norr uttalat sig för ett mera flexibelt system innebärande att man inom varje varugrupp bör tillämpa fem oberoende prisnivåer. Handlaren skall sedan fritt kunna välja prisnivå inom varje varugrupp.

Ytterligare tekniska lösningar för butiksunik prissättning har framtagits inom ICA. Enligt förutsättningar givna av ICA-handlare har man utvecklat vissa program. Primärt är behovet att kunna presentera hylletiketter enligt ICA-standard för varor oberoende av leverantör och med butikens egen prissättning. Sedermera skall även en kalkylfunktion utvecklas. Programvaran kan bl.a. utnyttjas av butiker som har butiksdata enligt ICAs nivå 2.

De ordersystem som levt med sedan den tidigare organisationen förväntas bli ersatta med ett enhetligt system fr.o.m. januari 1993. En del i det nya partihandelssystemet skall hantera en integrerad partihandels- och detaljhandelsprissättning. Det finns en tydlig inriktning att denna skall kunna klara butikers individuella behov.

Enligt uppgift har även inom KF individuell prissättning för enskilda butiker blivit vanligare och enligt konsumentkooperationens strategiska program skall en decentralisering prioriteras, där ansvar och befogenheter skall följäs åt. Detta skall enligt programmet kombineras med strategisk centralisering för att uppnå stordriftsfördelar.

Möjligheter till individuell prissättning finns således. När det gäller IPS-systemet inom ICA utnyttjas det enligt uppgift av 20 % av medlemmarna. Andelen av omsättningen inom ICA som prissätts genom IPS-systemet kan vara större. För att öka denna andel har utnyttjandet av IPS gjorts avgiftsfritt.

Från handelns sida har hävdats att konkurrensen inom livsmedelshandeln i huvudsak sker *mellan* blocken och - vad gäller tredje blocket - även mellan

en rad kedjor och företag inom blocket. För denna blockkonkurrens anses vissa former av prissamverkan inom blocken utgöra en nödvändig förutsättning. Även för den lokala pris konkurrens som handeln hävdar finns inom respektive block anses cirkaprislistorna ha ett värde för lågprisbutikerna som hjälpmedel för att kommunicera prisinformation. Utanför de tre stora blocken finns ytterligare kedjor inom livsmedelshandeln. Sådana är t.ex. servicebutiker som Seven Eleven och Pia Närköp. Dessa har dock små marknadsandelar. På vissa orter förekommer därutöver butiker utanför blocken som har beaktansvärda marknadsandelar.

Byggbranschen

Gemensamma prislistor inom byggbranschen är vanliga inom flera områden, bl.a. på marknaderna för entreprenadmaskintjänster, golv, färger och lacker, tapeter, måleri, VVS och el. I grossist- och detaljistleden används bl.a. bygghandels prisbokssystem som vägledning för prissättningen. Bygghandels prislista påverkar även en del leverantörers vertikala cirkapriser, t.ex. på marknaderna för dörrar, fönster och inredningssnickerier.

Förutom nämnda gemensamma prislistor förekommer i byggbranschen inget känt prissamarbete mellan olika företag. Inom ett flertal av de undersökta branscherna förekommer dock prisledarskap eller parallella beteenden i fabrikantledet. Detta yttrar sig bl.a. som i tiden sammanfallande och lika stora prishöjningar, t.ex. på marknaderna för mineralull, lättbetong, byggskivor, färger och lacker samt VVS-marknaden. Dessutom torde förekomsten av såväl horisontell som vertikal integration inom ett flertal delmarknader påverka prissättningsbeteendet.

Klädbranschen

Det är i det här sammanhanget också intressant att se på s.k. frivilliga fackkedjor som förekommer inom flera branscher. Idén med sådana kedjor är bl.a. att skaffa medlemmarna en gemensam enhetlig och tydlig profil, bl.a. med stöd av ett eget varumärke eller symbol (butikprofil etc.).

Enligt den detaljhandelsundersökning som SPK gjorde hösten 1988 kan drygt 500 (10-15 %) av sammanlagt ca 3 900 företag i beklädnadsfackhandeln beräknas delta i någon form av organiserad samverkan med andra detaljhandelsföretag. Av dessa företag hade ett sjuttioital franchiseavtal, medan övriga ingick i ca 10 olika fackkedjor. Den samverkan som förekommer mellan medlemsföretagen i en kedja omfattar, förutom inköp, marknadsföring, personalutveckling och *prisrekommendationer* för det gemensamma sortimentet.

Någon samverkan med de marknadsledande företagen förekom inte utan denna skedde främst mellan mindre eller medelstora företag. Den sammanlagda försäljningen hos de samverkande företagen i beklädnadsfackhandeln uppgick år 1988 till ca 2,6 miljarder kr. varav knappt hälften, 1,2 miljarder kr., var inköpt genom någon av de ca 10 fackkedjorna.

Omsättningsmässigt störst av de ca 10 fackkedjorna var i nämnd ordning JC Inköps AB, M/Q AB, Desam Fashion Group AB och Mister AB. Under år 1990 har Desam och Mister gått samman men är även efter sammanläggningen mindre än de två andra kedjorna. Omsättningen hos JC-butikerna uppgick år 1989 till ca 1 miljard kr., varav ca 60 % var inköpt genom JC Inköps AB. Försäljningen hos M/Q-butikerna och Desam/Misterbutikerna uppgick samma år till vardera ca 0,6 miljarder kr. varav ungefär hälften köpts genom fackkedjan. Detta kan jämföras med den totala svenska marknaden som beräknats till drygt 34 miljarder kr. år 1989.

Andra mer betydande fackkedjor i beklädnadsbranschen är Barnie Center Inköps AB och Ungt Mode-gruppen.

Övrig fackhandel

Fackkedjor förekommer även inom andra branscher. Marknaden för glasögon karaktäriseras av ett fåtal leverantörer men ett stort antal detaljister. Av detaljisterna är dock ett stort antal medlemmar i någon av de två stora fackhandelskedjorna Synsam och Optikertjänst. Optikertjänst hade 37 % av marknaden år 1989 medan Synsam hade 33 %. Det finns såväl ett vertikalt som ett horisontellt samband på marknaden. Det vertikala sambandet består av cirkaprislistor. Dessa ges ut av de stora leverantörerna och skall fungera som vägledning åt optikerna vid prissättning till konsument. Det horisontella sambandet är de kalkylnormer som konstrueras och tillhandahålls av branschorganisationen Sveriges optikerföretags riksorganisation SOR-F. Cirkaprislistorna är uppbyggda med hjälp av dessa kalkylnormer. Detta har enligt SPK gett upphov till prisstelhet.

Kedjeföretagen i handeln med hemelektronik tillhör i första hand frivilliga fackkedjor. Bland de betydande är Linkopia/Expert med totalt 260 anslutna (ägarmässigt självständiga) butiker år 1988, varav dock endast 45 var renodlade radio/TV-butiker. A & V-kedjan har ca 165 butiker anslutna. Andra frivilliga fackkedjor inom handeln med hemelektronik är Rino och BIG (Bättre Inköp i Grupp). Dessa frivilliga kedjor har emellertid i första hand satsat på gemensam inköspolitik och marknadsföring och inte på att bygga upp centrala serviceverkstäder. Den snabbast växande kedjan det senaste året har varit Resurs med ett 40-tal butiker, där bl.a. företagen Siba och Onoff ingår. Onoff, ett renodlat filialföretag med för närvarande ett tiotal butiker i mellansverige, är landets största företag i branschen. I varuförsäljningen omsatte man år 1988 en halv miljard kr., dvs. 7-8 % av totalmarknaden. Merparten arbeten där är dock interndeberade reparationer av uthyrningsvaror och andelen reparationer som utförs direkt på uppdrag

av enskilda konsumenter är mindre än en tredjedel. Trots förhållandevis hög omsättning finns det inga tecken på prisledarskap eller annan dominans från Onoffs sida inom reparationssektorn, inte ens lokalt inom Stockholm.

3.6.2 Prissättningen och prisutvecklingen

SPKs stora utredningsmaterial, som har sammanfattats i avsnitt 3.2, innehåller även uppgifter som visar hur prissättningen går till i de olika branscherna, samt i vilken mån prisutvecklingen under- eller överskrider höjningen av den allmänna prisnivån. Dessa iakttagelser har systematiserats med hjälp av ett förenklat schema. Olika förutsättningar för prissättningen (ej varandra uteslutande) noteras här med hjälp av en eller flera av de förkortningar som förklaras i nedanstående ruta. Därtill anges prisutvecklingen i förhållande till KPI med ett antal symboler som också förklaras nedan.

Redovisningen är uppdelad på två tabeller. Den första (tabell 3.5) innehåller främst de branscher vars produktion huvudsakligen används för direkt konsumtion i hushållen, den andra (tabell 3.6) främst de branscher vars produkter i första hand används inom företag. Prisjämförelsen avser här i vissa fall producentprisindex (PPI) i stället för KPI. Prisjämförelsen avser senare delen av 1980-talet. Uppgifter för tidigare år har ej funnits att tillgå. För vissa branscher (bl.a. livsmedel, energi, vissa förpackningar samt massa- och pappersindustri) har dock prisuppgifter för hela 1980-talet kunnat användas.

För några branscher har meningsfulla prisuppgifter ej funnits att tillgå, antingen därför att verksamheten är kraftigt subventionerad eller därför att den är baserad på individuella avtal där priserna är svåra att jämföra. Dessa branscher har uteslutits ur redovisningen. Det gäller samtliga offentliga tjänster, läkemedel, underhåll av datorutrustning, naturgas, byggtreprenörer, byggkonsulter, byggmaterialhandel, VVS- och VA-grossister, el-

grossister och el-installation. Även dagligvaruhandeln har uteslutits, delvis därför att dess priser (handelsmarginalerna) ingår i livsmedelspriserna.

Uppgifterna om prissättningen är sällan entydiga. För det första är prissättningen för en viss produkt beroende av transaktioner i flera led - mellan producent och återförsäljare och mellan återförsäljare och konsument - där det ofta råder olika förutsättningar för prissättningen. För det andra kan olika prissättningsförfaranden förekomma parallellt i samma led. Tabellerna bygger därför på rätt långtgående förenklingar av vad SPK angett i sina branschbeskrivningar. Bristen på entydighet har ibland även markerats genom att två olika bokstavskoder använts i tabellerna. Ännu fler varianter kunde ibland ha varit befogade, men därmed skulle sammanställningarna ha förlorat i överskådlighet. Det bör också framhållas att de olika förutsättningar för prissättning som noteras inte utesluter varandra.

Det är av dessa skäl inte självklart vilken kod som bäst beskriver prissättningen. Sammanställningarna i tabell 3.5 och 3.6 är inte avsedda för detaljgranskning, utan ger endast en överblick över hur prissättning och prisutveckling ser ut i stora drag i de av SPK undersökta branscherna.

Beteckningar använda i tabell 3.5 och 3.6	
Prissättning: Priserna sätts internationellt Priserna sätts efter förhandlingar med relativt starka köpare Nationellt eller lokalt prisledarskap Påtaglig brist på priskonkurrens	i f pl br
Cirkaprislistor Varierande principer	c v
Prisutveckling: Prisutvecklingen överstiger KPI med sammanlagt minst 30 procentenheter på 5 år mellan 20 och 30 procentenheter på 5 år mellan 10 och 20 procentenheter på 5 år	+++ ++ +
Priserna har ökat i takt med KPI (+/-10 procentenheter på 5 år)	0
Prisutvecklingen understiger KPI med sammanlagt mellan 10 och 20 procentenheter på 5 år mellan 20 och 30 procentenheter på 5 år minst 30 procentenheter på 5 år	- -- ---

**Tabell 3.5 Prissättning och prisutveckling för konsumentprodukter.
Tolkning av SPK-uppgifter.**

Delbransch	Pris- sättning	Prisut- veckling
<i>I Livsmedelssektorn</i>		
Mejeriprodukter	br	++
Mårfett	br	+++
Köttvaror	br	+++
Bröd och spannmålsprodukter	pl	++
Bryggerivaror	pl	0
Konserver och djupfrysade produkter	pl	+
<i>II Konsumentvaror</i>		
Kläder	f-v	0
Glasögon	c	+
Dagstidningar	pl	+
Mjukpapper	f	0
Tryckta läromedel	br	0+
Elektriska hushållsapparater	v, c	-
Personbilar och reservdelar	pl, c	+
Bilreparationer	br	+++
<i>III Privata tjänster</i>		
Industriell tvätterverksamhet	f	0
Hotell	v	+++
Begravningar	c	++
Reparationer av vita varor	v	+
Reparationer/service av hemelektronik	c	0
<i>IV Energi</i>		
Oljeprodukter	i, c	0
Elkraft	pl	0

**Tabell 3.6 Prissättning och prisutveckling för producentprodukter.
Tolkning av SPK-uppgifter.**

Delbransch	Pris-sättning	Prisut-veckling (se not)
<i>I Livsmedelssektorn</i>		
Handelsgödsel	pl	+++
Jordbruksmaskiner	c	0
<i>II Byggsektorn</i>		
Cement	pl	0
Armeringsstål	pl	-
Mineralull	br	0
Byggskivor	pl	- 0
Planglas	pl	+
Dörrar	pl, f	+
Fönster	pl, f	+
Inredningssnickerier	c, f	0
Golv	c, f	+
Färger och lacker	c, f	+
VVS-produkter	c, f	+
VVS-installation	c	++
<i>V Förpackningar</i>		
Glasförpackningar	f, pl	-
Plastförpackningar	f	-
Aluminiumburkar	f	--
Träförpackningar	f	0
Wellpapp	f, br	0
Kartongförpackningar	f	0
<i>VI Massa- och pappersindustri</i>		
Pappersmassa	i	0
Tidningspapper	f	0
Journalpapper	f, i	0

Not: För jordbruksmaskiner och handelsgödsel, hela byggsektorn samt wellpapp och pappersmassa är prisjämförelsen gjord med avseende på producentprisindex (PPI). För övriga branscher har konsumentprisindex (KPI) varit jämförelsenorm.

De flesta av de undersökta branscherna har en prisutveckling som antingen är parallell med eller överstiger KPI (0 eller + i spalten för prisutveckling). Detta är i sig inte förvånande, då det är ett uttryck för det speciella urval av branscher som har gjorts för SPKs studie. Några andra iakttagelser som kan göras med ledning av tabellerna är följande.

Starka prisökningar jämfört med KPI är betydligt vanligare för konsumentprodukter (tabell 3.5) än för producentprodukter (tabell 3.6). Detta kan ha flera skäl. Produkternas tjänsteinnehåll är större närmare konsumenten, och möjligheten att öka produktiviteten är ofta mindre i tjänste- än i varu-

produktionen. Konsumentprodukter är beroende av distributionens tjänster och/eller av en lokal produktion som sker under begränsad konkurrens. Till detta kommer att konsumenterna själva sällan har möjlighet att förhandla om priset.

Kan man i övrigt se några samband mellan prisutveckling och prissättningsprinciper? Ja, i stort sett finns det fog för följande påståenden:

* Branscher vars prissättning är internationellt bestämd (i) eller för vilka prissättningen beror av förhandlingar med relativt starka köpare (f) har en prisutveckling som antingen understiger eller är parallell med den allmänna prisutvecklingen.

* Branscher som präglas av påtagliga brister i priskonkurrensen (br) och/eller av nationellt eller lokalt prisledarskap (pl) har vanligtvis en prisutveckling som överstiger den allmänna prisutvecklingen. Undantag finns visserligen för bryggerivaror, elkraft, glasförpackningar, wellpapp samt vissa byggmaterial såsom cement, armeringsstål, mineralull och byggskivor. Inflytandet från oligopol eller prisledarskap balanseras i dessa branscher av starka produktivitetsökningar, som sammanhänger med att produktionen är förknippad med utpräglade stordriftsfördelar.

* De branscher vars prissättning domineras av cirkaprislistor (c) eller som har varierande prissättningsprinciper (v) återfinns ofta inom handel, reparationer och installationer. Prisutvecklingen i dessa branscher är i flera fall svårbedömd på grund av kvalitetsskillnader. I de fall uppgifter föreligger tyder dessa på att prisutvecklingen i dessa branscher antingen överstiger eller varit parallell med den allmänna prisutvecklingen.

Sammanfattningsvis synes det finnas ett samband mellan konkurrensförhållandena och prisutvecklingen i de olika branscherna. Men prisutvecklingen är inte enbart bestämd av konkurrensförhållandena. En tungt vägande

orsak till olikheter i prisutvecklingen kan vara att rå- och insatsvarukostnaderna utvecklats olika. De olika förutsättningar som finns för rationalisering och annan teknisk utveckling varierar också starkt mellan olika branscher, liksom lönekostnadsberoendet.

3.7 Om företagsförvärv

Ökad företagsstorlek kan innebära ökad marknadsdominans för några få företag. Detta innebär i sig en begränsning av konkurrensens räckvidd. Därtill kan ett stort företag i kraft av sina resurser (finansiella och kompetensmässiga) ha lätt att agera på ett sätt som ytterligare begränsar konkurrensen. Många av de konkurrensbegränsande åtgärder som nämns i kapitel 2 är betydligt lättare att genomföra för större än för mindre företag. Det gäller såväl påtryckningar på statsmakterna och kommunerna som företagsförvärv och olika former av kartellsamarbete. KL innehåller därför vissa regler som gör det möjligt för NO att ingripa mot fusioner, i den mån dessa kan visas ha skadlig verkan.

Det är således av intresse att något mer ingående diskutera vad vi vet om företagsstorlekens och företagsförvärvens betydelse, dels för näringslivets utveckling vad gäller t.ex. teknikförnyelse och produktivitetsutveckling, dels för konsumenterna när det gäller t.ex. produktkvalitet, tillgänglighet och prisutveckling.

Förnyelseförmågan i näringslivet, sett i ett långsiktigt perspektiv, och dess möjliga beroende av konkurrensen har diskuterats i kapitel 2. Begreppet dynamisk konkurrens beskrivs där med ett synsätt inspirerat av ekonomer som Schumpeter och Dahmén, och på senare tid företagsekonomer som Porter och Sölvell. Därvid betonas ett flertal "mjuka" och sammanhangsberoende aspekter av näringslivets långsiktiga utveckling, bl.a. betydelsen av samarbetet och det ömsesidiga beroendet mellan kund- och leverantörs-

företag inom en industriell region (utvecklingsblock), personlig och organisatorisk kompetens och kunskapsinhämtande, samt konkurrens på den lokala nivån.

Kan förnyelseförmågan i dessa avseenden väntas avta då företagen växer i storlek och ökar sin marknadsdominans? I så fall finns allmängiltiga motiv för att ingripa med större kraft mot vissa fusioner. Eller är det tvärtom så, att ökad företagsstorlek förbättrar förnyelseförmågan genom t.ex. ökade satsningar på investeringar i forskning och utveckling (FoU) samt marknadsföring? Och kommer dessa förändringar i sin tur konsumenterna till godo genom förbättrad produktkvalitet och/eller lägre priser än vad som annars skulle ha blivit fallet?

I detta avsnitt skall några olika undersökningar refereras ytterst kortfattat. De har alla en mer eller mindre begränsad räckvidd. Det är framför allt industriföretag som studeras, och bland dem främst de större industrikoncernerna. Effekter av företagskoncentration i tjänsteproduktionen är mycket mindre kända, och de kommer i princip att lämnas åsido i det följande.

3.7.1 Förändringar i företagsstrukturen

Ombildningar av företag och koncerner drivs fram av ändrade produktions- och efterfrågeförhållanden samt av nyupptäckta möjligheter att effektivisera eller marknadsanpassa verksamheten. Vissa ombildningar tar formen av - eller vägen över - företagsförvärv. Förvärven kan sedan följas av olika typer av organisationsförändringar i syfte att t.ex. uppnå stordriftsfördelar i produktion, FoU eller marknadsföring, sprida riskerna eller avveckla olönsamma verksamheter.

Förändringar 1977-1982

En studie från statens industriverk ("Lånad tillväxt i tjänstesektorn? Om företagsombildningar och industrinära tjänster." SIND 1987:1) visar på mycket stora förändringar i företagens organisationsformer under perioden 1977-1982. Omkring 30 % av de anställda i näringslivet år 1982 fanns i arbetsställen som antingen hade nyetablerats, ombildats eller bytt ägare någon gång under femårsperioden 1977-1982.

Samma studie visade att koncernstrukturen förändrades under perioden 1977-1982 i riktning mot färre men större koncerner, delvis genom att vissa koncerner krympte eller blev uppköpta, delvis genom att vissa stora koncerner förvärvade företag från de medelstora och mindre. Däremot verkade den "egna" expansionsförmågan (mätt som förändring i antalet anställda bortsett från effekterna av företagsförvärv) inte generellt sett ha varit bättre i de stora koncernerna och företagen än i de mindre.

Stora förändringar ägde rum inom gruppen industrikoncerner. För övriga koncerner var förändringarna inte uppseendeväckande. (Med "industrikoncerner" avses här de enheter vars anställda till minst 60 % arbetade inom industrin; "övriga koncerner" hade sin tyngdpunkt i andra delar av näringslivet.) De mindre företagen behöll en relativt stor andel av sysselsättningen. Till viss del kan detta förklaras av skillnader i branschsammanställningen - de mindre företagen finns ofta i andra branscher än industrin - samt av industrins allmänna tillbakagång under perioden 1977-1982.

Det bör framhållas att koncernstrukturen som den här har redovisats endast speglar koncernernas direkta betydelse för (dvs. andel av) sysselsättningen i näringslivet. Koncernstrukturen säger heller inte allt om maktförhållandena i näringslivet. Maktgrupperingarna är sannolikt både väsentligt färre och väsentligt större än koncernerna.

Företagsförvärv under 1980-talet

Ägarutredningen har i betänkandet "Företagsförvärv i svenskt näringsliv" (SOU 1990:1) visat att förvärvsaktiviteten ökat successivt sedan början av 1960-talet. Efter en viss avmattning under senare delen av 1970-talet fortsatte antalet förvärv att öka och nådde 1983 sin högsta nivå med över 1 000 förvärv. Under 1980-talets senare del var det årliga antalet förvärv något lägre och 1988 genomfördes knappt 700 företagsförvärv och samgåenden i det svenska näringslivet.

Sammanlagt genomfördes under 1980-talet drygt 7 000 företagsförvärv, som tillsammans berörde drygt 800 000 anställda i de förvärvade företagen. Under senare år har förvärven kommit att omfatta genomsnittligt sett allt större företag. Den andel av det totala antalet anställda i näringslivet som omfattats av förvärven har därigenom ökat, från i genomsnitt 2,4 % per år under 1970-talet till 4,2 % per år under 1980-talet.

Företagsförvärven har under senare år i allt större utsträckning berört aktiemarknadsföretag. Delvis kan detta ses som en konsekvens av att antalet aktiemarknadsföretag ökat, men ökningen i antalet förvärv är relativt sett större än aktiemarknadens expansion. Många affärer har också gällt fusioner mellan mycket stora företag, ofta med internationell verksamhet.

3.7.2 Generella motiv för företagsombildningar

De generella motiven för företagsombildningar inom stora, internationellt verksamma industrikoncerner har bl.a. undersökts av industriverket i den ovan nämnda rapporten (SIND 1987:1). Några av intrycken, som hämtats från den företagsekonomiska forskningen på området, var följande.

För att uppnå en snabbare tillväxt har ledande företag i hela världen gått mot en ökad diversifiering av verksamheten. Diversifiering kan ske på två

sätt: genom intern utveckling eller genom företagsförvärv. Intern utveckling innebär att företaget utnyttjar existerande kompetens och resurser, främst egen FoU. Företagsförvärv är ett snabbare och enklare sätt för företaget att växa. De snabba tekniska och ekonomiska förändringarna i företagens omvärld har också tvingat fram mera flexibla organisationer. Produktionen måste t.ex. kunna ställas om snabbare för att bli mer kundorienterad och orderstyrd.

Sedan 1970-talet har de multinationella företagen i allmänhet blivit alltmer globala, och tillverkningen har förlagts till allt fler länder. Det är en långsiktig tendens som förstärkts kraftigt under 1980-talet. För att bättre kunna styra och kontrollera sin komplexa verksamhet har dessa företag genomgående infört divisionsorganisation. Flera svenska storföretag har sedermera ombildat divisioner och staber till fristående bolag (bolagisering). Därefter har man sökt samordna de företagsenheter som har ett inbördes beroendeförhållande genom att gruppera divisioner och bolag i affärsområden.

Fördelningen av resultatansvaret har gjort det möjligt för koncernledningen att ägna sig mera åt strategiska överväganden. Decentralisering av det operativa beslutsfattandet har alltså kombinerats med en centralisering och förstärkning av det strategiska beslutsfattandet i koncernledningen.

Perioder präglade av tillväxt via diversifiering förefaller växla med perioder mer präglade av strukturell sanering, då företaget söker koncentrera verksamheten till sitt kompetensområde. Verksamhet som inte passar in i företagets övergripande strategi avvecklas och den egna kompetensen alternativt marknadspositionen förstärks genom förvärv av andra företag. Köp och försäljning av företag har stor betydelse i bägge dessa skeden.

Strävan efter *tillväxt* i företagen, efter förbättrad *kontroll* för att styra företagen och efter *flexibilitet* för att snabbt kunna anpassa sig till förändringar i omvärlden kan sägas vara tre bärande skäl till att företagen

ombildas. Organisationsförändringarna är nära förknippade med företagens överlevnads- och tillväxtstrategier. Omorganisationer är numera också ett naturligt inslag i industrins utveckling.

Även ägarutredningen har studerat motiven för företagsförvärv. I utredningens ovan nämnda betänkande (SOU 1990:1) anges att ett vanligt motiv för förvärven var förväntningar om vinster genom ett effektivare utnyttjande av det förvärvade företagens resurser. Vinsterna väntades uppstå både genom stordriftsfördelar i produktion och genom att förvärvet leder till en förstärkt marknadsposition.

3.7.3 Förfärvens effekter

Ägarutredningen

Företagsförvärv leder genomsnittligt sett till *ett ökat värde* på de berörda företagen. Detta har visats i en rad olika studier som refererats av ägarutredningen. Utredningen genomförde också en egen studie av 10 större svenska företagsförvärv. Denna visade att det ekonomiska värdet av förvärven beräknat med utgångspunkt i förändringar i de inblandade företagens aktiekurser hade ökat.

De studerade förvärven resulterade i att uppköpta företag och verksamhetsdelar i stor utsträckning inordnades i nya strukturer med större förutsättningar att möta konkurrensen på inhemska och utländska marknader. Flera av de studerade förvärven illustrerar också den tidigare nämnda, generella tendensen till koncentration av företagens verksamhetsområden till ett antal "kärnområden".

Förfärvens effekter för företagens olika intressenter skall ses i ljuset av den utveckling som skulle ha ägt rum om förvärven inte hade kommit till stånd. Fallstudierna visar att flera av de uppköpta företagen befann sig i en

besvärlig ekonomisk situation. I vissa fall stod man vid förvärvstillfället inför ett reellt konkurshot. För dessa företag fanns knappast några andra alternativ än att förvärvas eller själva omstrukturera verksamheten genom avyttring och nedläggning av verksamhetsdelar.

Det fanns bland de studerade företagen också företag som sannolikt hade kunnat leva vidare som fristående företag om förvärvet i fråga inte hade genomförts. Dock skulle företagets struktur och verksamhet knappast ha blivit oförändrad. De utförda fallstudierna visar att förvärv och avyttringar av företag och verksamhetsgrenar under tidigare år har präglat inte bara de köpande utan också de uppköpta företagen. De har fortlöpande, om än med varierande intensitet, köpt andra företag men också sålt egna dotterföretag eller verksamhetsgrenar. Motiven till dessa förvärv och avyttringar har varierat från ett fall till ett annat, men de kan allmänt sett sägas utgå från ett ständigt sökande efter den struktur på företaget som vid varje tillfälle bedömts vara den optimala, sett ur de inblandade företagens synvinkel.

Ägarutredningen anser emellertid inte att man kan dra slutsatsen att alla de företagsförvärv som genomförs gynnar ett effektivt utnyttjande av näringslivets resurser. Företagsförvärv skiljer sig i detta avseende inte från andra investeringar som företagen genomför. I efterhand visar sig ofta även andra investeringar, i anläggningar eller i FoU-verksamhet m.m., helt eller delvis ha inneburit felinvesteringar, sett ur företagens synvinkel.

Ett par kommentarer bör här tillfogas. Ägarutredningen har bara studerat 10 förvärv och man har inte analyserat olika typer av förvärv, t.ex. uppdelning på förvärv av konkurshotade företag och företag med god vinst, eller uppdelning på förvärv som syftar till vertikal resp. horisontell integration. Konkurrensmässiga problem förefaller inte ha varit i fokus för ägarutredningens intresse. Som exempel kan nämnas att bildandet av byggföretaget NCC av ägarutredningen beskrivs som enbart positivt sett ur såväl aktieägarnas som samhällets synvinkel. Konkurrenskommittén har

däremot i betänkanudet "Konkurrensen inom bygg/bosektorn" pekat på de negativa effekterna av företagskoncentration inom entreprenadbranschen.

Svensk forskning om företagsförvärvens effekter på effektivitet och prissättning är förhållandevis blygsam. Erfarenheter från t.ex. Scherers studier av förvärv av amerikanska företag har dock ett stort allmänt intresse. Dessa studier visar att i de fall företagen efter förvärvet arbetat under konkurrens har förvärvaren också utnyttjat de stordriftsfördelar i marknadsföring och produktion som det funnits utrymme för. Å andra sidan fann Scherer att i marknader där företagen efter förvärvet inte var utsatta för konkurrens, där genomfördes heller inte de möjliga rationaliseringarna fullt ut.

Sambanden mellan företagskoncentration och effekterna på företagens innovationsförmåga och förutsättningar till långsiktig ekonomisk utveckling har diskuterats i kapitel 2. Hur företagsförvärv påverkar dessa förhållanden är dock inte särskilt väl studerat. Sölvell och Sander har dock i boken "Advantage Sweden" (1991) redovisat några branschstudier som gjorts inom ramen för det internationella forskningsprojekt som Michael Porter lett. Tio s.k. industriella "clusters" har djupstuderats genom beskrivning av företagens utveckling och intervjuer med företagsledare. Studierna visar genomgående att det skett en koncentrationsprocess, ofta genom förvärv, där till slut bara två eller tre konkurrerande företag överlevt. Dessa företag har lagt ned stora resurser på FoU. Det konstateras att det är sällsynt att man inom framgångsrika svenska industrigrenar bara har haft ett företag. Tvärtom kännetecknas de av att man historiskt har haft en mycket stark lokal konkurrens. Konkurrensen har lett till en ständig "uppgradering" av produktionen.

Sölvells slutsatser av sina branschstudier för den svenska förvärvslagstiftningen redovisas i bilaga 6.

3.8 Samlat intryck

3.8.1 Olika källor - olika perspektiv

SPKs utredning av 61 delbranscher är av deskriptiv natur. Man beskriver konkurrensförhållanden och konkurrenshinder i olika branscher. Däremot görs inte djupare analyser av vad dessa förhållanden fått för effekter.

SPKs utredning visar att konkurrensen i de studerade branscherna vanligen är begränsad i ett eller flera avseenden, att flera olika slag av konkurrenshinder ofta följs åt samt att "naturliga" konkurrensbarriärer är mycket vanliga.

"Naturliga" konkurrensbarriärer sammanhänger med produktens, teknologins och marknadens karaktär och är givetvis inte oföränderliga. Dels kan de påverkas av privata åtgärder (som ofta har med teknologi och stor-driftsfördelar att göra), dels påverkas de av den allmänna utvecklingen av teknik, infrastruktur och samhällsorganisation som med tiden ändrar förutsättningarna för all ekonomisk verksamhet. Däremot är de svåra att påverka inom konkurrenspolitikens ram.

De övriga konkurrenshindren består av dels offentliga regleringar och subventioner, dels privata "regleringar" och andra former av samverkan mellan producenter och/eller leverantörer, dels dominerande ställning på marknaden för enskilda företag eller grupper av företag.

Privata "regleringar" och samarbete mellan företag är i stort sett av två slag: dels vertikalt samarbete t.ex. mellan producenter, leverantörer, återförsäljare och/eller reparatörer; dels horisontellt samarbete mellan producenter eller leverantörer som befinner sig på samma nivå i produktionskedjan. I det senare fallet handlar det ofta om cirkaprislistor och

annat prissamarbete. I SPKs studier finns ett antal exempel på bägge typerna av samarbete.

Dominerande ställning för vissa företag förekommer i ett stort antal branscher, i synnerhet inom livsmedelsindustrin och byggmaterialindustrin. SPKs genomgång är på denna punkt ofullständig då den inte tar hänsyn till att det - framför allt på många tjänsteområden - inte är landet som helhet som är den relevanta geografiska avgränsningen. Analysen av olika företags dominerande ställning borde i dessa fall (t.ex. dagligvaruhandel och olika slag av reparationer) utföras för ett stort antal mindre geografiska områden.

Offentliga regleringar och subventioner förekommer också i ett stort antal branscher. En del regleringar syftar explicit till att skydda vissa företag mot konkurrens. En del - numera de flesta - har inte alls detta syfte, men de kan ofta få bieffekter som begränsar konkurrensen. De offentliga ingreppen är av mycket olika karaktär: prisregleringar, tekniska normer, tullar och andra importhinder, subventioner som begränsar konsumenternas priskänslighet, samt konkurrenshinder som gäller själva den kommunala eller statliga verksamheten. De senare är delvis en följd av de lagar som reglerar kommunernas och andra offentliga organs verksamhet, men det finns också många konkurrenshinder som beror av kommunernas praxis när det gäller t.ex. upphandling och redovisning.

Konsekvenserna av dessa konkurrensbegränsningar låter sig dock inte bedömas med utgångspunkt från SPKs studie. SPKs egen uppfattning är att "stora samhällsekonomiska vinster kan göras om konkurrensbegränsningar med negativ inverkan på effektiviteten avskaffas". Denna uppfattning synes huvudsakligen vara grundad på SPKs generella, samlade erfarenheter snarare än på formaliserade beräkningar av de möjliga samhällsekonomiska vinsterna. Några svenska beräkningar liknande de som t.ex. EG-kommissionen genomfört (se avsnitt 3.5) finns inte.

Maktutredningens fallstudier visar att svenska priser kan ligga väsentligt högre än internationella priser även i branscher som är utsatta för internationell konkurrens. Orsaken till detta är bl.a. de svenska producenternas starka ställning på hemmamarknaden via kontroll av distributionsledet samt de svenska konsumenternas märkestrohet och låga pris-känslighet. Studierna av företagens marknadsmakt inom vitvarubranschen och bilbranschen tyder på att det ur konsumentsynpunkt inte är önskvärt att internationellt verksamma företag tillåts bli dominerande på hemmamarknaden. Att företag är utsatta för internationell konkurrens på exportmarknaderna tvingar dem att förbättra sin produktivitet, men det hindrar dem inte att ta ut högre priser av svenska konsumenter än av utländska. I de fall de starka producenterna även möter starka köpare på hemmaplan kan det däremot vara möjligt att undgå den prisuppdrivande effekten.

Från bl.a. SPKs branschutredningar får man tydliga indikationer på att den utländska konkurrensen har stor betydelse för att främja produktivitetsutvecklingen. Detta bekräftas också av den ekonometriska studien som *produktivitetsdelegationen* genomfört. Av denna liksom av den analys som konkurrenskommittén låtit genomföra kan man dra slutsatsen att det inte finns något samband mellan koncentrationsgrad och produktivitetsutveckling.

Man kan möjligen också av de undersökningar som gjorts dra slutsatsen att konkurrensförhållandenas effekter på priserna är tydligare än deras effekter på produktiviteten. Detta kan ha mättekniska orsaker. Man kan också tänka sig att produktivitetens ökning hålls uppe av företagets omsorg om sin långsiktiga överlevnad och tillväxt, medan det finns mycket litet som hindrar dem från att genom höga priser ta ut så stora temporära vinster som marknaden tillåter.

Den grova jämförelse som gjorts av *prissättning och prisutveckling* i de av SPK undersökta branscherna tyder på att prisutvecklingen delvis påverkats av konkurrensförhållandena. Men priserna påverkas samtidigt av en rad

andra omständigheter som har att göra med de olikartade förutsättningarna för rationalisering och teknikutveckling samt genomslaget för lönehöjningar m.m. Konkurrensförhållandenas inverkan kan vid en statistisk analys lätt döljas av dessa andra faktorer.

Studierna av *företagsförvärv* belyser de avvägningsproblem som är centrala i konkurrenspolitiken. Vissa av studierna uppmärksammar främst fördelarna såsom att förvärven i de flesta fall innebär en god hushållning med näringslivets resurser och utgör en "naturlig" del av strukturomvandlingen. Andra studier uppmärksammar i stället de risker för s.k. ineffektivitetskostnader och förlorad långsiktig dynamik som följer av en alltför långt driven koncentration. De ekonometriska studier med vars hjälp man skulle kunna mäta och väga samman alla positiva och negativa effekter är ännu inte tillräckligt utvecklade för att kunna vara till någon verklig hjälp.

3.8.2 Konkurrensförhållandenas utveckling

Konkurrensförhållandena i det svenska samhället har under 1980-talet i många avseenden ändrats till följd av:

- A. regleringar och andra offentliga åtgärder,
- B. direkta konkurrensbegränsningar,
- C. strukturförändringar av teknisk och social art.

I det följande skall vi redovisa en allmän bedömning av om olika faktorer påverkat konkurrensen i positiv (+) eller negativ (-) riktning. Vår bedömning är dock osäker. Redovisningen skall mera ses som ett sätt att tänka och som en illustration av behovet av empiriska studier än som ett underlag för beslut om konkreta åtgärder för att uppnå målen för konkurrenspolitiken. Det behöver utvecklas bättre metoder och göras fler empiriska studier av de olika positiva och negativa effekterna av bl.a. företagsförvärv och ökad koncentration.

A. *Regleringar och andra offentliga åtgärder*

1. *Ökningen av den offentliga sektorn (-)*

Generellt sett gäller att konkurrensen inom statliga myndigheters verksamhet samt inom landstingen och kommunerna är sämre än inom det privata näringslivet. Den offentliga sektorn, mätt som antalet anställda av totala antalet yrkesverksamma, ökade under åren 1980-86 med 2 %. Ökningen faller helt på kommuner och landsting. Denna ökning torde ha påverkat konkurrensen i samhället negativt. Under åren 1987-90 har däremot den offentliga sektorns andel av arbetskraften minskat med ca 1 %.

2. *Fler offentliga uppgifter läggs ut på entreprenad (+)*

Enligt en enkätundersökning som K-konsult genomfört har entreprenaddrift blivit något vanligare inom den kommunala sektorn. Enligt en undersökning som statskontoret gjort har även entreprenaddrift inom den statliga sektorn ökat något. Entreprenaderna avser huvudsakligen stödtjänster, men även viss kärnverksamhet har börjat att läggas ut. En utveckling har också börjat mot att myndigheternas beställarfunktion och utförarfunktion skiljs åt och att olika privata och kommunala utförare får tävla om anbud. Omfattningen av entreprenad- och intraprenadverksamheten är ännu relativt liten, men under 1990-talet kan sådana driftformer för att effektivisera den offentliga verksamheten sannolikt komma att bli mer vanliga.

3. *Mindre konkurrens vid offentlig upphandling (-)*

Upphandlingsreglerna har ändrats och möjligheter att ställa andra kriterier än affärsmässighet och konkurrens har införts (sysselsättningspolitik, regionalpolitik, skattekontroll, miljökrav och teknikutveckling). Inom bygg- och anläggningsområdet, som svarar för en stor del av den offentliga upphandlingen, har det blivit vanligare med förhandlingsupphandling.

4. Färre prisregleringar (+)

Allmän prisreglering har i princip avskaffats. Avsikten är att den i framtiden bara skall tillgripas i krissituationer. Inom flera områden har de särskilda prisregleringarna också avskaffats. Det gäller bl.a. kreditmarknaden och taxi. Viktiga sektorer är alltjämt prisreglerade, bl.a. bostadsbyggandet (länsbostadsnämndens kostnads kontroll), hyresmarknaden (bruksvärdesystemet) samt jordbruk och fiske (skall avregleras).

5. Slopade etableringskontroller och minskade regleringar (+)

Inom flera områden har etableringskontroller slopats och regelsystemen förenklats. Det gäller t.ex. taxi och vissa teletjänster. Inga nya etableringskontroller som innehåller väsentliga inslag av behovsbedömning har införts. Däremot har inom några områden etableringskontroller som inneburit en kompetensprövning införts. Vissa nya säkerhets- och miljöregler, där krav på produkter eller produktionsprocesser ställs, har även oavsiktligt fått effekter på konkurrensen. Sådana effekter kan ha uppkommit genom att man t.ex. ställt högre krav på nya än på gamla anläggningar eller genom krav på typgodkännande o.d. som gör att tillverkning i stora serier medför lägre anpassnings- och kontrollkostnader för stora företag jämfört med små. Totalt sett bedöms dock att gjorda regelförändringar har förbättrat konkurrensen.

6. Fler tekniska handelshinder (-)

Strävanden har under en lång tid varit att uppnå en internationell regelharmonisering. Sverige har dock, enligt vad som framgått av kommerskollegiums notifieringar, tillskapat ovanligt många nya tekniska handelshinder genom nya och skärpta lagar och myndighetsföreskrifter, bl.a. inom arbetsmiljö-, livsmedels-, miljöskydds- och kemikalieområdet. Av utrikesdepartementets handelsavdelnings kartläggningar inför EES-förhandlingarna

(gröna boken) framgår också att det föreligger många olikheter mellan EGs och Sveriges regler. Arbetet med att se över reglerna och anpassa dem till EGs har intensifierats de senaste åren men ännu har få konkreta förändringar genomförts.

7. Internationell standardisering (+)

Standardiseringen är nyckeln till specialisering, stordrift och därmed effektivitet i produktionen. EG har genom de s.k. New Approach-direktiven satsat på standardiseringen som en metod att undanröja tekniska handelshinder. Standardiseringsarbetet är primärt en uppgift för näringslivet, men staten ger betydande stöd till standardiseringskommissionen. Såväl det europeiska som de globala standardiseringsarbetet har ökat i omfattning under 1980-talet. Detta har inneburit att vi fått fler homogena varor - särskilt på producentvarumarknaderna - inte färre, som man ofta tror. Utvecklingen mot fler internationella standarder och därmed ökad konkurrens kommer att fortsätta oberoende av insatser från den svenska statens sida, men vi har möjlighet att påverka utformningen av de internationella standarderna så att de tillgodoser svenska intressen och stärker det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft.

8. Lägre tullar m.m. (+)

Under 1980-talet har ytterligare tullsänkningar gjorts och importkvoteringsmjukats upp. Det gäller bl.a. tekoområdet. Vissa administrativa förenklingar av tullhanteringen och gränskontrollerna har gjorts, särskilt mellan de nordiska länderna.

9. Mindre subventioner till individuella företag (+)

"Akutmottagningen" har i stort sett varit stängd under 1980-talet och flera branschstöd avvecklats. Nya individuella företagsstöd, för teknikutveckling, arbetsmiljöförbättring och utveckling av nya arbetsformer, har dock tillskapats. De kan få en konkurrenssnedvridande effekt genom att det främst är redan befintliga företag - ofta storföretag - som får del av dem.

10. Förändringar av skatte- och transfereringssystemet (+)

Höga marginaleffekter i inkomstskatter, olikformiga momsregler och transfereringar, som gör att kunderna inte är kostnadsmedvetna, har varit ett stort problem under 1980-talet. Intresset för "svarta" inkomster ökade successivt, vilket inte bara fick statsfinansiella konsekvenser utan även snedvred konkurrensen mellan de seriösa företagen och de företag som fuskar med skatter och avgifter. Mycket av företagarnas ansträngningar inriktades på skatteplanering och annat improduktivt arbete. Den genomförda skattereformen bör därför ha medfört positiva effekter på konkurrensen.

B. Direkta konkurrensbegränsningar

1. Fusioner (-)

Ett mycket stort antal företagssammanslagningar har genomförts. Statistiken visar att koncentrationen, mätt som de fyra största företagens marknadsandel, har ökat även under 1980-talet. Denna statistik ger dock inte någon rättvisande bild. Det är ingen tvekan om att utvecklingen accelererat under de senaste åren och vi har framför allt fått ett antal mycket stora fusioner. Många av dem har lett till monopol och oligopol. KL har i stort sett varit verkningslös för att stoppa denna utveckling.

Effekterna av koncentrationen med avseende på produktivitet och priser är däremot mer svårbedömda, men tillgängliga analyser tyder på att de i varje fall inte varit positiva. Att inte ens produktiviteten ökat till följd av koncentrationen är förvånande eftersom stordriftsfördelar ofta framhålls som ett motiv för fusioner.

2. Fler cirkaprislistor (-)

Som framgår av avsnitt 3.2 och 3.6 är cirkaprislistor ett växande problem. KL har hittills inte kunnat tillämpas för att förhindra vare sig horisontella eller vertikala frivilliga prislistor. I flertalet andra länder finns förbud mot horisontell prissamverkan. Några internationella studier om cirkaprislistors effekter finns inte.

3. Fler öppna anbudskarteller (-)

Öppen anbudssamverkan - konsortier - har ökat inom byggbranschen och flera andra branscher. KL har inte kunnat utnyttjas för att förhindra sådana konsortier.

4. Färre fall av leveransvägran (+)

Leveransvägran är vanligt förekommande, framför allt mot lågprisföretag. Vissa sådana ärenden har fått stor uppmärksamhet i pressen. Totalt sett bedöms dock inte denna typ av konkurrensbegränsning ha ökat, bl.a. beroende på NOs insatser. Många företagare agerar också mindre konservativt och prövar nya inköps- och försäljningskanaler.

5. Fler exklusivavtal och andra konkurrensbegränsande avtal (-)

Exklusivavtal och avtal som hindrar parallellimport torde ha ökat. Det har också blivit vanligare med s.k. fallskärmsavtal för företagsledande personal och dessa avtal innehåller ofta konkurrensklausuler.

C. *Strukturförändringar av teknisk, ekonomisk och social art*

1. Ökad internationalisering (+)

En rad studier visar på att en ökad internationalisering skett i det svenska näringslivet. En indikation på detta är att exportens och importens andel av BNP räknat i fasta priser har ökat och att stora fusioner nu sker över de nationella gränserna. Avskaffandet av handelshinder inom EG och skapandet av den inre marknaden har påskyndat denna utveckling, men många svenska företag har redan idag föregripit denna integration och arbetar över gränserna.

Internationaliseringen innebär att en svensk köpare i större utsträckning kommer att kunna välja mellan svensktillverkade och importerade produkter samtidigt som antalet svensktillverkade produkter kommer att minska. Internationaliseringen kan då leda till en ökad produktivitet genom stordrift. De tillgängliga studierna påvisar ett klart samband mellan import-/exportandel och produktivetsökning. Däremot blir det i princip ingen förändring vad gäller kundernas valfrihet. Om det inte föreligger internationella monopol bör således internationaliseringen leda till en ökad konkurrens. För svenska köpare är det ointressant var tillverkning och produktutveckling sker, förutom i de fall det finns särskilda nationella önskemål och preferenser vad gäller produkternas innehåll och utformning. Om det uppkommer europeiska eller globala monopol på en marknad kan dock internationaliseringen för negativa effekter för konsumenterna i Sverige och i andra länder.

2. Divisionalisering och bolagisering (+)

Utvecklingen mot självständiga resultatenheter för olika geografiska områden eller affärsområden inom stora koncerner innebär att de olika enheterna inom en koncern i vissa fall tillåts att konkurrera inbördes, t.ex. genom att i anbudstävlingar lägga konkurrerande anbud.

3. Höga kostnader för produktutveckling (-)

Den tekniska utvecklingen och "uppgraderingen" av produktionsapparaten har lett till att kostnaderna för produktutveckling inom många områden blivit mycket höga. Exempel är framtagning av nya bilmodeller och utveckling av datoriserade biljettbokningssystem. Detta har i sin tur lett till fler fusioner och företagsamarbete, och därmed till längre vägar mellan produktutvecklarna och kunden. Denna utveckling kan få negativa effekter på nyföretagandet och kan minska konsumenternas möjligheter att påverka produktionens inriktning.

4. Utveckling av småskalig teknik (+)

En rad nya tekniska produkter har skapats genom den tekniska utvecklingen. Detta gör att även småföretag kan vara konkurrenskraftiga. Exempel härpå är PC och datoriserade växlar.

5. Lägre transportkostnader (+)

Utvecklingen av rationella transportsystem och logistiken har lett till lägre transportkostnader, vilket ökar konkurrensen. Det ökade bilinnehavet har även ökat konsumenternas valmöjligheter. Även samhällets infrastrukturinvesteringar och utbyggnaden av färdtjänsten torde ha bidragit till ökad konkurrens.

6. Fler substitut (+)

Den tekniska utvecklingen har inneburit att substitut, syntetiska varor och nya processer utvecklats särskilt inom områden där konkurrensen varit svag eller resurserna knappa. Som exempel kan nämnas telefax i stället för brev och kombipannor för uppvärmning som kan utnyttjas för el-, olje- eller fast bränsleledning. Utvecklingen av "gör det själv"-produkter minskar behovet av bl.a. vissa hantverkstjänster. Läkemedel med medicinskt nya verknings-sätt kan konkurrera med existerande patentskyddade läkemedel. Den s.k. alternativmedicinen utgör för vissa sjukdomstillstånd ett konkurrerande alternativ till den offentliga sjukvården. Ny teknik kan också luckra upp offentliga monopol, t.ex. satellitsänd TV.

7. Flexibla produktionssystem (+)

Som tidigare nämnts är tekniska handelshinder inom många områden en viktig konkurrensbegränsning. Om vi har särbestämmelser i Sverige måste utländska tillverkare som vill exportera till Sverige modifiera produkterna så att de uppfyller de svenska kraven. Detta innebär ökade kostnader i både tillverknings- och distributionsledet. Nya datoriserade system för att styra produktionsprocesserna har emellertid lett till att kostnaderna sänkts för sådana nationella produktanpassningar, som för övrigt även kan behövas på grund av att kundernas krav är olika i olika länder. Japanerna klarar t.ex. av att tillverka bilar för olika marknader till konkurrenskraftiga priser. Störst problem uppstår i distributionsledet. Om efterfrågan ökar i ett land men minskar i ett annat kan man inte flytta om färdigtillverkade produkter. Detta ökar kravet på "just in time".

8. Ökad kundorientering (+)

Svensk tillverkningsindustri var tidigare förhållandevis produktionsorienterad och produktutvecklingen styrdes mycket av tekniker. Under 1980-talet har

ekonomer och marknadsförare fått ett större inflytande inom många företag. Det har skett en ökad marknadsorientering. Förutom denna förändring i "management" har metoderna utvecklats både för marknadsanalyser och för att kartlägga kundernas efterfrågan och hur de uppfattar företagets produkter och service. Man kan därför säga att de utbudna varorna och tjänsterna faktiskt har blivit bättre anpassade till kundernas individuella och över tiden föränderliga krav. Detta gäller både i förhållande till de slutliga konsumenterna och "business-to-business". Maktutredningens studier visar också att vad gäller köp av kapitalvaror, bl.a. genom förekomsten av alternativ, flertalet (70 %) av konsumenterna är nöjda.

9. Ökat intresse för nyföretagande (+)

Under 1980-talet har attityderna till näringslivet och synen på konkurrensens roll förändrats, särskilt bland ungdomar. Detta i kombination med åtgärder som statsmakterna vidtagit för att stimulera nyföretagande och småföretagande samt de satsningar som gjorts inom utbildningssystemet har också lett till en väsentlig ökning av antalet företag i Sverige.

10. Kunnigare konsumenter och nya reklamformer (+)

Utvecklingen har lett till alltmer tekniskt komplicerade produkter samtidigt som konsumenterna överskölsjs med reklam för nya produkter. Det är inte lätt att bedöma kostnader och kvalitet för alla nya varor och tjänster som bjuds ut på marknaden och att göra rationella val. Den förbättrade utbildningen, massmedias ökade satsningar på konsumentinformation, skärpta krav på företagets reklam och produktinformation (marknadsföringslagen) torde dock ha medfört att kunderna har blivit mer pris- och kvalitetsmedvetna. Kunderna ser mer till produkternas egenskaper än till var de har tillverkats. Vi har fått mindre av "köp svenskt"-kampanjer. En negativ faktor är dock att inslaget av "image"-skapande reklam, speciellt riktad mot ungdomar, har ökat.

Reklam är mycket viktig för att förmedla information om nya varor och tjänster. Den traditionella reklamen i tidningar och massutskick gynnar vanligtvis stora företag och storskalig produktion och distribution. Under 1980-talet har emellertid en marknad utvecklats med lokala annonsblad, där den lokala handlaren eller tillverkaren på ett relativt billigt sätt kan få ut information om priser m.m. för sina varor och tjänster. Möjligheterna har också ökat för företagen - stora såväl som små - att skicka ut reklam till ett begränsat segment av marknaden. Tillkomsten av olika databaser och adressregister (bl.a. SPAR) har underlättat sådan selektiv reklam. Detta effektiviserar företagets marknadsföring.

Konsumenternas attityder förefaller också att ha förändrats och många har blivit mer öppna för att pröva nya produkter och märken. Konsumenterna har blivit mer rörliga. Detta underlättar för nya företag och produkter att komma in på en marknad.

Sammanfattande bedömning

Som inledningsvis sades saknar vi data för att mäta effekterna av de olika positiva och negativa faktorerna. Kommitténs allmänna bedömning är att tekniska, ekonomiska och sociala förändringar i samhället, dvs. faktorer som ligger utanför det offentliga omedelbara kontroll, har lett till en förbättring av konkurrensen. Då det gäller regleringar och andra offentliga åtgärder, bedömer vi att dessa totalt sett inte lett till någon mer påtaglig förändring av konkurrensen, men osäkerheten är här extra stor bl.a. på grund av att det finns samverkande faktorer mellan privata och offentliga regleringar. Då det gäller konkurrensbegränsningar har dessa enligt vår bedömning inte tillräckligt effektivt kunnat motverkas genom 1982 års KL eller genom att ökade resurser för konkurrensvård under 1980-talet ställts till myndigheternas förfogande.

3.8.3 Framtida behov av konkurrensstudier

Konkurrenspolitik måste i viktiga avseenden byggas på utvärderingar av olika marknaders funktionssätt och av konkurrensbegränsningars effekter. Det krävs särskilt underlag för att göra bedömningar i vissa situationer, nämligen

- när skyddsintresset bakom en reglering och dennas måluppfyllelse skall vägas mot regleringens kostnader och eventuella konkurrensbegränsande effekter,
- när förändringar av ett statligt regelsystem övervägs i syfte att ge mer utrymme för konkurrens,
- när organisationen av offentlig produktion och upphandling omprövas,
- när KL skall tillämpas på olika former av samarbete mellan företag och på konkurrensbegränsande förfaranden från enskilda företags sida,
- när företagsförvärv skall värderas från samhällsekonomisk synpunkt genom att stordriftsfördelar och andra samordningsvinster ställs mot konkurrensbegränsande effekter.

Vår genomgång i detta kapitel av det empiriska underlaget illustrerar svårigheten att nå fram till entydiga slutsatser, såväl då det gäller konkurrensförhållandenas betydelse i allmänhet som i fråga om enskilda branscher och enskilda konkurrensbegränsningar. Konkurrenspolitikens tillämpning bygger med nödvändighet på osäkert underlag i viktiga avseenden. Den måste kontinuerligt omprövas som följd av ändrade förhållanden och i ljuset av ny kunskap.

Behovet av konkurrensstudier kan indelas i tre huvudområden:

För det första krävs konkreta och detaljerade undersökningar i anslutning till handläggningen av enskilda ärenden. Sådana *konkurrensundersökningar* bedrivs idag såväl inom SPK som hos NO.

För det andra behövs bredare och mer långsiktigt inriktade utredningar av konkurrensen, prisbildningen och marknadens funktionssätt i övrigt på viktiga områden. Inte minst gäller det då att belysa utvecklingen i branscher där stora strukturförändringar har skett. Det kan t.ex. handla om branscher där företagsförvärv har lett till en hög grad av säljarkoncentration eller områden där statliga regelsystem har reformerats. Sådana genomlysningar kan öka aktörernas kunskaper om rådande marknadsförhållanden och ligga till grund för beslut om förändringar. De kartläggningar som SPK genomfört åt konkurrenskommittén är exempel på sådana *branschutredningar*.

En speciell typ av branschutredningar är sådana som har som syfte att belysa effekterna av olika statliga regler och ge underlag för sådana förändringar av regelsystemen som innebär ökade inslag av konkurrens. Som exempel på s.k. *avregleringsutredningar* kan nämnas de studier som kommittén genomfört för inrikesflyget och bygg/bo-sektorn.

För det tredje finns det behov av mer förutsättningslöst inriktade ekonomiska studier som har som syfte att identifiera marknader med bristande konkurrens och att analysera olika konkurrensbegränsningars effekter på resurshushållning, ekonomisk tillväxt, prisbildning och välfärd. Sådana *samhällsekonomiska effektivitetsanalyser* står forskningsverksamheten nära.

Det finns gott om angelägna forskningsuppgifter då det gäller t.ex. fåtalsmarknaders funktionssätt och konsekvenserna av företagssammanslagningar. Forskningen i Sverige på konkurrensområdet har i dag ganska liten omfattning. En utökning av den akademiska forskningen på området är angelägen, och den kan behöva kompletteras med förstärkt beställarkompetens hos de konkurrensvårdande myndigheterna. Som framhålls i avsnitt 3.4 finns också ett stort behov av att förbättra det ekonomisk-statistiska underlaget för analyser av konkurrensbegränsningars effekter.

Kommitténs överväganden och förslag beträffande den framtida utredningsverksamhetens omfattning och inriktning redovisas i slutet av betänkandet i anslutning till behandlingen av konkurrensvårdens organisation.

4. ÖVERSIKT AV UTLÄNDSK KONKURRENSLAGSTIFTNING

4.1 Inledande översikt

Lagstiftningen mot konkurrensbegränsningar, konkurrensrätten, är ett i hög grad dynamiskt område som befinner sig i snabb utveckling. Ämnesområdet har i huvudsak sina rötter i USA, där antitrustlagstiftningen fick sin ännu bestående legala grundval genom Sherman Act år 1890 och Clayton Act år 1914. Det amerikanska inflytandet är fortfarande mycket påtagligt vad gäller t.ex. begreppsbildning och bedömningar av olika typer av konkurrensbegränsningar.

I Europa var synen på kartellbildning länge tolerant eller t.o.m. positiv. Modern konkurrensbegränsningslagstiftning tillkom i stort sett först på 1950-talet. Sedan dess har emellertid utvecklingen gått snabbt. Det mest centrala rättssystemet på området har kommit att bli EGs konkurrensrätt, uppbyggt på grundvalen av förbuden i Romfördragets art 85 och 86 mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning. EGs rättssystem på området har successivt byggts ut och förfinats genom tillkomsten av sekundära EG-författningar om förfarande, möjligheter till gruppundantag m.m. och en omfattande prejudikatbildning genom EG-domstolen. Ett mycket betydelsefullt nytt steg togs genom den nya

koncentrationsförordningen, i kraft från sept 1990, om fusionskontroll på EG-planet.

Det bör särskilt understrykas att EGs regler mot konkurrensbegränsningar är att se som en del av EGs konkurrenspolitik som helhet. I denna ingår också bl.a. ingripanden mot statliga stödåtgärder som verkar konkurrensnedvridande och mot offentliga monopol. Nära samband med konkurrenspolitiken har också EGs stora arbete med att undanröja handelshinder, bl.a. av teknisk natur, och att harmonisera lagstiftning i medlemsländerna. För EG är det en grundtanke att åstadkomma ett fritt flöde av varor och tjänster över medlemsstaternas gränser på en gemensam marknad, präglad av konkurrens. I linje härmed ser man inom EG särskilt allvarligt på konkurrensbegränsningar som åsytftar att vidmakthålla uppdelning mellan nationella marknader.

Ser man på konkurrensrätten i olika europeiska länder finns det anledning att särskilt uppehålla sig vid den tyska lagstiftningen. Det torde knappast kunna bestridas att denna utgör det mest genomarbetade nationella systemet i Europa och med en mycket omfattande praxis och doktrin. Det brittiska systemet på området är däremot ganska splittrat och svåröverskådligt och torde stå inför en omfattande reformering. Ett karakteristiskt drag i den senaste rättsutvecklingen är en markant tendens i olika länder att söka utforma sin nationella lagstiftning i nära anslutning till EG-rätten, särskilt de grundläggande art 85 och 86 i Romfördraget. Detta är påtagligt i Frankrike, Spanien och Italien. Också de brittiska reformförslagen går i denna riktning.

I fortsättningen ges en översikt över huvuddragen av lagstiftningen i olika länder. Först behandlas Amerikas förenta stater (avsnitt 4.2) och därefter EG (avsnitt 4.3), Tyskland (avsnitt 4.4) och Storbritannien (avsnitt 4.5). Härefter ges kortfattade uppgifter om vissa andra länder i avsnitt 4.6. Huvuddragen av lagstiftningen i Danmark, Norge och Finland berörs i

avsnitt 4.7. Vissa internationella organisationer och avtal, särskilt EFTA-konventionen och frihandelsavtalen med EG, behandlas i avsnitt 4.8. Slutligen ges sammanfattande synpunkter i avsnitt 4.9.

Det bör framhållas att hela framställningen endast syftar till att ge en översikt på begränsat utrymme och alltså inte kan ge någon mer komplett information om rättsläget.

4.2 Amerikas förenta stater

4.2.1 Inledning

Amerikansk konkurrensrätt, eller som det kallas i USA *antitrusträtt*, består väsentligen av endast sju paragrafer i tre olika lagar samt en utomordentligt omfattande rättspraxis. De tre lagarna är *Sherman Act* från år 1890, *Clayton Act* från år 1914 och *Federal Trade Commission Act* också den från år 1914¹.

Den historiska bakgrunden till den amerikanska konkurrensrätten kan spåras tillbaka till common law och de principer som utvecklades där. Under senare delen av 1800-talet fanns det i USA en stark opinion mot de konglomerat av företag som helt dominerade stora delar av den amerikanska marknaden. Konglomeraten samverkade främst genom s.k. *truster* och medlen för att begränsa dessa trusters marknadsdominans kom därför att kallas antitrusträtt. Den första lagen, *Sherman Act*, sades vid tillkomsten väsentligen utgöra en kodifiering av redan tidigare gällande principer i

¹Av den mycket omfattande litteratur som behandlar amerikansk konkurrensrätt kan här nämnas Kalinowski, von J.O. (red.), i *World Law of Competition, United States*, Vol 1 och 2, Matthew Bender 1980, Neale, A.D. - Goyder, D.G., *The Antitrust Laws of the U.S.A. A Study of Competition Enforced by Law*, 3 uppl. Cambridge University Press 1980, samt för en svensk framställning Bernitz, U., *Marknadsrätt*, Jurist- och samhällsvetareförbundets Förlags AB 1969. Se även Fejøl, J, *Monopolret og marked*, Khvn 1984.

common law. Nyheten med lagen låg främst på ett annat plan, nämligen att den gjorde förfarandena straffbelagda. Tidigare hade en motpart i princip bara kunnat undgå verkningarna av de konkurrensbegränsande förfarandena i det enskilda fallet. Nu blev administrationen av konkurrensrätten en federal angelägenhet för myndigheterna och inte endast parterna emellan. Sherman Acts första paragraf (*section*) lyder som följer.

"Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is hereby declared to be illegal. Every person who shall make any contract or engage in any combination or conspiracy hereby declared to be illegal shall be deemed guilty of a felony [...]."

Denna bestämmelse kompletteras av Section 2 som kriminaliserar monopolisering och varje "*attempt to monopolize*", antingen själv eller tillsammans med andra och den lyder som följer.

"Every person who shall monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce among the several States, or with foreign nations, shall be deemed guilty of a felony, [...]."

I övrigt innehåller Sherman Act inga materiella konkurrensregler. Som lätt inses av de vittomfattande stadgandena - i all synnerhet passusen "in restraint of trade" i Section 1 - kräver reglerna precisering genom praxis.

I Clayton Act återfinns de centrala bestämmelserna i Sections 2, 3, 7 och 8. Bestämmelserna förbjuder fyra typer av konkurrensbegränsningar nämligen: prisdiskriminering; exklusiva återförsäljaravtal eller kopplingsförbehåll; förvärv av företag så att konkurrensen minskar; samt s.k. gemen-

samma styrelser². Även dessa regler har naturligtvis fått sin stadga genom en synnerligen rikhaltig rättspraxis.

Federal Trade Commission Act (FTC Act) innehåller i princip endast ett materiellt stadgande nämligen Section 5 som förbjuder alla "*unfair methods of competition in or affecting commerce [...]*". Stadgandet som är en ren generalklausul har fått sin stadga genom praxis och rent allmänt kan sägas att stadgandet fungerar som spärr på ett tidigt stadium mot sådana förfaranden som i ett senare skede skulle kunna träffas av förbuden i Sherman Act eller Clayton Act.

Amerikansk konkurrensrätt är i allt väsentligt en förbudslagstiftning. De undantag som finns - främst genom den s.k. *rule of reason* - kan inte förta intrycket av en sträng lagstiftning. Den amerikanska konkurrensrätten har också stått modell för andra länders och organisationers konkurrensrätt, bl.a. Tysklands och EGs.

Amerikansk konkurrensrätt består dock inte enbart av federal lagstiftning utan även delstatlig lagstiftning finns. Eftersom rekvisiten för tillämpning av den federala lagstiftningen har tolkats synnerligen extensivt av Supreme Court, har den delstatliga lagstiftningen till stora delar kommit att sakna intresse för i vart fall de större frågorna.

4.2.2 Administration och tillämpning av konkurrensreglerna

Administrationen, eller övervakningen, av den amerikanska konkurrensrätten handhas av två olika myndigheter med till viss del olika, men även till viss del överlappande, befogenheter. Den ursprungliga myndigheten, *Antitrust Division of the Department of Justice*, har ansvaret för över-

²Gemensamma styrelser var under det tidiga 1900-talet ett vanligt sätt i USA att försäkra sig om full kontroll av konkurrerande företag, därav bestämmelsen.

vakningen av Sherman Act och delar av Clayton Act³, medan *Federal Trade Commission* (FTC) har ansvaret för FTC Act och de återstående delarna av Clayton Act⁴. Uppdelningen i två ansvariga och undersökande myndigheter är delvis historisk och får ses mot bakgrund av att överträdelse av Sherman Acts förbud är straffbelagda varför dessa ärenden måste handläggas av åklagarmyndigheter.

Antitrust Division

Antitrust Division är som framgår av namnet en del av det amerikanska justitiedepartementet och den ca 500 tjänstemän starka myndigheten leds av en *Assistant Attorney General*.

Antitrust Division kan använda sig av två olika former av talan när den applicerar Sherman Act på ett konkret fall, dels en straffprocessuell och dels en civilrättslig talan. En straffrättslig talan har karaktär av åtal mot en eller flera personer, och vid fällande dom kan böter eller fängelse dömas ut. Om Antitrust Division väljer att istället använda ett civilrättsligt förfarande kan förbud mot ett visst förfarande meddelas. I valet mellan straffrättsliga förfaranden och civilrättsliga sådana bör hållas i minnet att ett straffprocessuellt förfarande endast kan resultera i straff för begångna handlingar, inte förändra den framtida situationen, medan civilrättsliga förfaranden endast kan påverka framtiden. Detta innebär att om Antitrust Division syftar till att söka åtgärda ett missbruk av en dominerande ställning på en marknad, det mest adekvata givetvis är att söka åtgärda den uppkomna situationen genom ett civilrättsligt förfarande med förbud mot fortsatt dominans. En helt annan sak är givetvis att Antitrust Division samtidigt med en civilrättslig talan kan initiera ett straffrättsligt förfarande. Det straffrätts-

³Samt även Wilson Tariff Act rörande förbud mot importbegränsningar.

⁴ Även om det förvisso är så att FTC inte kan använda sig av Sherman Act, kan FTC uppnå ett likadant resultat genom att istället använda sig av Section 5 FTC Act, eftersom det visat sig att en överträdelse av Sherman Act även innebär en överträdelse av FTC Act.

liga förfarandet skulle i ett dylikt fall tjäna syftet att upprätthålla respekten för konkurrensrätten. Det synes som om straffrättsliga förfaranden väljs endast i de fall man kan spåra en avsiktlig överträdelse av reglerna. Ett typfall är omfattande otillåtet prissamarbete.

Vilket förfarande som väljs torde således i stort återspegla den påföljd Antrust Division anser vara den mest korrekta i det enskilda fallet. I sin undersökande verksamhet i civilrättsliga processer kan Antitrust Division använda sig av relativt långtgående undersökningsbefogenheter i *Antitrust Civil Process Act* från 1962 (med senare ändringar). Till sin hjälp i straffrättsliga förfaranden har Antitrust Division det s.k. *grand jury* institutet i amerikansk rätt.

Antitrust Division är även till viss del involverad i fusionskontrollen i USA. Till vägledning för företag som planerar fusioner, men även som ett allmänt policy-instrument, publicerar Antitrust Division s.k. *Antitrust Merger Guidelines*⁵.

Federal Trade Commission

FTC bildades genom FTC Act. Myndigheten är oavhängig och leds av fem kommissionärer. Den har inte samma befogenheter som Antitrust Division att välja olika förfaranden för olika syften. FTC kan bara använda civilrättsliga förfaranden under Clayton Act och Federal Trade Commission Act och saknar alltså möjlighet att föra straffprocesser. Inom FTCs ansvarsområde ligger inte bara övervakning av konkurrensbegränsningar utan även övervakning av marknadsföring i konsumenternas intresse. Detta är särskilt framträdande i Section 5, FTC Acts centrala bestämmelse, ur vilken det framgår (undersection b) att FTC bara är behörig att påtala

⁵Senast utgivna 14 juni 1982. *Guidelines* för internationella förhållanden har också publicerats, *Antitrust Enforcement Guidelines for International Operations*, senast i november 1988.

överträdelser av bestämmelsen om det synes FTC vara "*to the interest of the public*" att agera. I många delar synes FTCs uppgifter därför vara att jämställa med *Office of Fair Tradings* i Storbritannien.

FTCs kompetens enligt FTC Act framgår ur Sections 5, 6 och 9. Enligt dessa bestämmelser kan FTC påtala överträdelser av Section 5: "*unfair methods in or affecting commerce, and unfair or deceptive acts or practices in or affecting commerce [...]*". En förutsättning för att FTC skall kunna föra talan är dock att ett påtalande av överträdelserna är motiverad från utgångspunkten "*the interest of the public*". Rent praktiskt fungerar ett påtalande på så sätt att FTC utfärdar en "*complaint*" till företaget i fråga som sedan har att besvara FTCs påståenden. Om FTC inte är nöjt med företagets svar kan FTC utfärda en s.k. "*cease and desist order*" vilken i korthet innebär ett förbud för företaget att fortsätta agera som förut. Denna order kan av företaget överklagas till den *Court of Appeals* under vilkens geografiska jurisdiktion förfarandet utövats eller företaget har sitt hemvist. *Court of Appeals'* beslut kan komma under prövning i Supreme Court genom *certioari*⁶, prövningstillstånd.

För att FTC skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt Section 5 krävs givetvis att myndigheten har möjlighet att erhålla eller kräva information från berörda parter. Denna möjlighet ges FTC i Sections 6 och 9. Särskilt märks här Section 9 som ger FTC rätt att undersöka register och affärshandlingar samt höra vittnen hos alla företag som misstänks för att ha brutit mot bestämmelserna i FTC Act. Det skall noteras att de begränsningar som gäller för Antitrust Division när denna myndighet för en straffprocess, dvs. ett skydd mot s.k. *self-incrimination*, inte gäller för FTC eftersom förfarandet under FTC Act är rent administrativt. Bestämmelsen är sanktion-

⁶Certioari innebär i korthet att en överordnad domstol beordrar en lägre domstol att sända över akten över fallet för att den högre domstolen skall kunna avgöra om fallet bör prövas även av den högre instansen.

rad på så sätt att brott mot den kan rendera böter eller fängelse i högst ett år.

FTC har förutom de redan nämnda möjligheterna att förbjuda företag att agera på visst sätt, även möjlighet att interimistiskt förbjuda företag att agera på visst sätt⁷.

4.2.3 Rule of reason

De materiella reglerna förbjuder enligt sin ordalydelse i princip varje form av konkurrensbegränsning, alltså även sådan som sker genom de mest oskyldiga transaktioner. En redogörelse för reglerna mot konkurrensbegränsningar skulle därför te sig svårförståelig om man inte redan från början har gjort klart för sig den generella begränsning som *rule of reason* innebär. Som en spegelbild av rule of reason-regeln finns även en regel om *per se* (i sig) förbjudna avtal.

Som redan framgått är den amerikanska konkurrensrätten kompromisslös till sin ordalydelse. Section 1 av Sherman Act stadgar t.ex. att "[e]very contract [...] or conspiracy, in restraint of trade or commerce [...] is illegal". Något undantag för sådana avtal som i och för sig begränsar konkurrensen, men som i övrigt har positiva effekter på affärslivet eller i vart fall är harmlösa ger inte bestämmelsen. Detta förhållande har gjort det nödvändigt för domstolarna att finna en balans mellan bestämmelsens ordalydelse och en förnuftig tillämpning av den. Ett första försök till en sådan gränslinje blev uttalanden i fallet *Addyston Pipe* (1898) där *Judge Taft* uttalade att om avtalet *endast* hade till syfte att begränsa konkurrensen, eller att öka eller vidmakthålla priser, avtalet skulle vara ogiltigt. Uttalandet fick stöd av majoriteten i två avgöranden i Supreme Court⁸. I princip var uttalandet

⁷Section 13 (b).

⁸*United States v. Trans -Missouri Freight Association* (1897) och *Northern Securities Company v. United States* (1904).

begränsat till att gälla s.k. *accessoriska* konkurrensbegränsningar, varför renodlade konkurrensbegränsningar skulle falla utanför rule of reason. I de två senare avgörandena i Supreme Court hade emellertid *Judge White* dissiderat till denna tolkning av rule of reason, och i fallet *Standard Oil (1911)* fick *White* möjlighet att som *Chief Justice* utveckla sin tolkning av rule of reason. Whites tolkning innebar att inte bara accessoriska konkurrensbegränsningar omfattas av rule of reason utan även avtal med konkurrensbegränsande kundsyrte. Avgörande för bedömningen om en konkurrensbegränsning skall vara ogiltig eller inte blev om begränsningen påverkar konkurrensen i tillräcklig mån. Detta innebär dock inte att ett utpräglat konkurrensbegränsande agerande alltid är föremål för en rule of reason bedömning, tvärtom är renodlade konkurrensbegränsningar oftast föremål för *per se* förbud, här kan *Judge Tafts* tolkning sägas vara dominerande.

Rule of reason innebär således att varje konkurrensbegränsning får bedömas efter sina förutsättningar under den premissen att vissa begränsningar har ansetts vara så negativa ur konkurrenssynpunkt att någon bevisning om deras positiva effekter inte får föras; de är förbjudna *per se*. Rule of reason är således tillämplig endast "inom ramen för lagstiftningens huvudsyfte, som ju är konkurrensens bibehållande"⁹. Vid en bedömning av regelns tillämplighet har domstolarna att ta hänsyn till såväl de inblandade företagens marknadsställning, som begränsningens syfte och effekt.

4.2.4 Horisontella konkurrensbegränsningar

Vad gäller tillåtligheten av konkurrensbegränsningar får man göra skillnad mellan sådana som ansetts vara *per se* förbjudna och sådana som kräver en ingående analys under rule of reason. *Per se* förbjudna under Section 1 Sherman Act har främst ansetts vara prissamverkan och marknadsdelning. Prissamverkan har ansetts vara så konkurrensbegränsande att varje form -

⁹ Bernitz, *Marknadsrätt*, s. 284.

horisontell eller vertikal - är förbjuden per se. Inga möjligheter finns att erhålla undantag eller på annat sätt undgå ogiltigheten. Intressant att notera är även att förbudet ansetts så grundläggande att även mindre företag, som i egentlig mening torde sakna möjligheter att påverka marknaden, omfattas av förbudet. Det enda som krävs för att förbudet skall vara tillämpligt är således att någon form av prissamverkan föreligger och att detta påverkar handeln mellan delstaterna. Det sistnämnda rekvisitet, påverkan på handeln mellan delstaterna, har av domstolarna konstruerats tämligen vitt varför detta inte kan sägas innebära någon allvarligare begränsning i stadgandets tillämpning. Även om de minsta avtalen naturligtvis saknar intresse från de övervakande myndigheternas synpunkt, bör hållas i minnet den civilrättsliga ogiltigheten och möjligheten till *treble damages*, dvs. trefaldigande av utdömda skadeståndsbelopp.

Nära förbundet med prissamverkan i vid bemärkelse hör marknadsdelning som även den ansetts vara per se förbjuden. Såväl geografisk som annan marknadsuppdelning är förbjuden. Vägledande rättsfall på området såvitt gäller horisontella begränsningar är bl.a. *Addyston Pipe (1898)* och *Topco Associates (1972)*. I det senare fallet sökte de svarande att undgå förbudet mot marknadsdelning genom att framhäva att *mellan-märkes* konkurrensen skulle förstärkas även om *inom-märkes* konkurrensen i och för sig skulle försvagas. Någon framgång med detta hade man dock inte. Däremot ansågs i fallet *Sylvania (1977)* en sådan positiv påverkan på mellan-märkes konkurrensen i *vertikala* förhållanden vara tillräcklig för att förfarandet inte skulle falla under förbudet. Under förutsättning att de vertikala konkurrensbegränsningarna tjänade syftet att öka mellan-märkes konkurrensen kunde vissa begränsningar i inom-märkes konkurrensen tillåtas.

"Conspiracy"

I Section 1 Sherman Act förbjuds inte bara avtal som hindrar konkurrensen utan även "*conspiracy*" som syftar till samma resultat. En stor fråga var

tidigare om "conspiracy" kunde sägas inkludera även s.k. *medveten parallellism* eller om det verkligen krävdes att det förelåg någon form av överenskommelse. För den händelse medveten parallellism skulle vara inkluderad skulle av lätt insedda skäl alla företag på oligopolmarknader vara illa ute. Aktörerna på oligopolmarknader agerar många gånger på likartat sätt just på grund av att deras förutsättningar är tämligen likartade. Det egna handlingsutrymmet är begränsat. I en serie av rättsfall där den amerikanska filmindustrin var involverad syntes det först som om domstolarna skulle acceptera att conspiracy skulle få den ovan nämnda vida tolkningen. Rättsläget var dock på intet sätt klart. Det klarnade dock genom det ledande fallet *Theatre Entreprises v. Paramount Film Distribution Corporation (1954)*. I detta fall slogs det fast att även om företags uppträdande på marknaden kan vara bevis om att ett samordnat förfarande föreligger, det inte på något sätt utgör fullt bevis för den saken. För att ett parallellt förfarande skall utgöra "conspiracy" krävs bevis om att det parallella förfarandet verkligen beror på ett samordnat förfarande (concerted action), och inte endast är en följd av företagsekonomiska överväganden. Beteendet i sig utgör således inte en "conspiracy".

4.2.5 Förbudet mot monopolisering

Section 2 av Sherman Act innebär att det är både förbjudet och straffbart att monopolisera eller försöka monopolisera handeln mellan delstaterna. Uppenbarligen har här rule of reason en stor roll att spela, medan utrymmet för per se förbjudna förfaranden är motsvarande mindre. Som framgår redan ur bestämmelsens ordalydelse är det inte förbjudet att inneha en dominerande ställning, utan det är själva förfarandet att monopolisera som är förbjudet. Detta innebär dock inte att alla former av monopolisering är förbjudna. Såvitt gäller försök till monopolisering innebär stadgandet vidare att det måste föreligga en risk för att förfarandet skall lyckas.

Ett företag kan genom överlägset marknadsuppträdande erhålla en dominerande ställning på marknaden, en ställning som senare övergår till att bli ett monopol. Denna utveckling till monopol, dvs. monopoliseringen, är inte vad som är förbjudet. Istället är det de förfaranden som aktivt eftersträvar ett monopol som förbjuds. I korthet innebär stadgandet att ett monopol som uppstår enbart som en naturlig följd av ett överlägset marknadsuppträdande, inte innebär en förbjuden monopolisering. Om däremot monopolet har uppnåtts genom en aktiv strävan mot monopol är detta förbjudet. Även ett vidmakthållande av ett en gång uppnått monopol innebär att monopolisera. Detta oavsett om monopolet i sig uppkommit genom förbjudna förfaranden eller genom en naturlig utveckling. För att avgöra om monopolet utgör resultatet av en förbjuden strävan krävs en ingående analys av företagets uppträdande och det är ingen tillfällighet att många av de största konkurrensrättsmålen i USA har varit just Section 2-fall.

Eftersom den av Antitrust Division eftersträvarde effekten i processer rörande Section 2 är att de skadliga effekterna av ett monopol skall upphöra, används oftast en civilrättslig talan eventuellt i kombination med en straffrättslig talan.

Grundläggande rättsfall på området monopolisering är fallet *Standard Oil (1911)* i vilket fall *Chief Justice White* fastslog kriterierna för när förbjuden monopolisering kan föreligga. Enligt Whites uppfattning var "*the intent and purpose*" avgörande för skillnaden mellan monopolisering och monopol. Förelåg "*intent and purpose*" att genom aktiva handlingar skaffa sig monopol skulle förfarandet vara förbjudet. Konkreta åtgärder som i sig utgör monopolisering är t.ex. prisdiskriminering, bojkotter och exklusivavtal. En särskild fråga är om "*conspire*" i Section 2 skall tolkas på något annat sätt än det blivit tolkat i Section 1. Så är dock inte fallet utan även under denna Section går normalt marknadsuppträdande fritt från förbudet.

4.2.6 Fusionskontroll

Fusionskontrollen i USA styrs av Section 7 och, genom tillägget av den s.k. *Hart-Scott-Rodino Act 1976*, 7A i Clayton Act. Avgörande för om ett företagsförvärv skall kunna förbjudas enligt Section 7 är om någon har skaffat sig ett avgörande inflytande över ett annat företag. Därvid krävs inte att fullständig kontroll uppnåtts, men däremot att förvärvet kan få effekten att "*substantially [...] lessen competition, or [...] tend to create a monopoly*". Alla typer av förvärv faller under bestämmelsens tillämpningsområde, dvs. både horisontella, vertikala och diagonala förvärv. Emellertid synes ingripanden mot den senare typen av förvärv inte längre förekomma. Som ett mått på när ett företagsförvärv strider mot Section 7 kan anföras fallet *United States v. Philadelphia National Bank (1963)* där domstolen uttalade att förvärv som ger en marknadsandel om 30 % eller mer normalt är förbjudna. Enligt Section 7A skall förvärv förhandsanmälas. Om ett redan genomfört förvärv befinns strida mot bestämmelserna i Clayton Act kan domstolen beordra utförsäljning av de förvärvade aktierna, s.k. *divestiture*, eller om uppdelning av företaget på mindre delar s.k. *dissolution*.

Nära förbundet med fusionskontrollen är förbudet mot gemensamma styrelser i Section 8 av Clayton Act. Genom denna bestämmelse förbjuds personer att sitta i styrelsen i mer än ett företag åt gången, under förutsättning att företagen är av viss storlek.

4.2.7 Vertikala konkurrensbegränsningar - prisdiskriminering

Enligt Section 2 Clayton Act, som egentligen är en del av ett senare tillägg, *Robinson-Patman Act*, är det förbjudet att prisdiskriminera mellan kunder eller leverantörer. Förbudet som tillämpas strängt gör undantag för sådana prisskillnader som kan motiveras av faktiskt inbesparade kostnader, såsom såld kvantitet etc. Sedan det har konstaterats att varor av samma sort och kvalitet har sålts, ligger bevisbördan för att skillnaden har motiverats av

inbesparade kostnader på säljaren. Noterbart är även att bestämmelsen gör det förbjudet att medvetet vara en mottagare av en prisdiskrimineringsfälvör. Förbudet gäller under förutsättning att konkurrensen påverkas i erforderlig utsträckning, dvs. samma form av *de minimis* regel som under övriga bestämmelser i Clayton Act.¹⁰

Section 3 Clayton Act gör det förbjudet att föreskriva ett visst pris eller annat villkor för sålda varor vid dessas vidareförsäljning. Förbudet gäller enligt sin ordalydelse för alla typer av varor, vare sig de är skyddade av patent eller inte. Bestämmelsen är tämligen klar och det skall endast noteras att den täcker t.ex. s.k. *tie-in* avtal samt exklusivavtal avseende såväl försäljning som leverans.

4.2.8 Undantag från konkurrensreglerna

Det mest centrala undantaget med tillämpning på i princip hela konkurrensrätten (dock ej per se förbjudna förfaranden), rule of reason, har redan berörts. Andra generella undantag är att fackföreningar inte berörs av konkurrensreglerna, inte heller s.k. *public utilities*, t.ex. el- och gasverk i offentlig regi. Det finns också särskilda regler för jordbrukskooperationer, Section 6 Clayton Act. I övrigt är bank- och försäkringsverksamhet delvis undantaget, samt visst samarbete vid export.

4.2.9 Sanktioner vid överträdelse av konkurrensreglerna

Administrativa och straffrättsliga sanktioner

Som nämnts ovan kan överträdelse av konkurrensreglerna rendera såväl fängelsestraff som böter. Maximalt fängelsestraff kan uppgå till tre år, medan det maximala bötesbeloppet uppgår till \$ 10 miljon (efter lagändring

¹⁰Ang Robinson-Patman Act se bl a Bernitz i Svensk Juristidning 1979 s 513 ff.

1990). De båda formerna av straff kan kombineras. Eftersom ett konkurrensmål även kan innefatta flera olika överträdelse kan bötesbeloppet dömas ut flera gånger. Även enskilda personer i ledande ställning inom ett företag som brutit mot konkurrensreglerna kan ådömas böter, då maximalt \$ 350.000 (efter lagändring 1990). Utan tvekan är straffsätserna för brott mot konkurrensreglerna i USA höga, men den mest kända påföljden torde trots allt vara de förbud en domstol kan ålägga i civilrättsliga processer. Dessa förbud inkluderar utförsäljning av förvärvade aktier, s.k. *divestiture*, och uppdelning av ett företag, s.k. *dissolution*. En domstol kan även förordna om andra ålägganden för att förhindra framtida brott mot konkurrensreglerna eller förhindra någon att skörda frukterna av ett förbjudet agerande.

Civilrättsligt skadeståndsansvar, treble damages

Emellertid är det inte bara staten genom Antitrust Division och FTC som kan föra talan i konkurrensmål, även enskilda som drabbats av det konkurrensbegränsande förfarandet kan agera. Grund för detta finns i Section 7 Sherman Act och Section 4 Clayton Act. Enskildas talan har då karaktären av skadeståndsprocesser i vilka s.k. *treble damages* kan dömas ut. Treble damages innebär i korthet att om käranden har lidit en skada om \$ 1 kommer skadeståndet att bli \$ 3. Grunden för denna konstruktion är givetvis att om skadeståndsansvaret skall få någon avhållande effekt, måste det i vart fall motsvara de vinstmöjligheter som finns om företaget skulle bryta mot konkurrensreglerna. Regeln om trefaldigt skadestånd fyller alltså delvis en repressiv funktion. Enskildas talan om treble damages vilar till stora delar på det material som kommer fram i statens processer mot större företag, men även på helt privata initiativ har blivit vanliga, t.ex. på prisdiskrimineringsområdet. Eftersom FTC Act emellertid inte är en konkurrenslag i teknisk mening finns inte möjligheten till skadestånd vid överträdelse av FTC Acts centrala bestämmelse Section 5. Det är bara FTC

som har möjlighet att påtala "[u]nfair methods of competition in or affecting commerce."

4.3 De Europeiska Gemenskaperna (EG)

4.3.1 Inledning

Inom EG har konkurrensreglerna en mycket central ställning. Grundläggande är reglerna för Europeiska ekonomiska gemenskapen, medan CECA (Kol- och stålunionen) har egna regler. De sistnämnda berörs i avsnitt 4.8.5. När här talas om EGs konkurrensregler (konkurrensrätt) åsyftas i regel regelsystemet inom Europeiska ekonomiska gemenskapen.

EGs konkurrensregler är ett medel för att förverkliga Romfördragets syften att skapa en gemensam integrerad marknad som bygger på konkurrens mellan självständiga företagsenheter samt främja den ekonomiska utvecklingen inom denna. En grundläggande utgångspunkt är att konkurrensreglerna utgör omedelbart gällande rätt i medlemsstaterna. Företag och enskilda kan åberopa sig på EG-rättens regler inför nationella domstolar och myndigheter som således har i uppgift att beakta både den nationella lagstiftningen och EG-rätten. Man brukar säga att EGs konkurrensregler har s.k. *direkt effekt* i medlemsländerna.

Vidare gäller att EG-rätten som huvudprincip har företräde framför nationell lagstiftning. Vid bristande överensstämmelse mellan EG-rätten och medlemsstaternas interna rättsordning ges EG-rätten företräde. På konkurrensrättens område gäller således ett dubbelt normsystem inom medlemsländerna - gemenskapsrätten och den nationella rätten. Förhållandet mellan de bägge normsystemen utgör ett besvärligt problem. Skall t.ex. ett förfarande som friats enligt EG-rätten kunna beivras i enlighet med nationell lagstiftning? Som huvudregel gäller att nationell rätt kan tillämpas så länge

den inte inkräktar på en oinskränkt och enhetlig tillämpning av EG-rättens regler.

EGs konkurrensregler måste i praktiken iakttas av samtliga företag som agerar på EG-marknaden. EGs konkurrensrätt har således en stor praktisk betydelse även för svenska företag som har verksamhet inom eller exporterar till EG-området.

EGs konkurrensrätt är uppbyggd på en nyanserad förbudsprincip. Grundläggande är art 85 och 86 vilka kompletteras av utfärdade förordningar och en mycket rikhaltig rättspraxis. Konkurrensreglernas kärna är ett principiellt förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning på den Gemensamma Marknaden, ägnade att påverka handeln mellan medlemsstaterna. Man bör dock lägga märke till att art 85 och 86 inte är tillämpliga på kol- och stålprodukter. I stort sett likalydande regler gäller dock för dessa marknader enligt CECA-fördraget (se avsnitt 4.8.5). Inspirationskälla till EGs konkurrensregler har varit den amerikanska antitrusträtten och den grundläggande Sherman Act tjänade även som förebild vid den konkreta utformningen av reglerna i art 85 och 86. Delvis har dock EGs konkurrensrätt fått en annan rättsteknisk utformning än den amerikanska.

4.3.2 Administration och övervakning av konkurrensrätten

Som antytts ovan tillämpas EGs konkurrensrätt¹¹ på det gemenskapsrättsliga planet av kommissionen med möjlighet till överklagande till första instansen och i sista hand EG-domstolen, båda i Luxemburg. På det

¹¹ Litteraturen som behandlar EGs konkurrensrätt är synnerligen omfattande. Bland standardverken kan nämnas Bellamy, C. - Child, G.D., *Common Market Law of Competition*, 3 ed. Sweet & Maxwell, London 1987, Korah, V., *An Introductory Guide to EEC Competition, Law and Practice*, 4 uppl. Oxford 1990, samt Whish, R., *Competition Law*, 2 ed. Butterworths, London 1989. Se även Bernitz, U., *Internationell marknadsrätt*, 2 uppl. 1990 och Fejo, J., *Monopolret og marked*, Khvn 1984.

nationella planet kan dock även nationella myndigheter och domstolar i stor utsträckning tillämpa reglerna.

Kommissionen

Kommissionen använder sig av Rådets förordning 17/62 (F 17/62) vilken ger detaljerade föreskrifter för kommissionens undersökningsmöjligheter, procedurregler och böter för dels överträdelse mot konkurrensreglerna och dels överträdelse mot F 17/62. Kommissionens beslut i konkurrensärenden kan komma under EG-domstolens prövning genom besvär från den som berörs av beslutet och det är tämligen vanligt att i vart fall de större konkurrensmålen överklagas till domstolen. Sedan den 1 september 1989 skall dock alla konkurrensärenden inte i första hand överklagas till EG domstolen utan istället till dess första instans (*Court of First Instance*). Första instansen har därvid att göra en fullständig prövning av fallet. Första instansens beslut kan överklagas till EG-domstolen såvitt gäller rättsfrågor.

Nationella myndigheter

EGs konkurrensregler har s.k. direkt effekt i medlemsstaterna, dvs. enskilda har både rättigheter och skyldigheter som nationella myndigheter och domstolar har att skydda respektive utkräva. Den direkta effekten gäller dock inte alla delar av konkurrensrätten; art 85(3) som reglerar möjligheten till undantag från det generella förbudet i 85(1) kan inte användas av nationella myndigheter eller domstolar. Att meddela undantag från den gemensamma konkurrensrätten är en exklusiv kompetens för kommissionen. I övrigt har nationella organ såväl skyldighet som rättighet att utkräva ansvar enligt EGs konkurrensregler, allt under förutsättning att kommissionen inte påbörjat en undersökning av det konkreta fallet, vid vilken tidpunkt nationella myndigheters behörighet att handlägga fallet upphör. Konkret används EGs konkurrensrätt på det nationella planet främst av konkurrenter som anser sig vara utsatta för otillåtna förfaranden, även om det givetvis

händer att nationella myndigheter beivrar överträdelser mot EGs regler, då oftast i samband med att ett företag överträder även de nationella reglerna.

Även om nationella myndigheter har att tillämpa EGs regler direkt är det ju inte alltid uppenbart hur ett visst konkurrensbegränsande förfarande skall bedömas. En sådan skiftande tillämpning kan givetvis inte accepteras inom EG varför det finns ett system genom vilket nationella domstolar kan begära s.k. *preliminary rulings* (tolkningsbesked) från EG-domstolen om hur en viss regel skall tolkas. För slutinstanserna föreligger en skyldighet att hänskjuta tvistiga frågor om EG regler till EG-domstolen. Den nationella domstolen ställer därvid en eller flera frågor om korrekt tolkning till domstolen som har att göra en abstrakt tolkning av den aktuella regeln. EG-domstolens tolkning ligger sedan till grund för den nationella domstolens avgörande. På detta sätt kan EG-domstolen hela tiden styra utvecklingen av EG-rätten.

4.3.3 Förbudet mot konkurrensbegränsande avtal

Art 85 i Romfördraget lyder¹²:

1. Överenskommelser mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden, vilka är ägnade att påverka handeln mellan medlemsstaterna och vilka har till syfte eller följd att konkurrensen inom den gemensamma marknaden förhindras, inskränkes eller förvanskas är oförenliga med den gemensamma marknaden och förbjudna, särskilt de som innebär:
 - a) direkt eller indirekt fastställande av inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor,
 - b) begränsning eller kontroll av produktion, avsättning, teknisk utveckling eller investeringar,
 - c) uppdelning av marknader eller försörjningskällor,
 - d) tillämpning av olika villkor för likvärdiga prestationer gentemot handelspartner, varigenom dessa tillskyndas nackdel i konkurrensen,

¹²Översättningen hämtad från SOU 1963:12.

e) uppställande såsom villkor för avtal, att avtalspartner godkänner tilläggsprestationer, vilka varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

2. Enligt denna artikel förbjudna överenskommelser eller beslut skall sakna rättsverkan.

3. Bestämmelserna i punkt 1 må dock förklaras icke tillämpliga på:

- varje överenskommelse eller slag av överenskommelser mellan företag,

- varje beslut eller slag av beslut av företagssammanslutningar,

- varje samordnat förfarande eller slag av samordnade förfaranden

vilka bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av produkter eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande, samtidigt som förbrukarna tillförsäkras en skälig andel av den därigenom uppkommande vinsten, och vilka icke

a) ålägger berörda företag restriktioner som icke är oundgängliga för uppnåendet av dessa syften,

b) ger dessa företag möjlighet att för en väsentlig del av ifrågavarande produkter eliminera konkurrensen.¹³

¹³ 1. The following shall be prohibited as incompatible with the common market: all agreements between undertakings, decisions by associations of undertakings and concerted practices which may affect trade between Member States and which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the common market, and in particular those which:

(a) directly or indirectly fix purchase or selling prices or any other trading conditions;

(b) limit or control production, markets, technical development, or investment;

(c) share markets or sources of supply;

(d) apply dissimilar conditions to equivalent transactions with other trading parties, thereby placing them at a competitive disadvantage;

(e) make the conclusion of contracts subject to acceptance by the other parties of supplementary obligations which, by their nature or according to commercial usage, have no connection with the subject of such contracts.

2. Any agreements or decisions prohibited pursuant to this Article shall be automatically void.

3. The provisions of paragraph 1 may, however, be declared inapplicable in the case of:

- any agreement or category of agreements between undertakings;

- any decision or category of decisions by associations of undertakings;

- any concerted practice or category of concerted practices;

which contributes to improving the production or distribution of goods or to promoting technical or economic progress, while allowing consumers a fair share of the resulting benefit, and which does not:

(a) impose on the undertakings concerned restrictions which are not indispensable to the attainment of these objectives;

(b) afford such undertakings the possibility of eliminating competition in respect of a substantial part of the products in question.

I art 85 (1) uppställs ett vidsträckt förbud mot konkurrensbegränsande överenskommelser m.m. och enligt punkt 2 är förbjudna överenskommelser ogiltiga. I punkt 3 öppnas vissa möjligheter till undantag från det generella förbudet, dvs. förbudsprincipen modifieras i vissa avseenden.

4.3.4 Förutsättningar för tillämpning av artikel 85(1)

Avtalskriteriet

Tillämpningen av art 85 förutsätter att tre kriterier uppfylls. För det första avser förbudet endast konkurrensbegränsande förfaranden som har sin grund i någon form av avtal, beslut eller annat samordnat förfarande mellan företag, det s.k. *avtalskriteriet*. Avtalskriteriet anses uppfyllt såvida två eller flera företag tillämpar ett förfarande i samförstånd utan att det finns ett direkt eller formellt avtal dem emellan. Således innefattas s.k. gentlemen's agreements i definitionen. Det skall tilläggas att det förhållandet att ett visst förfarande aktivt stöds och även uppmuntras av nationella offentliga organ och regeringar inte hindrar tillämpning av art 85. Inte heller hindras en tillämpning av art 85 av att ett visst förfarande prövats och tillåtits antingen i ett domstolsförfarande eller i administrativa former enligt nationella regler. Förfaranden som grundar sig på en myndighets eller regerings direkta rättsligt bindande beslut och föreskrifter, t.ex. en strukturrationalisering på grund av beredskapsskäl med koncentration som följd, faller dock utanför tillämpningsområdet för art 85 genom att man i dessa fall inte kan tala om ett frivilligt förfarande i samförstånd med de involverade företagen. Tillämpning av andra regler i Romfördraget kan dock aktualiseras i dessa fall.

Samhandelskriteriet

För det andra måste det samordnade förfarandet vara ägnat att påverka samhandeln mellan medlemsländerna, det s.k. *samhandelskriteriet*. Samhandelskriteriet utgör ett försök att avgränsa tillämpningsområdet i

förhållande till nationella konkurrensbegränsningar som således endast kan bli föremål för en prövning enligt den nationella lagstiftningen. I praxis har emellertid kriteriet kommit att tolkas mycket vidsträckt. Grundläggande är fallet 56/65 *La Technique Minière v. Maschinenbau Ulm GmbH*,¹⁴ i vilket EG-domstolen uttalade att det räcker att handeln påverkas indirekt eller potentiellt för att samhandelskriteriet skall vara uppfyllt. Att det räcker med en potentiell påverkan innebär att det inte finns några krav på faktiskt påvisbara effekter, utan det räcker med att handeln i framtiden kan påverkas. Huruvida samhandeln ökar eller minskar är irrelevant, det räcker att det går att påvisa en avvikelse (faktisk eller potentiell) från normala handelsmönster. Art 85 är inte direkt avsedd att öka handeln mellan staterna utan att skapa ett system av oförvanskad konkurrens.

Att det räcker med en indirekt eller potentiell påverkan innebär vidare att många gånger kan en konkurrensbegränsning påverka samhandeln även om de involverade företagen är belägna inom samma EG-land¹⁵. Det faktum att ett eller flera av de företag som medverkar i en konkurrensbegränsning är lokaliserade utanför EG, eller att konkurrensbegränsningen primärt riktar sig mot tredje land, innebär inte att samhandeln mellan EGs medlemsstater inte kan påverkas. Att en konkurrensbegränsning mellan ett EG-företag och en företagare i tredje land riktad mot ett EG-land faller inom samhandelskriteriet är självklart. Vad som kan tyckas vara mindre självklart men lika fullt är riktigt, är att samma konkurrensbegränsning riktad mot det tredje landet kan uppfylla samhandelskriteriet, förutsatt att det finns en potentiell möjlighet att samhandeln kan påverkas. Detta kan vara fallet vid frihandelsavtal mellan EG och tredje land, då man också observerar ev. hinder mot att varorna reimporteras till EG. Detta faktum tillsammans med det faktum att EECs konkurrensregler tillämpas även på företag lokaliserade utanför EG innebär att t.ex. svenska företag har väl så stor anledning att ta hänsyn till

¹⁴[1966] ECR (European Court Reports) 235 ([1966] CMLR (Common Market Law Reports) 357.

¹⁵Se fall 8/72 *Vereeniging van Cementhandelaren v. Commission* [1972] ECR 977.

EECs konkurrensregler. Detta gäller inte bara vid handel direkt på EG, vilket är självklart, utan även i andra fall.

En spärr mot alltför vidlyftig tillämpning av samhandelskriteriet ligger dock i nästa kriterium för tillämpningen av art 85, nämligen konkurrensbegränsningskriteriet. Innan detta kriterium behandlas bör dock något sägas om den exterritoriella tillämpningen av art 85.

Exterritoriell tillämpning av artikel 85

Vid bedömningen av art 85s exterritoriella tillämpning skall först göras en skillnad mellan vilka avtal som artikeln kan tillämpas på, och vilka företag som artikeln kan tillämpas på. Bara för att ett visst förfarande eller avtal faller inom art 85s tillämpningsområde, är det ju inte säkert att även alla de företag som är involverade är lokaliserade inom EGs jurisdiktion.

Enligt fast praxis faller alla avtal eller förfaranden som hindrar import till EG inom art 85. Avtal eller förfaranden som endast reglerar exporten från EG till tredje land anses vanligen falla utanför art 85, men bedömningen kan bli annorlunda i det enskilda fallet. Särskilt gäller detta när det tredje landet har någon speciell handelsrelation till EG såsom t.ex. ett frihandelsavtal.

Såvitt gäller jurisdiktionen över företag lokaliserade utanför EG är Pappersmassefallet¹⁶ grundläggande. I detta fall uttalade EG-domstolen - utan att stödja sig på den internationellt välkända *effektprincipen* - att även företag lokaliserade utanför EG är föremål för EGs regler. Det räcker med att avtalet tillämpats inom EG, vilket EG-domstolen fann hade skett i detta fall. Redan tidigare hade domstolen accepterat den s.k. *ekonomiska enhetens* princip, vilken innebär att företag lokaliserade utanför EG, men med

¹⁶Fallen 89, 104, 114, 116-117, 125-129/85 (Pappersmassefallet) [1988] ECR 5193, [1988] 4 CMLR 901.

dotterbolag eller liknande innanför EG, är föremål för EGs regler, närmast på det sättet att dotterbolagen tillräknas moderbolagens handlande eller vice versa. Sammantaget innebär detta att alla företag som bedriver någon handel med EG är föremål för EGs konkurrensregler. En annan sak är att EG inte kan exekvera eventuella bötesbeslut utanför EG, utan detta förutsätter att företaget har tillgångar inom EG.

Konkurrensbegränsningskriteriet

För det tredje måste förfarandet ha till syfte eller verkan att konkurrensen inom den Gemensamma Marknaden begränsas, det s.k. konkurrensbegränsningsrekvisitet. I artikeln uppräknas, i exemplifierande och inte i uttömmande syfte, ett antal förfaranden som generellt anses otillåtna. Utöver dessa exempel anses även t.ex. vertikala konkurrensbegränsande avtal mellan leverantörer och återförsäljare, bruttoprissättning och bojkottaktioner vara otillåtna former av konkurrensbegränsande förfaranden. Trots att det inte framgår av texten i art 85 krävs för ingripande att de konkurrensbegränsande effekterna är märkbara eller av någon betydelse (appreciable, significant) för den Gemensamma Marknaden. För att avgöra denna fråga blir det ofta aktuellt att först avgöra vilken marknad som effekten skall relateras till, den s.k. relevanta marknaden. Det kan nämnas att EG-kommissionen har utfärdat ett tillkännagivande som ger ledning i frågan vilka slags förfaranden som anses vara av mindre betydelse ("Notice Concerning Agreements of Minor Importance"). Genom den i rättspraxis först lanserade regeln att förfarandet måste ha märkbara effekter på konkurrensen undantas en mängd olika företeelser där olika företag verkar i samförstånd, s.k. bagatellkarteller. Som bagatellkarteller räknas enligt kommissionens tillkännagivande samverkan mellan företag med högst 5 % andel av den relevanta marknaden och högst 200 miljoner ECU i sammanlagd omsättning.

Konkurrensbegränsningen måste ha sin verkan inom EG. Därav följer att ett avtal mellan två företag som är belägna inom EG och som endast begränsar konkurrensen i ett utanförstående land i princip inte träffas av förbudet. Ett sådant förfarande kan dock komma att förbjudas om det indirekt påverkar handeln och konkurrensen inom EG.

4.3.5 Ogiltighetssanktionen i artikel 85(2)

En mycket viktig utgångspunkt är att alla avtal som strider mot art 85 är ogiltiga (p 2). Ogiltigheten måste härvid beaktas av nationella domstolar och myndigheter och innebär att det inte tvångsvis går att driva igenom otillåtna avtalsbestämmelser genom rättsliga förfaranden i medlemsländerna. Möjligheten för enskilda att direkt använda sig av ogiltighetssanktionen i art 85(2) vid nationella domstolar har lett till att EGs konkurrensrätt på ett reellt och påtagligt sätt kommit att bli en del av nationell konkurrensrätt. Den erforderliga genomslagskraften av reglerna torde till stor del bero på just denna möjlighet.

Ogiltigheten drabbar hela den konkurrensbegränsning som strider mot EGs konkurrensregler¹⁷. Detta innebär dock inte att hela det avtal i vilket begränsningen funnits blir ogiltigt, utan det kan mycket väl vara så att resterande delar avtalet fortsätter att leva vidare. Svaret på frågan om hur stora delar av avtalet som blir ogiltigt beror istället på om avtalet fortfarande har något syfte efter det att klausulen tagits bort. Denna fråga avgörs av nationell rätt enligt avtalsrättsliga principer.

¹⁷ För en ingående behandling av konkurrensbegränsande avtals ogiltighet se Stenberg, H., *Studier i EG-rätt Om konkurrensbegränsande avtal och deras ogiltighet*, Jurist- och samhällsvetareförbundets Förlags AB, Nyköping 1974.

4.3.6 Undantagsmöjligheterna i artikel 85(3)

Individuella och generella undantag

Som framgått ovan är reglerna mot otillåtna konkurrensbegränsningar stränga. Till sin ordalydelse skulle art 85(1) i princip kunna träffa snart sagt varje form av konkurrensbegränsning. Huvudprincipen är också att alla förfaranden som strider mot art 85(1) är ogiltiga utan att något formellt beslut härom föreligger. I beaktande av att vissa begränsningar dock har övervägande positiva effekter på den gemensamma marknaden finns emellertid möjligheter till undantag från det stränga förbudet i art 85(1), nämligen art 85(3). Den sistnämnda gör det möjligt att ge undantag för avtal eller förfaranden som bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av produkter, eller som främjar tekniska eller ekonomiska framsteg, under förutsättning att förbrukarna erhåller en skäligen andel av den uppkomna vinsten. Ytterligare förutsättningar för undantag är att avtalet eller förfarandet inte ålägger berörda företag restriktioner som inte är oundgängliga för detta syfte, eller att konkurrensen inom en väsentlig del av de ifrågavarande produkterna inte elimineras.

Förutom möjligheten till undantag finns också enligt F 17/62 en möjlighet att erhålla en s.k. negativattest, dvs. en förklaring från kommissionen att art 85(1) inte äger tillämpning på ett avtal eller förfarande. Negativattesten ger immunitet mot böter och förhindrar nationella domstolar att ogiltigförklara avtalet enligt EGs regler.

Ett undantag kan vara antingen individuellt eller generellt, s.k. *gruppundantag*. För att erhålla individuellt undantag måste avtalet eller förfarandet uppfylla de fyra ovan nämnda kriterierna. Brister det i ett av kriterierna faller möjligheten till undantag. För möjligheten till individuellt undantag krävs vidare att avtalet eller förfarandet anmäls till kommissionen enligt F 17/62.

Särskilt om kriterierna för undantag

Kriteriet att avtalet eller förfarandet skall förbättra produktionen eller distributionen, eller främja tekniska eller ekonomiska framsteg, innehåller flera olika moment. Såvitt gäller produktionen är detta främst avsett att vara applicerbart på horisontella avtal, t.ex. specialiseringsavtal, medan fördelar för distributionen uppkommer företrädesvis genom vertikala avtal, t.ex. återförsäljaravtal. På likartat sätt uppkommer tekniska fördelar främst genom horisontella specialiseringsavtal. Kriteriet ekonomiska fördelar torde till viss del sakna självständig betydelse i det att ekonomiska framsteg presumeras föreligga i de fall möjligheter till tekniska eller andra framsteg föreligger.

För att ett undantag skall meddelas krävs att konsumenterna (vilket anses inbegripa andra slutförbrukare) erhåller en skälig andel av den uppkomna vinsten. I alla de fall då de berörda företagen möter kraftig konkurrens på marknaden förutsätts det att konsumenterna får del av vinsten, främst genom lägre priser.

Kravet på att inte oundgängliga restriktioner finns med i avtalet upprätthålls strängt. Alla konkurrensbegränsningar måste vara proportionella mot de syften som skall uppnås. Detta innebär dock att tämligen långtgående restriktioner kan tillåtas om avtalet i sin helhet har konkurrensfrämjande effekter. Det sista kriteriet för att ett avtal skall erhålla undantag är att konkurrensen inom en väsentlig del av produkterna inte elimineras. Relevant vid denna bedömning är givetvis de berörda företagens marknadsställning, andra konkurrensfrämjande faktorer, samt i vad mån mellan-märkeskonkurrens finns.

Om ovannämnda förutsättningar är uppfyllda kan kommissionen efter anmälan bevilja ett individuellt undantag från förbudet i art 85(1). Eftersom ett individuellt undantag dock kräver en relativt omfattande bedömning av

såväl avtalet som den relevanta marknaden, är kommissionens praktiska möjligheter att meddela sådana inom rimlig tid begränsade. Nackdelarna med detta torde vara uppenbara då avtalet alltid är ogiltigt om det inte anmälts; en ogiltighet som kan åberopas inför nationell domstol. Det blev därför tidigt uppenbart att någon mer lättadministrerad form av undantag krävdes. Svaret blev att kommissionen gjorde bruk av sin kompetens att utfärda s.k. *gruppundantagsförordningar*.

Gruppundantag

Ett gruppundantag fungerar på så sätt att vissa speciella former av avtal generellt har undantagits från tillämpningen av förbudet i art 85(1). Faller ett avtal under ett gruppundantag behöver det inte ens anmälas till kommissionen. Vidare kan sådana avtal inte heller ogiltigförklaras av nationella domstolar.

Även om gruppundantagen skiljer sig åt i vissa avseenden är de i många hänseenden likartade, eller t.o.m. identiska till sin allmänna utformning. Utgångspunkten är att en viss form av avtal är undantagen. För att få reda på om ett visst avtal faller under ett gruppundantag har man att jämföra avtalets klausuler med de bestämmelser som finns i den ifrågavarande gruppundantagsförordningen. Bestämmelserna i gruppundantagen brukar först och främst bestå av en s.k. *vit lista* omfattande sådana klausuler som är uttryckligen tillåtna. Vidare finns det alltid en s.k. *svart lista* bestående av sådana klausuler som inte får finnas i avtalet om det skall erhålla undantag. Dessa båda listor kompletteras i vissa senare gruppundantag med en s.k. *grå lista* som innehåller klausuler vilka är tillåtna om kommissionen inte invänder mot dem inom en viss tidsram. För att kunna använda en "grå klausul" fordras således att avtalet anmäls till kommissionen vilket annars inte krävs. Gruppundantag med generell räckvidd har utfärdats av kommissionen inom främst följande områden:

exklusiva återförsäljaravtal (F 1983/83);
 exklusiva leveransavtal (F 1984/83);
 patencilicensavtal (F 2349/84);
 bilåterförsäljaravtal (F 123/85);
 specialiseringsavtal (F 417/85);
 forsknings- och utvecklingsavtal (F 418/85);
 franchisingavtal (F 4078/88); och
 know-howavtal (F 556/89).

Härtill kommer ett flertal gruppundantag inom särskilda sektorer av näringslivet, t.ex. inom luftfarten.

4.3.7 Förbudet mot missbruk av dominerande ställning

Allmänt

Art 86 lyder¹⁸:

Missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den utsträckning det är ägnat att påverka handeln mellan medlemsstaterna, oförenligt med den gemensamma marknaden och förbjudet.

Missbruk kan särskilt bestå i:

- a) direkt eller indirekt påtvingande av oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor,
- b) begränsning av produktion, avsättning eller teknisk utveckling till förfång för konsumenterna,
- c) tillämpning av olika villkor för likvärdiga prestationer gentemot handelspartner, varigenom dessa tillskyndas nackdel i konkurrensen,
- d) uppställande såsom villkor för avtal, att avtalspartner godkänner tilläggsprestationer, vilka varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.¹⁹

¹⁸Översättningen hämtad från SOU 1963:12.

¹⁹ Any abuse by one or more undertakings of a dominant position within the common market or in a substantial part of it shall be prohibited as incompatible with the common market in so far as it may affect trade between the Member States.

Art 86 riktar sig mot konkurrensbegränsande handlande som ett företag tillämpar ensidigt till skillnad från art 85 som avser samordnade förfaranden mellan flera företag. Det skall observeras att marknadsdominans i sig inte är förbjuden utan regeln riktar sig endast mot missbruk av marknadsdominans ("abuse...of a dominant position"). Några viktiga missbrukssituationer anges i en exemplifierande uppräkningslista. Också art 86 har direkt effekt och kan tillämpas även av nationella domstolar och myndigheter.

Av avgörande betydelse för tillämpningen av art 86 är tolkningen av begreppet dominerande ställning. Härvid måste avgöras vilken marknad som skall läggas till grund för bedömningen, den s.k. *relevanta marknaden*. I själva verket är innebörden av begreppet relevant marknad helt avgörande för tillämpligheten och effektiviteten i den kontroll som art 86 är avsedd att möjliggöra av stora dominerande företag. Det gäller att avgöra dels den relevanta produktmarknaden, där man särskilt ser till varornas inbördes substituerbarhet, dels den relevanta marknaden i geografiskt hänseende, där det explicit uttalas i författningstexten att det räcker med en dominerande ställning på en väsentlig del av den Gemensamma Marknaden. Innebörden av begreppen "den relevanta marknaden" och "dominerande ställning" behandlas nedan.

Även tillämpning av art 86 förutsätter att handeln mellan medlemsstaterna påverkas och även här har detta kriterium en vid innebörd. Tillämpningen av art 86 regleras i den ovan omtalade förordningen nr 17/62. Något anmälningsförfarande förekommer dock inte.

Such abuse may, in particular, consist in:

- (a) directly or indirectly imposing unfair purchase or selling prices or other unfair trading conditions;
- (b) limiting production, markets or technical development to the prejudice of consumers;
- (c) applying dissimilar conditions to equivalent transactions with other trading parties, thereby placing them at a competitive disadvantage;
- (d) making the conclusion of contracts subject to acceptance by the other parties of supplementary obligations which, by their nature or according to commercial usage, have no connection with the subject of such contracts.

Den relevanta produktmarknaden

Avgörande för om vissa produkter skall räknas till samma marknad är deras inbördes substituerbarhet ("interchangeability"). Allmänt kan sägas att de konkurrensvårdande myndigheterna vanligen strävar efter att avgränsa produktmarknaden snävt. Det blir dock fråga om en mycket grannliga avvägning genom att en alltför snävt begränsad marknad kan innebära att de involverade företagen i själva verket inte är konkurrenter, dvs. inte agerar på samma marknad.

I EG-domstolens tillämpning avgörs produkters substituerbarhet i första hand efter objektiva kriterier som kan relateras direkt till själva produkten såsom dess karaktär, pris, användning. I praxis har det dock betonats att även "the competitive conditions and the structure of supply and demand on the market must also be taken into consideration" (322/81 Michelin v. Commission (1983) E.C.R. 3461). Därav följer att produkter som objektivt sett liknar varandra men används av olika konsumentgrupper kan anses tillhöra olika marknader. På samma sätt kan en produkt som endast saluförs till näringsidkare, t.ex. fabriksnya originalutrustade däck till nytillverkade bilar, uteslutas från marknaden där liknande produkter i huvudsak endast saluförs till konsumenter, t.ex. nytillverkade däck utan originalfälgar eller begagnade däck.

I Continental Can-fallet slog EG-domstolen fast att produkter som endast i begränsad utsträckning är utbytbara inte skall anses tillhöra samma marknad. Det måste således föreligga "reasonable interchangeability". Det finns visserligen ingen tumregel för tolkningen av termen "reasonable" men allmänt kan sägas att det ställs tämligen höga krav på substituerbarhet för att produkterna skall anses tillhöra samma marknad. I målet United Brands v. Commission (27/76 (1976) E.C.R. 425) ansågs bananer utgöra en egen marknad och inte en del av den större fruktmarknaden, trots att bananer till viss del ansågs utbytbara mot annan färsk frukt. Enligt domstolen fanns det

dock ett mycket stort antal konsumenter som inte märkbart lockas bort från konsumtionen av bananer till förmån för annan färsk frukt som från tid till annan strömmar in på fruktmarknaden.

Material om produkters korspriselasticitet kan ha viss betydelse. Om en mindre prishöjning på en viss produkt föranleder stora konsumentgrupper att gå över till andra produkter är det ett tecken på att produkterna konkurrerar på samma marknad.

Vidare har antaganden om den potentiella konkurrensen viss betydelse. Potentiella konkurrenter, såväl inhemska som utländska, kan tillhöra den relevanta produktmarknaden om de med små ansträngningar kan ställa om produktionen till att avse identiska produkter. Det kan nämnas att man numera i stor utsträckning beaktar den utländska potentiella konkurrensen.

I det av EG-domstolen behandlade Continental Can-fallet (6/72 (1973) E.C.R. 215) var kommissionens uppfattning att de relevanta marknaderna måste delas upp i marknader för lätta metallemballage till köttkonserver, lätta metallemballage till fiskkonserver och en marknad för metallock till konservindustrin. Domstolen godtog dock inte denna uppdelning utan förklarade att det inte visats genom vilka särdrag dessa marknader skiljer sig från den större marknaden för lätta metallemballage. Det ansågs inte tillräckligt att emballagen hade olika användningssyften utan det måste även föreligga särskiljande produktionskännetecken som gör dem särskilt ägnade för sina olika uppgifter. En dominerande ställning på marknaden för lätta metallemballage för fisk- resp köttkonserver var således inte avgörande så länge det inte visats att andra tillverkare av lätta metallemballage inte genom enkel anpassning kunde tränga in på dessa marknader. Ett fall som ur svensk synvinkel väckt stort intresse är det s.k. Hugin-målet (22/78, (1979) E.C.R. 1851) där reservdelarna till Hugins kassaregister ansågs utgöra en egen marknad skild från kassaregistermarknaden i övrigt. På reservdels-

marknaden var Hugin att betrakta som monopolist. Avgörandet har kritiserats.

I de färskas Philip Morris-avgörandena i Tyskland resp EG har cigarettmarknaden ansetts utgöra en egen marknad skild från övriga tobaksvaror såsom cigarrer, pipotobak etc.

Vidare kan nämnas att marknaden för olika vitaminer (A, B1, B2, B3, B6, C, E, H etc) har ansetts utgöra skilda marknader och inte del av den större vitaminmarknaden (85/76 Hoffmann La Roche v. Commission, 1979 E.C.R. 461).

Sammanfattningsvis är bedömningen av produktmarknadens omfattning i EGs rättspraxis i allmänhet ganska snäv. Det är påtagligt att den juridiska avgränsningen är snävare än vad som från strikt företagsekonomisk synvinkel kan te sig motiverat.

Den relevanta geografiska marknaden

Allmänt kan sägas att avgränsningen av den geografiska marknaden normalt är lättare än avgränsningen av den relevanta produktmarknaden. I EG är utgångspunkten att den relevanta geografiska marknaden åtminstone måste motsvara en väsentlig del ("substantial part") av den Gemensamma Marknaden (se art 86). Vid bedömningen om en viss del av EG uppfyller väsentlighetskravet tas hänsyn till dess yttne håll men ännu mera till det ifrågakommande områdets ekonomiska betydelse. Man ser således i första hand till regioner och inte till nationsgränser. Vidare måste såväl produktionens och konsumtionens mönster, produktionens volym, transport- och distributionskostnader beaktas. I det s.k. United Brands-målet (se ovan) exkluderades Storbritannien, Italien och Frankrike från den geografiska marknaden på grund av att i dessa länder diskriminerade nationella handelsorganisationer banade vägen från United Brands till förmån för andra

distributörer. Därmed ansåg EG- domstolen att kravet på att det skall råda ungefärligen homogena konkurrensvillkor på den geografiska marknaden inte vara uppfyllt.

I EG-praxis har Belgien och delar av Västtyskland ansetts utgöra en väsentlig del av Gemensamma Marknaden. I Michelin-målet ansåg EG-domstolen att Nederländerna utgjorde den erforderliga relevanta geografiska marknaden. EG-domstolen har också uttalat att ett land av Belgiens storlek utgör en väsentlig del (127/73 BRT v. Sabham; 1974, E.C.R. 313). Det är troligt att även mindre områden uppfyller det geografiska väsentlighetsrekvisitet. Ett missbruk av dominerande ställning i t.ex. Luxemburg, vars befolkning motsvarar ca 0,23 % av hela gemenskapens befolkning, kan vara tillräckligt i varje fall om de konkurrensbegränsande effekterna kvantitativt sett är av stor betydelse. Det förefaller också sannolikt att storstadsområden som Paris och London eller större industricentra som Ruhr-området utgör en väsentlig del av den Gemensamma Marknaden. Hugin-målet indikerar exempelvis att den geografiska marknaden kan avgränsas till centrala London. Det skall dock påpekas att smala geografiska avgränsningar visserligen ofta gör det lättare för de konkurrensvårdande organen att påvisa dominerande ställning, men man måste i sammanhanget komma ihåg att en förutsättning för tillämpligheten av art 85 och 86 är att konkurrensbegränsningen påverkar handeln mellan medlemsstaterna. I många fall där den geografiska marknaden avgränsas till ett storstadsområde kan det med rätta, även om samhandelskriteriet tolkas liberalt, betvivlas att denna påverkansseffekt inträder. Exempelvis var EG-domstolens friande dom i Hugin-målet baserad på att samhandelskriteriet inte var uppfyllt.

Dominerande ställning

Utgångspunkten för bedömningen av frågan om dominerande ställning föreligger är avgränsningen av den relevanta marknaden. Det är på den normalt smalt avgränsade relevanta marknaden som den dominerande

ställningen skall göra sig gällande. EG-domstolen har i United Brands-målet givit följande definition av begreppet dominerande ställning: "en ställning av ekonomisk styrka, som innehas av ett företag, som sätter det i stånd att hindra upprätthållandet av effektiv konkurrens på den relevanta marknaden genom att ge det makten att i avsevärd utsträckning (appreciable extent) uppföra sig oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand sina konsumenter". Som tidigare påpekats är marknadsandelen på den relevanta marknaden en grundläggande faktor. Den erforderliga marknadsdominansen förutsätter dock inte att företaget i det närmaste har monopol på en viss marknad. Genom att det avgörande kriteriet är i vad mån företaget kan agera oberoende av sina konkurrenter kan dominerande ställning föreligga även vid i absoluta tal relativt små marknadsandelar.

Av United Brands-målet framgår att dominerande ställning kan föreligga även om inte marknadsandelen i sig är så stor, såvida det föreligger andra faktorer som tillsammans konstituerar marknadsdominans. Några av dessa faktorer anges i domskälen i Continental Can-målet. Dominerande ställning föreligger om ett företag på grund av sin "marknadsandel eller sin marknadsandel i förening speciellt med förfogandet över teknisk kunskap, råvaror eller kapital, har möjlighet att bestämma priserna eller att kontrollera produktionen eller distributionen för en betydande del av de ifrågavarande produkterna". Andra betydelsefulla faktorer är försäljningsnätets utvecklingsgrad och i vad mån potentiell konkurrens föreligger. Av särskild betydelse är om det föreligger ett beroendeförhållande mellan återförsäljare och tillverkare resp. distributörer. Ett sådant förhållande kan följa av en bristsituation (t.ex. kan nämnas förhållandena under oljekrisens dagar där de företag som tillhandahöll bristvaran olja var i en dominerande position gentemot sina kunder). Andra faktorer av betydelse är teknologiskt försprång, t.ex. innehavet av marknadsledande patenträttigheter, stark vertikal integration, avsaknad av potentiell konkurrens, starka och välkända varumärken etc. Vidare tas vid bedömningen hänsyn till konkurrenternas styrka och antal. En dominerande ställning kan således föreligga även när

företagets marknadsandel i sig inte är så stor i absoluta tal men ändå är avsevärt större än konkurrenternas. Det kan poängteras att ett företags eller koncerns ekonomiska styrka inte mäts i lönsamhet eller vinstmarginaler. Även om företaget går med förlust för en tid, hindrar inte detta att dominerande ställning föreligger.

En marknadsandel på 80 % eller mer anses av EG-domstolen i sig skapa en dominerande ställning. I Hugin-målet konstaterades att Hugin i princip hade en monopolställning avseende sina egna reservdelar och detta faktum ledde till slutsatsen att företaget var i stånd att oberoende av konkurrenter bestämma pris och andra försäljningsvillkor. Några tillkommande faktorer behöver inte vara för handen om marknadsandelen är mycket hög. Vidare har i praxis marknadsandelar om 57-65 % ansetts utgöra tillräckligt bevis för dominerande ställning (Michelin-målet). En marknadsandel om 40-45 % har dock inte i sig ansetts vara tillräckligt (United Brands-målet). När marknadsandelen är så pass hög som 40-45 % ställs det dock inga högre krav på tillkommande omständigheter för att presumera marknadsdominans utan det torde räcka med att konkurrenternas marknadsandelar är lägre.

Med anledning av att varje fall måste bedömas utifrån de särskilda förutsättningar som gäller för den aktuella marknaden är det svårt att generellt uttala sig om när dominerande ställning anses föreligga. Det kan dock nämnas att EG-domstolen i ett flertal fall där marknadsandelarna uppgått till 5-11 % inte ansett att dominerande ställning varit för handen. I fall där marknadsandelen är 20-40 % kan dock dominerande ställning tänkas föreligga om det finns tecken på att en beroendeställning i vissa avseenden uppkommit. Här kan erinras om att den redan berörda koncentrationsförordningen innehåller en presumtion för att ett företagsförvärv inte hämmar den effektiva konkurrensen om marknadsandelen inte uppgår till 25 %.

Begreppet dominerande ställning har betydelse även utanför art 86, såsom vid tillämpning av förbudet mot konkurrensbegränsande avtal i art 85. Det ställs i praxis högre krav på företag som är dominerande än vad som är fallet med övriga företag. Det krävs således en mindre grad av konkurrensbegränsande verkan för att anse att ett visst förfarande strider mot konkurrensreglerna om ett dominerande företag ligger bakom än om mindre eller medelstora företag framkallat konkurrensbegränsningen.

4.3.8 Fusionskontroll

Nära samband med kontrollen av missbruk av en dominerande ställning har fusionskontrollen. Innan Rådets förordning om kontroll av företagskoncentrationer (4064/89) antogs i december 1989 var förvärvskontroll inom EG endast möjlig med stöd av art 85 och 86 Romfördraget samt inom CECA. Som framgått ovan är dessa artiklar i huvudsak inte avsedda för användning inom detta område och tillämpningssvårigheterna var även betydande. Trots detta har EG-domstolen ansett både art 86 (fall 6/72 Continental Can) och art 85 (fall 142 och 156/84 Philip Morris) vara tillämplig på företagsförvärv under vissa särskilda förhållanden. Genom den nämnda koncentrationsförordningen förändrades emellertid rättsläget radikalt.

*Koncentrationsförordningen*²⁰

Förordningen kan indelas i tre centrala avdelningar: avgränsningen av förordningens tillämpningsområde genom kravet på att koncentrationen skall vara av "gemenskaps-dimension"; definitionen av koncentrationsbegreppet samt frågan vilka materiella bedömningskriterier som skall tillämpas. Till detta kommer regler om obligatorisk förhandsanmälan samt frågan hur förordningen förhåller sig till existerande nationella kontrollsystem.

²⁰ EGs fusionsrätt behandlas närmare i betänkandets bilaga 4, avsnitt 2.5. Se även Ericsson, E., EGs fusionsförordningar och Sverige. JT 1990/91 s. 615 ff.

Rekvisitet att förvärvet skall vara av "gemenskaps-dimension" (art 1 i förordningen) relaterar till storleken av den bildade företagsenheten. För att ett företagsförvärv skall falla inom ramen för förordningens tillämpningsområde krävs enligt huvudregeln dels att något av de involverade företagen har påtaglig verksamhet i flera medlemsstater (det s.k. geografiska kriteriet), dels att den uppnådda omsättningen på världsbasis skall överstiga 5 miljarder ECU samt att den sammanlagda omsättningen inom EG för vart och ett av minst två involverade företag skall överstiga 250 miljoner ECU, det s.k. omsättningskriteriet. EECs fusionskontroll är inom ramen för koncentrationsförordningen exklusiv i den meningen att medlemsstaternas konkurrenslagstiftning inte får tillämpas när medgivande av EG-kommission (art 9).

De materiella bedömningsprinciperna utgör en kompromiss mellan de bedömningskriterier som gäller i de nationella normsystem som för närvarande tillämpas i medlemsstaterna (främst Tyskland och Storbritannien). En företagskoncentration skall förklaras vara ej förenlig med den Gemensamma Marknaden om den skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på den Gemensamma Marknaden eller en betydlig del därav. Skillnaden gentemot art 85 är betydelsefull genom att förordningen uttryckligen anknyter till begreppet dominerande ställning. Beträffande innebörden av detta begrepp hänvisas till vad ovan sagts beträffande EG-domstolens praxis i anslutning till art 86. Vid bedömningen om den effektiva konkurrensen väsentligt hämmas (det s.k. konkurrenstestet) är det avgörande inte själva koncentrationsökningen utan den reella minskningen av konkurrensen. Härvid har dock den uppnådda marknadsandelen en avgörande betydelse. I förordningens inledande principer har en presumptionsregel infogats av innebörd att koncentrationen inte skall anses hämma den effektiva konkurrensen såvida marknadsandelen inte uppgår till mer än 25 % av den relevanta marknaden. Till konkurrenstestet har fogats ett väsentlighetskrav. I vilken utsträckning detta väsentlighetskrav kommer att

begränsa förordningens räckvidd är oklart. Vidare stadgas att förekomsten av internationell konkurrens skall särskilt beaktas vid tillämpningen av konkurrenstestet.

4.3.9 Sanktionsmöjligheter

Vid överträdelse av EGs konkurrensregler kan administrativa böter dömas ut. Dessa böter har sin grund i den tidigare omtalade rådsförordningen F 17/62 och kan uppgå till substantiella belopp. Enligt art 15 kan böterna för överträdelse av art 85 eller 86 uppgå till det högsta av 1 000 000 ECU eller 10 % av årsomsättningen. Vidare har kommissionen möjlighet att döma ut böter vid överträdelse av skyldigheten att ge kommissionen korrekt och adekvat information, eller medverka till att en undersökning kan genomföras på ett smidigt sätt.

4.4 Tyskland

4.4.1 Inledning

Det centrala lagverket inom tysk konkurrensrätt är *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*²¹, GWB, med rötter i efterkrigstidens *Dekartellierungsgesetz* som kom 1947.

Under tiden från 1900-talets början fram till och med den nationalsocialistiska tiden var den förhärskande uppfattningen i Tyskland att det knappast var negativt med stora och inflytelserika företag. En kartellförordning från 1923 byggde på missbruksprincipen och fick ej så stor betydelse. Den nationalso-

²¹ Senast ändrad 22 december 1989 (BGBl. I S.2486). För utförliga kommentarer till GWB se t ex W, Gloy (red.), *Handbuch des Wettbewerbsrechts*, C.H. Beck, München 1986, och U, Immenga - E-J, Mestmäcker (reds.), *GWB Kommentar zum Kartellgesetz*, C.H Beck, München 1981.

cialistiska regimen föreskrev kartellbildning inom vissa områden. Tiden efter andra världskriget innebar att helt andra värderingar slog igenom. Det amerikanska inflytandet - främst Sherman Act - blev påtagligt genom den omstrukturering som de västallierade genomförde i de västliga delarna av Tyskland. Dekartellierungsgesetz, som utfärdades av ockupationsmyndigheterna, sökte att bryta upp de stora tyska kartellerna (inom kol och stål, kemi, bank och filmindustrierna m.m.) för att på så sätt främja konkurrensen och därmed bygga upp en ny näringspolitisk infrastruktur i Tyskland baserad på principen om social marknadsekonomi (soziale Marktwirtschaft). Lagen förbjöd efter mönster av Section 1, Sherman Act, alla konkurrensbegränsande avtal, och lagen kom även att inflyta i nationell tysk rätt när Förbundsrepubliken upprättades. Det var emellertid inte bara själva lagregleringen som tog intryck från USA utan även rättspraxis influerades kraftigt av amerikansk doktrin och rättspraxis, bl.a. recipierades under den tidiga efterkrigstiden efter amerikansk modell en s.k. *rule of reason*²². Ett avgörande inflytande spelade även den s.k. *Freiburgskolan* som förespråkade ett säkerställande av fri konkurrens genom positiva åtgärder från statsmaktens sida. I ljuset av denna rättsutveckling diskuterades utformningen av en egen tysk lagprodukt, och det stora tvisteämnet var huruvida lagen skulle bygga på en förbuds- eller missbruksprincip. Förbudsprincipen förordades från förbundsregeringens sida, medan motståndet främst kom från den tyska industrin. GWB som trädde i kraft 1 januari 1958 bygger på förbudsprincipen, även om man ännu idag kan spåra inslag av missbruksprincipen och åtskilliga undantag för olika sektorer.

Vid sidan av GWB finns i Tyskland även *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb* (UWG), som reglerar olika former av illojal konkurrens. UWG som växte fram efter franskt mönster (*concurrance déloyale*) i slutet på 1800-talet har som syfte att stävja illojala förfaranden till förmån för konkurrenter, och efter en lagändring 1965 även till förmån för konsumenten-

²²Bernitz, *Marknadsrätt*, 1969, s 333.

ter. Nu gällande UWG är från 1909, senast reviderad 1987. Läran om illojal konkurrens gränsar till såväl immaterialrätten som till konkurrensbegränsningsrätten. Grundläggande i tysk konkurrensrätt är dock att det är GWB som är den primära lagen för sådant som rör konkurrensbegränsning, medan UWG avser otillbörliga förfaranden, närmast från etisk synpunkt. Generellt kan sägas att GWB skyddar friheten att konkurrera, medan UWG är till för att stävja denna frihet så att den inte missbrukas. UWG behandlas särskilt nedan i avsnitt 4.4.9.

Konkurrenslagstiftningen är efter återföreningen tillämplig även i före detta DDR.

4.4.2 Administration och övervakning

Administrationn och tillämpningen av GWB utövas på det federala planet av en federal konkurrensmyndighet, *Bundeskartellamt*, med säte i Berlin. På det lokala planet inom respektive *Land* sköts administrationen och tillämpningen av *Landesbehörde*, med undantag av fusionskontrollen som uteslutande sköts av *Bundeskartellamt*.

Bundeskartellamt

Bundeskartellamt, som lyder under *Bundesminister für Wirtschaft* (vilken utfärdar föreskrifter för arbetet vid *Bundeskartellamt*), har omkring 250 personer anställda. *Bundeskartellamt* är indelat i nio stycken s.k. beslutsenheter som var och en har ett särskilt beslutsområde för vilket enheten är ansvarig. Beslutsområdena är till viss del uppdelade efter branscher, men även ren ärendeuppdelning förekommer. Exempelvis svarar beslutsenhet fem ensamt för områdena prisrekommendationer, licensavtal och exportkarteller. Vid beslut inom respektive beslutsenhet fattas besluten av tre personer varav

åtminstone ordföranden skall vara juridiskt kvalificerad²³. Ett beslut kan innebära att ett visst förfarande är förbjudet eller att böter döms ut.

Monopolkommissionen

Såsom ett rådgivande och utvärderande organ finns den särskilda monopolkommissionen, som består av experter inom bl.a. ekonomi och juridik. Kommissionen är helt fristående och dess rapporter anses betydelsefulla.

Undersökningsbefogenheter

Undersökningen av en konkurrensbegränsning följer i stort ett domstolsliknande förfarande; parterna skall höras och myndigheten har rätt att kräva information eller själv undersöka vissa förhållanden²⁴. Förutom detta formella förfarande använder Bundeskartellamt i stor utsträckning även mer informella kontakter med företag för sina undersökningar. Dessa kontakter innebär inget mer än att myndigheten frågar ett företag om vissa förhållanden och företaget kan - utan några påföljder - välja att svara eller inte. I avvaktan på ett slutligt beslut kan Bundeskartellamt även meddela interimistiska beslut²⁵.

Beslut fattade under det formella förfarandet kan överklagas till respektive *Oberlandesgericht*, som har att göra en full prövning av fallet. Rättsfrågor kan därifrån överklagas till *Bundesgerichtshof* under förutsättning att prövningstillstånd erhålles.

Om Bundeskartellamt har för avsikt att döma ut böter innebär detta att myndigheten inte självständigt kan göra undersökningar eller höra vittnen;

²³§ 48(4).

²⁴§§ 53-55.

²⁵§ 56.

den måste alltid ha ett domstolstillstånd. Detta följer av generella straffrättsliga principer som är tillämpliga oavsett att förfarandet inte är straffrättsligt utan administrativt. I övrigt följer de två beslutsprocedurena varandra tämligen väl.

4.4.3 Horisontella konkurrensbegränsningar

GWB är ett tämligen omfattande lagverk. I allt omfattar den 109 paragrafer. Lagen gör en skillnad mellan konkurrensbegränsningar som uppkommer till följd av avtal eller samordnade förfaranden, och konkurrensbegränsningar som följer av en viss faktisk situation. Denna uppdelning utgör också gränsen mellan förbuds- och missbruksprinciperna. Under det att alla konkurrensbegränsande avtal och samordnade förfaranden i princip är förbjudna om de inte uttryckligen tillåts i lagen, är konkurrensbegränsningar till följd av en viss situation endast förbjudna efter det att ett missbruk har konstaterats. Vidare innehåller lagen särskilda regler om fusionskontroll. Kontrollen av konkurrensbegränsande avtal eller samordnade förfaranden styrs av den portalbestämmelse som uttrycks redan i lagens första paragraf vilken lyder (i engelsk översättning):

"Agreements made for a common purpose by enterprises or associations of enterprises and decisions of associations of enterprises shall be of no effect, insofar as they are *likely to influence, by restraining competition*, production or market conditions with respect to trade in goods or commercial services. This shall not apply insofar as this Act provides otherwise."²⁶

²⁶"Verträge, die Unternehmen oder Vereinigungen von Unternehmen zu einem gemeinsamen Zweck schließen, und Beschlüsse von Vereinigungen von Unternehmen sind unwirksam, soweit sie geeignet sind, die Erzeugung oder die Marktverhältnisse für den Verkehr mit Waren oder gewerblichen Leistungen durch Beschränkungen des Wettbewerbs zu beeinflussen. Dies gilt nicht, soweit in diesem Gesetz etwas anderes bestimmt ist."

Det centrala är således det här framhävda avsnittet om begränsning av konkurrensen. Om ett avtal begränsar konkurrensen är det ogiltigt. Ett avtal kan således vara ogiltigt antingen genom att det har till direkt syfte att begränsa konkurrensen, eller genom att det syftar till viss samordning vilken begränsar konkurrensen. Huruvida det räcker med att endast *effekten* av ett avtal är konkurrensbegränsande för att det skall vara ogiltigt, är inte avgjort. Enligt § 25 inträder samma ogiltighet om konkurrensbegränsningen uppnås genom ett samordnat förfarande istället för genom avtal. Detta gäller såväl avtal rörande varor som avtal om tjänster. Som framgått är stadgandet tämligen vitt och generellt utformat och dess närmare utformning har fått sin stadga genom rättspraxis. Generellt kan sägas att stadgandet innebär att det föreligger en otillbörlig konkurrensbegränsning om företag tvingas agera på marknaden på ett sätt som de normalt inte skulle ha gjort. Konkurrensbegränsningen måste vidare vara en följd av ett gemensamt syfte (*ein gemeinsamer Zweck*) och inte oväsentligt påverka marknaden. Någon given gräns för när marknaden påverkas tillräckligt mycket finns inte, utan detta får avgöras individuellt. I första hand träffar det generella förbudet pris- och marknadsdelningskarteller.

Särskilda undantagsmöjligheter

Till bestämmelsen i § 1 an knyter ett antal paragrafer som ger undantag för vissa särskilt angivna konkurrensbegränsande förfaranden. Dessa undantag rör avtal om allmänna avtalsvillkor rörande leverans, betalning och kassarabatter²⁷, samt andra allmänna rabatter såvitt dessa verkligen motsvarar inbesparade kostnader och inte används diskriminerande²⁸.

²⁷ § 2(1).

²⁸ § 3(1).

Andra förfaranden som på likartat sätt är undantagna är karteller mellan företag verksamma i "krisbranscher"²⁹, karteller som går ut på att de involverade företagen söker tillämpa gemensamma standarder³⁰, och s.k. specialiseringskarteller³¹. Såvitt gäller specialiseringskarteller bör dock noteras att sådana endast är tillåtna under förutsättning att väsentlig konkurrens fortsätter att finnas på marknaden ("*wesentlicher Wettbewerb auf dem Markt bestehen lassen*"). Väsentligen likartade regler som för specialiseringskarteller gäller även för allmänna samarbetskarteller³² och för inköpskarteller³³ ingångna mellan små och medelstora företag. Ytterligare karteller som är undantagna genom direkta lagstadganden är rena export- och vissa importkarteller³⁴.

Som ett sista undantag och ett utslag av en tysk variant av den amerikanska *rule of reason* stadgar § 8 att vissa förfaranden inte undantagna genom något av de tidigare nämnda undantagen, kan undantas om förfarandet är nödvändigt för (den federala statens) ekonomi i dess helhet eller är i det allmännas intresse. Parter som har för avsikt att implementera ett avtal eller tillämpa ett samordnat förfarande kan under denna paragraf genom ansökan hos *Bundesminister für Wirtschaft* erhålla ett individuellt undantag från förbudsbestämmelsen i § 1. Undantaget som går under benämningen ministerkartell är sällan utnyttjat.

²⁹§ 4.

³⁰§ 5(1).

³¹§ 5a.

³²§ 5b.

³³§ 5c.

³⁴ Notera dock att dessa rent tyska bestämmelser inte säger något om tillåtligheten av dylika karteller ur EG-rättslig synvinkel, varför även § 12(2) rörande Tysklands ansvar för dess internationella förpliktelser måste iakttas.

För att erhålla ett av de nämnda undantagen krävs att de involverade företagen gör en ansökan till Bundeskartellamt och att denna inte invänder mot förfarandet inom tre månader. Bundeskartellamt kan bara invända mot förfarandet på vissa särskilt angivna grunder³⁵, såsom exempelvis att förfarandet eller avtalet innebär ett missbruk av den marknadsdominans som uppkommer genom undantaget från § 1, eller att ett undantag skulle strida mot Tysklands internationella förpliktelser. Ett på dylikt sätt erhållet undantag är giltigt under tre år med möjlighet till förlängning.

Antalet på detta sätt undantagna karteller uppgick i december 1988 till 222 st, varav samarbetskarteller mellan små och medelstora företag uppgick till 76 st. Antalet undantagna karteller har under senare år varit tämligen konstant, dock att § 5b karteller (samarbete mellan små och medelstora företag) ökat något. Till viss del torde detta återspegla Bundeskartellamts förhållandevis positiva attityd till dessa karteller.

4.4.4 Vertikala konkurrensbegränsningar

Förbudet i § 1 och de till denna paragraf knutna undantagen är de regler som gäller för s.k. horisontella konkurrensbegränsningar, dvs. som gäller mellan företag på samma nivå i produktions- eller distributionskedjan. Avtalen sluts i nu nämnda sammanhang för ett gemensamt syfte medan parterna i och för sig fortsätter att vara ekonomiskt oberoende av varandra. Vertikala konkurrensbegränsningar som gäller mellan producenter eller distributörer på olika nivåer behandlas i §§ 15-21 av GWB. Dessa avtal sluts inte för ett gemensamt mål utan innefattar istället andra konkurrensbegränsningar.

³⁵Se § 12(1) och (2).

Den grundläggande regeln avseende vertikal konkurrensbegränsning är den som uttrycks i § 15 där det stadgas att avtal mellan företag rörande varor eller tjänster skall vara ogiltiga

"... insofar as they restrict a party to them in its freedom to determine prices or terms of business in contracts which it concludes with third parties [...]"³⁶

Detta innefattar ett generellt bruttoprisförbud. Bruttoprissättning på böcker är dock tillåtet genom ett särskilt undantag (§ 16). Undantaget gäller dock inte om bruttoprissättningen missbrukas ("*mißbräuchlich gehandhabt wird*"), eller om undantaget ensamt eller tillsammans med andra undantag medför för höga priser. Ensamåterförsäljaravtal är i princip tillåtna men kan förklaras ogiltiga om avtalet skulle innebära att ena parten är förhindrad att använda varorna på visst sätt, t.ex. med avseende på vem han får vidareförsälja varorna till, eller om det föreligger någon form av s.k. *tie-ins*³⁷. Förutsättningen för en ogiltighetsförklaring är dock att ett väsentligt antal andra företag är bundna på likartat sätt, eller att andra företags tillträde till marknaden förhindras på ett *unbillig* sätt, eller om konkurrensen inskränks väsentligt. Vad gäller det andra alternativet att marknadstillträdet för andra företag förhindras på ett *unbillig* sätt kan noteras att detta dock inte gäller om konkurrensbegränsningen är obetydlig i betraktande av den totala tillgången och efterfrågan på varorna eller tjänsterna. Regeln ger uttryck för en *de minimis princip*.

Särskilda bestämmelser finns för konkurrensbegränsningar i licensavtal³⁸. Utgångspunkten såvitt gäller licensavtal avseende immateriella rättigheter är att konkurrensbegränsningen inte får sträcka sig längre än vad som följer av

³⁶"... sie einen Vertragsbeteiligten in der Freiheit der Gestaltung von Preisen oder Geschäftsbedingungen bei solchen Verträgen beschränken, die er mit Dritten [...] schließt."

³⁷§ 18(1).

³⁸§§ 20 och 21.

själva rättigheten. Av detta följer att begränsningar avseende produkten, kvantiteten, territoriet och upplåtelsestiden inte är förbjudna. Ytterligare konkurrensbegränsningar kan också vara tillåtna, t.ex. en prisbindningsklausul.

Som nämnts ovan är alla samordade förfaranden som syftar till samma sak som ett i lagen förbjudet avtal förbjudna. Vidare är bojkottaktioner och andra diskrimineringar förbjudna³⁹, medan s.k. konkurrensregler fastställda av intresseorganisationer uttryckligen tillåts under förutsättning att de godkänns av konkurrensmyndigheterna⁴⁰. Det är här märkast fråga om regler till medverkande av otillbörlig konkurrens.

4.4.5 Missbruk av en dominerande ställning

Marknadsdominans

De ovan redovisade förbudena och undantagen relaterar alla till ett samarbete mellan två eller flera företag. Som nämnts finns dock även regler som styr en faktisk situation, dvs. uppträdandet av marknadsdominerande företag. Utgångspunkten för dessa regler är att själva marknadsdominansen i sig inte är förbjuden, utan i stället kan visst uppträdande av ett marknadsdominerande företag i efterhand bedömas som otillbörligt och förbjudas av konkurrensmyndigheterna. Grundläggande är därför att göra klart för sig vad som i GWB klassas som marknadsdominans.

Utgångspunkterna i denna bedömning är att ett företag anses marknadsdominerande om det inte är utsatt för någon väsentlig konkurrens, eller om det gentemot sina konkurrenter innehar en överlägsen ställning på markna-

³⁹§ 26.

⁴⁰§§ 28-32.

den⁴¹. Vid bedömningen av den överlägsna ställningen skall man först bedöma företagets marknadsandel. En presumtion för marknadsdominans föreligger därvid om marknadsandelen överstiger 1/3 av den totala marknaden. Om det är tre eller färre företag som skall bedömas tillsammans presumeras de vara marknadsdominerande om de har hälften av marknaden, och om det är fem eller fler företag tillsammans som de har 2/3 av marknaden⁴². Presumtionen gäller dock inte om ett ensamt företags totala omsättning närmast föregående räkenskapsår understeg DM 250 miljoner, eller om det är flera företag involverade DM 100 miljoner. Vid beräkningen av omsättningen tillämpas vissa särskilt angivna regler⁴³.

Ett företags marknadsandel är dock inte ensamt avgörande för om företaget skall anses vara marknadsdominerande. Även faktorer som företagets finansiella styrka, tillgången till inköps- och försäljningsmarknader, förhållandet till andra företag och rättsliga eller faktiska etableringshinder ("*rechtliche oder tatsächliche Schranken für den Marktzutritt anderer Unternehmen*") skall vägas in i bedömningen. Uppfyller två eller fler företag tillsammans de nu nämnda kriterierna, skall de anses vara marknadsdominerande om någon väsentlig konkurrens inte existerar mellan företagen.

Olika former av missbruk

Om det fastställs att ett eller flera företag är marknadsdominerande kan man gå över till steg två, dvs. kontrollera huruvida företagets förfarande är otillbörligt konkurrensbegränsande. Vid denna bedömning finns vissa hjälpregler. Dessa regler skiljer på i princip två olika förfaranden, dels när det dominerande företaget försvarar för konkurrenter, och dels när företaget diskriminerar eller försvarar för företagare i andra led. Det första för-

⁴¹ § 22.

⁴² § 22(3).

⁴³ § 22(3) och § 23(1).

hållandet regleras i § 22(4) punkten 1 och det andra i punkterna 2-3. Stadgandena lyder som följer:

- "1. impairs the competitive possibilities of other enterprises in a manner relevant to competition on the market in the absence of facts justifying such behaviour;
2. demands consideration or other business terms which deviate from those which would result in all probability if effective competition existed; in this context in particular the practices of enterprises on comparable markets characterised by effective competition have to be taken into account;
3. demands less favourable considerations or other business terms than are demanded from similar buyers on comparable markets by the market-dominating enterprise, unless there is a factual justification for such differentiation."⁴⁴

Att notera såvitt gäller den första punkten är att enbart ett överlägset uppträdande på marknaden inte i sig innebär att företaget på ett otillbörligt sätt utnyttjar sin ställning. Detta får sägas framgå ur stadgandet "i frånavaron av skäl som gör uppträdandet försvarligt" (*ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigt*). Detta innebär dock inte att ett förfarande som skulle ha varit tillåtet av ett icke-marknadsdominerande företag alltid är tillåtet av ett dominerande företag. Tvärtom, sådana förfaranden kan vara förbjudna just för att förfarandet får en så mycket större genomslagskraft när det utövas av ett dominerande företag.

⁴⁴ "1. die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen in einer für den Wettbewerb auf dem Markt erheblichen Weise ohne sachlich gerechtfertigten Grund beeinträchtigt;

2. Entgelte oder sonstige Geschäftsbedingungen fordert, die von denjenigen abweichen, die sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würde; hierbei sind insbesondere die Verhaltensweisen von Unternehmen auf vergleichbaren Märkten mit wirksamem Wettbewerb zu berücksichtigen;

3. ungünstigere Entgelte oder sonstige Geschäftsbedingungen fordert, als sie das marktbeherrschende Unternehmen selbst auf vergleichbaren Märkten von gleichartigen Abnehmern fordert, es sei denn, daß der Unterschied sachlich gerechtfertigt ist."

Vad gäller förfaranden riktade mot andra än konkurrenter i samma led av produktionskedjan bör noteras användandet av fungerande konkurrens (*wirksamer Wettbewerb*) som ett kriterium på när ett förfarande skall anses vara en följd av den dominerande ställningen. Vad som krävs för att ett förfarande skall vara förbjudet är således att förfarandet inte skulle ha kunnat förekomma på en liknande marknad där fungerande konkurrens råder. Svårigheterna med att finna en liknande marknad är uppenbara och i vissa fall har det visat sig omöjligt att finna jämförbara marknader med fungerande konkurrens (*vergleichbaren Märkten mit wirksamem Wettbewerb*).

Under senare år har ingripanden mot missbruk av dominerande ställning inom Tyskland förlorat i betydelse, särskilt gäller detta ingripanden mot prismissbruk. Detta torde till viss del förklaras av att en viss överetablering råder på den tyska marknaden samtidigt som några väsentliga etableringshinder inte finns. Utrymmet för prismissbruk blir därmed i motsvarande mån mindre. En annan orsak är att stadgandena mot missbruk av dominerande ställning till viss del synes vara svårtillämpade.

4.4.6 Fusionskontroll

Anmälningsskyldighet

Efter lagändringar 1973 och 1976 finns nu också en *fusionskontroll* i tysk rätt. Fusionskontrollreglerna är bland de viktigaste reglerna i tysk konkurrensrätt. Från införandet av reglerna till år 1989 har Bundeskartellamt förbjudit 83 förvärv, varav ett fyrtiotal beslut har blivit permanenta, dvs. de har ej överklagats eller överklagandet har ej lett till ändring. Totalt har ca 9.500 st förvärv anmälts under tiden 1973-1988.

Reglerna om fusionskontroll återfinns i §§ 23-24c GWB. Enligt dessa regler skall fusioner⁴⁵ omedelbart anmälas om genom fusionen ett företag erhåller 20 % av den relevanta marknaden eller om en 20 % marknadsandel ökar, eller om de deltagande företagen tillsammans har mer än 10 000 anställda eller omsätter mer än DM 500 miljoner⁴⁶. Detta är grundregeln men även en presumtion finns för när en fusion skall anses vara anmälningspliktig. Denna presumtion innebär i korthet att om ett företag förvärvar en väsentlig andel av ett annat företags tillgångar, eller aktier motsvarande 25 % av antingen kapitalet eller rösterna, alternativt 50 % av kapitalet eller rösterna, skall en fusion anses föreligga. Vid denna beräkning av aktier inkluderas även aktier som innehas av intresseföretag. Vidare anses en fusion föreligga om ett företag på annat sätt direkt eller indirekt får ett kontrollerande inflytande över ett annat företag. Fusionskontroll kan således ske i tre separata steg.

För den händelse ett av de involverade företagen har en omsättning överstigande DM 2 000 miljoner presumeras en överlägsen marknadsställning ("*überragende Marktstellung*") föreligga om det andra involverade företaget har en 5 % marknadsandel på en marknad som i övrigt domineras av små och medelstora företag, eller om detta företag är dominerande på en marknad som överstiger DM 150 miljoner⁴⁷. Även flera företag kan tillsammans anses vara marknadsdominerande om de har en gemensam marknadsandel överstigande 1/2, om det är högst tre företag involverade, eller 2/3 om det är fem eller färre företag involverade.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda skall fusionen anmälas till Bundeskartellamt som har att ta ställning till om fusionen innebär att en marknads-

⁴⁵ "Fusioner" används här i bemärkelsen företagsförvärv vare sig denna sammanläggning enligt associationsrättsliga normer är att betrakta som fusion eller inte. Se vidare bilaga 4 avsnitt 2.3 i betänkandet.

⁴⁶§ 23(1).

⁴⁷§ 23a.

dominerande ställning skapas eller förstärks. Om en marknadsdominerande ställning skapas eller förstärks, skall Bundeskartellamt förbjuda den⁴⁸. Noterbart i detta sammanhang är att i vissa fall är det Bundeskartellamt som har att bevisa att det föreligger en marknadsdominans medan det i andra situationer föreligger en presumtion för marknadsdominans som måste motbevisas av de involverade företagen, alternativt att företagen begär undantag.

Den relevanta marknaden

Väsentligt vid bedömningen av om en fusion skapar eller förstärker en marknadsdominerande ställning är hur man fastställer den relevanta marknaden⁴⁹, dvs. inom vilken marknad det är som företaget i fråga är dominerande. I detta sammanhang är det brukligt att göra en uppdelning av den relevanta marknaden i en geografisk marknad och en produktmarknad.

I GWB definieras produktmarknaden inte alls, medan den geografiska marknaden förklaras endast indirekt genom att fusioner är anmälningspliktiga endast om de faller under lagens tillämpningsområde, dvs. Tyskland⁵⁰. Detta innebär i och för sig inte direkt att den geografiska marknaden alltid skall vara begränsad till Tyskland, men den allmänna meningen synes vara att så skall vara fallet.

Den geografiska marknaden behöver inte alltid omfatta Tyskland som helhet. Naturligtvis är det även tänkbart att begränsa den geografiska marknaden till en mindre del av Förbundsrepubliken, exempelvis ett eller

⁴⁸§ 24(2).

⁴⁹ För en diskussion ang fastställandet av den relevanta marknaden i tysk rätt se t ex G.D., Oliver, *Internationalizing Markets - Effects on German Competition Policy and Law*. W.Comp. 32 [1988] s. 19 ff.

⁵⁰Se § 23(1)1.

flera Länder. Före Tysklands enande ansågs t.ex. Väst-Berlin utgöra en egen marknad för livsmedel.

Om marknaden har definierats som enbart Tyskland med uteslutande av marknader i andra länder innebär detta att ett företag kan anses vara dominerande även om det i själva verket endast har en tämligen liten del av marknaden - totalt sett. Vissa möjligheter för företag att utvidga, eller rättare sagt korrigera, den relevanta geografiska marknaden finns dock. Dessa möjligheter återfinns i § 24(1) och 24(3). Undantagen innebär i korthet att om företaget kan visa att konkurrensen ökar istället för att minska genom fusionen, Bundeskartellamt i det första fallet inte kan förbjuda förvärvet, och i det andra fallet *Bundesminister für Wirtschaft* kan ge företaget ett undantag från förbudet. Det är här alltså inte fråga om att konkurrensmyndigheterna själva inbegriper andra marknader än den tyska, utan istället är det de involverade företagen som får visa att även andra marknader är berörda.

4.4.7 Undantag från konkurrensbegränsningsreglerna

De undantag som finns från § 1 i GWB har till viss del redan nämnts ovan. Små och medelstora företag kan genom §§ 5b och 5c erhålla undantag för vissa former av samarbete. Innebörden av begreppet små och medelstora företag är inte helt klarlagd men en marknadsandel uunderstigande 10-15 % torde anses falla in härunder. Marknadsandelar uppemot 20 % torde även de under särskilda omständigheter kunna falla under undantaget. Övriga undantag av mer generell karaktär finns i §§ 99-105, vilka undantar vissa företag eller branscher från förbuden i §§ 1, 15-18. Undantagna branscher och företag är posten, järnvägsföretag, land- och vattenvägstransport, jordbrukskooperativ, tyska riksbanken och fonden för återuppbyggnad, spritmonopolet, bank- och kreditinstitutioner, försäkringsbolag, organisationer för uppbörd av royaltymbetalningar och allmänna el-, gas- och vattenföretag. Undantagen är föremål för kontroll mot missbruk.

4.4.8 Sanktionsmöjligheter

I GWB finns ett batteri av sanktioner. Först skall behandlas de administrativa sanktionerna och därefter behandlas kort det civilrättsliga ansvar som kan utkrävas av konkurrenter.

Administrativa sanktioner

Administrativa böter kan utkrävas av företag i två stadier av ett konkurrensärende. Dels kan en person åläggas böter enligt § 39 för att han inte medverkat på ett tillfredsställande sätt vad gäller att ge konkurrensmyndigheterna information i konkurrensärenden. Detta kan kosta upp till DM 50.000 i böter. Dels kan en person eller företag enligt § 38 åläggas böter i de fall personen eller företaget uppsåtligt eller av försumlighet bryter mot förbuden i GWB eller förbud uppställda med stöd av GWB. Bötesbeloppet kan i dessa fall uppgå till det högsta av DM 1 miljon eller tre gånger det belopp som företaget tjänat på att bryta mot förbuden. År 1989 dömde Bundeskartellamt ut sitt högsta bötesbelopp någonsin när elva cementproducenter blev dömda att betala sammanlagt DM 224 miljoner för deltagandet i en illegal kvotkartell. Böterna beräknades till en och en halv gång den vinst som företagen gjort på kartellen.

Själva proceduren för att ålägga ett företag böter är inte reglerad i GWB utan i en lag med generell tillämpning kallad *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*.

Privaträttsliga sanktioner, skadeståndsansvar

Om en företagare bryter mot antingen ett förbud direkt utsagt i GWB eller mot ett beslut meddelat med stöd av lagen, och detta förbud eller beslut är avsett att skydda någon annan, kan företagaren förpliktas att betala skadestånd till den skadade parten. Grundläggande för om skadestånd skall

kunna dömas ut är att den överträdde regeln skall vara avsedd att skydda den som kräver skadeståndet (alltså avser ett skyddat intresse), och att den skadegörande handlingen skett genom i vart fall försumlighet. Något generellt svar på vilka regler som är av karaktären att de skall skydda någon, går inte att ge. Stora delar av lagstiftningen anses ha dylikt syfte. Ett typexempel är regler som skyddar mot diskriminering. Skadeståndet kan även inkludera ersättning för icke-ekonomisk skada⁵¹. Inte bara enskilda företagare har talerätt utan även intresseorganisationer kan föra talan⁵². Skadeståndsansvaret innebär vidare att om den skadegörande handlingen skett genom en organisation som saknar rättskapacitet, är organisationens medlemmar gemensamt ansvariga gentemot den skadelidande. Tillsammans med den administrativa ansvarigheten, vilken som nämnts ovan kan uppgå till tre gånger den vinst som företaget gjort på den förbjudna handlingen, kan ett företag således tvingas betala ersättning (administrativa avgifter och skadestånd) med fyra gånger det belopp som det tjänat genom den förbjudna handlingen. Utan tvekan har detta en starkt avhållande effekt på den som överväger en överträdelse av GWBs regler.

4.4.9 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb

Som redan nämnts finns i tysk konkurrensrätt även regler om otillbörlig konkurrens, UWG. Utgångspunkten för lagens tillämpning är generalklausulen i lagens 1 §, som lyder (i engelsk översättning):

"Any person who, in the course of business activity for purposes of competition, commits acts contrary to honest practices, may be enjoined from these acts and held for damages."⁵³

⁵¹ § 35(1).

⁵² § 35(3).

⁵³ "Wer im geschäftlichen Verkehre zu Zwecken des Wettbewerbes Handlungen vornimmt, die gegen die *guten Sitten* verstoßen, kann auf Unterlassung und Schadensersatz in Anspruch genommen werden (framhävt här)."

Med denna generalklausul som bas, kompletterad av särskilda regler angående vilseledande reklam, företagshemligheter, utförsäljningar, m.m., har utvecklats en imponerande rättspraxis och doktrin⁵⁴. Generalklausulen och övriga mer speciella regler får en särskild genomslagskraft genom de regler i lagen som ger konkurrenter, och vissa branschföreningar, en möjlighet att föra talan mot otillbörliga konkurrensförfaranden⁵⁵. Vidare kan överträdelse av vissa regler i UWG, t.ex. röjande av affärshemlighet, resultera i böter eller fängelse⁵⁶. Även skadestånd kan dömas ut⁵⁷. UWG har genom sina vida möjligheter till ingripande mot slavisk efterbildning nära samband med immaterialrätten.

I senare tillägg till UWG har även konsumentföreningar givits en rätt att föra talan om förbud mot vilseledande marknadsföring och andra förfaranden som berör konsumentintressen. Överhuvud taget framstår de tyska reglerna om otillbörlig konkurrens som stränga.

4.5 Storbritannien

Inledning

Engelsk konkurrensrätt har utvecklats rapsodiskt genom dels rättspraxis, särskilt genom common law-doktrinen om "restraint of trade" med gamla rötter, dels lagstiftning. Lagstiftningen är av tämligen sent datum. Trots detta är den i dagsläget till vissa delar föråldrad. I ett s.k. "green paper" från 1988 aviserades därför en revidering av lagstiftningen och ett s.k.

⁵⁴Som exempel kan nämnas A, Baumbach - W, Hefermehl, *Wettbewerbsrecht*, 15 uppl. Verlag C.H. Beck, München 1988, som behandlar nästan uteslutande UWG på över 2200 sidor.

⁵⁵§ 13.

⁵⁶§§ 15, 17 och 18.

⁵⁷§ 19.

"white paper" publicerades 1989. Förslaget till den nya lagstiftningen bygger till stora delar på art 85 i Romfördraget. Förslaget redovisas nedan.

Den nu gällande konkurrenslagstiftningen i Storbritannien återfinns i "*Fair Trading Act 1973*" som reglerar kontrollen av monopol och koncentrationer, "*Restrictive Trade Practices Act 1976*" angående kontrollen av karteller och samordnade förfaranden, "*Resale Prices Act 1976*", samt i "*Competition Act 1980*" som reglerar det konkurrensrättsliga agerandet hos enskilda företag. Anledningen till den stora uppsplittringen på olika regelverk är till största delen historisk.

Fair Trading Act 1973 bygger på tidigare lagstiftning: *Monopolies and Restrictive Trade Practices (Inquiry and Control) Act 1948* och *Monopolies and Mergers Act 1965*. Enligt *Fair Trading Act 1973* skall det finnas en *Director General of Fair Trading (Director General)*. Till sitt förfogande har denne ett *Office of Fair Trading (OFT)*. Director General och OFT är de som har att löpande övervaka företagens konkurrensrättsliga agerande. Myndigheten har också huvudansvaret för övervakningen av konsumentskyddslagstiftningen, bl.a. på marknadsföringsområdet (jfr FTC i USA). Vidare skall det finnas en *Monopolies and Mergers Commission (kommissionen)* med uppgift att undersöka frågor huruvida det föreligger en monopolsituation m.m. i lagens mening.

Monopolsituationer

Vissa förhållanden inom näringslivet anses vara s.k. monopolsituationer. Dessa situationer skall undersökas av Director General som i sin tur kan referera fallet till kommissionen för ett avgörande av saken. Under år 1988 refererade Director General fyra fall till kommissionen. Av dessa fall rörde tre regler i intresseorganisationers stadgar, och den fjärde tillhandahållandet av bensin. Fallen rörande intresseorganisationers regler återspeglar den ingående övervakningen av dessa under senare år.

Referensen till kommissionen kan vara formulerad på två olika sätt, antingen en "*monopoly reference limited to the facts*", eller en "*monopoly reference not limited to the facts*". Beroende på vilken formulering som väljs gör kommissionen enbart en prövning av huruvida det föreligger en monopolsituation, respektive huruvida det föreligger en monopolsituation och om denna strider mot "*the public interest*". Enbart sådana förhållanden som strider mot "*the public interest*" är möjliga att förbjuda enligt lagen.

Lagens tillämpningsområde omfattar således förhållanden och situationer som är s.k. monopolsituationer, vilka samtidigt strider mot "*the public interest*". Reglerna för vad som skall anses vara monopolsituationer återfinns i Sections 6-8, och är uppdelade på varor, tjänster eller varor för export. Utgångspunkten är därvid att om 25 % av varorna eller tjänsterna producerade inom Storbritannien framställs av en och samma person eller företag, föreligger det en monopolsituation. Vid bedömandet av om förhållandena strider mot "*the public interest*" skall man ta hänsyn till alla relevanta omständigheter i fallet och i synnerhet följande:

- (a) bibehålla och främja fungerande konkurrens inom landet
- (b) främja konsumenternas och andra förbrukares intressen när det gäller priser, kvalitet och sortiment för varor och tjänster inom landet
- (c) genom konkurrens främja låga kostnader, utveckling och användning av ny teknik och nya produkter och underlätta nyetablering
- (d) bibehålla och främja en balanserad utveckling när det gäller företagsamhet och sysselsättning i landet
- (e) bibehålla och främja konkurrens på utlandsmarknader i engelska företags intresse.

Om kommissionen finner att det granskade förhållandet skulle strida mot "*the public interest*" skall rapporten anmälas till parlamentet varefter det skall vara Director General's uppgift att söka få till stånd en uppgörelse med de involverade parterna. Nås ingen uppgörelse kan ansvarig minister föreskriva vissa åtgärder för att komma till rätta med det konkurrensbe-

gränsande förfarandet. Vid överträdelse mot sådana föreskrifter kan straff för trots mot domstol komma i fråga.

Fusionskontroll

Såvitt gäller möjligheterna att övervaka koncentrationer inom näringslivet innehåller Fair Trading Act 1973 olika föreskrifter beroende på om det är fråga om förvärv av en tidning eller förvärv av andra företag. Alla typer av förvärv omfattas, således även vertikala och diagonala förvärv, s.k. konglomeratförvärv. Vad som avses med en koncentration är att två eller flera företag upphört att vara självständiga ("ceased to be distinct"). Allmänt kan sägas att kontrollen av tidningsförvärv är hårdare, bl.a. krävs vid sådana förvärv ett förhandsgodkännande medan andra förvärv granskas i efterhand. Vidare är kriteriet "the public interest" annorlunda utformat vid bedömning av tidningsförvärv jämfört med dels andra förvärv, dels vid bedömandet av monopolsituationer. De två sistnämnda situationerna lägger samma betydelse i begreppet.

Förutsättningarna för att ett ordinärt förvärv av ett företag skall kunna granskas av kommissionen är att minst två företag, varav ett måste vara verksamt inom Storbritannien, upphört att existera som självständiga företag, samt att de övertagna tillgångarna överstiger £ 30 miljoner, eller att minst 25 % av alla aktuella varor (eller tjänster) produceras av eller för ett företag eller av de involverade företagen. Det är således storleken av de involverade företagen och inte dessas marknadsposition som oftast kvalificerar ett förvärv för undersökning. Om kommissionen med två tredjedelars majoritet finner att förvärvet strider mot "the public interest" kan - men behöver inte - Secretary of State förbjuda förvärvet.

Vid sin bedömning av ett förvärv skall kommissionen väga ekonomiska för- och nackdelar mot andra för- respektive nackdelar. Något givet mönster enligt vilket detta skall ske finns dock inte, varför det ofta är svårt att

extrahera någon fast praxis om vad som avses med "the public interest". Helt klart är dock att effekterna på konkurrensen spelar en stor roll för kommissionen, men även andra synpunkter såsom t.ex. förvärvets inflytande på teknikutvecklingen, sysselsättningen, företagets effektivitet och kostnadsutveckling spelar stor roll.

Under första halvåret 1989 avlämnade kommissionen sju rapporter över undersökta fusioner. Av dessa var det tre som ansågs kunna verka mot "the public interest", varav en (GEC Siemens/Plessey) ändock kunde tillåtas om vissa restriktioner accepterades. Alla tre förvärv som stred mot "the public interest" gjorde detta på grund av påverkan på konkurrensen.

Competition Act 1980

Till skillnad från Fair Trading Act 1973 är *Competition Act 1980* direkt inriktad på ett konkurrensbegränsande förfarande och inte på vilka produkter som är involverade. En ytterligare skillnad är att enligt *Competition Act 1980* har Director General rätt att själv undersöka konkurrensbegränsningar, medan under *Fair Trading Act 1973* det är kommissionen som skall göra alla undersökningar. Director General kan således själv undersöka konkurrensbegränsande förfaranden och om han skulle finna några oegentligheter söka nå en frivillig uppgörelse med företagen i fråga. Kan ingen uppgörelse nås kan Director General anmäla fallet till kommissionen, en s.k. "*competition reference*". Om det påtalade förfarandet är konkurrens-hämmande och anses strida mot "the public interest", kan kommissionen förbjuda förfarandet. Ett förfarande anses vara konkurrens-hämmande om det ifrågasatta förfarandet

"... has or is intended to have or is likely to have the effect of restricting, distorting or preventing competition in connection with the production, supply or acquisition of goods in the United Kingdom or any part of it or the supply or securing of services in the United Kingdom or any part of it." (Section 2[1])

Det bör noteras att företag med en omsättning på mindre än £ 5 miljoner och en marknadsandel på mindre än 25 % inte omfattas av lagen. Omsättning och marknadsandel hos företag i samma koncern tillräknas ett företag.

Restrictive Trade Practices Act 1976

Fair Trading Act 1973 och Competition Act 1980 bygger på att Director General av egen kraft får kännedom om konkurrensbegränsande förhållanden och sedan undersöker konkurrensbegränsningarna, antingen själv eller genom att kommissionen gör det. *Restrictive Trade Practices Act 1976* har en annan utgångspunkt. Enligt den lagen skall i princip alla avtal av en viss karaktär registreras hos Director General. Om ett avtal som skulle ha registrerats inte blivit anmält är "the agreement ... void in respect of all restrictions accepted or information provisions accepted thereunder ..." (Section 35). Med "restrictions" avses "a negative obligation, whether express or implied and whether absolute or not" (Section 43[1][b]). De avtal som registreras kan prövas inför Restrictive Practices Court med avseende på om de strider mot "the public interest", och om så skulle vara fallet kan domstolen förbjuda parterna att implementera avtalet eller ett avtal "to the like effect". Vid detta förbud kan straff för trots mot domstol ("contempt of court") komma ifråga. Även individer som företräder företagen kan straffas.

Under år 1988 anmäldes drygt 970 avtal varav de flesta undersöktes, och sju av avtalen fördes även vidare till Restrictive Trade Practices Court. De vidareförda avtalen rörde alla prissamverkan och anbudskarteller i någon form och samtliga ansågs vara mot "the public interest".

I princip skall alla avtal registreras i vilka "... restrictions are accepted by two or more parties ..." under förutsättning att dessa rör priserna på varor, avtalsvillkor avseende försäljning, produktion, framställningssätt, m.m., eller med vilka personer eller områden som handel med varor skall ske.

Noterbart är att bestämmelsen för sin tillämpning förutsätter att det föreligger "restrictions", samt att dessa restriktioner skall ha accepterats av två eller flera. Ensidiga åtaganden faller således utanför.

Även avtal om ömsesidig information avseende priser, leveransvillkor, m.m., skall registreras. Motsvarande gäller för tjänster. För att det skall föreligga skyldighet att registrera ett avtal måste det även falla helt under en av de Sections vilka föreskriver registreringskyldighet.

Vid prövningen av registrerade avtal i The Restrictive Practices Court tillämpas omvänd bevisbörda. Avtalen anses strida mot "the public interest" i alla de fall de inte uppfyller någon av de "gateways" som finns stipulerade, dvs. att konkurrensbegränsningen tjänar något angivet vällovligt syfte. Ett ytterligare krav för godkännande är att begränsningarna inte går längre än vad som behövs. I praktiken har det varit mycket svårt för samarbetande företag att klara beviskraven.

Per se förbjudna konkurrensbegränsningar

Till sist skall endast kort redovisas det enda exemplet på *per se* (i sig) förbjudna konkurrensbegränsningar i brittisk konkurrensrätt, nämligen kollektiv priskontroll. Enligt Section 1 av *Resale Prices Act 1976* är avtal som innebär att två eller flera företag vägrar leverera varor till återförsäljare som inte följer bruttoprisangivelser förbjudna. Under Section 2 är motsvarande avtal mellan återförsäljare förbjudna.

Section 9 gör individuella avtal mellan producent och återförsäljare ogiltiga i den mån avtalet fastställer ett minimipris. Likaledes är det förbjudet att vägra leverera varor på den grunden att återförsäljaren har sålt eller kan förmodas sälja under ett minimipris.

Generellt gäller för alla brittiska konkurrenslagar att de kräver en mer substantiell anknytning till det brittiska territoriet än vad som är vanligt under andra länders konkurrenslagar. Detta återspeglar den traditionella brittiska synen på territorialitetsprincipen inom konkurrensrätten⁵⁸. Någon principiell ändring föreslås inte i förslaget till ny lagstiftning.

Förslag till reformerad konkurrensrätt

År 1989 presenterade den engelska regeringen ett s.k. "*white paper*"⁵⁹ angående en reformering av den engelska konkurrensrätten; främst Restrictive Trade Practices Act 1976, men även Resale Prices Act 1976. "The white paper" var en uppföljning av regeringens "*green paper*"⁶⁰ från 1988, som behandlade möjligheterna att få till stånd en effektivare behandling av klart konkurrensbegränsande förfaranden samtidigt som man ville minska problemen för företag vars avtal inte är i egentlig mening konkurrensbegränsande men som ändå skall anmälas enligt Restrictive Trade Practices Act 1976.

Huvuddragen i den föreslagna nya lagstiftningen är att man söker anpassa systemet till vad som gäller inom EG, dvs. systemet skall fungera i stort som det som är uppbyggt på grundval av art 85 i Romfördraget. Förslaget tar som utgångspunkt att Restrictive Trade Practices Act 1976 och Resale Prices Act 1976 ersätts av ett förbudssystem med såväl individuella som generella undantagsmöjligheter.

Den föreslagna nya lagen är en "effektlag" i den meningen att det är effekterna av förfaranden som föreslås vara förbjudna. En icke uttömmande

⁵⁸Senast uttryckt i Pappersmassefallet i EG 89/85, 104/85, 114/85, 116-117/85, 125-129/85 [1988] 4 C.M.L.R. 901.

⁵⁹Opening Markets: New Policy on Restrictive Trade Practices, Cm 727, 1989.

⁶⁰ Review of Restrictive Trade Practices Policy, Cm 331, 1988.

uppräknning av konkurrensbegränsande förfaranden som föreslås vara förbjudna skall inkluderas i lagen. Bland dessa kan nämnas: avtal och samordnade förfaranden ang prissamverkan eller samarbete om nettopris; prisinformationsavtal; anbudssamverkan; marknads- eller kunddelning samt kollektiv leveransvägran m.m. För att ett angivet eller i övrigt konkurrensbegränsande förfarande skall vara förbjudet krävs vidare att man fastställer den relevanta marknaden. Bedömningen avses ske i nära anslutning till bedömningen inom EG.

Alla förbud i den föreslagna lagen - bortsett från det om prissamverkan - föreslås bara träda i effekt om konkurrensbegränsningens värde överstiger en viss nivå, ett s.k. *de minimis*-kriterium. Den föreslagna nivån är £ 5 miljoner och avser de inblandades totala omsättning inom Storbritannien. Nivån skall vara möjlig att revidera vid senare tillfälle. Den nu redovisade nivån skall dock inte gälla för vertikala avtal eller förfaranden, dvs. avtal mellan t.ex. producent och återförsäljare, utan där föreslås istället gälla en £ 30 miljoner gräns.

Som angivits ovan föreslås att det skall finnas möjligheter att erhålla undantag från de generella förbuden. Undantag skall kunna erhållas under likartade förutsättningar som enligt art 85 i Romfördraget. För att erhålla undantag skall förfarandet eller avtalet förbättra tillgången på varor eller tjänster eller bidra till ekonomiska eller tekniska framsteg. I motsats till nuvarande lagstiftning skall det dock inte gå att erhålla undantag med hänvisning till att förfarandet är bra ur "public interest"-synpunkt, även om det kan vara svårt att se den direkta skillnaden mellan de redovisade undantagsmöjligheterna och ett "public interest"-undantag. Som komplement till de individuella undantagen skall generella undantag, eller med en annan term gruppundantag, också finnas. Även dessa skall bygga på erfarenheter från EG och befintliga grupp- och individuella undantag inom EG skall även gälla inom Storbritannien. Även sådana förfaranden eller avtal som inte faller under EGs gruppundantag på grund av att de inte påverkar sam-

handeln skall vara undantagna enligt den föreslagna lagen. Gruppundantagen skall vara tidsbegränsade för att möjliggöra en kontroll av dess funktion.

Ett undantag (individuellt eller generellt) föreslås göra de involverade parterna immuna mot böter och tredje man föreslås i dylikt fall inte heller kunna väcka talan för brott mot konkurrensreglerna. Undantaget kan föreskrivas att gälla från dagen för ansökan, men själva ansökan gör inte att de inblandade blir immuna mot böter under tiden från ansökan. Tredje man kan väcka talan om skadeståndsanspråk under samma tid.

Den föreslagna lagen förutsätter vidare vissa förändringar i de konkurrensvårdande myndigheternas organisation. Huvudansvarig blir även i fortsättningen Director General of Fair Trading. En ny "restrictive trade practices tribunal" skall instiftas. Medlemmarna i denna nya tribunal skall vara ca 10 st och komma från Mergers and Monopolies Commission. Ett ärende skall kunna komma under prövning antingen genom en *ex officio* undersökning av Director General eller att parterna söker undantag eller s.k. negativattest. Prövningen inleds med att Director General prövar ärendet. Denna prövning skall till sin karaktär vara administrativ. När Director General har fattat ett beslut skall detta kunna överklagas till den nya tribunalen. Tribunalens beslut skall kunna laglighetsprövas av High Court.

Enligt den nya lagstiftningen föreslås tämligen substantiella böter kunna åläggas företag och fysiska personer som bryter mot konkurrensbegränsningsförbudet. Gränsen för böterna skall vara det högsta av £ 250 000 eller 10 % av omsättningen, medan involverade företags direktörer skall kunna åläggas böter om max £ 100 000. Böter upp till £ 1 miljon skall kunna åläggas av tribunalen (således inte av Director General) medan högre böter skall fastställas av High Court. Bötesbesluten skall kunna överklagas till Court of Appeal.

Den nya lagstiftningen föreslås vidare innehålla relativt generösa övergångsbestämmelser.

Det skall framhållas att något slutligt politiskt ställningstagande till detta lagförslag inte föreligger och inte torde vara att vänta förrän efter nästa parlamentsval, som är avsett att äga rum under 1991 eller 1992.

4.6 Vissa andra länder

4.6.1 Frankrike

Frankrikes konkurrensbestämmelser är av tämligen färskt datum. *Ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence* (konkurrensförordningen) reglerar exklusivt alla konkurrensbegränsningar i Frankrike och i likhet med den spanska lagen bygger den till stora delar på erfarenheter från EG. Förbudet mot konkurrensbegränsande avtal och samordnade förfaranden är modellerat efter art 85 i Romfördraget. Förbudet mot missbruk av dominerande ställning är likartat det i art 86 i Romfördraget, dock att även missbruk av någons beroendeställning - även om företaget i stort inte har en dominerande ställning - är förbjudet. Särskilda regler om fusionskontroll finns också. Frankrike har väl utvecklade och tämligen stränga regler angående bedömningen av säljvägran, prisdiskriminering och liknande vertikala konkurrensbegränsningar.

Konkurrensreglerna i Frankrike administreras och övervakas av *Le Conseil de la concurrence*, vars beslut kan överklagas till *Cour d'appel* i Paris.

4.6.2 Spanien

I Spanien finns en ny konkurrenslag från år 1989. Den nya lagen är till stora delar uppbyggd på grundval av erfarenheter från EG. Exempelvis är

art 1 och 3 i lagen direkta kopior av art 85 i Romfördraget. Undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande avtal eller förfaranden kan ges under i stort likartade förutsättningar som inom EG och det finns t.o.m. möjligheter att utfärda gruppundantag. Vidare finns det i art 6 förbud mot missbruk av dominerande ställning enligt mönster från EG-rätten.

Reglerna om fusionskontroll är uppbyggda på så sätt att alla förvärv som kan påverka den spanska marknaden, och särskilt om en dominerande ställning skapas eller förstärks, kan komma under prövning av en särskild domstol för konkurrensärenden. Förvärv av denna karaktär skall anmälas och de kan förbjudas eller förenas med villkor.

Konkurrenslagens efterlevnad övervakas av en särskilt inrättad myndighet.

4.6.3 Italien

Italien antog, för första gången, i oktober 1990 en konkurrensbegränsningslag. Det rör sig om ett omfattande lagverk, nära anslutet till EGs konkurrensrätt. I lagtexten anges uttryckligen att EG-reglerna har företrädesrätt och lagen förklaras endast vara tillämplig på konkurrensbegränsningar som inte faller under Romfördraget eller CECA-fördragets konkurrensregler.

De materiella italienska reglerna ansluter mycket nära till EG-rätten. Konkurrensbegränsande avtal är förbjudna med möjlighet till undantag enligt regler mycket lika art 85 i Romfördraget. Missbruk av dominerande ställning är förbjudet enligt regler liknande art 86 i Romfördraget och företagsförvärv över viss storlek skall anmälas och prövas av konkurrensmyndigheten enligt regler liknande EGs koncentrationsförordning. Den italienska konkurrensmyndigheten leds av ett kvalificerat fempersonerskollegium och har givits en markerat oavhängig ställning. Dess beslut kan överklagas till domstol. Lagen innehåller särskilda regler som begränsar

möjligheterna för banker och andra kreditinstitut att äga aktier i andra företag.

4.6.4 Schweiz

Schweizisk konkurrensrätt regleras av *Kartellgesetz* från 1985, en *Preisüberwachungsgesetz* från 1985, samt en lag om illojal konkurrens från 1986. Konkurrensreglerna bygger på missbruksprincipen och konkurrensbegränsande förfaranden eller missbruk av dominerande ställning kan bara förbjudas efter domstolsprövning. För att förbud skall kunna meddelas krävs att förfarandet eller missbruket omöjliggör eller hindrar konkurrensen på ett diskriminerande sätt. Koncentrationer behöver inte förhandsanmälas och det finns inga möjligheter att upplösa en koncentration när den väl är genomförd. Allmänt torde tillämpningen av den schweiziska lagstiftningen kunna karaktäriseras som mild.

Den konkurrensövervakande myndigheten är *kartellkommissionen* som kan undersöka påstådda överträdelser och även begära information från berörda parter, den kan dock inte göra husrannsakan. Kartellkommissionen kan avge rekommendationer som om de inte följs kan rendera böter på upp till SFr. 100 000. Kommissionens rekommendation kan överklagas till de administrativa domstolarna.

4.6.5 Österrike

Österrike har en *Kartellgesetz* av 1988. Lagen bygger på missbruksprincipen. Karteller måste dock enligt huvudregeln anmälas till och godkännas av kartelldomstolen, *Kartellgericht* för att få vara verksamma. Lagen ger möjlighet till ingripande mot missbruk av marknadsdominans. Det saknas möjlighet att förbjuda företagsförvärv.

Den Österrikiska lagstiftningen har liksom den schweiziska en ganska tolerant grundsyn på karteller.

4.6.6 Östra Centraleuropa

De senaste årens omvälvningar i de före detta kommunistiska länderna i östra Centraleuropa har även berört konkurrenslagstiftningen. I samband med omläggningen från planekonomi i riktning mot marknadsekonomi har det ansetts angeläget att införa konkurrenslagstiftning. Lagstiftning mot konkurrensbegränsning har sålunda nyligen införts i *Polen*, *Tjeckoslovakien* och *Ungern*. Man har härvid anknutit till västeuropeiska modeller och eftersträvat en relativt sträng lagstiftning. Självfallet föreligger dock ännu stora svårigheter att föra ut denna i praktisk tillämpning.

4.6.7 Canada

Den canadensiska *Competition Act* (senast ändrad 1988) bygger väsentligen på förbudsprincipen och är i mycket påverkad av USA. Enligt art 45(1) skall varje person som "... *conspires, combines, agrees or arranges with another person*" om att på något sätt minska konkurrensen vara skyldig till ett brott för vilket fängelse på upp till fem år eller böter om maximalt 10 miljoner dollar kan följa.

Övervakningen av *Competition Act* handhas av *Director of Investigation and Research* och *Competition Tribunal*. *Director of Investigation and Research* har tämligen vittomfattande undersökningbefogenheter till sitt förfogande, han kan bl.a. höra vittnen och göra undersökningar hos företag. *Competition Tribunal* består av fyra jurister och åtta andra medlemmar vilka skall representera näringslivs- och konsumentintressen, således en sammansättning inte helt olik den svenska marknadsdomstolen. Domstolens arbetsuppgifter är främst att bedöma olika konkurrensbegränsningar och koncentrationer som förs till den av *Director of Investigation and Research*.

Domstolens beslut såvitt gäller rättsfrågor kan alltid överklagas till den federala *Court of Appeal*, medan rena faktafrågor kräver prövningstillstånd.

Från det generella förbudet i art 45(1) undantas dels alla koncerntransaktioner, men även visst samarbete mellan självständiga företag. Det sistnämnda undantaget gäller dock inte om samarbetet på ett otillbörligt sätt minskar konkurrensen såvitt avser pris, kvantitet eller kvalitet, marknader eller kunder, distributionskanaler, eller uppställer etableringshinder.

Generalklausulen i art 45(1) kompletteras med regler om otillbörlig marknadsföring, art 52 och följande, samt med regler om fusionskontroll i artiklarna 91 och följande. Särskilt märks att vissa koncentrationer över en viss nivå skall förhandsanmälas, samt att Competition Tribunal kan förbjuda en koncentration eller förordna om upplösning av en redan genomförd koncentration.

Vidare är missbruk av dominerande ställning förbjudet enligt art 78 och 79. Dessa regler bygger på missbruksprincipen vilket innebär att för att ett missbruk av en dominerande ställning skall kunna förbjudas måste förfarandet först prövas av Competition Tribunal. Vid denna bedömning skall hänsyn tas till om förfarandet väsentligen begränsar konkurrensen på en viss marknad. Andra förfaranden som bedöms efter missbruksprincipen är bl.a. exklusiva återförsäljaravtal och andra marknadsbegränsningar.

Som redan nämnts kan stränga straff dömas ut för brott mot konkurrensreglerna i Canada. Vidare kan en person som vägrar att medverka i en undersökning av Director of Investigation and Research ådömas fängelse i två år eller böter om maximalt 5 000 dollar eller både fängelse och böter.

4.6.8 Japan

I Japan gäller *lag om privata monopol och upprätthållande av fri konkurrens* från 1947 samt ett par andra konkurrenslagar av senare datum. Lagstiftningen tillkom under stark amerikansk medverkan som led i det japanska näringslivets dekartellisering efter andra världskriget. Under förutsättning att konkurrensen avsevärt begränsas eller om skadliga konkurrensmetoder har använts, är företagsförvärv, affärsöverlåtelser, gemensamt aktieinnehav och gemensamma styrelser, förbjudna. Konkurrenslagarna övervakas av *Fair Trade Commission*.

4.7 De nordiska länderna

4.7.1 Danmark

Den 1 januari 1990 trädde den nya *konkurrenanceloven* i kraft i Danmark⁶¹. Lagen ersatte *monopolloven* av 1955 och *pris- och avanceloven* från 1974. I likhet med monopolloven bygger konkurrenanceloven på en kontroll- och missbruksprincip och mycket av äldre praxis i anslutning till monopolloven har bibehållit sin aktualitet även enligt den nya lagen.

Genom konkurrenanceloven inrättades en ny myndighet kallad *Konkurrenцерådet*. Myndigheten leds av en chef som utses av drottningen, och 14 andra medlemmar utsedda av industriministern för en tid av fyra år. Till Konkurrenцерådet är knutet ett sekretariat. Myndigheten har befogenhet att kräva upplysningar, göra större branschvisa undersökningar, samt förelägga

⁶¹För utförliga kommentarer till den nya danska konkurrenanceloven se Fosdal, P., *Konkurrenanceloven*, Gads Forlag, Vojens 1990, Solvkjær, E., *Konkurrenanceloven med kommentarer*, Jurist- og Økonomforbundets forlag, Khvn 1990 samt Kocktvedgaard, M., *Lærebog i konkurrenceret*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Charlottenlund 1991.

företag att agera på visst sätt. Konkurrenserådets beslut kan överklagas till *Konkurrenceankenævnet*, vars beslut i sin tur kan överklagas till *landsretten*.

Konkurrenanceloven har som utgångspunkt att om "*gennemsigtigheden*" avseende konkurrensförhållandena ökar, minskar behovet av ingripanden från myndigheternas sida. I linje med detta finns det i lagen regler som stadgar anmälningskyldighet för vissa avtal (§ 5) samt regler om konkurrenserådets undersökningsmöjligheter m.m. (§§ 6 ff). Tankegångarna har kommit till uttryck i lagens ändamålsbestämmelse (§ 1).

Den grundläggande bestämmelsen i lagen är generalklausulen i § 11 som har följande lydelse.

"Finner Konkurrenserådet, at der på et markedsområde foreligger en konkurrencebegrænsning, der medfører eller vil kunne medføre skadelige virkninger for konkurrencen og dermed effektiviteten i produktion og omsætning af varer eller tjenesteydelser m.v. eller begrænsninger i erhvervsfriheden, jf. § 1, kan rådet søge de skadelige virkninger bragt till ophør ved forhandling".

Inom bestämmelsens tillämpningsområde faller bl.a. horisontella pris- och marknadsdelningskarteller. Även om det inte direkt framgår av bestämmelsens ordalydelse, slås det fast i förarbetena till lagen att den för sin tillämpning kräver att det även föreligger en dominerande ställning på marknaden⁶². Det företag som utövar den skadliga konkurrensbegränsningen måste således - för att ingrepp skall kunna ske - inneha en dominerande ställning på marknaden. För den händelse förhandlingarna inte ger avsett resultat kan konkurrenserådet utfärda förbud om att fortsättningsvis tillämpa ett visst förfarande eller avtal (§ 12). Vissa regler om priskontroll finns även i lagen.

⁶² Se t.ex. Solvbjerg, Konkurrenanceloven s. 117 f.

Den danska konkurrenzeloven bygger med ett undantag på kontroll- och missbruksprincipen. Undantaget är bruttopriser vilka är förbjudna om inte konkurrenserådet i det enskilda fallet gör undantag från förbudet. Vertikala cirkapriser godtas dock om det framgår att de är vägledande. Generalklausulen i § 11 tar som utgångspunkt att de primära rättsmedlen är förhandling för att undanröja skadliga konkurrensbegränsningar. Förhandlingarna skall syfta till att lagens regler om gennemsigtighet skall få spelrum varvid de skadliga effekterna korrigeras. Endast i de fall då gennemsigtighet visar sig vara ett otillräckligt instrument kan kraftigare medel tillgripas, närmast i form av böter. För anbudsförfaranden inom byggnads- och anläggningsområde gäller som komplement till konkurrenzeloven särskilda regler enligt Licitationsloven av 1966.

4.7.2 Norge

I Norge är *Lov om kontroll og regulering av priser, utbytte og konkurranseforhold (Prisloven)* den primära konkurrenslagen. Lagen är från 1953 och syftar dels till att stävja konkurrensbegränsningar och dels till att vara en prisregleringslag. Lagen är synnerligen omfattande och innehåller bl.a. förbud mot *urimelige* priser och affärsvillkor, regler om säljvägran och diskriminerande avtalsvillkor, samt vissa regler om anmälningskyldighet för konkurrensbegränsande avtal m.m. Sedan 1988 innehåller lagen även regler om fusionskontroll (§ 42a)⁶³.

Prislovens centrala bestämmelse mot konkurrensbegränsningar återfinns i § 42 vilken gäller för "*endring og opphevelse av konkurransereguleringer og forbud mot konkurransereguleringer*". Enligt denna och andra bestämmelser (främst § 24) befullmäktigas myndigheterna att utfärda särskilda författningar för att främja lagens syften. Bland sådana författningar märks två föreskrifter som förbjuder horisontell och vertikal prissamverkan. En

⁶³ Se bilaga 4 avsnitt 2.4 i betänkandet.

begränsning i lagens tillämpningsområde är dock att fullmakterna endast får användas om en konkurrensbegränsning är ägnad att skada konkurrensen eller i övrigt anses *urimelig* eller till skada för allmänna intressen.

Administration och övervakning av Prisloven sköts av *lønns- og prisdepartementet* samt det centrala övervakningsorganet *prisdirektoratet*. Vissa ärendegrupper går till *priserådet*, ett förvaltningsdomstolsliknande organ, för beslut. Hit hör bl.a. säljvägran och beslut om ingripande mot företagsförvärv. För brott mot lagens bestämmelser kan straff i form av böter eller fängelse i upp till tre år dömas ut. Bötesstraff kan ådömas juridisk person.

För närvarande pågår en övergripande översyn av den norska konkurrenslagstiftningen. Enligt direktiven till denna utredning skall bl.a. bedömas huruvida en framtida lagstiftning skall bygga på förbuds- eller missbruksprincipen, vilka materiella bestämmelser som bör finnas, lämpliga sanktioner för överträdelse av konkurrensreglerna, samt konkurrensmyndigheternas organisation. Arbetet skall vara klart under år 1991.

4.7.3 Finland

Konkurrensrätten regleras i Finland genom *Lag om konkurrensbegränsningar* från 1988. Lagen liknar till stora delar den svenska lagstiftningen.

Administration och övervakning av konkurrensrätten handhas i Finland av en särskilt inrättad myndighet, *konkurrensverket*. Myndighetens uppgifter inbegriper de uppgifter som tidigare ankommit på NO.

Lag om konkurrensbegränsningar bygger på en missbruksprincip med inslag av förbudslagstiftning. Bruttoprissättning och anbudskarteller är förbjudna och överträdelse kan rendera böter eller fängelse i högst ett år. Pris- och marknadsdelningskarteller är ej förbjudna men väl civilrättsligt ogiltiga (§ 6). Enligt § 7 har en konkurrensbegränsning skadliga effekter under i stort sett samma förutsättningar som anges i 2 § av den svenska konkur-

renslagen, samt dessutom om begränsningen leder till en dominerande ställning på marknaden eller strider mot en internationell överenskommelse. Definitionen av missbruk av en dominerande ställning är dessutom exemplifierad. Vidare föreligger en anmälningsskyldighet för alla avtal eller förfaranden som begränsar konkurrensen, samt dessutom om och när man innehar en dominerande ställning. Till hjälp för den senare skyldigheten stadgas i § 3 att en dominerande ställning innehas när ett företag har en så stark ställning på marknaden att det väsentligen styr konkurrensförhållandena.

Om konkurrensverket har konstaterat en skadlig verkan av en konkurrensbegränsning skall verket söka undanröja dessa verkningar genom förhandlingar. Lyckas inte detta skall verket göra en framställan till *konkurrensrådet* om att behandla fallet. Konkurrensrådet, som motsvarar marknadsdomstolen i Sverige, kan därvid förbjuda en näringsidkare att handla på visst sätt, ge leveransålägganden, samt fastställa ett högsta- eller lägstapris för en nytthet. Förbuden och åläggandena kan förenas med vite. Till skillnad från svenska marknadsdomstolens beslut kan konkurrensrådets beslut överklagas, i Finland till högsta förvaltningsdomstolen.

Förslag till betydelsefulla ändringar i den finska konkurrenslagstiftningen har framlagts 1991. Främst märks att införande av förbud mot pris- och marknadsdelningskarteller har föreslagits.

4.8 Vissa internationella organisationer och avtal

4.8.1 Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT)

GATT undertecknades år 1947 och trädde i kraft år 1948. Avtalet har sedermera delvis reviderats och utökats genom särskilda överenskommelser. 90 stater är nu (1991) medlemmar i GATT och dessa stater inkluderar alla

stater med en industrialiserad marknadsekonomi. Sverige blev medlem år 1950.

GATT utgör formellt inte en mellanstatlig organisation utan endast en internationell konvention. Parterna till avtalet möts i regelbundet återkommande sessioner och det finns ett utbyggt sekretariat i Genève. GATT fungerar dels som ett regelsystem för staternas handelsuppträdande och dels som ett forum för diskussion och förhandlingar mellan avtalsparterna. För närvarande pågår den s.k. Uruguay-rundan angående bl.a. handel med tjänster och jordbruksprodukter.

Grundläggande i GATT är principen om *mest-gynnad-nations-behandling*, vilket innebär att alla förmåner av handelspolitisk karaktär som en stat ger en annan stat skall ges också till alla andra stater i GATT. GATT ger emellertid möjlighet till undantag från denna princip genom att det är möjligt att upprätta frihandelsområden och tullunioner.

GATT reglerar i princip endast åtgärder för en liberaliserad världshandel. Några regler för privata konkurrensbegränsningar finns inte. Mot slutet av 1950-talet behandlades dock i GATT frågan om mellanstatliga överenskomelser för att förhindra eller motverka skadliga effekter av restriktiva affärsmetoder i internationell handel. Detta ledde fram till att ett visst konsultationsförfarande antogs år 1960 vari det betonas att parterna genom förhandlingar skall söka lösa problem som kan uppkomma genom att ett företag i ett land skadar ett annat lands företag. Systemet innehåller dock inte några konkreta konkurrensbegränsningsregler.

Vidare finns det ett system för motverkande av *dumping* som bygger på art VI i GATT samt en antagen *antidumping-kod*, senast reviderad vid den s.k. *Tokyo-rundan*. Dumping anses föreligga när ett lands produkter förs in på ett annat lands marknad till ett lägre pris än produkternas normala värde. Det normala värdet anses oftast vara produktens pris på hemmamarknaden,

men även s.k. konstruerade värden kan användas. Om dumping konstateras och denna förorsakar eller hotar att förorsaka väsentlig skada på ett medlemslands industri, får det skadade landet använda sig av *antidumpingtullar* som neutraliserar den otillbörliga prissänkningen. Antidumpingtullen får dock aldrig vara högre än den s.k. *dumpingmarginalen*, dvs. skillnaden mellan normalt pris och det uttagna priset. Förfarandet vid tillämpningen av antidumpingreglerna i Sverige har reglerats i förordningen om antidumpnings- och subventionsundersökningar (1985:738).

4.8.2 FN och UNCTAD-koden

FNs generalförsamling antog i december 1980 en kod om principer och regler för kontroll av konkurrensbegränsningar (koden). I enlighet med generalförsamlingens beslut inrättades en mellanstatlig expertgrupp för kontroll av konkurrensbegränsningar (IGE) med uppgift att följa tillämpningen av koden. Koden innehåller bl.a. regler för stater och företag. Översyner av koden och dess tillämpning genomfördes vid konferenser i UNCTAD åren 1985 och 1990.

Enligt koden, som inte är bindande, bör företag avstå från överenskommelser med konkurrenter eller potentiella konkurrenter som begränsar tillträdet till marknader eller på annat sätt otillbörligt hindrar konkurrensen så att negativ inverkan uppkommer på den internationella handeln, särskilt utvecklingsländernas, och den ekonomiska utvecklingen i dessa länder. Ett antal exempel på sådana konkurrensbegränsningar anges i koden. Denna innehåller också regler om att företag bör avstå från missbruk av dominerande ställning som t.ex. underprissättning, diskriminering, prisbindningar och leveransvägran.

4.8.3 Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD)

Sverige och övriga västeuropeiska länder tillsammans med USA, Canada, Japan, Australien och Nya Zeeland är medlemmar i OECD med säte i Paris. Organisationen som tidigare hette OEEC och bildades efter andra världskriget främst för att administrera Marshallhjälpen, är idag en bred samarbetsorganisation.

OECDs verksamhet ligger på det ekonomiska området och det finns expertgrupper för erfarenhetsutbyte och samordning inom olika områden. OECD ger varje år ut översikter över bl.a. utvecklingen inom medlemsstaternas konkurrensrätt.

OECDs ministerråd antog år 1976 en s.k. *uppförandekod* för multinationella företag i vilken ges riktlinjer för dessas verksamhet. Riktlinjerna är inte bindande men har i tillkännagivits i SFS 1976:1111, och de innehåller bl.a. regler om konkurrens, beskattning, m.m. Övervakning av koden sker genom OECDs kommitté för internationella investeringar och multinationella företag. Vidare finns det ett informations- och samarbetsförfarande mellan konkurrensmyndigheterna i respektive medlemsland. Detta konsultationsförfarande drivs på informell basis utan att det föranlett lagstiftning inom respektive medlemslands nationella rätt⁶⁴. Det synes dock rätt ofta vara tillämpat i NOs praxis.

4.8.4 Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA)

EFTA bildades år 1960 som ett svar på bildandet av EG. Medlemsstaterna i EFTA önskade inte en lika långtgående integrering som medlemsstaterna i EG och valde därför att i princip bara upprätta ett frihandelsavtal sinsemel-

⁶⁴Se vidare PKF 1974:4 s 70, och PKF 1979:2 s 98.

lan. En ytterligare målsättning som fått ökad betydelse under senare år har varit att knyta närmare band till EG. Samarbetet inom EFTA har under senare år utvecklats. Högsta beslutande organ i EFTA är dess råd som sammanträder dels på ministernivå och dels på tjänstemannanivå.

EFTA-konventionen, även benämnd Stockholmskonventionen, innehåller förutom de nödvändiga reglerna för att uppnå ett frihandelsområde även vissa konkurrensregler (art 13-17). Art 15 förklarar således att avtal och samordade förfaranden mellan företag med syftet eller effekten att konkurrensen förhindras eller förvanskas är oförenliga med EFTA-fördraget. En ytterligare förutsättning för avtalens eller förfarandenas oförenlighet - vilken dock inte synes ha någon självständig betydelse - är att dessa tenderar att hindra de positiva effekter som förväntas av borttagandet av de tariffära handelshindren. Vidare är missbruk av en dominerande ställning oförenligt med konventionen enligt art 15(1)(b).

EFTA-konventionen innehåller inga befogenheter för att komma till rätta med förfaranden som är oförenliga med konventionen. Vad som finns i sanktionshänseende är att det enligt art 31 kan fastställas att en konventionsstat har brutit mot sina förpliktelser. Ett sådant konstaterande ger rådet möjlighet att auktorisera en annan konventionstat att vidta åtgärder. EFTA-konventionen anvisar ingen ordning för domstolsprövning av t.ex. konkurrensfrågor.

Grunden för EFTAs konkurrenspolitik återfinns i ett uttalande från EFTAs råd på ministernivå från 1965, i vilket det bl.a. uttalas att respektive stat skall vidta de åtgärder som är möjliga för att komma till rätta med förfaranden som strider mot art 15. År 1968 kom dessutom ett uttalande från rådet med vissa tolkningsdefinitioner av de olika termerna i art 15. Ytterligare interna utredningar om EFTAs konkurrensregler har senare företagits. I likhet med frihandelsavtalen som Sverige slutit med EG är

bristen på tillämpning av EFTAs konkurrensregler påfallande. Denna brist blir särskilt uppenbar vid en jämförelse med utvecklingen inom EG.

EFTAs konkurrensregler är inte direkt tillämpliga i Sverige och de synes inte haft någon större påverkan på svensk lagstiftning. Det skall dock noteras att art 15 i EFTA-konventionen är ett sådant internationellt åtagande som åsyftas i 12 § KL angående möjlighet att tillämpa generalklausulen på konkurrensbegränsningar med verkan utom landet.

4.8.5 Sveriges avtal med de Europeiska gemenskaperna

Den 1 januari 1973 trädde Sveriges två frihandelsavtal med EG ikraft. Det ena avtalet är slutet med Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och det andra med CECA.

Trots avtalens utomordentligt stora ekonomiska betydelse är de juridiskt sett tämligen rudimentära. De konkurrensregler som finns i avtalet med EEG förklarar vissa förfaranden som oförenliga med avtalets störningsfria tillämpning, dock utan att uttryckligen förbjuda dessa förfaranden. Inte heller sägs det att nämnda förfaranden skall vara ogiltiga eller om det går att erhålla någon form av undantag. De förfaranden som i art 23 förklaras vara oförenliga med frihandelsavtalet är överenskommelser m.m. mellan företag som har till syfte eller följd att konkurrensen inskränkes eller förvanskas, missbruk av en dominerande ställning samt vissa offentliga stödåtgärder.

Om någon av avtalsparterna (dvs. Sverige som stat eller EG genom kommissionen) anser att ett förfarande strider mot konkurrensreglerna i avtalet kan parten enligt art 27 ta upp frågan i en s.k. *blandad kommitté* som väsentligen utgör ett diplomatiskt organ för tvistlösning. För den händelse parterna inte kommer överens i den blandade kommittén kan den skadelidande parten vidta skyddsåtgärder.

Såvitt gäller tolkningen av avtalets konkurrensregler har Gemenskapen i en till avtalet fogad förklaring hävdat att den har för avsikt att tolka bestämmelserna i art 23 på motsvarande sätt som art 85, 86 och 90 i Romfördraget.

Med vissa undantag anses inte frihandelsavtalen vara införlivade med den interna svenska rätten. Det främsta undantaget är att vissa delar av CECA-avtalet blev införlivat i svensk rätt genom den s.k. CECA-lagen angående prisbestämmelser för järn- och stålmarknaden (SFS 1972:762, ändrad genom 1982:735 och 1984:421). I denna lags 2 § anges att bruttoprisförbudet i KL inte äger tillämpning i fråga om pris som avses i CECA-lagen om detta är oförenligt med de bestämmelser om priser på järn- och stålvaror och om transporter som finns i art 20 i CECA-avtalet. En hänvisning till dessa bestämmelser har gjorts i 15 § KL.

Frånvaron av införlivande innebär att någon direkt tillämplighet inte är aktuell samt att en direkt effekt därmed är utesluten i Sverige. Likartade ställningstaganden har skett i andra EFTA-länder⁶⁵. Inom Gemenskapen är läget dock ett annat. Där har EG-domstolen i det viktiga Kupfberg-avgörandet förklarat att avtalen är en del av Gemenskapens rättsordning och även att vissa artiklar kan ha direkt effekt. EG-domstolen har ännu inte tagit ställning till om konkurrensreglerna har direkt effekt, men i doktrinen anses så inte vara fallet⁶⁶.

Till skillnad från EGs konkurrensregler har någon vägledande praxis avseende frihandelsavtalens konkurrensregler inte utvecklats vare sig inom EG eller i något EFTA-land. Delvis torde detta bero på att EG alltid valt att

⁶⁵För en genomgång av de olika EFTA-ländernas och EGs praxis såvitt gäller frihandelsavtalen se Wahl, N., *The Free Trade Agreements between the EC and the EFTA Countries Their Implementation and Interpretation*, IFIM (Institutet för Immaterialrätt och Marknadsrätt vid Sthlms universitet) No. 44, Stockholm 1988.

⁶⁶Se t ex Bernitz, U., *Sveriges EG-anknytning i rättsligt perspektiv*, JT (Juridisk Tidskrift, Stockholms universitet) 1989-90, s 47ff.

använda EECs konkurrensregler, men en bidragande orsak är även den ovannämnda bristen på implementering i EFTA-länderna. Som en följd av detta har frihandelsavtalen kommit att sakna den dynamik som kännetecknat utvecklingen inom EG.

I fallet angående pappersmassekartellen, ett av de största kartellmål som EG-domstolen behandlat, hävdade finska företag att frihandelsavtalets konkurrensregler skulle tillämpas för deras del. EG-domstolen godtog inte denna ståndpunkt utan tillämpade art 85 och bötfällde även de finska företagen enligt EG-rättens regler. Domstolen framhöll att de finska företagen tillsammans med amerikanska, canadensiska och svenska företag på EG-marknaden tillämpat ett otillåtet kartellsamarbete.⁶⁷

De nämnda svagheter i frihandelsavtalen har på senare år visat sig oförenliga med det djupare samarbete som EG och EFTA-länderna har kommit överens om. Det intensifierade samarbetet är tänkt att resultera i ett s.k. *Europeiskt Ekonomiskt Samarbetsområde* (eller Sfar). Ett EES-avtal är avsett att inkludera de fyra friheterna inom EG samt vissa angränsande områden. I princip skall då även EGs konkurrensregler komma att gälla i alla EFTA-länder såsom en del av det regelverk inom EG (*acquis communautaire*) som är avsett att överföras till EES. Genomförs EES såsom avsetts kommer detta att innebära att det i Sverige, liksom i EG-länderna, kommer att gälla ett dubbelt regelsystem inom konkurrensrätten, dels den nationella rätten och dels EG/EES-rätten tillämplig på konkurrensbegränsningar som är ägnade att påverka handeln mellan medlemsstaterna i EG/EES.

⁶⁷ Fall 89/85 m fl, *Common Market Law Reports 1988 Vol 4 s 901*. Fallet även berört i 4.3 ovan.

4.9 Sammanfattande synpunkter

Såsom framgått av det föregående befinner sig ämnesområdet i fortsatt utveckling. I ett betydande antal europeiska länder har helt eller delvis ny konkurrenslagstiftning införts under de senaste åren eller är under utarbetande. Detta gäller även de nordiska länderna. Den europeiska trenden har helt klart gått mot och förefaller fortfarande gå mot skärpt lagstiftning. Härvid utgör emellertid den nya danska konkurrenceloven ett markant undantag. Genomförs EES fr.o.m. år 1993 kommer detta att innebära en viktig förändring också för konkurrensrättens del. I sak kommer detta att innebära att EGs konkurrensrätt utvidgas till att gälla också i förhållande till EFTA-länderna och mellan dessa. Detta får stor betydelse för Sverige, även om svenska storföretag i realiteten redan nu i stor utsträckning måste iakttä EGs konkurrensrätt.

När det gäller utformningen av konkurrensbegränsningslagstiftning brukar man skilja på två huvudprinciper, förbudsprincipen och missbruksprincipen. Förbudsprincipen innebär att lagstiftningen såsom grundläggande huvudregel bygger på förbud mot konkurrensbegränsande avtal och förfaranden. Missbruksprincipen (kontrollprincipen) innebär att lagstiftningen öppnar möjlighet till ingripande mot skadliga konkurrensbegränsningar i enskilda fall, medan man låter övriga fall passera utan åtgärd.

Förbudsprincipen är som framgått grundläggande för den amerikanska antitrustlagstiftningen, även om denna som framgått mjukats upp i rättspraxis genom tillämpning av *rule of reason* i fråga om mindre allvarliga typer av konkurrensbegränsningar. Någon sådan tillämpas dock inte i fråga om priskarteller, marknadsdelningskarteller, kollektiva bojkottaktioner m.m. Förbudsprincipen är också grundläggande för EGs syn på konkurrensbegränsande avtal. Också EG öppnar dock möjlighet till en mer nyanserad bedömning av sådana konkurrensbegränsande avtal som betraktas som mindre allvarliga. Härför har EG byggt upp ett formaliserat system, byggt

på särskilda förordningar om gruppundantag i förening med möjlighet att efter ansökan få individuellt undantag. Förbudsprincipen är också grundläggande för den tyska konkurrensrätten och för de EG-länder som utformat sin nationella lagstiftning i nära anslutning till Romfördragets regler (Frankrike, Spanien, Italien).

Missbruksprincipen har i allmänhet varit grundläggande för konkurrenslagstiftningens utformning i mindre västeuropeiska länder såsom Holland och Belgien, Schweiz och Österrike, Danmark och Finland. Hit hör även Sverige.

Missbruksprincipen brukar dock sällan tillämpas renodlad utan kombineras ofta med särskilda förbud mot vissa angivna typer av konkurrensbegränsning. Sålunda är bruttoprissättning förbjuden i de flesta länder.

Skillnaderna mellan förbuds- och missbruksprinciperna bör dock inte överbetonas. Kontrollen av missbruk av dominerande ställning och av företagsförvärv bygger i regel på en missbruksprincip. Förbudsprincipen mildras ofta genom undantag eller inslag av skälighetsprövning och missbruksprincipen kan skärpas av särskilda förbud, presumtionsregler m.m. Vissa länders lagstiftning låter sig knappast fogas in i uppdelningen, t.ex. den norska prisloven med omfattande förbud mot prissamverkan och den brittiska lagstiftningen som lägger stor vikt vid strängt tillämpade bevisbörderegler.

Det råder ganska stor internationell consensus i synen på vilka former av konkurrensbegränsningar mot vilka det framför allt finns anledning att inrikta lagstiftningen och dess tillämpning. Grovt taget kan man urskilja fyra huvudtyper, som nästan alltid återkommer.

Den första huvudtypen är *horisontella avtal* (karteller). Det står klart att man är benägen att se strängast på priskarteller och marknadsdelnings-

karteller, inbegripet den särskilda formen anbudskarteller. När förbudsprincipen tillämpas är dessa kartelltyper huvudmålet för förbuden. Man är däremot benägen att se mer nyanserat och positivt på t.ex. specialiseringsavtal och konditionskarteller, liksom på konkurrensklausuler (utfästelser att inte driva konkurrerande verksamhet) som ingår som ett led i kommersiella avtal med annat huvudsyfte.

Den andra huvudtypen är *vertikala avtal och förfaranden*. Bruttoprissättning är i regel otillåten. Man ser vanligen strängt på kollektiva bojkottaktioner och liknande åtgärder i syfte att upprätthålla organiserade, privata etableringshinder. Upprätthållande av exklusiva eller selektiva säljssystem är i regel tillåtet i sig men underkastat kontroll i konkurrensfrämjande syfte. Vid bedömning av säljvägran och prisdiskriminering är normalt säkerställandet av effektiv priskonkurrens en central utgångspunkt. Bedömningsprinciperna varierar dock och den stränga amerikanska Robinson-Patman Act på diskrimineringsområdet står i en särställning.

Den tredje huvudtypen är *utnyttjande av dominerande ställning*. Det framstår som en allmänt accepterad utgångspunkt i konkurrensrätten att dominerande företag bör ägnas särskild uppmärksamhet. Man kan här skilja mellan strukturkontroll och åtgärdskontroll. *Strukturkontroll* förekommer främst i den amerikanska antitrustlagstiftningen, som förbjuder åtgärder i monopoliseringssyfte och ger möjlighet att förordna om avhändande av ägarinflytande i företag (divestiture) eller t.o.m. upplösning av ett bestående dominerande företag (dissolution), det sistnämnda dock mycket sällan tillämpat. Ingreppande mot företagsförvärv är en form av strukturkontroll som strax skall beröras. *Åtgärdskontroll* är mindre ingripande och inriktad på att motverka att dominerande företag utnyttjar sin dominerande ställning till att vidta skadliga konkurrensbegränsande förfaranden. Här märks uttagande av oskäligt högt pris, underprissättning, ogrundad säljvägran, prisdiskriminering och användning av exklusivbestämmelser och kopplingsförbehåll (tying clauses).

Den fjärde huvudtypen är *kontroll av företagsförvärv*. Detta är en typ av konkurrensbegränsning mot vilken lagstiftningen blivit inriktad först på ett sent stadium, i USA först efter en lagändring år 1950 och i Västeuropa i regel först på 1970-talet eller senare. I EG har som redan nämnts en fungerande kontroll av företagsförvärv kommit till stånd först genom den nya koncentrationsförordningen, i kraft sedan september 1990. Förvärvskontrollen har närmare behandlats av Ulf Bernitz i bilaga 4. Tyngdpunkten ligger på alla håll på kontroll av horisontella förvärv. Ett för de västeuropeiska kontrollsystemen (EG, Tyskland, Storbritannien), gemensamt drag är att förvärvskontrollen har begränsats till kontroll av stora förvärv som leder till eller förstärker en dominerande ställning. Den amerikanska kontrollen har en formellt bredare bas. Den bygger liksom de nämnda europeiska systemen på anmälningsskyldighet i förening med en kortvarig stand still-period.

I alla länder administreras konkurrenslagstiftningen av särskilda myndigheter, i regel en på området inriktad specialmyndighet. Tyska Bundeskartellamt i Berlin kan nämnas som exempel. I Storbritannien administrerar Office of Fair Trading både konkurrens- och konsumentfrågor, men på två skilda huvudavdelningar. Den amerikanska lösningen med två federala myndigheter med till stor del konkurrerande kompetens (Antitrust Division vid Department of Justice och Federal Trade Commission) är speciell och har historiska orsaker. I EG fungerar ett särskilt generaldirektorat inom kommissionen (DG IV) i sak ungefär som ett konkurrensverk. Det kan nämnas att den svenska uppdelningen på skilda myndigheter för utredande och ingripande uppgifter (SPK och NO) knappast har motsvarighet i något annat land, sedan Finland nyligen gått över till ordningen med ett sammanhållet konkurrensverk.

Mål om överträdelse av konkurrenslagstiftning prövas i alla länder av domstolar eller domstolsliknande organ. De närmare lösningarna växlar. I USA sker prövningen i de allmänna federala domstolarna i normal

sammansättning och i sista hand i Supreme Court. Situationen i Tyskland är rätt likartad, dock med koncentration till domstol i Berlin. I sista hand prövas målen i Bundesgerichtshof. Specialdomstolar med särskild sammansättning (expertinslag) finns i vissa länder, t.ex. Restrictive Practices Court i Storbritannien. Expertsammansättning saknas dock i EG, som numera har ett tvåinstanssystem i dessa mål; första instansen och själva EG-domstolen. Den svenska ordningen med överklagningsförbud i fråga om MDs avgöranden förefaller sakna motsvarighet i något annat land.

5. ALLMÄNT OM KONKURRENSLAG-STIFTNINGEN

5.1 Det konkurrensrättsliga systemet

De grundläggande marknadsrättsliga lagarna - konkurrenslagen, marknadsföringslagen och delvis avtalsvillkorslagarna - tillämpas av särskilt för ändamålet tillskapade myndigheter. I första hand ankommer tillämpningen på näringsfrihetsombudsmannen (NO) och konsumentverket/konsumentombudsmannen (KO). Båda myndigheterna arbetar i hög grad med förhandlingar och överenskommelser med berörda företag och organisationer och löser i de flesta fall sina uppgifter på det sättet.

Bedömningen av mål enligt KL har i flertalet fall anförtrotts en specialdomstol, marknadsdomstolen (MD). Talan inför domstolen förs av NO. När det gäller straffrättsligt ansvar med anledning av de två kriminaliserade förbud som finns i KL förs dock talan i allmän domstol av åklagare efter medgivande av NO. Statens pris- och konkurrensverk (SPK) biträder för att utreda frågor som kan vara av betydelse för MD och NO vid tillämpningen av KL. SPK är den centrala förvaltningsmyndigheten för frågor om pris- och konkurrensbevakning.

5.1.1 Tidigare lagstiftning

Konkurrensbegränsningsfrågorna uppmärksammades förhållandevis tidigt av statsmakterna. År 1911 påbörjades ett utredningsarbete i fråga om förekomsten inom landet av trustar och karteller samt deras inverkan på det ekonomiska livet. År 1925 utfärdades en lag om undersökning av monopolistiska företag och sammanslutningar. Denna lag ersattes av lagen (1946:488) om övervakning av konkurrensbegränsning inom näringslivet.

Till grund för 1946 års lag låg tanken att förekomsten av konkurrensbegränsningar inte i och för sig gav anledning till ingripande från samhällets sida. Det var först då missbruk eller skadliga verkningar uppenbarades som motåtgärder borde sättas in. I lagen uttrycktes denna princip så att syftet var att förebygga *skadlig verkan* av konkurrensbegränsning. För detta ändamål skulle övervakning ske dels genom registrering av konkurrensbegränsande överenskommelser, dels genom särskilda undersökningar. Genom att de konkurrensbegränsande överenskommelserna blev offentligt publicerade i ett kartellregister hoppades man att företag som tenderade att missbruka sin ställning skulle vara återhållsamma och göra statliga ingrepp onödiga. Syftet var också att rikta möjliga konkurrenters uppmärksamhet på områden med oskälig prisbildning.

Föregångaren till den nuvarande konkurrenslagen var lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet, kallad konkurrensbegränsningslagen (KBL). 1953 års lagstiftning gav uttryck för uppfattningen att det fordrades ytterligare lagstiftningsåtgärder för att hindra skadlig verkan av konkurrensbegränsning inom näringslivet. Departementschefen anförde att varken försök att uppnå publicitet eller näringslivets egen saneringsverksamhet kunde åstadkomma att ens flertalet av de enskilda konkurrensbegränsningar, som framstod såsom olämpliga från allmän synpunkt, verkligen avlägsnades. Enligt uttalandet måste staten på detta utomordentligt viktiga område, liksom inom andra områden av samhällsli-

vet, ha både rättighet och skyldighet att skapa skydd mot företeelser som uppenbarligen skadade samhällsintresset. I lagen infördes därför en generalklausul som innebar att näringsfrihetsrådet, NFR, (senare marknadsrådet, numera marknadsdomstolen) i ett enskilt fall kunde pröva om en konkurrensbegränsning hade *skadlig verkan*. Om så var fallet skulle domstolen genom förhandling söka undanröja denna verkan. Misslyckades det återstod bara - bortsett från fall av säljvägran - att göra anmälan till regeringen. Förhandlingsprincipen innebar att den näringsidkare som framkallat skadlig verkan av konkurrensbegränsning måste medverka *frivilligt* om sådan verkan skulle kunna undanröjas. Framställan om förhandling inför NFR fick göras bl.a. av en särskild befattningshavare, ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor.

Vissa av de uttalanden som gjordes under förarbetena till 1953 års lag har fortfarande aktualitet och påverkar rättstillämpningen. Här hänvisas till den genomgång av förarbetena till nu gällande konkurrenslag som görs i bilaga 1.

5.1.2 Nu gällande konkurrenslag

1953 års lag efterträddes år 1982 av den nu gällande konkurrenslagen (1982:729, KL). Kommittén kommer efter hand att ingående gå igenom de olika reglerna i lagen. En fyllig redovisning av förarbetena finns i bilaga 1. Detta avsnitt syftar endast till en allmän presentation av lagens uppbyggnad.

Som redan har framgått är KLs syfte att främja konkurrensen. Detta framgår redan av dess 1 § där det sägs att lagens ändamål är "att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet genom åtgärder mot skadliga konkurrensbegränsningar". Lagen bygger liksom sin föregångare i huvudsak på den s.k. missbruksprincipen, vilket innebär att ingripanden sker i enskilda fall då skadliga konkurrensbegränsningar kan påvisas.

Det lagtekniska uttrycket för missbruksprincipen är generalklausulen i 2 § som definierar vad som avses med skadlig verkan av konkurrensbegränsning. Den skadliga verkan kan sålunda enligt paragrafen visa sig i tre uppräknade effekter nämligen

- påverkan på prisbildningen
- hämmande av effektiviteten inom näringslivet samt
- försvårande eller hindrande av annans näringsutövning.

Ett ytterligare krav är att de negativa effekterna skall vara otillbörliga från allmän synpunkt.

Att priskriteriet nämns först är ett uttryck för att KL ser priskonkurrens som ett särskilt värdefullt konkurrensmedel. Kriteriet "hämmande av effektiviteten inom näringslivet" är ett uttryck för den vikt som samhällsekonomiska effektivitetsaspekter enligt lagstiftaren bör tillmätas vid lagens tillämpning.

Kriteriet försvårande eller hindrande av annans näringsutövning markerar att företagets etablerings- och konkurrensfrihet tillhör lagens skyddsintressen. Det är här ofta fråga om säljvägran eller annan diskriminering. För att ingripande skall kunna ske mot företag som hindrar annans näringsutövning fordras dock enligt praxis att ingripandet ter sig befogat också från allmän konkurrens- eller konsumentsynpunkt.

Den grundläggande bevisbördan för att skadlig verkan föreligger åvilar den som i MD hävdar detta, vanligen NO.

Om MD finner att den påtalade konkurrensbegränsningen har skadlig verkan skall den först försöka undanröja denna genom förhandling, om inte omständigheterna talar däremot. Om förhandlingen inte lyckas kan MD antingen förbjuda tillämpningen av det konkurrensbegränsande förfarandet eller meddela säljåläggande, rättelseåläggande eller prisåläggande.

Säljåläggande innebär åläggande att tillhandahålla en annan näringsidkare en vara eller tjänst på villkor som motsvarar vad vederbörande erbjuder andra näringsidkare. Rättelseåläggande avser att tvinga fram en ändring av det konkurrensbegränsande förfarandet medan prisåläggande innebär ett åläggande att under viss tid, högst ett år, inte överskrida ett visst högsta pris. Den här typen av förbud eller ålägganden får förenas med vite. Kommittén återkommer till frågor kring generalklausulen i kapitel 11.

I KL finns också regler för kontroll av företagsförvärv (fusionskontroll). Reglerna, som finns i 5-9 §§, innebär att ett förvärv kan förbjudas när det ger förvärvaren en dominerande ställning på marknaden eller förstärker förvärvarens redan dominerande ställning. Ytterligare krävs att marknadsdominansen medför sådan skadlig verkan som avses i 2 § KL. Kontrollen av företagsförvärv behandlas i kapitel 12.

Till en mindre del bygger KL också på förbudsprincipen. Detta kommer till uttryck i två förbud, bruttoprisförbudet (13 §) och anbudskartellförbudet (14 §). Brutttoprisförbudet innebär att det är förbjudet för en leverantör att betinga sig av en återförsäljare att inte gå under ett visst pris vid vidareförsäljning eller uthyrning. Anbudskartellförbudet innebär att det under vissa förutsättningar är förbjudet för anbudsgivare att i samband med anbudstävling ha överenskommelse om inbördes samverkan vid anbudsgivning. Överträdelse av förbuden medför böter eller fängelse i högst ett år. Åtal skall väckas av allmän åklagare vid allmän domstol. För att åtal skall få väckas krävs medgivande av NO. NO kan i förbudsfallen välja om han vill att det konkurrensbegränsande förfarandet skall prövas vid allmän domstol eller om han själv skall föra målet till MD att prövas enligt generalklausulen. Inget hindrar dock att NO medger åtal och dessutom för saken till MD. Åtalet syftar till att bestraffa den åtgärd som vidtagits. Talan i MD kan syfta till att få ett kraftigt verkande vite för att förhindra att förfarandet upprepas. Frågor kring förbuden behandlas i kapitel 10.

Kommittén kommer att i kapitel 13 diskutera sanktionssystemet. Även det processuella förfarandet kommer att behandlas (kapitel 14).

En huvudprincip bakom KL är att man ställer strängare krav på företag med *dominerande ställning*. Den starka marknadspositionen innebär redan i sig en konkurrensbegränsning och utnyttjas denna position för olika slag av konkurrensbegränsande åtgärder uppkommer lätt skadliga verkningar av betydelse. Dessa strängare krav kommer bl.a. till uttryck i att uppkomst eller förstärkning av en dominerande ställning är en förutsättning för att KLs särskilda regler om kontroll av företagsförvärv skall vara tillämpliga. Förekomsten av dominerande ställning är också en viktig bedömningsgrund vid generalklausulens tillämpning i andra sammanhang.

Ett grundläggande begrepp i konkurrensrätten är "*relevant marknad*". Att bestämma vad som skall anses vara marknaden för en viss nyttinghet kan i det enskilda fallet vara förenat med vissa problem, till vilka kommittén återkommer i avsnitt 10.6.1.

5.2 Olika former av konkurrensbegränsningar

5.2.1 Allmänt

Kommittén har i kapitel 2 allmänt redogjort för olika former av konkurrensbegränsningar. Här kommer en mera juridisk begreppsbestämning att söka göras. Vad som innefattas i begreppet "konkurrensbegränsning" anges inte i KL. Vid tillkomsten av dess föregångare KBL ansågs att en definition av begreppet konkurrensbegränsning med nödvändighet skulle bli så vag till sin utformning att den i vart fall inte skulle komma att ge någon nämnvärd vägledning för bedömandet av frågan när en konkurrensbegränsning skulle anses föreligga. Den närmare begreppsbestämningen överlämnades till rättstillämpningen. I praxis har begreppet konkurrensbegränsning getts en

mycket vid innebörd. Begränsningar av företagens konkurrensfrihet förekommer praktiskt taget alltid, t.ex. till följd av offentliga regleringar, handelshinder eller genom skilda åtgärder från konkurrenternas sida.

Som angetts i kapitel 2 är det vanligt att beteckna vissa konkurrensbegränsande förfaranden som vertikala eller horisontella.

De vertikala avser förhållandet mellan näringsidkare i olika säljled - såsom tillverkare, grossister och detaljister. De horisontella avser förhållandet mellan näringsidkare i samma säljled, dvs. konkurrenter. Det bör dock understrykas att en skarp gräns mellan olika säljled inte alltid är möjlig att upprätthålla.

Som en tredje art av konkurrensbegränsning betecknas s.k. monopolställning. Hit räknas inte bara reell ensamställning på marknaden i fråga om visst varuslag e.d. utan också bl.a. att ett företag svarar för en väsentlig del av verksamheten inom en bransch. Man talar numera här om dominerande ställning. Också duopol samt oligopol (fåtalskonkurrens) är att beteckna som konkurrensbegränsningar. Även rättslig eller annan särreglering kan innebära en art av konkurrensbegränsningar. Hit hör rättsliga monopol såsom på alkoholområdet samt vidare legal ensamrätt på immaterialrättsens område genom exempelvis patentskydd.

Vid sidan av dessa arter av konkurrensbegränsning finns ensidiga utfästelser att t.ex. inte driva konkurrerande verksamhet eller driva visst slag av verksamhet. Utfästelserna kan ges formen av ett självständigt avtal eller av en biförpliktelse till t.ex. anställningsavtal, avtal om rörelseöverlåtelse, bolagsavtal samt arrende- och hyresavtal.

5.2.2 Vertikala konkurrensbegränsningar

Till de vertikala konkurrensbegränsningarna hör bruttoprissättning, dvs. att en leverantör anger för återförsäljare det pris eller lägsta pris de skall hålla när de säljer vidare leverantörens produkt. Även det att leverantören rekommenderar ett pris, dvs. anger vad som brukar benämnas ett cirkapris (tidigare kallat "riktpris"), brukar bedömas som en konkurrensbegränsning.

En särskild form av vertikal konkurrensbegränsning utgörs av s.k. diskriminering. Med detta förstås i princip att en säljare behandlar en köpare sämre eller bättre än andra likvärdiga köpare. Diskrimineringens följd blir därmed att en av förutsättningarna för en effektiv konkurrens brister, nämligen att skilda näringsidkare kan konkurrera på lika villkor.

Begreppet diskriminering täcker både förfarandet att en företagare vägrar att överhuvud sälja till en annan näringsidkare och fallet att den sistnämnde får betala mer eller får sämre rabatt eller service än andra. Missgynnandet kan ske också i andra former. Hit hör bl.a. längre leveranstider samt minskade eller uteblivna annonsbidrag när sådana lämnas till andra köpare. Ett missgynnande kan också följa indirekt av att viss kund behandlas bättre än andra köpare genom att få s.k. maktrabatt som ibland lämnas köpare som har en stark position gentemot säljaren.

Diskriminering i form av säljvägran sker stundom som ett led i en organiserad bojkott riktad mot visst företag.

Selektiv försäljning kan sägas vara en form av särbehandling som ibland kan vara diskriminerande. Selektiv försäljning innebär att en leverantör inte låter alla som vill det bli återförsäljare åt sig utan i stället efter viss plan väljer ut sådana. Därvid kan det vara fråga t.ex. om försäljning endast till vissa detaljister eller antagandet av bara en återförsäljare i varje distrikt.

En annan form av vertikal konkurrensbegränsning utgörs av s.k. exklusivavtal. Därvid kan en säljare förbinda sig att bara sälja till viss köpare eller en köpare att endast köpa av viss säljare. Utöver dessa enkelsidiga avtal kan förekomma dubbelsidiga sådana där säljaren levererar endast till köparen och denne tar sina leveranser endast från säljaren. Ett exklusivavtal förenas ofta med ett områdesavtal, exempelvis så att en återförsäljare får ensamrätt att sälja leverantörens varor inom visst geografiskt distrikt.

Vertikala konkurrensbegränsningar syftar ibland till att hindra nyetablering på marknaden. De företag som redan finns på marknaden kan då t.ex. sluta avtal med leverantörer om att dessa inte skall leverera till ett nytt företag utan att de förut etablerade har gett sitt tillstånd till leverans. Detta kan förenas med hot om bojkott.

Som ännu en form av vertikal konkurrensbegränsning framstår kopplingsförbehåll, vanligen i form av s.k. kombinationsförsäljning. Med detta avses att en säljare bestämmer att han tillhandahåller en vara, tjänst eller annan nyttighet under förutsättning att köparen också förvärvar nyttigheter av annat slag. En form som tycks bli allt vanligare och som i allmänhet diskriminerar små köpare är köptrohetsbonus.

En nyare form av samarbete är franchising. Samarbetet kan innebära att ett företag - tillverkare eller grossist - genom avtal knyter till sig ett eller flera detaljstföretag, vilka framträder som en enhetlig kedja. Till bilden hör då ofta exklusivavtal och varumärkeslicens. Franchising förekommer också i andra former.

5.2.3 Horisontella konkurrensbegränsningar

Liksom i det vertikala ledet förekommer mellan dem som konkurrerar i samma led såväl samverkan som påtryckningar av en art som kan innebära en konkurrensbegränsning.

En vanlig form av horisontell konkurrensbegränsning består i samverkan mellan skilda konkurrenter. Man brukar här tala om karteller, varmed oftast avses mer avtalsbundet samarbete. Men härutöver får beaktas det att säljare utan ett direkt avtal tillämpar visst förfarande i samförstånd, s.k. samordnat förfarande. Till detta kommer att som konkurrensbegränsning kan vara att bedöma också det fall att skilda företagare uppträder enhetligt utan att detta sker i samförstånd - i fråga om exempelvis val av kunder, produktionsbegränsning eller prissättning (parallellt beteende).

Samråd eller samverkan rörande anbudsgivning är en typ av horisontell konkurrensbegränsning som brukar kallas anbudskartell.

Kartellsamarbete sker ofta i den formen att juridiskt och ekonomiskt fristående företag inom samma produktions- och/eller säljled samverkar genom att bilda ett särskilt rättssubjekt, t.ex. en förening, eller på annat liknande sätt. Ett sådant konkurrensbegränsande samarbete kan mynna ut i att ett antal fristående tillverkningsföretag överlämnar försäljningen av tillverkade produkter till en gemensam säljorganisation, t.ex. ett försäljningsbolag.

En annan form av samarbete föreligger då tillverkningsföretag delat upp försäljningen mellan sig - marknadsdelningskarteller - endera så att varje företags försäljning fastställs till viss del av den totala omsättningen (kvotkarteller), eller genom att företagen hänvisas till försäljning inom vissa geografiska områden av marknaden (områdeskarteller) eller till vissa kunder (kunduppdelning). Delningskarteller är ofta sammankopplade med avtal om prissättning.

Marknader kan också delas på det sättet att företagen kommer överens om att vart och ett av dem skall specialisera sig på tillverkning av vissa icke konkurrerande produkter, s.k. specialiseringskarteller.

En annan form av karteller är de överenskommelser som avser att åstadkomma en gemensam pris- eller rabattsättning, s.k. priskarteller. En gemensam cirkaprislista för en bransch betraktas som en konkurrensbegränsning. Sådana listor ges ofta ut av branschföreningar, som också på annat sätt kan verka för konkurrensbegränsande åtgärder mellan medlemmarna, exempelvis vid utfärdandet av stadgar och bestämmelser.

Ett horisontellt konkurrensbegränsande samarbete kan avse också bindande eller rekommenderade normer för t.ex. service- och leveransvillkor samt för kalkylering. Vidare kan en samordning ske beträffande konkurrenters inköp, ekonomi och marknadsföring.

En särskild form av konkurrensbegränsning utgör avtal om hemmamarknadsskydd. Tillverkare i skilda länder kan därvid komma överens om att inte konkurrera på varandras områden.

En annan typ av konkurrensbegränsning är etableringskontroll. Exempel härpå är nyetableringskontroll genom branschorganisationer, något som tidigare var vanligt bl.a. inom detaljhandeln. En typ av sådan kontroll är hembudsskyldighet vid överlåtelse av rörelse av t.ex. den art som förekommer inom ICA-rörelsen. Närliggande kan vara privat auktorisation. Det kan vara en branschförening som auktoriserar sökande, oftast efter någon form av prövning. Auktorisationen kan uppfattas som en säkerhet för att sökanden uppfyller av branschföreningen ställda "minimikrav" eller motsvarande för att utöva yrke inom branschen.

En samarbetsform som kan stå specialiseringsavtalen eller gemensamma säljbolag nära är s.k. joint ventures. Denna samarbetsform innebär att två eller flera företag bildar ett nytt företag med nära anknytning till moderföretagens verksamhetsområde. Joint ventures kan vara att jämställa med gemensamma säljbolag. Nyetablering i form av joint ventures kan i vissa fall likställas med samgående mellan företag.

Även s.k. rena konditionsavtal - genom vilka företagare i en bransch kommit överens om t.ex. dröjsmålsränta, debitering av transportkostnader eller vad som skall förstås med kontant betalning, fri leveransmånad och liknande - kan vara att betrakta som konkurrensbegränsande, nämligen om de begränsar tävlan i fråga om allmänna avtalsvillkor - s.k. villkorskonkurrens. I regel tar sig överenskommelserna uttryck i gemensamt upprättade formulär för standardavtal och liknande.

Utöver olika former av konkurrensbegränsande samarbete mellan konkurrenter förekommer andra skilda former av åtgärder från enskilda företag i konkurrensbegränsande syfte och för att slå ut konkurrenter. Ett exempel på detta är s.k. predatory pricing eller underprissättning. Företaget håller då på en viss marknad särskilt låga priser som inte ger kostnadstäckning för att motverka eller knäcka konkurrenter, i regel mindre företag, som inte har samma möjlighet att täcka inkomstbortfallet på annat sätt. Det kan vara fråga om en särskild produkt eller en lokalt avgränsad underprissättning. Företagets avsikt torde normalt vara att kunna höja priset avsevärt i ett senare skede när konkurrenterna slagits ut eller köpts upp. Utmärkande för företeelsen kan därmed sägas vara faran för att slutresultatet på lång sikt blir högre priser, bl.a. för att kompensera prissättaren för de tidigare förlusterna. Detta förutsätter i sin tur marknadsmakt för denne. Förfaringsättet måste ofta anses strida mot generalklausulen i 2 § KL.

NO har under de senaste åren i klart ökande omfattning haft anledning att ingripa mot skadlig verkan av underprissättning. I en rad fall har det varit fråga om näringsidkare ägda av stat eller kommun, där ägaren - troligen i brist på insikt i marknadsekonomins villkor - låtit skattemedel eller monopolvinster i skyddade sektorer genom korssubventionering skapa underlag för underprissättning i förhållande till konkurrenter som arbetar under normala marknadsbetingelser.

5.2.4 Dominerande ställning m.m.

Om ett företag ensamt tillhandahåller visst produktslag eller viss tjänst saknas all reell konkurrens. En sådan monopolsituation anses vanligen utgöra den längst drivna formen av konkurrensbegränsning. Företaget kan vidare utnyttja sin maktställning i en sådan struktursituation till vissa konkurrensbegränsande åtgärder, exempelvis diskriminering eller underpris-sättning.

En total monopolställning i fråga om visst varuslag är visserligen mycket sällsynt. Vanligare är s.k. lokala monopol. Därmed avses ensamställning på en lokalt avgränsad marknad, exempelvis viss ort. Även i dessa fall anses en konkurrensbegränsning föreligga. Vidare leder koncentrationstendensen inom näringslivet ofta till att ett företag kommer att inta en dominerande position i fråga om omsättningen inom t.ex. visst varuområde.

Frågan om monopol eller annan dominans föreligger får prövas mot bakgrund av vad som är den relevanta marknaden. En bedömning måste därvid ske av vilka produkter som är ägnade att konkurrera med varandra innan det är möjligt att fastställa ett visst företags marknadsposition.

En dominerande ställning kan ett företag nå på skilda vägar, exempelvis genom teknisk eller ekonomisk överlägsenhet över konkurrenter eller presumtiva konkurrenter. Sådan ställning kan också ha uppstått genom sammanslagning av företag som tidigare varit självständiga i förhållande till varandra (företagsförvärv). Även utan sammanslagning eller företagsförvärv kan konkurrerande företag bindas till varandra genom kartellbildning eller gemensamt ägarintresse. Dessutom kan en intressent utöva ett konkurrensbegränsande inflytande över skilda företag genom att tillsätta företrädare för sig i företagens styrelser. Har en grupp företag gemensam kreditgivare av betydelse kan också detta i visst fall innebära att gruppen agerar som en

enhet där deltagarna helt eller delvis avstår från att konkurrera med varandra.

Här bör nämnas också s.k. rättsliga monopol m.m. Dessa förekommer bl.a. på områden som rör rusdryckshantering och kommunikation samt i form av s.k. kommunala förvaltningsmonopol (gas-, elektricitets- och vattenverk m.m.).

En särskild företeelse utgör s.k. monopolistisk konkurrens (kvasimonopol) som kan uppstå genom att en vara inarbetas väl på marknaden. En sådan vara kan visserligen teoretiskt sägas möta konkurrens från andra varor som objektivt sett är rätt likvärdiga. För den skull behöver det inte bero på en slump vilken efterfrågan de skilda produkterna får. Köparna kan nämligen uppfatta funktionellt likartade varor som inte helt utbytbara på grund av vissa skillnader i utseende, funktion, pris o.d. eller i distribution. Säljarna strävar i allmänhet efter att på detta sätt skilja sina egna produkter från andras. En sådan produktdifferentiering kan nämligen ge det enskilda företaget en i viss mån skyddad ställning i konkurrensen, dvs. vad som här kallas monopolistisk konkurrens. Denna individualisering av en produkt gentemot andra, likartade varor sker vidare genom användandet av varumärken, viss förpackningsutformning m.m. Till den differentierade produkten kan sedan köpare under inflytande av olika former av påverkan knyta vissa föreställningar.

Den ensamrätt som föreligger till en produkts varumärke kan på grund av det anförda skapa en monopolliknande situation genom att varumärket i köparnas ögon särpräglar varan på ett sätt som försvårar effektiv konkurrens från t.o.m. identiskt lika varor. Därmed föreligger i och för sig en konkurrensbegränsning.

I fråga om varumärkesrätten liksom övriga immaterialrätter gäller dock att dessa trots att en konkurrensbegränsande ensamrätt skapas likväl är

utformade just för att fungera i en marknadsekonomi. Denna art av konkurrensbegränsningar betecknas därför som marknadskonforma. Vid utövandet av ensamrätten eller i samband med upplåtelse av sådan (licens) kan förekomma ytterligare konkurrensbegränsningar, såsom klausuler om kvotering. Prissättningen är just här inte ett vapen utan själva den skadliga verkan.

Med fåtalskonkurrens (oligopol) förstås i allmänhet att en viss marknad väsentligen behärskas av ett fåtal större säljare. Också en sådan fåtalsdominans utgör en konkurrensbegränsning.

Om något eller ett fåtal företag har en dominerande eller särskild stark ställning på en viss marknad kan följderna bli att prissättningen styrs av ett företag och att de andra företagen följer detta företags prissättning. Sådant s.k. prisledarskap anses utgöra en konkurrensbegränsning.

6. NÄRMARE OM PRISSAMVERKAN OCH MARKNADSDELNING

I detta kapitel går kommittén igenom nuvarande regler om förbud mot vertikal prissamverkan i form av bruttoprissättning och mot horisontellt samarbete i form av anbudskarteller. Dessutom beskriver kommittén det horisontella prissamarbete som i övrigt förekommer samt utvärderar de nuvarande möjligheterna att ingripa mot sådant samarbete. En genomgång görs också av marknadsdelningskartellerna.

6.1 Nu gällande förbud

6.1.1 Bruttoprisförbudet

Bruttoprisförbudet återfinns i 13 § KL och har följande lydelse:

Bruttoprisförbud

En näringsidkare får inte

1. betinga sig av en näringsidkare i ett senare led att denne vid försäljning eller uthyrning av en vara inom landet icke skall gå under ett visst pris eller
2. till ledning för prissättningen i ett senare led inom landet ange ett visst pris vid försäljning eller uthyrning av en vara utan att det framgår att priset får sättas lägre.

Bruttoprisförbudet kan sägas ta sikte främst på den situationen att en leverantör söker bestämma det pris hans återförsäljare skall ta ut vid vidareförsäljning. Förbudet infördes genom 1953 års konkurrensbegränsningslag (KBL) och överfördes med vissa mindre förändringar till KL. Förbudet är straffsanktionerat. Från förbudet kan meddelas dispens av MD.

Vid bruttoprisförbudets tillkomst år 1953 uttalade departementschefen (prop. 1953:103 s. 169-170) att systemet med bruttopris hade så ringa fördelar i förhållande till nackdelarna att det i allmänhet måste anses skadligt. Den allvarligaste anmärkningen var enligt uttalandet att systemet motverkade en allmän rationalisering inom distributionen och därmed i och för sig möjliga prissänkningar inom detaljhandeln.

Förbudet avser betingande eller angivande av priser. Därvid kan det vara fråga om ett minimipris, dvs. ett lägsta pris som får överskridas men inte underskridas. Vidare kan det gälla ett fast bruttopris, som återförsäljaren alltså varken får höja eller sänka. Däremot träffar förbudet inte angivandet av ett maximipris, som ju inte hindrar lågpriskonkurrens. Inte heller är det otillåtet att rekommendera återförsäljaren visst pris vid vidareförsäljningen. Det senare kallas vanligen vertikal cirkaprisättning.

I förslaget till KL återges följande sammanfattning av 1978 års konkurrensutrednings bedömning av bruttoprisförbudet i 2 § KBL:

Förbudet mot bruttopriser har visat sig effektivt främja priskonkurrens i distributionen. Det framstår enligt utredningens uppfattning alltjämt som välmotiverat. För närvarande finns inte någon dispens från förbudet i tillämpning. Detta styrker ytterligare uppfattningen att bindning av priskonkurrens i efterföljande säljled i allmänhet har skadlig verkan och endast sällan kan antas ha samhällsnyttig effekt. Här kan också pekas på den skärpta attityden utomlands till bruttoprisättning. När bruttoprisförbudet infördes i Sverige i början av 1950-talet hade det få motsvarigheter internationellt. Numera gäller däremot bruttoprisförbud även i övriga nordiska länder och i ett stort antal andra stater. Mot denna bakgrund finner utredningen det

vara klart att vad som förbjuds i 2 § KBL alltjämt bör vara otillåtet. (Prop. 1981/82:165 s. 104.)

Konkurrensutredningen 1978 övervägde även en utvidgning av förbudet mot prisangivelser i det vertikala ledet till att avse också rekommenderade priser, dvs. cirkapriser. Utredningen fann dock att det var olämpligt att låta denna form av konkurrensbegränsning omfattas av ett utvidgat bruttoprisförbud. (SOU 1978:9 s. 211-213.)

Departementschefen fann (prop. 1981/82:165 s. 108) att behovet av en bestämmelse om bruttoprisförbud var klarlagt och att grundkonstruktionen i bestämmelsen i KBL borde föras vidare till den nya konkurrenslagen. Medan bestämmelsen i KBL avsåg "förmödenheter" inskränktes förbudet i KL till att avse "varor", dvs fysiska föremål eller saker, inbegripet levande djur. Lös egendom av annat slag omfattas ej av bestämmelsen i KL. En annan saklig nyhet i förhållande till bestämmelsen i KBL var att förbudet utsträcktes till att gälla även uthyrning av varor, således inte enbart försäljning.

Bestämmelsen om bruttoprisförbud i 13 § KL innebär väsentligen följande.

Det pris bestämmelsen avser är således s.k. fast bruttopris och minimipris. Punkt 1 i 13 § KL anger själva bruttoprissättningsmetoden. Punkt 2 i bestämmelsen har väsentligen till funktion att hindra kringgående av punkten 1. Med "visst pris" avses inte bara ett i kronor uttryckt återförsäljningspris. Till sin funktion likvärdigt är ett pris som ställs i relation till ett annat pris. Förbudet gäller inte vertikal cirkaprisättning, dvs. vad som reellt är endast rekommendationer från leverantörens sida.

Det förfarande som bestämmelsen förbjuder är riktat mot näringsidkare i ett senare led. Förbudet gäller alltså vertikalt, dvs. i led såsom producent-grossist-detaljst. Om en grossist köper av en annan grossist för vid-

areförsäljning befinner de sig i fråga om denna transaktion i skilda led. Förbudet täcker då alltså bruttopris som anges för den förstnämnde grossisten.

Bruttoprissättning avser i allmänhet det senare ledets försäljning. Också det fallet att senare led hyr ut varan, exempelvis genom leasing, täcks dock av förbudet, "som avser det senare ledets försäljning eller uthyrning" (prop. s. 271).

Att en kommittent anger det bruttopris hans kommissionär skall hålla vid försäljning innebär inte överträdelse av bestämmelsen. Någon försäljning från kommittenten till kommissionären äger ju inte rum eftersom äganderätten förblir hos kommittenten intill dess den övergår till tredje man. Kommissionären befinner sig således inte i senare led.

Förbudet i punkt 1 riktar sig mot att en näringsidkare "betingar sig" ett visst prissättningsbeteende. Detta innebär i princip ett uppställande som villkor i anbud, vid avtalslut eller eljest att medkontrahenten iakttar det fastställda priset. Det krävs inte att någon försäljning kommer till stånd. Vid bedömandet av näringsidkarens åtgärd är det avgörande vad som varit den verkliga innebörden. Att t.ex. betinga sig av någon att hålla ett vertikalt cirkapris innebär således i sak att man söker omvandla detta pris till ett fast pris, vilket är förbjudet.

Bestämmelsen om bruttoprisförbud förutsätter att ett leverantörsförhållande består eller är åsyftat. Om den förutsättningen är uppfylld finns det inte någon begränsning när det gäller den vara prisbindningen avser. Förbudet täcker inte bara det normala fallet att det är fråga om vidareförsäljning av en vara i dess levererade skick. Det avser i princip också den situationen att varan efter leverans skall t.ex. förädlas, bearbetas eller som insatsvara ingå i en annan produkt.

Även prisbindning som avser en annan vara som leverantörens återförsäljare saluhåller är otillåten. Förbudet täcker också det fallet att prisbindningen avser en vara som leverantörens återförsäljare själv tillverkar eller har köpt av annan. Ett exempel är att leverantören A till sin återförsäljare B tillhandahåller varan X. B säljer också varan Y, som han köper från en annan leverantör. Det är då förbjudet för A inte bara att bruttoprissätta varan X. Förbudet gäller också att A vid tillhandahållandet av varan X betingar sig att B skall hålla visst lägsta pris på varan Y. Grunden för detta är att denna form av konkurrensbegränsning till sin art är likvärdig med de egentliga vidaresäljfallen.

Förbudet i punkt 2 har givits en sådan utformning att det är förbjudet för näringsidkare att över huvud till ledning för prissättningen i ett senare led ange visst pris, såvida det inte därvid kommer till uttryck att priset får underskridas. Innebörden av förbudet är till en början att inga som helst påtryckningar i princip får förekomma i avsikt att förmå en avnämare att upprätthålla en viss prisnivå. Därutöver gäller ett krav att det måste framgå att priset får sättas lägre, oavsett om prisangivelsen har till syfte att få till stånd en prisbindning eller inte.

Om ett företag exempelvis i en annons, katalog eller prislista eller på en förpackning eller annat omslag anger ett visst återförsäljningspris, måste det göras klart att priset får underskridas av återförsäljaren. Normalt klagörs detta om det annonserade eller eljest angivna priset anges vara ett "cirka-pris". Rekvisitet "till ledning för prissättningen" skall ges den tolkningen att förbudet täcker också leverantörens prisangivelser vid marknadsföring till konsumenterna. Föreskriften rörande prisangivelse till ledning vid prissättning har i viss mån karaktär av ordningsföreskrift med syfte att förhindra ett kringgående av bruttoprisförbudet i övrigt.

För bruttoprisförbudet uppställs i fråga om båda punkterna rekvisitet "inom landet". Detta innebär att vid export den exporterande utan hinder av den

svenska lagstiftningen kan ange det lägsta priset vid försäljning utomlands. Å andra sidan är förbudet inte begränsat till den situationen att en leverantör befinner sig inom landet. En utländsk säljare som anger ett lägstpris att gälla vid återförsäljning i Sverige drabbas därför av förbudet.

Bruttoprisförbudets innebörd har återgivits i huvudsak enligt vad som anges i specialmotiveringen till bestämmelsen i propositionen (1981/82:165 s. 271-273) till KL.

Enligt vad som särskilt anges i 15 § KL gäller inte bruttoprisförbudet i fråga om koncerninterna transaktioner. Ytterligare undantag gäller på grund av 10 § i den s.k. CECA-lagen.

Som redan nämnts är bruttoprisförbudet straffsanktionerat. I 34 § KL anges att den som uppsåtligen bryter mot 13 § 1 p. eller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 13 § 2 p. döms till böter eller fängelse högst ett år. Är det fråga om ringa fall skall inte dömas till ansvar, 35 § KL. Enligt 36 § KL skall vid grovt uppsåtligt brott mot 13 § 1 p. dömas till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall enligt bestämmelsen särskilt beaktas om det har utgjort ett led i en organiserad, omfattande samverkan eller i en upprepad brottslighet eller har medfört betydande skada. Enligt KBL var endast uppsåtliga överträdelser belagda med straff. Allmänt åtal för brott mot bruttoprisförbudet kräver medgivande av NO.

MD kan meddela dispens från förbudet, 16 § KL. Endast en dispens har meddelats med stöd av KL. Beslutet, som gäller den s.k. Nationalencyklopedin, redovisas i bilaga 2.

Enligt KBL kunde konkurrensbegränsande åtgärder som innebar överträdelse av bruttoprisförbudet inte bli föremål för förhandling med stöd av general-klausulen. KL innehåller inte någon sådan begränsning. MD kan således

meddela förbud eller åläggande för att förhindra åtgärden. Domstolen prövar därvid ej om brott föreligger. Bedömningen avser endast frågan om gärningsbeskrivningens objektiva rekvisit är uppfyllda. Är så fallet anses skadlig verkan styrkt. Har beslutet förenats med vite kan det inte dömas till ansvar för gärningen, 37 § KL.

6.1.2 Anbudskartellförbudet

Med uttrycket anbudsförfarande (anbudstävling) avses i allmänhet att en beställare fordrar in anbud från flera säljare beträffande viss angiven prestation och klargör för dem som deltar i anbudsförfarandet att också andra har uppmanats att avge anbud. Ofta används termen upphandling som beteckning för detta. I den statliga upphandlingsförordningen används begreppen sluten upphandling och förhandlingsupphandling.

I 1953 års konkurrensbegränsningslag (KBL) infördes ett förbud mot s.k. anbudskarteller. Förbudet var straffsanktionerat.

Förbudet riktade sig främst mot en sådan organiserad form av samverkan som anordnades av s.k. anbudsringar inom främst byggbranschen. Dessa innebar ofta hemlig förhandsprövning av anbud. De företag som deltog i kartellsamarbetet kunde exempelvis ha åtagit sig att anmäla alla anbudsförfrågningar till en gemensam ombudsman som de hade utsett. Om en av de samarbetande önskade avge ett anbud fick han anmäla detta till ombudsmannen och därvid uppge anbudssumman. Denne kontrollerade därefter att summan hade beräknats efter överenskomna kalkyler. Det företag, som efter överenskommen kvotering eller enligt annan grund stod i tur att få arbetsuppgiften, underrättades av ombudsmannen om den lägsta anbudssumma som hade uppgetts bland kartellmedlemmarna. Företaget kunde därefter utan priskonkurrens från de andra lämna sitt anbud. Ibland förekom det att andra medlemmar, som inte stod i tur, lämnade anbud med högre an-

budssumma. Genom detta skapades ett intryck av att priskonkurrens hade funnits vid anbudstävlingen.

Förbudet i KBL avsåg i princip avtal om framtida samråd samt den praktiska tillämpningen av avtalet men inte samråd i enstaka fall utan föregående avtal.

I betänkandet Konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 1972:40) föreslog byggkonkurrensutredningen en ändring av anbudskartellförbudet i syfte att göra förbudet mer effektivt. Förslaget ledde dock inte till lagstiftning.

Nu gällande anbudskartellförbud bygger på det förslag som 1978 års konkurrensutredning lämnade i sitt betänkande Ny konkurrensbegränsningslag (SOU 1978:9). Utredningen uttalade bl.a. att de erfarenheter som hade vunnits vid tillämpningen av KBL gav belägg för att samråd utan föregående överenskommelse borde förbjudas.

Konkurrensutredningen uttalade vidare att en ny förbudsbestämmelse rörande anbudskarteller borde utformas så att förbudet täcker både avtal eller annan samverkan, som tar sikte på framtida samarbete vid anbudsgivning, och sådant samarbete i samband med ett visst anbudsförfarande - oberoende av om det sker till följd av avtal e.d. Därtill borde enligt utredningen förbudet träffa det förfarandet att näringsidkare överlägger om att inleda anbudssamverkan, oavsett om överläggningarna leder till ett samarbete. Något skäl för att sådant samråd skulle falla utanför förbudet syntes inte föreligga. Till detta kom önskemålet att göra bestämmelsen så effektiv som möjligt med hänsyn till svårigheten att leda i bevis vad som uppnåtts i fråga om planerad samverkan. Av liknande skäl borde förbudet enligt utredningens bedömning täcka även det förfarandet att en näringsidkare söker förmå annan att inleda ett otillåtet samarbete. (SOU 1978:9 s.220)

I förslaget till KL uttalade departementschefen att han fann det uppenbart att ett förbud mot vissa former av anbudskarteller även framgent är behövligt. Förbudet skall ju upprätthålla de förutsättningar som anbudstävlingar vilar på bl.a. en hård, prispressande konkurrens. Vidare gäller det enligt uttalandet att ett dolt samarbete mellan dem som skall konkurrera får karaktär av missbruk av anbudsinförarens förtroende (prop 1981/82:165 s.115 f.).

Nu gällande anbudskartellförbud i 14 § KL har följande lydelse:

Anbudskartellförbud

En näringsidkare får inte ingå eller tillämpa en överenskommelse med en annan näringsidkare eller i samförstånd med en sådan tillämpa ett gemensamt förfarande eller, i syfte att så skall ske, öva påtryckning på en annan näringsidkare, om överenskommelsen eller det gemensamma förfarandet innebär att vid anbudstävling för tillhandahållande av en vara, tjänst eller annan nytthet inom landet

- 1.någon skall avstå från att avge anbud,
- 2.en anbudsgivare skall avge högre anbud än en annan eller
- 3.samarbete annars skall förekomma ifråga om anbudssumma, förskott eller kreditvillkor.

Första stycket gäller ej i fråga om en överenskommelse eller ett gemensamt förfarande som

1. har sin grund i att flera näringsidkare tillhandahåller en vara, tjänst eller annan nytthet genom en särskild juridisk person med för dem gemensamma funktioner (säljorganisation) eller
2. innebär att näringsidkare går samman för samfällad prestation med gemensamt anbud eller i den formen att någon av dem medverkar som underleverantör till anbudsgivare.

En näringsidkare som har ingått eller tillämpat en sådan överenskommelse eller tillämpat ett sådant gemensamt förfarande som avses i första stycket men som är tillåtet enligt andra stycket skall, om han lämnar anbud i en anbudstävling som berörs därav, senast när anbudet avges skriftligen lämna uppgift om detta till den som anbudet skall riktas till.

Med ledning av de uttalanden som görs i prop. 1981/82:165 kan förbudet mot anbudskarteller sägas ha väsentligen följande innebörd.

Anbudskartellförbudet riktar sig mot samverkan vid anbudstävlingar mellan faktiska och potentiella konkurrenter. I inledningen till bestämmelsen anges de situationer då bestämmelsen kan bli aktuell. Härfter konkretiseras i tre punkter innehållet i de beteenden som är förbjudna. I bestämmelsen görs inte någon skillnad mellan dold och öppen samverkan vid anbudsförfarande. Det saknar även betydelse om samarbetet enligt de deltagandes uppfattning är enbart vägledande.

En viktig avgränsning av förbudet ligger däri att det gäller samverkan vid anbudstävlingar. För att bestämmelsen skall bli tillämplig fordras att de tilltänkta anbudsgivarna underrättas om att även andra har anmodats att avge anbud eller att de kommer att få en sådan anmodan. Det kan även framgå av t.ex. sedvänja i branschen att flera tillfrågas. Det finns inte något krav på att anbudsinfordrandet sker samtidigt för alla tillfrågade. Förbudet gäller inte överenskommelse e.d. vid avgivande av anbud om inköp eller vid infordrande av anbud, s.k. inköpskarteller.

Det är otillåtet både att ingå och att tillämpa en överenskommelse med en annan näringsidkare rörande det som bestämmelsen behandlar. Redan ingåendet av en överenskommelse innebär således att förbudet överträds. Det är utan betydelse om överenskommelsen enligt de samverkandes uppfattning är juridiskt oförbindande. Även ett s.k. gentlemen's agreement kan innefatta en förbjuden överenskommelse. Anbudskartellförbudet i KL omfattar till skillnad från förbudet i KBL både samarbete med inriktning på kommande anbudstävlingar och sådant som avser ett visst konkret anbuds-förfarande.

Även ett av olika näringsidkare tillämpat gemensamt förfarande är otillåtet. Det fordras således inte att man kan peka på att en överenskommelse om samarbete har träffats. Ett sådant krav skulle göra det alltför lätt att kringgå förbudet. Enligt vad som närmar utvecklas i propositionen till KL avses med uttrycket "gemensamt förfarande" att näringsidkarna "i samförstånd iakttar

ett visst handlingsmönster"; det föreligger ett "samordnat förfarande" (s.275 och 120). Där beskrivs även vad som avses med ett av näringsidkarna iakttaget "parallellt handlande", vilket inte täcks av förbudet mot anbudskarteller (s. 117).

Påtryckningar som en näringsidkare utövar på en annan näringsidkare i syfte att en förbjuden överenskommelse skall ingås eller tillämpas eller att ett förbudet gemensamt förfarande skall tillämpas är förbjudna.

Nu redovisade förfaranden är - som framgår av lagtexten - förbjudna om de innebär 1) att någon skall avstå från att avge anbud, 2) att en anbudsgivare skall avge högre anbud än en annan, eller 3) att samarbete annars skall förekomma i fråga om anbudssumma, förskott eller kreditvillkor.

Överenskommelse e.d. att någon skall avstå från att avge anbud kan förekomma i den formen att konkurrenter efter kvotering eller andra normer fördelar begärda leveranser mellan sig. Även återkallelse av lämnat anbud omfattas av förbudet, om det är resultat av en överenskommelse e.d. med en konkurrent. I ett s.k. kundskyddsavtal kan en av kontrahenterna förbinda sig att inte konkurrera om anbudsinförare som är kund hos den andre. Ett sådant åtagande är inte tillåtet.

Även s.k. konkurrensklausuler kan aktualisera tillämpning av anbudskartellförbudet. I detta sammanhang bör följande uttalande i förslaget till KL återges:

Men också när bakomliggande avtal eller annat som reglerar fördelningen av anbudsbeställningar saknas är det, på sätt som framgår av bestämmelsen, förbjudet för näringsidkare att träffa eller tillämpa överenskommelse eller att tillämpa ett gemensamt förfarande, om överenskommelsen eller förfarandet innebär att viss anbudsgivare skall avstå från att avge anbud. Även ett avtal e.d. av innebörd att en näringsidkare åtar sig att i mer generell omfattning inte delta i anbudsgivning - exempelvis när en viss annan näringsidkare deltar - är otillåtet. Men innebär detta att

vederbörande helt upphör med att tillhandahålla en nyttighet på anbudsmarknader eller över huvud kan läget bli ett annat. Hans åtagande gentemot annan om detta kan innebära att han lämnar den marknad det är fråga om. Detta faller i princip inte under förbudet men kan bli föremål för ingripande enligt 3 §, när förutsättningarna därtill föreligger (prop. 1981/82:165 s. 276).

En överenskommelse om att en konkurrent skall avstå från att tävla med en annan kan ta den formen att han visserligen deltar i anbudstävlingen men avger ett högre bud än en annan anbudsgivare. Punkt 2 i första stycket tar sikte på bl.a. ett sådant s.k. skyddsanbud, vilket i praktiken får samma verkan som om den som har lämnat högre anbud har avstått från att delta i anbudstävlingen.

I fråga om punkt 3 i första stycket i förbudsbestämmelsen anfördes i propositionen (s.277) följande: "Ett konkurrensamarbete som är ägnat att påverka prisbildningen vid anbudstävlingar kan ske i annan form än genom att den ene avstår från konkurrens på så sätt att han inte lämnar anbud eller bjuder högre än den andre. Det kan nämligen förhålla sig så att de båda deltar i tävlan men därvid i samråd e.d. anger lika stora anbudssummor eller samarbetar på annat sätt vid anbudsgivningen i fråga om anbudssumma, förskott eller kreditvillkor." Även sådant samarbete är således otillåtet.

I propositionen (s.277 f.) behandlades olika situationer som faller under punkt 3. Det är således förbjudet att samarbeta också om en del av anbudssumman. En särskild form av otillåten anbudssamverkan är samverkan om att inte bjuda fast pris och om att gemensamt kräva visst indexskydd mot kostnadsstegring e.d. under arbetets utförande. Det är även förbjudet att i samverkan generellt lämna samma anbud. Vidare är det förbjudet att samarbeta på det sättet att man beträffande en del av prestationen avstår från inbördes priskonkurrens genom att exempelvis enas om att värdera kostnaden för viss del av prestationen lika högt. Förbudet omfattar även sådant samarbete i fråga om priset som består i att alla i samförstånd

gör visst pålägg på sitt i övrigt självständigt satta pris. Samarbete i fråga om förskott eller kreditvillkor som påverkar anbudssummans storlek är otillåtet.

Det framhölls i propositionen att ett samarbete om rena leverans- eller konditionsbestämmelser av gängse standardiseringsart inte omfattas av förbudet, om inte bestämmelserna påverkar prissättningen mer direkt och på ett sätt som har betydelse. I sammanhanget uppmärksammades även s.k. kalkylnormer. En kalkylnorm i egentlig bemärkelse angavs ha till funktion att endast kartlägga en prestations omfattning för att ge underlag för en därefter följande individuell kostnads- och vinstberäkning. Samarbete rörande sådana kalkylnormer omfattas inte av förbudet mot anbudskarteller. För det fall att man låter i kalkylnormen ingå värderingsanvisningar som helt eller delvis binder prisberäkningen är det fråga om en kalkylnorm i oegentlig bemärkelse. Samarbete om kalkylnormer med sådant innehåll är förbjudet, om det har inriktning på anbudstävlingar.

Det är inte förbjudet att utbyta allmän information om marknadsförhållanden, tekniska frågor o.d., inte heller att inom en bransch sprida information om kostnadsutveckling under en viss period, förändring av officiella index eller annat. Om man därutöver samarbetar om att få en enhetlig prishöjningsmodell, samma påslag eller uppräknings e.d. kan detta falla under förbudet.

1978 års konkurrensutredning behandlade cirkaprislistor som är gemensamma för en bransch och dessas förenlighet med förbudet mot anbudskarteller. Utredningen ansåg att sådana cirkaprislistor borde vara otillåtna i den mån de hade tillkommit för anbudsförfaranden och inte för vanlig butiksförsäljning e.d. Avser en cirkaprislista försäljning i allmänhet är det i princip inte otillåtet för en anbudsgivare att självständigt använda prislistan vid anbudsförfarande. Utredningen framhöll att näringsidkare, vars verksamhet till stor del avser anbudstävlingar och som därvid använder en gemensam cirkaprislista, inte kan undgå ansvar av endast det skälet att cirkaprislistan

formellt inte avser anbudstävlingar. (SOU 1978:9 s.221, 415; jfr prop. 1981/82:165 s.114)

Från förbudet mot anbudskarteller görs undantag i paragrafens andra stycke. Konkurrensutredningen uttalade att vissa former av samverkan vid anbudstävlingar kan vara nyttiga och till beställarens fördel eller i vart fall vara påkallade för att den prestation ett anbud avser skall kunna utföras. Utredningen gjorde därför undantag från förbudet dels för säljorganisationer, dels för sådan samverkan som avser att näringsidkare, genom särskild juridisk person eller på annat sätt, går samman för samfällad prestation med gemensamt anbud (oftast genom konsortiebildning) eller att någon av dem medverkar som underleverantör till anbudsgivare. Det kunde enligt utredningen inte hävdas att dessa former av samarbete generellt har skadlig verkan (SOU 1978:9 s.221, 416). Departementschefen fann ett undantag för gemensamma anbud m.m. vara välmotiverat (prop. s.124). Lagtexten fick dock en annan utformning än den som utredningen föreslog.

Det framhölls i propositionen till KL att från de två första undantagen för säljorganisationer och konsortier skall skiljas den situation som föreligger när självständiga företag bildar en juridisk person vars enda väsentliga uppgift måste bedömas vara att finnas till för att i eget namn lämna anbud på prestationer som vart och ett av företagen i princip kunnat utföra för sig. Det anfördes att det saknas anledning att från anbudskartellförbudet ta undan en formalkonstruktion av en sådan eller liknande art och att med begreppen "säljorganisation" och "samfällad prestation med gemensamt anbud" avses något helt annat (prop. 1981/82:165 s.278 f.).

Undantaget för säljorganisation gäller enligt lagtexten endast för sådan organisation som är särskild juridisk person. Utmärkande för en säljorganisation är samordningsvinster som de samverkande kan göra genom att vissa funktioner förs över till det särskilt bildade rättssubjektet och där sköts gemensamt för dem. Ett överförande kan enligt motiven ske i varierande

omfattning. Vidare nämns att samarbetet kan öka konkurrensintensiteten på en viss marknad. Det förutsätts att säljorganisationen inte har tillkommit endast för en viss anbudstävling. Undantaget är tillämpligt även i det fallet att prestationen skall utföras av endast en av de samverkande medlemmarna. Den samfällighet i prestationer som gör det befogat med ett undantag för säljorganisationer föreligger i stället kontinuerligt genom förekomsten av för de samverkande företagen gemensamma funktioner, anförs det i propositionen (s.279 f.).

I fråga om undantaget för konsortier anföres i propositionen följande (s.280):

På sätt som utredningen föreslår bör ett undantag gälla i fråga om vad man brukar kalla konsortier. Här kan det röra sig om att självständiga näringsidkare i enkelt bolag avger gemensamt anbud. Givetvis kan de också för ändamålet bilda en särskild juridisk person. Utmärkande för det här avsedda fallet är att en viss anbudstävling avser en prestation som är för stor för var och en av dem. Därför går de samman för att utföra den gemensamt. Vad som skiljer situationen från den förut nämnda proformaanordningen är i princip att det reellt är fråga om en samfällad prestation i den meningen att var och en av de samverkande skall delta i utförandet av prestationen. Vid en efterhandsbedömning kan det därför få betydelse hur tillämpningen har sett ut i praktiken, om man vill bilda sig en uppfattning om förfarandets verkliga innebörd.

Det tredje undantaget gäller samverkan som går ut på att en näringsidkare är underleverantör till en anbudsgivare. För att sådan samverkan över huvud taget skall omfattas av huvudregeln om förbud förutsätts att det är fråga om samarbete mellan potentiella konkurrenter. Underleverantören skall således ha haft möjlighet att självständigt konkurrera i anbudstävlingen med eget anbud.

Som framgår av lagtexten skall den som vill åberopa någon av de tre undantagssituationerna senast när han avger anbud skriftligen lämna uppgift om det samarbete e.d. han deltagit i.

KL innehåller i 29 § en bestämmelse som direkt tar sikte på anbudskarteller. Bestämmelsen har följande lydelse: "En sammanslutning av näringsidkare likställs i denna lag med näringsidkare. Ett beslut av en sådan sammanslutning likställs med en överenskommelse eller ett gemensamt förfarande som avses i 14 §." Bestämmelsen innebär att t.ex. en branschförening inte får vidta de i 14 § förbjudna åtgärderna och att den har där angiven upplysningsskyldighet. Ett enligt 14 § otillåtet samarbete mellan konkurrenter kan komma till uttryck i föreningens stadgar eller föreskrifter. Det bör framhållas att samarbetet i en förening inte behöver visa sig i skriftliga och öppna former för att falla under förbudet.

Förbudet mot anbudskarteller gäller vid anbudstävling för tillhandahållande av vara, tjänst eller annan nytthet inom landet. Med termen "annan nytthet" avses bl.a. fast egendom, värdepapper och rättigheter av olika slag. Uppräkningen i paragrafen är avsedd att vara heltäckande. I fråga om rekvisitet "inom landet" hänvisas till vad som anförts i anslutning till redogörelsen för bruttoprisförbudet (avsnitt 6.1.1).

Även i fråga om anbudskartellförbudet gäller ett undantag för koncerninterna transaktioner (15 § KL).

Den som uppsåtligen bryter mot 14 § första stycket KL döms till böter eller fängelse högst ett år (34 § 1 p. KL). Samma straffskala gäller för uppsåtlig eller oaktsam överträdelse av föreskriften i 14 § tredje stycket (34 § 2 p. KL). Vid ringa gärningar skall inte dömas till ansvar (35 § KL). Enligt 36 § KL skall vid grovt uppsåtligt brott mot 14 § första stycket dömas till fängelse i högst två år. Bedömningsgrunderna för grovt brott har redovisats under bruttoprisförbudet (6.1.1). Allmänt åtal kräver medgivande av NO.

MD kan meddela dispens från anbudskartellförbudet, 16 § KL. Dispenspraxis redovisas i bilaga 2.

På samma sätt som i fråga om förfaranden som strider mot bruttoprisförbudet kan ett förfarande som omfattas av förbudet mot anbudskarteller prövas av MD med stöd av KLs generalklausul. Ingripande med stöd av samma bestämmelse kan även ske exempelvis mot samverkan i en säljorganisation som på grund av undantaget i 14 § andra stycket KL inte omfattas av förbudet.

6.2 Prissamarbete

Horisontell prissamverkan kan vara av flera slag. Man har sedan lång tid brukat skilja på bindande och rekommenderande överenskommelser som motverkar priskonkurrens mellan de samverkande. Att ett prissamarbete sker genom ett civilrättsligt giltigt avtal, kanske förenat med avtalsvite eller skadeståndsskyldighet vid kontraktsbrott, kan visserligen sägas vara ägnat att ge fullgod genomslagskraft i parternas prissättning. Därav får man dock inte dra den slutsatsen att prisrekommendationer skulle tillhöra den definitionsmässigt mindre allvarliga klassen, därför att de utan rättslig påföljd får frångås. Bakom ett konkurrensamarbete genom cirkaprislistor kan ju i det enskilda fallet finnas mycket starka krafter. Dessa kan ha långt större styrka och omedelbar tillslagsförmåga, än de mer avlägset befintliga, rättsliga angreppsmedlen, när de i rättsmaskineriets slut träffar i form av en lagkraftvunnen dom om skadestånd eller liknande.

Sådan påverkan kan avse starka gemensamma band som att alla tjänar på att ingen bryter ett samarbete. Men det kan lika gärna röra sig om kraftig vedergällning mot en utbrytare.

Ett framställt hot om uteslutning ur en branschförening - som genom avtal med andra, och på grund av sin storlek, framförhandlat viktiga ekonomiska förmåner för sina medlemmar - kan skapa en stark press på utbrytaren att iaktta disciplin. Ställd utan dessa ekonomiska förmåner kan han efter en kort tid vara i ett underläge gentemot föreningsmedlemmarna - dvs. konkurrenterna. Ett annat sätt att reagera mot en utbrytare kan vara att ett löpande finansieringsflöde av stor betydelse plötsligt däms upp i form av kyla eller likgiltighet från den etablerade bankkontaktens sida. Slutligen kan tas exemplet att prisutbrytaren dagarna före en viktig köpruschperiod finner att leveranserna av huvudvaran upphört. Det är med denna vara han genom priset konkurrerar med föreningsmedlemmar som också säljer samma starka varumärke. Kanske vänder företaget sig nu till NO. Standardinvändningar kommer då ofta från den leveransvägrande leverantörens sida. Hållbarheten av sådana invändningar såsom ett från allmän synpunkt godtagbart försvar för den pågående leveransvägran måste givetvis granskas förutsättningslöst och med objektivitet. I det enskilda fallet kan invändningarna ha fog för sig. Men även motsatsen kan vara fallet. Avstängningen kan då bero på att föreningsmedlemmarna/konkurrenterna satt tryck på leverantören att strypa leveranserna eller att denne själv funnit det fördelaktigast att prisbildningen inte rubbas. Till de i NOs verksamhet förekommande standardinvändningarna - som således måste granskas, vilket ofta tar lång tid på grund av teknisk komplexitet - hör, enligt vad NO framfört, bl.a. följande påståenden från leverantörens sida:

Återförsäljaren uppfyller ej (längre) kraven uppställda i leverantörens selektiva system. Det kan då gälla butikens belägenhet eller inredning, personalens kunskaper om dennes varumärke, graden av service, exponering, ekonomisk stabilitet, marknadsföringens utformning, intresse för varumärket eller annat. Återförsäljaren har brustit i samarbetsförmåga. Störningar i produktionen har begränsat varuinflödet till leverantören och denne måste därför först tillgodose av andra tidigare lagda order. Det lägre priset hos återförsäljaren utgör s.k. lockvaruförsäljning som ej ger lönsamhet och som skadar leverantören därför att de andra återförsäljarna ej kan konkurrera på lika villkor och därför tappar intresset för märket i fråga. Också andra former av invändningar förekommer.

Det nu anförda belyser ett problem med horisontella prislistor. Utan dessa skulle det nämligen inte finnas någon prislinje till vilken utbrytaren kan tvingas tillbaka genom ekonomiska hot.

Även utan påtagliga reaktioner av de slag som ovan relaterats kan avvikelser från rekommendationer upplevas som osolidariska och därför komma att undvikas.

Mot den anförda bakgrunden bör prissamarbete ses på samma sätt oavsett om det bygger på "bindande" eller "rekommenderande" överenskommelser. Genom att begreppen är hävdvunna på konkurrensrättens område tvingas kommittén dock att använda dem fortsättningsvis. När det gäller rekommenderande/vägledande priser är det främst fråga om prislistor framtagna inom ramen för branschföreningar. Men det kan också vara fråga om samarbete mellan endast ett mindre antal konkurrenter om priser som är rekommenderande. Prissamverkan förekommer normalt också inom gemensamma säljorganisationer som konkurrerande leverantörer bildar. En gemensam enhetlig prissättning kan här vara en direkt följd av den form man valt för samarbete men även en differentierad prissättning kan förekomma. För helt homogena varor är emellertid enhetliga priser en naturlig följd av ett säljsamarbete. Även andra former av prissamarbete, t.ex. konsortier, förekommer.

6.2.1 Utvärdering av gällande ordning

1978 års konkurrensutredning föreslog bl.a. ett förbud mot horisontellt prissamarbete. Förslaget, remissreaktionen och departementschefens överväganden i propositionen med förslag till KL redovisas i bilaga 1.

I bilaga 2 har praxis beträffande såväl prissamarbete som marknadsdelning sammanställts. Den utvärdering av KL som kommittén fått i uppdrag att

göra måste med nödvändighet ta sin utgångspunkt i lagen och dess förarbeten.

I konkurrensutredningens redovisning år 1978 av vad som brukar anföras som fördelar med priskartellsamarbete o.d. pekas, i fråga om "*bindande prisavtal*", egentligen endast på situationen med ett bundet prissamarbete mellan mindre eller medelstora företag som ett led i åtgärder för att stärka konkurrenskraften gentemot större aktörer på marknaden. Konkurrensutredningens slutsats blev emellertid att ett generellt förbud - med dispensmöjlighet - skulle uppställas för *bindande* prissamarbete, liksom för övrigt också mot marknadsdelning. Ett undantag gjordes för bagatellkarteller.

Departementschefen avvisade dock förslagen om förbud i dessa avseenden. De huvudskäl som åberopades mot det av konkurrensutredningen föreslagna priskartellförbudet var *tolkningsproblem och för stor räckvidd*.

När det gällde gemensamma *rekommenderade priser* fann 1978 års konkurrensutredning inte tillräckliga skäl att införa ett förbud. I sina motiv till missbruksbestämmelsen uppställde man emellertid i fråga om samarbete mellan företag som tillsammans har en dominerande ställning en *presumption* för negativa effekter, inbegripet fara för sådana, på prisbildning och effektivitet. Därtill krävde konkurrensutredningen i sina uttalanden att det för att vända denna presumption skulle visas att samverkan gav vinster eller besparingar som kom konsumenterna till godo. Utredningen avslutade sitt resonemang i denna del med att understryka att förenklade prisjämförelser för köparna normalt inte kunde utgöra tillräckliga skäl för att godta samarbetet mellan marknadsdominerande företag. Enligt konkurrensutredningens uppfattning gällde detsamma bl.a. i fråga om kostnadsbesparingar avseende kalkylering. Bevisbördan för att bryta presumptionen skulle enligt utredningen ligga på NOs motpart.

Departementschefen diskuterade dessa uttalanden från utredningen men ställde sig inte bakom dem. I stället menade han att det var naturligt för MD att utgå från konkreta företeelser, alltså ådagalagda förfaranden. Han framhöll vidare bl.a. att, om materialet i ett visst ärende gav vid handen att följsamheten var låg till en cirkaprislista, slutsatsen syntes kunna bli att konkurrensen fungerade och att listan saknade betydelse i praktiken om man inte tog in andra aspekter i bilden. Han menade avslutningsvis att det borde lämnas till MD att själv utforma de närmare principerna i fråga om bevisningen.

I det nu aktuella sammanhanget är det av värde att analysera vilken påverkan departementschefens resonemang har haft på rättstillämpningen. Här finns få avgöranden i MD. Självfallet måste därför vara av intresse det fall som senast avgjorts i MD och som behandlar en gemensam prislista för en bransch, elgrossistfallet, MD 1989:27. Detta ärende bör då jämföras med MD 1980:26, som avser rekommenderade taxor för lokal lastbilstrafik. I båda fallen går MD in på frågan om följsamhet till de rekommenderade priserna och i båda fallen finner MD ej visat att skadlig verkan föreligger, bl.a. beroende på system med olika former av rabatter. Det är därför nödvändigt att gå in närmare på frågan om följsamhet.

En analys av departementschefens nyss relaterade resonemang, som för närvarande utgör en viktig del av gällande rätt, ger närmast vid handen att förslaget från 1978 års konkurrensutredning om presumtion har avvisats i de bärande delarna. Vid låg följsamhet till en cirkaprislista krävs i princip enligt departementschefen tillkommande omständigheter - av icke närmare angivet slag - för att vid rättstillämpningen nå fram till en skadlighetsbedömning. I praktiken torde det vid sådant förhållande vara närmast omöjligt för NO att få bifall till sin talan i fall där utredning om prislehetsbedömning saknas, respektive finns men anses tala till fördel för NOs motpart. Visserligen uttalade departementschefen att han överlämnade åt MD att själv utforma de närmare principerna i fråga om bevisningen. Departements-

chefens framhävande av pridföljsamheten måste dock anses till sin karaktär utgöra, eller i vart fall till effekt kunna få, en kraftig styrning av rättstillämpningen. I elgrossistärendet var pridföljsamheten i betydelsen följsamhet till listpriser på enskilda artiklar och till listprisändringar ostridigt hög. Detta synes dock ej ha påverkat bedömningen i ärendet. I beslutet fullföljs en del av de tankegångar som kom till uttryck i det tidigare avgörandet om åkartaxorna år 1980. Bl. a. betraktades de varierade rabatter som en grossist gav till olika kunder och på skilda artiklar som ett uttryck för att konkurrensen fungerade. Det framgår inte om resonemanget ansågs vara beroende av om de samverkande differentierade på i stort sett samma sätt eller inte.

Vid en analys av hur missbruksprincipen har fungerat i praktiken sedan år 1953 framträder främst fyra aspekter:

1. Hur beviskravet ser ut i den praktiska tillämpningen.
2. Vilka metoder som står till buds för att söka uppfylla detta krav.
3. Vilka resultat som det är möjligt att nå med tillgängliga metoder samt resultatens relevans för frågan huruvida ett visst prissamarbete mellan konkurrenter som täcker en väsentlig del av den aktuella marknaden har skadlig verkan, inbegripet fara för detta.
4. Vilka resurser tillgängliga metoder drar för att söka uppfylla nu gällande beviskrav.

Vid tillämpning av missbruksprincipen har NO bevisbördan för att näringsidkaren föranleder skadlig verkan av en viss konkurrensbegränsning. Det saknas regler för den nödvändiga bevisningens styrka. På denna punkt utformar MD själv de närmare principerna. Bevisföringen måste dock givetvis vara inriktad på de skilda rekvisiten i missbruksbestämmelsen. Eftersom denna omfattar endast det enskilda fallet - alltså situationen i en viss utpekad bransch/marknad - måste NO till en början rikta in sig på att söka i tillräcklig grad belägga att prissamarbetet i just det aktuella fallet

medför negativa effekter - eller fara för detta - på prisbildningen och/eller effektiviteten.

Kommittén har i bilaga 1 redovisat de uttalanden om bedömningen av skadlig verkan av horisontellt prissamarbete som gjordes vid antagandet av 1953 års KBL. De där redovisade förarbetsuttalandena får, med hänsyn till uppläggningsen av KL, anses alltså gällande. Det är därför naturligt att bedömningen av i vart fall horisontell cirkaprisättning i praxis har baserats på hur cirkapriserna synbarligen påverkat prisnivån. Teoretiskt kan man därvid i enlighet med förarbetena söka beakta kostnaderna vid en drift som ter sig rationell med hänsyn till förhållandena i branschen. Vidare har beaktats den faktiska följsamheten till cirkapriserna. I båda fallen är frågeställningen den huruvida prissamarbetet verkar prishöjande eller åtminstone motverkar prissänkningar.

Förarbetenas tanke är, till en början, alltså att man vid tillämpningen av konkurrenslagstiftningen skall söka *jämföra rådande prisnivå med kostnader vid en rationell drift* samt därvid göra tillägg för företagarrisken och i fråga om marginal för konsolidering, rationalisering och forskning m.m. Denna tanke framstår enligt konkurrenskommitténs mening som en ren skrivbordskonstruktion. Tanken har drag av ett prisregleringstänkande där man vid prövning av ansökningar om dispens från prisregleringen kunde tvingas gå in på en sådan väg för att söka se om kostnadsökningar borde släppas igenom pristaket. Det måste ju uppenbarligen antas normalt vara förenat med de största svårigheter att söka utreda och fastslå vad som är en rationell drift i en viss bransch. Just svårigheter av dessa slag är ju dessutom en del av bakgrunden till att man i ett marknadsekonomiskt system har att vidmakthålla ett tillräckligt konkurrenstryck för att den vägen - och inte genom oftast fruktlösa försök till insyn och kontroll utifrån - tvinga fram rationalitet i produktion och distribution. Redan att finna metoder för att analysera driften hos de enskilda prissamarbetande företagen, liksom hos övriga företag på marknaden, måste vara mycket svårt och utredningsarbetet

mycket omfattande. Den bedömning man eventuellt når fram till kommer med nödvändighet att vara behäftad med stora osäkerheter eller med inslag som kan bli föremål för de mest skiftande värderingar.

Bedömningen blir därmed också att - om några resultat alls kan nås - metoden att söka fastslå kostnadsbilden vid en s.k. rationell drift ter sig orimligt resurskrävande. Den ger dessutom resultat vars värde kan vara tveksamt i en rad avseenden och därmed naturligtvis särskilt som bevismedel i en process i MD. Frågan är om inte departementschefens uttalande år 1956 om att utpräglad prisstelhet var ett fall där skadlig verkan kunde anses vara för handen speglar att metoden med jämförelse med förhållandena vid en rationell drift redan då ansågs som något av en återvändsgränd. I praktiken har konkret bevisning av den arten inte kunnat föras från NOs sida.

I avsaknad av realistiska möjligheter att teoretiskt fastställa kostnaderna vid en rationell drift kan man tänka sig att i stället välja att jämföra med den allmänna prisutvecklingen eller prisutvecklingen i någon jämförbar bransch eller eventuellt prisutvecklingen i motsvarande bransch utomlands.

Den allmänna prisutvecklingen består emellertid av en blandning av branscher med högst olikartade förhållanden. I vissa internationellt konkurrensutsatta branscher är prisutvecklingen långsammare. I branscher utan utländsk konkurrens eller med stark koncentration kan prisutvecklingen vara betydligt snabbare. En jämförelse med den allmänna prisutvecklingen får därför ett ringa bevisvärde.

Jämförelsen med en eller flera branscher försvåras av att ingen bransch är den andra helt lik. Omständigheter som att manufakturering och distributionstjänster fördelar sig olika mellan leden i branscherna kan göra jämförelser närmast meningslösa. Går man till utlandet tillkommer dessutom svårigheter såsom skillnader i beskattning, löner, svängningar i valutakurser

som påverkar kostnader för insatsvaror som gör att sådana jämförelser också blir utan värde.

Ett sammanfattande omdöme när det gäller jämförelser med prisutvecklingen utanför den aktuella branschen blir att sådana jämförelser aldrig kan räcka för att visa att prisutvecklingen i den aktuella branschen har påverkats negativt av ett prissamarbete.

Eftersom förarbetena uttalar sig konkret i frågan kvarstår sedan *graden av följsamhet* i det enskilda fallet. Här torde stå klart att förarbetsuttalandena har haft, och fortfarande utövar, ett stort inflytande på rättstillämpningen. Genom kravet på att sådan följsamhet måste visas tvingas man till en början söka fastslå hur de faktiska priserna ligger i förhållande till den rekommenderade prisnivån. Om man skall skaffa sig en tillförlitlig - och därmed oantastlig - bild av den faktiska prissättningen måste man i praktiken gå till enskilda fakturor eller andra verifikationer. Rabatter, i avsikt att stimulera köparna till inköpsbeteenden som är rationella för säljaren, kommer här in i bilden och försvårar mätningarna. Det kan innebära ett stort och komplext arbete redan att hos en enda näringsidkare utreda den faktiska prisnivån vid ett enda bestämt tillfälle. När det krävs dels att man studerar en hel marknad, dels att man klarlägger följsamhet och förändringar också över tiden, blir uppgiften synnerligen arbetskrävande redan beträffande ett priskartellsamarbete i en enda bransch/marknad. Själva det stora omfång som en sådan arbetsuppgift har innebär dessutom en uppenbar risk för att, när utredningen - för den valda historiska mätperioden - är avslutad efter kanske upp till ett par år i vissa fall, resultatet redan är föråldrat. I ett sådant läge kan - när saken efter ytterligare tid och därvid efter kanske långdragna förhandlingar med motparten till slut kan prövas av MD - lätt invändas att förhållandena då är annorlunda eller att NO måste bevisa att så ej är fallet. Från företagens sida kan vidare under själva gången av ett långvarigt utredningsarbete, eller under handläggningen i domstolen, genomföras förändringar i prissystemet som gör att undersökningsarbetet

måste få ny inriktning eller i praktiken göras om. Redan att förändringar i prissystemet aviseras kan göra det utförda utredningsarbetet värdelöst som bevisning i en kommande rättegång.

Vad som nu sagts har tagit sikte på den situationen att en omfattande och resurskrävande utredning för den uppmätta perioden visat på hög grad av följsamhet. Härutöver måste man emellertid ställa frågan om låg prisföljsamhet nödvändigtvis måste tolkas som att konkurrensen fungerar väl, i lägen när avvikelserna från cirkaprisnivån varit många.

Kommittén vill understryka att man inte kan dra en sådan slutsats. Bl.a. gäller att bakom låga prisföljsamhetstal kan finnas likformig rabattgivning. I så fall ger dessa låga tal ingen rättvisande bild av konkurrensens styrka sedd ur köparens synvinkel. Det kan mycket väl förhålla sig så att alla priser etablerats på en högre nivå än vad som skulle ha varit möjligt utan samarbete. Samarbetet kan ha sänkt det totala konkurrenstrycket så att viss rationalisering och förnyelse uteblivit och att konkurrensen visserligen kommer till uttryck i avvikelser från prisrekommendationerna men likväl på en högre prisnivå. Det finns ingen praktiskt möjlig metod att mäta att så kommit att bli fallet.

Konkurrenskommittén ser risken för att konkurrenstrycket skall försvagas genom samarbetet som den avgörande delen av problembilden. Försvagas konkurrensintensiteten betydligt kan man vara på väg mot en situation med ineffektivitet, färre innovationer och brister i resursallokeringen. Som en följd av bristen på konkurrenstryck kan bl.a. priser drivas upp ytterligare genom att kostnaderna ökar till följd av effektivitetsförluster. Dessa i praktiken svåråttbara ("osynliga") förluster utgör de kanske allvarligaste riskerna med ett prissamarbete och täcks inte in genom mätningar som bara kan ta sikte på följsamhet exempelvis till en gemensam prislista. Enbart i kartellregistret finns för närvarande 250 prisöverenskommelser mellan konkurrenter. Det torde därmed vara uppenbart att denna typ av mätningar

inte är möjliga att genomföra inom ramen för de resurser som kan ställas till de konkurrensvårdande myndigheternas förfogande - ens om mätningarna i sig kunde anses vara av värde. Till detta bidrar att effekterna får antas uppstå först på längre sikt och då i form av osynliga brister i strukturomvandlingen eller för stor kapacitet. Till sådant kan dock även andra omständigheter bidra, t.ex. förändringar i penningpolitiken eller i skattesystemet. Samverkande skadefaktorer blandas därmed och det kan vara en omöjlighet också att belägga vad som beror på den ena eller den andra omständigheten.

Sammantaget kan sägas att effektivitetsförlusterna är mycket svåra att mäta. Man kan här bildligt tala om "den dolda prislappen" för kartellsamarbetet eller de "osynliga" effektivitetsförlusterna. Som skadlighetsbegreppet är konstruerat rör det sig dessutom - eller kanske just därför - om att man måste göra en riskvärdering. Vid en sådan värdering är det givetvis än mindre möjligt att belägga konkreta skadeeffekter, eftersom dessa inte kan gälla nutid. Om det gällande regelsystemet kräver sådant belägg (jfr det tidigare nämnda MD-beslutet rörande elgrossisterna) har man i mycket stor utsträckning rubbat de praktiska möjligheterna att över huvud föra ett fareresonemang.

De faktorer som på lång sikt får avgörande betydelse från konsumentsynpunkt är synnerligen svåra - och i vissa delar omöjliga - att i det enskilda fallet spåra, mäta, analysera samt dra korrekta slutsatser av. Det är däremot mycket enklare att peka på kortsiktiga ekonomiska och andra fördelar som ett prissamarbete kan föra med sig. I det senare fallet kan det röra sig om att ett visst prissystem anses underlätta kommunikation och jämförelse av faktiska priser samt att det ger någon form av kostnads- och effektivitetsfördelar. Det bör poängteras att konkurrensutredningen år 1978 ställde sig avvisande till att sådana omständigheter alls gavs tyngd, såvitt gällde fallet med samverkande som tillsammans dominerar en marknad. Värdet från konsumentsynpunkt av nu berörda "fördelar" väger också, enligt konkur-

renskommitténs mening, lätt jämfört med den fara/skadebild som generellt sett är inbyggd i ett prissamarbete som täcker en väsentlig del av marknaden. Blir konkurrenstrycket försvagat, finns det dessutom uppenbar risk för att det ekonomiska värdet av sådana fördelar inte till någon del förs vidare till konsumenterna. Dessutom kan de kortsiktiga fördelarna mycket väl komma att på sikt ätas upp av de negativa effekterna. I vart fall är faran för detta betydande. Resultatet blir en samhällsekonomisk nettoförlust, och det finns då inget att fördela utom förlusterna. Dessa kommer automatiskt att i sin helhet gå vidare till konsumenterna i form av högre priser, när ett tillräckligt konkurrenstryck saknas.

Bristen på framkomliga vägar för att fånga upp de negativa effekter som redan kan ha inträffat men som är dolda för mätningar har lett till att NO i ärenden om prissamverkan i grunden tvingats anlägga ett rent fareresonemang. Därvid är det som framgått synnerligen svårt och till väsentliga delar omöjligt att i nutid kvantifiera och konkretisera de negativa effekter som får befaras i en framtid. Söker man i det enskilda prissamarbetsfallet föra resonemanget på en principiell nivå - och allmänt peka på den fara för minskat konkurrenstryck, och följderna därav, som prissamarbete för med sig - är missbrukssystemet inte ägnat att fånga upp den aspekten. Detta beror på det sätt på vilket systemet nu har byggts upp med olika förarbetsutalanden, de utredningstekniska svårigheterna, den hänsyn som tas till vissa ekonomiska fördelar av samarbetet, de osynliga effektivitetsförlusterna (den dolda prislappen) och andra ovan redovisade faktorer. De bevisbördekrav som normalt är inbyggda i missbrukssystemet - och just det förhållandet att prövningen sker från fall till fall och inte med en helhetsbild på företeelsen som sådan - synes enligt det gällande rättsläget i bred omfattning leda till att fall av prissamarbete av det aktuella slaget utan ingripande måste släppas igenom rättssystemet ett efter ett. En form av cirkelresonemang uppstår därvid lätt i den allmänna debatten av innebörd att eftersom skadlig verkan inte bevisats i enskilda ärenden företeelsen är oskadlig eller - på grund av

de mer lättidentifierade och begränsade rationaliseringsfördelarna - rent av nyttig för konsumenterna.

Praxisgenomgången har visat att i vissa fall förhandlingslösningar uppnåtts hos NO, ofta efter en mycket utdragen handläggningstid som bl.a. kan ha innefattat utredningar av SPK om tillämpning av samarbetet. I några fall har uppgörelse skett efter det att NO ingett framställning till MD. Enstaka fall av uppgörelser kan ha påverkats av att NO, mot bakgrund av bl.a. förarbetsuttalanden, ifrågasatt en viss prissamverkans förenlighet med anbudskartellförbudet. Här måste nu även beaktas MDs beslut i elgrossist-ärendet. Beslutet innebär att anbudskartellförbudet ansågs inte vara tillämpligt på det i ärendet aktuella prissamarbetet.

Den omfattande resursåtgången i enskilda ärenden och själva rättssystemets grundkonstruktion har, enligt vad NO uppgett, föranlett att NO ansett sig tvingad att begränsa insatserna till att framför allt driva pilotfall till prövning i MD. De i förarbetena och genom praxis inbyggda faktorerna har därvid kommit att ge de resultat som redovisats tidigare. Beslut varigenom NO på senare tid har avskrivit prissamarbetsfall har enligt NO grundats på vad som till följd av elgrossistärendet får ses som gällande rätt.

Det har hävdats att NO drivit alltför få ärenden till MD och att det nuvarande systemets möjligheter därmed inte är uttömda. Redan 1980 års avgörande begränsade NOs möjligheter att förhandlingsvägen stoppa horisontellt prissamarbete. I och med att 1978 års konkurrensutredning inte vann gehör för sina förslag om presumtion för skadlig verkan flyttades positionerna inte framåt genom 1982 års lag. Numera har 1989 års avgörande i elgrossistärendet tillkommit och i praktiken hindrat möjligheterna att i någon större utsträckning utveckla rättspraxis.

Mot den bakgrund som nu analyserats ter det sig alltså högst osannolikt att MD framdeles skulle kunna anse sig ha mandat i KLs förarbeten att föra

rättsutvecklingen vidare i den riktning konkurrensutredningen tänkte sig år 1978, eller längre. Vidare står det klart att lagstiftarens ambitioner år 1982 inte på långt när har kunnat uppfyllas i praktiken. Då talade departementschefen bl.a. om *att* förslaget till KL gav helt nya möjligheter att snabbt vidta åtgärder mot skadliga kartelliseringar, *att* slagkraften av de ansvariga myndigheternas bedömningar ökade kraftigt genom förslaget *och att* dessa myndigheter gavs helt andra möjligheter än som då förelåg att gripa in mot bl.a. priskarteller. De intentioner som lagstiftaren därmed redovisade har enligt kommitténs bedömning inte kunnat infrias med den systemuppbyggnad som nu gäller.

Kommitténs slutsats av den nu redovisade utvärderingen är mot denna bakgrund att generalklausulen i KL samt dess förarbeten varit otillräckliga för att framgångsrikt angripa det prissamarbete som förekommit i flera branscher och som i många fall kommit att omfatta hela eller stora delar av marknaden.

6.3 Marknadsdelningskarteller

Konkurrenter eller presumtiva konkurrenter samarbetar ibland genom att dela en viss marknad mellan sig. Delningen kan ske i olika former varav kvoteringsavtal är en. Kvoteringen kan innebära att var och en av de samarbetande begränsat sin tillverkning eller försäljning till viss mellan dem överenskommen andel av deras sammanlagda omsättning. Genom bestämmelser om skadeståndsskyldighet e.d. för den som överskrider sin kvot kan ett sådant avtal göras mer effektivt.

En annan form av delning brukar man beteckna som områdesdelning. Därvid förekommer att var och en av de samarbetande får sitt geografiska distrikt att sälja i, fredat från konkurrens från de övrigas sida. Med detta förknippas förbud mot att gå utanför det egna distriktet.

Också marknadsdelning efter kundslag förekommer. Beroende på hur urvalet sker kan detta vara antingen likvärdigt med en geografisk delning eller ha annan karaktär. Ett exempel på det sistnämnda är avtal mellan konkurrenter om att en av dem skall sälja endast till vissa av köparna på en marknad och den andre till de övriga köparna.

En särskild typ av marknadsdelning kallas hemmamarknadsskydd. Därvid kan en säljare träffa avtal om sådant skydd med en utländsk konkurrent. Detta innebär i allmänhet att säljaren i sitt land inte skall mötas av konkurrens från den utländske avtalsparten.

Ytterligare en art av delning tar sikte på att var och en av de samarbetande skall specialisera sig på tillverkning av en särskild produkt, som de övriga då avstår från. Det kan här vara fråga om exempelvis de skilda delarna av en tekniskt avancerad produkt, såsom ett fartyg.

Som redan framgått finns det inte något generellt förbud mot marknadsdelning. 1978 års konkurrensutredning föreslog ett sådant förbud. Förslaget, remissutfallet och departementschefens överväganden i prop. 1981/82:165 med förslag till KL redovisas i bilaga 1. I vissa fall kan förfarandet strida mot anbudskartellförbudet. I övrigt får frågan om huruvida sådan delning har skadlig verkan prövas enligt generalklausulen.

De konkurrensvårdande myndigheterna i Sverige har intagit en restriktiv hållning till de nu berörda formerna av delning. I kartellregistret fanns i oktober 1990 92 överenskommelser om marknadsdelning. Fördelningen av olika slag av marknadsdelning är följande.

Kvotering vid försäljning	13
Kvotering vid inköp	7
Områdesindelning	32
Specialisering	33

Hemmamarknadsskydd	2
Annan form	5

De överenskommelser, som innehåller bestämmelser om "annan form" av marknadsdelning, gäller i flertalet fall byten eller fördelning av butikslägen inom detaljhandeln.

113 avtal om försäljningssamverkan - i många fall genom en gemensam försäljningsorganisation - ingår i kartellregistret. Vissa av avtalen omfattar dock ett mycket stort antal företag, t.ex. i fråga om lastbilscentraler. I tioalet fall är försäljningssamverkan förbunden med marknadsdelning, i regel kvotering.

Ett antal ärenden där frågor om olika former av marknadsdelning prövats redovisas i bilaga 2. Slutsatsen av dessa blir närmast densamma som beträffande prissamarbete, även om missbruksbestämmelsens otillräcklighet inte varit lika uppenbar i fråga om marknadsdelning.

7. KONKURRENSVÅRDENS ORGANISATION

7.1 Bakgrund

Som vi nämnt i avsnitt 5.1.1 förutsattes enligt äldre lagstiftning att skadliga verkningar av konkurrensbegränsningar skulle kunna förebyggas genom övervakning och registrering av konkurrensbegränsande överenskommelser. För övervakningsuppgifterna inrättades en särskild byrå, monopolutredningsbyrån, inom kommerskollegium. Genom KBL blev det för första gången möjligt att med direkta åtgärder ingripa för att hindra skadlig verkan av konkurrensbegränsning. Detta skulle i första hand ske i förhandling mellan berörda företag och det allmännas företrädare.

För förhandlingsverksamheten enligt KBL skapades näringsfrihetsrådet (NFR). Det ålåg rådet att till regeringen anmäla sådana fall av skadlig konkurrensbegränsning som det inte gick att komma till rätta med genom förhandling.

NFRs uppgifter enligt KBL övertogs den 1 januari 1971 av marknadsrådet, som också fick till uppgift att tillämpa den nya lagen om otillbörlig marknadsföring. Från början betraktades tillämpnings- och förhandlingsuppgifterna enligt KBL som en förvaltningsfunktion men i och med att de rättstillämpande uppgifterna vidgades till flera lagar lades allt större vikt vid

den dömande funktionen. År 1973 bytte marknadsrådet namn till marknadsdomstolen (MD).

Befattningen som ombudsman för näringsfrihetsfrågor inrättades 1953 för uppgifter enligt KBL, främst för att i enskilda ärenden bedöma behovet av förhandling eller andra åtgärder mot skadlig konkurrensbegränsning.

Under 1960-talet diskuterades behovet av en skärpt lagstiftning mot riktpriser och andra former av prissamverkan. Målet ansågs kunna uppnås genom förstärkningar av personalresurserna hos ombudsmannaämbetet, som sedan år 1970 benämns näringsfrihetsombudsmannen (NO).

Enligt KBL kunde endast monopol och karteller bli föremål för prövning och förhandling. När allmänna prisregleringslagen kom till år 1956 gjordes en ändring i KBL som gav regeringen befogenhet att på hemställan av NFR (sedermera MD) förordna om visst högsta pris, om det visat sig att skadlig verkan av visst pris inte kunnat undanröjas genom förhandling. 1956 års beslut, som markerade en politisk omsvängning, innebar att man övergav direkt prisreglering som medel för att hålla tillbaka prisökningar för att i stället lita till konkurrensen som prisregulator. Övervakningslinjen kom också till uttryck i beslut om en ny lag (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden (UL).

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) inrättades den 1 januari 1957. Till SPK fördes vissa uppgifter från priskontrollnämnden, som fanns kvar sedan världskriget, samt kommerskollegiums monopolutredningsbyrå och avdelningen för analys av pris- och marknadsförhållanden inom kollegiets statistiska byrå. SPKs huvudsakliga uppgifter blev således att följa prisutvecklingen och omständigheterna vid prissättningen i syfte att ta fram underlag för att bedöma om konkurrensen fungerade som en effektiv prisregulator. För sina övervakande uppgifter hade SPK stöd i UL. Vidare betonades de konsumentupplysande uppgifterna. I det nya verkets uppgifter

ingick att informera NO och allmänheten, att biträda ombudsmannen och MD vid utredning av ärende enligt KBL och att föra kartellregister.

SPKs uppgifter med prisövervakning fick en högre ambitionsnivå under 1970-talet när prisreglering åter började användas som medel för stabiliseringspolitiken. Två nya straffsanktionerade former för kontroll över företagens prispolitik skapades. De innebar dels att prismyndigheten (SPK) kunde träffa överenskommelse med företagare om pris som sedan inte fick överskridas, dels att myndigheten kunde föreskriva att prishöjning inte fick vidtas förrän viss tid efter det att den anmälts till myndigheten.

Tanken med dessa regleringsåtgärder och med en skärpt prisövervakning var att tendenser till prisstegringar skulle kunna fångas upp på ett tidigt stadium och genom myndighetens försorg bringas till regeringens kännedom. I detta syfte utarbetade SPK ett anmälningsförfarande, som omfattade drygt 3 500 företag och branschorgan. Vidare höll SPK kontinuerliga överläggningar med företag och branschorgan och ställde samman månadsrapporter om prisutvecklingen. Det andra huvudområdet för SPKs arbete var utredningsverksamheten som gav underlag för prisövervakningen.

Nu gällande konkurrenslagstiftning (KL) bygger liksom den tidigare (KBL) på den s.k. förhandlingsprincipen, som innebär att man i första hand skall försöka komma till rätta med konkurrensbegränsningar som har skadlig verkan genom förhandling. Vid tillkomsten av KBL var tanken att NFR skulle svara för förhandlingarna, men i praktiken blev det ombudsmannen som tog över förhandlingsarbetet. Som framgick redan av den beskrivning som lämnas av förhandlingsarbetet i prop. 1981/82:165 med förslag till KL kan de flesta konkurrensärenden avslutas under NOs handläggning.

Statens uppgifter har således successivt utvecklats från att ta fram underlag för att belysa konkurrenssituationen och övervaka konkurrensbegränsningar till att använda tillgänglig information för att påverka företagen genom

förhandling och i sista hand genom straffsanktionerade förbud och genom viten i syfte att åstadkomma förändringar i företagens beteenden. Genom lagstiftning och genom finansiering av den myndighetsorganisation som lagstiftningen kräver har staten tillhandahållit den institutionella ramen för den förhandlingsprocess, som varit grunden för konkurrenspolitiken.

SPKs nu gällande instruktion (1988:980) trädde i kraft den 1 oktober 1988, då SPK ändrade namn från statens pris- och kartellnämnd till statens pris- och konkurrensverk.

Den statliga organisationen för konkurrensvårdande uppgifter består i dag av MD samt förvaltningsmyndigheterna NO och SPK - de senare här benämnda "konkurrensmyndigheterna". (Med regeringsformens terminologi kan ordet "myndighet" avse såväl förvaltningsmyndigheter som domstolar; här används ordet dock endast om förvaltningsmyndigheter.) Denna organisation kan, i likhet med bl.a. bank- och försäkringsinspektionerna, betraktas som en del av den infrastruktur som det har ansetts vara ett allmänt intresse att upprätthålla för att trygga ett väl fungerande näringsliv.

Till grund för den tredelade organisation som kom till på 1950-talet låg för det första uppfattningen att det är "ett väsentligt värde i att åklagarfunktionen skiljs från domarfunktionen" (Nyetableringssakkunnigas betänkande Konkurrensbegränsning, SOU 1951:27) . Med "åklagarfunktionen" avsågs uppgiften att ta initiativ till ingripanden och att inför det beslutande/dömande organet - NFR - företräda de samhälleliga intressena. För det andra borde det "av hänsyn till omsorgen om att utredningsresultaten bära framstå som fullt objektiva" dessutom finnas ett av både rådet och ombudsmannen oberoende utredningsorgan. Organisationen byggde således på en uppdelning mellan beslutande/dömande, processförande och utredande uppgifter.

7.2 Marknadsdomstolen

7.2.1 Uppgifter och organisation

De grundläggande bestämmelserna om MDs uppgifter och organisation finns i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. (MDL). I MDL anges att MD handlägger ärenden enligt

1. konkurrenslagen (1982:729)
2. marknadsföringslagen (1975:1418)
3. lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden
4. lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare
5. produktsäkerhetslagen (1988:1604).

MD är en specialdomstol. Den prövar ärenden enligt de nämnda lagarna som första och enda instans. Beslut som fattats vinner omedelbart laga kraft. Högsta domstolen (HD) kan dock bevilja resning. Vid prövningen av företagsförvärv enligt KL skall domstolens beslut om förbud mot förvärvet eller åläggande att sälja aktier eller annan egendom fastställas av regeringen för att bli gällande.

MD består av en ordförande och en vice ordförande samt tio andra ledamöter. Av de senare är fyra särskilda ledamöter, tre för ärenden om konkurrensbegränsning och ärenden om avtalsvillkor mellan näringsidkare och en för ärenden om marknadsföring, ärenden om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och ärenden om produktsäkerhet. Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna för ärenden om konkurrensbegränsning och avtalsvillkor mellan näringsidkare skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. De två övriga ledamöterna för sådana ärenden skall ha särskild insikt i näringslivets förhållanden. Ledamoten för ärenden om marknadsföring, avtalsvillkor i konsumentförhållanden och produktsäkerhet skall ha särskild insikt i konsumentfrågor.

Ordföranden, vice ordföranden och de särskilda ledamöterna får inte utses bland personer som kan anses företräda någon intressekategori. Däremot är domstolens övriga sex ledamöter intresseföreträdare; tre av dem företräder företagarentressen och tre konsument- och löntagarentressen. För var och en av vice ordföranden och de tio andra ledamöterna finns ersättare. De som tjänstgör i domstolen skall ha avlagt domared. MD är beslutför när ordföranden och fyra andra ledamöter är närvarande. I beslut skall lika antal ledamöter som företräder företagarentressen samt konsument- och löntagarentressen delta.

Det som sagts om MDs sammansättning gäller vid behandling av ärenden för slutligt avgörande eller vid annan prövning i sak. Ärendena avgörs efter muntlig förhandling inför domstolen eller efter föredragning. Ordföranden kan ensam företa förberedande åtgärder och avskriva ärenden från vidare handläggning.

Förordningen (1988:1564) med instruktion för marknadsdomstolen ger närmare bestämmelser för verksamheten. Där anges att endast vissa bestämmelser i verksförordningen (1987:1100) är tillämpliga på MD. Ordföranden är administrativ chef för domstolen. Administrativa ärenden avgörs av domstolen i plenum eller av ordföranden.

Hos domstolen finns tre sekreterare - jurister - vilka biträder vid handläggningen i den dömande verksamheten. Till domstolen är knutet ett kansli. Arbetet vid kansliet regleras genom instruktionen och en av domstolen antagen arbetsordning. Domstolen har sju anställda, ordföranden och sekreterarna medräknade. Av domstolens ledamöter är det endast ordföranden som har uppdraget som heltidssyssla.

Regeringen utser ordförande, vice ordförande, övriga ledamöter och ersättare i domstolen. Övriga tjänster tillsätts av domstolen.

För MD har budgetåret 1990/91 anslagits 3,3 milj.kr.

7.2.2 Verksamheten

Ett ärende kan tas upp till prövning i MD på begäran av NO, KO, näringsidkare eller sammanslutning av konsumenter, löntagare eller näringsidkare. Av tabell 7.1 framgår att det helt dominerande antalet ärenden avser tillämpningen av MFL. Konkurrensärendena är emellertid genomsnittligt mer arbetskrävande än övriga ärendetyper. MD uppskattar att ungefär 30 % av domstolens arbetstid går åt för att handlägga ärenden enligt KL, som under senare år varit ca 5 per år.

Tabell 7.1 Antal inkomna och slutligt avgjorda ärenden¹⁾

Ärendetyp	1984	1985	1986	1987	1988	1989-01 --06
<i>Ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen/konkurrenslagen</i>						
Inkomna	11	11	6	6	6	2
därav ingivna av enskild part	4	5	4	3	1	-
Avgjorda	13	7	12	9	3	2
Balanserade	7	11	5	2	5	5
<i>Ärenden enligt marknadsföringslagen</i>						
Inkomna	35	33	28	36	31	16
därav ingivna av enskild part	21	17	11	20	17	11
Avgjorda	27	36	26	33	38	20
Balanserade	30	27	29	32	25	21
<i>Ärenden enligt avtalsvillkorslagarna</i>						
Inkomna	5	4	3	4	3	2
därav ingivna av enskild part	2	1	1	2	2	-
Avgjorda	4	4	5	2	4	2
Balanserade	3	3	1	3	2	2
<i>Summa</i>						
Inkomna	51	48	37	46	40	20
därav ingivna av enskild part	27	23	16	25	20	11
Avgjorda	44	47	43	44	45	24
Balanserade	40	41	35	37	32	28

1) Även ärenden avgjorda genom avskrivning.

KLs syfte är "att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet genom åtgärder mot skadliga konkurrensbegränsningar". Åtgärder kan endast riktas mot den näringsidkare som föranleder den skadliga verkan. MDs uppgifter omfattar således inte sådan offentlig verksamhet som ej är näringsverksamhet (till skillnad från vad som gäller för NO och SPK enligt instruktionerna för dessa organ).

Antalet till MD inkomna *konkurrensärenden* varierar avsevärt mellan åren. 1983-1985 ökade antalet nya ärenden, efter det att KL trätt i kraft (1 januari 1983). Det begränsade antalet ärenden hos MD gör det vanskligt att dra några slutsatser om utvecklingstendenser i ärendetillströmningen; det förefaller dock enligt tabell 7.2 finnas en nedåtgående tendens under 1980-talet beträffande antalet ärenden som har väckts av annan än NO.

Tabell 7.2 Antal inkomna konkurrensärenden 1975 - 1990

Antal ärenden År	Initierade av		
	NO	enskild	S:a
1975	6	2	8
1976	5	6	11
1977	4	3	7
1978	2	0	2
1979	5	1	4
1980	6	1	7
1981	2	1	3
1982	2	2	4
1983	2	8	10
1984	7	4	11
1985	6	5	11
1986	2	4	6
1987	3	3	6
1988	5	1	6
1989	2	0	2
1990	7	2	9
Totalt	64	43	107

Den genomsnittliga handläggningstiden för slutligt avgjorda ärenden har varit omkring 10 månader enligt tabell 7.3. Antalet slutliga beslut i domstolen som innefattar sakprövning uppgår över den senaste femårsperioden till 1-2 % av det totala antalet ärenden som handläggs av NO.

Tabell 7.3 Genomsnittlig handläggningstid för slutligt avgjorda ärenden (månader)¹

Ärendetyp	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ärenden enligt konkurrensbegränsningslagen/konkurrenslagen	14 (16)	4 (4)	10 (12)	10 (6)	11 (14)	11 (12)
Ärenden enligt marknadsföringslagen	11 (12)	8 (9)	10 (9)	10 (12)	10 (12)	9 (10)
Ärenden enligt avtalsvillkorslagarna	1 (1)	11 (11)	6 (6)	9 (8)	8 (9)	9 (9)
Samtliga ärenden	12 (12)	7 (7)	10 (9)	10 (9)	11 (12)	9 (9)

¹Inom parentes anges handläggningstiden för enbart sådana ärenden som avgjorts genom beslut i sak eller jämförliga slutliga beslut.

Processen enligt KL inleds med ett rättegångsskede. Parterna redovisar skriftligen sina ståndpunkter och det bevismaterial som de åberopar. Efter ett eller flera sammanträden för muntlig förberedelse avgör domstolen vid huvudförhandling frågan om konkurrensbegränsningen har skadlig verkan. I undantagsfall beslutar MD på grundval av handlingarna i ärendet, således utan sammanträde för huvudförhandling. Ärenden där NO är sökande avgörs nästan alltid efter huvudförhandling.

Om MD finner att en konkurrensbegränsning har skadlig verkan, följer härpå ett förhandlingsskede för att finna en lösning som förhindrar den skadliga verkan. Formellt sett är det MD som förhandlar med företaget. Det är dock vanligt att NO tar de inledande kontakterna med företaget och härigenom ofta kan nå en uppgörelse i godo. I de fallen behöver MD inte engagera sig aktivt i förhandlingsarbetet. Ärendet måste dock avslutas vid ett sammanträde inför domstolen. Härvid prövar domstolen om NOs och företagets uppgörelse innebär att konkurrensbegränsningens skadliga verkan har förhindrats. Domstolen är inte bunden av parternas uppfattning i denna fråga.

Ärendet avskrivs om den skadliga verkan är förhindrad. Om det inte är fallet kan domstolen besluta om förbud eller åläggande vid vite för företaget. Ett sådant beslut kan även fattas utan föregående förhandling.

I ärenden om företagsförvärv sker handläggningen också i ett rättegångsskede och ett förhandlingsskede.

I dispensärenden är handläggningen i regel mindre omfattande. Det är vanligt att de avgörs på handlingarna.

För processen i MD gäller att domstolen är bunden av sökandens yrkande på så sätt att den inte får meddela ett för motparten mer ingripande beslut än som kan inrymmas i yrkandet (prop. 1981/82:165 s. 215-216).

Antal ärenden som initierats av NO resp. av enskild redovisas i tabell 7.2. Vid huvudförhandling i mål som tagits upp på initiativ av enskild skall MD alltid kalla NO.

Sökanden skall presentera underlag för sin talan. Det har dock förekommit fall då MD funnit skäl att inhämta sakkunnigutlåtande efter huvudförhandling (BIVA- och Samfod-ärendena). MD kan även använda SPK för kompletterande utredningar. Detta har förekommit någon gång i ärende med enskild sökande (ärendet CPO Telecom).

MD kan genom s.k. mellandom besluta särskilt huruvida skadlig verkan av en konkurrensbegränsning föreligger. Användningen av mellandom förefaller att öka. I ungefär hälften av NO-ärendena meddelas mellandom.

7.3 Näringsfrihetsombudsmannen

7.3.1 Uppgifter och organisation

I MDL anges att det finns en näringsfrihetsombudsman (NO) för konkurrensbegränsningsfrågor. NO utses enligt MDL av regeringen för viss tid. Innehavaren av tjänsten skall vara lagkunnig. Ytterligare bestämmelser om NOs verksamhet finns i KL och i förordningen (1988:1582) med instruktion för näringsfrihetsombudsmannen.

NO har enligt sin instruktion till uppgift att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringsliv och offentlig verksamhet samt fullgöra de övriga uppgifter som följer av KL och 12 § UL. Enligt 2 § i instruktionen skall NO särskilt

1. följa koncentrationsprocesser i näringslivet och ägna uppmärksamhet åt konkurrensbegränsande förfaranden som marknadsdominerande företag tillämpar,
2. pröva konkurrensbegränsningar, som är av betydelse för större konsumentintressen eller påverkar konkurrensförhållanden inom en hel näringsgren eller på ett påtagligt och avgörande sätt försvårar eller hindrar någons näringsutövning,
3. granska olika former av etableringshinder,
4. uppmärksamma samhällsåtgärder som får olämpliga konkurrensbegränsande effekter och, där så behövs, verka för att inslag undviks som onödigtvis begränsar konkurrensen,
5. i lämplig omfattning informera näringsidkare och andra berörda om avgöranden i konkurrensärenden samt i övrigt främja kännedom om konkurrensens betydelse.

KL syftar till att främja konkurrens inom näringslivet. KL är tillämplig också på myndigheter som driver näringsverksamhet, dvs. ekonomisk verksamhet som bedrivs yrkesmässigt med eller utan vinstsyfte. Enligt sin instruktion skall NO också verka för att regleringar m.m. som det allmänna står bakom inte onödigtvis begränsar konkurrensen.

NO ingriper enligt KL dels vid överträdelser av förbud (bruttopriser, anbudskarteller), dels när en konkurrensbegränsning bedöms kunna ha skadlig verkan. I det senare fallet tar NO upp förhandling med näringsidkaren i syfte att undanröja den skadliga verkan. Om en sådan förhandling inte leder till ett resultat som NO anser godtagbart, kan NO väcka talan i MD.

Allmänt åtal för brott mot bruttopris- och anbudskartellförbuden kräver medgivande av NO.

KL ger NO befogenhet att infordra uppgifter av näringsidkare. NO kan således ålägga en näringsidkare att göra anmälan innan näringsidkaren sluter avtal om företagsförvärv (27 §) eller att tillhandahålla uppgift, handling eller annat som behövs för prövning enligt KL (28 §). När MD eller NO har meddelat förbud eller åläggande enligt 3 eller 11 § KL får NO i sin tillsyn över att föreläggandet följs besluta om motsvarande uppgiftsskyldighet för den som avses med förbudet eller åläggandet. Under vissa förhållanden kan även annan åläggas uppgiftsskyldighet (28 § KL). Ålägganden enligt 27 och 28 §§ KL kan förenas med vite.

NO bör enligt instruktionen samråda med konsumentverket (KOV) och konsumentombudsmannen (KO) samt med de myndigheter som avses i UL, dvs. SPK, bankinspektionen och försäkringsinspektionen. NO kan vidare enligt KL begära biträde av dessa myndigheter för utredning i frågor som kan vara av betydelse för prövning enligt lagen.

Enligt instruktionen är NO chef för myndigheten. Beteckningen NO avser således både personen och myndigheten. Vidare finns hos NO en ställföreträdande NO, som i likhet med NO förordnas av regeringen för viss tid. Andra tjänster får myndigheten själv tillsätta. NO och ställföreträdande NO är båda jurister med domstolserfarenhet.

Verksförordningen är i huvudsak tillämplig på NO. Ett viktigt undantag är dock att det inte finns någon verksstyrelse vid myndigheten.

Beträffande organisationen anger instruktionen att det finns rotlar med uppgifter som NO bestämmer. Förutom en administrativ enhet finns för närvarande fem rotlar med uppgifter hänförliga till olika branscher.

Rotlarna förestås av en avdelningschef, byråchef eller avdelningsdirektör. Rotelcheferna är ekonomer, liksom flertalet handläggare.

Enligt gällande indelning har rotlarna följande sakområden:

Rotel 1. Jordbruk inkl. insatsvaror, fiske, reglerade livsmedel, media, datorer, kontorsmaskiner, vissa tjänster, vissa fackhandelsvaror och -tjänster

Rotel 2. Dagligvaruhandel, viss livsmedelsindustri, kemisk-teknisk industri, transportmedel, energi, gas-, värme- och vattenverk, hotell, restauranger, gatukök, kiosker, tobaksaffärer, vissa fackhandelsvaror och -tjänster

Särskilda uppgifter: Internationella frågor, företagsförvärv, särskilda planeringsfrågor

Rotel 3. Kreditmarknaden, försäkring, skogsbruk, skogsindustri, järn, stål, övriga metaller, verkstadsindustri, grafisk industri, återvinningsindustri, lotteri, spel och tips, vissa fackhandelsvaror och -tjänster

Särskilda uppgifter: Information, personalutbildning

Rotel 4. Vissa fackhandelsvaror och -tjänster, kemisk industri, fastighetsförvaltning, renhållning, sjuk- och hälsovård, teleprodukter och -tjänster, postens tjänster, vissa andra tjänster

Rotel 5. Byggmaterial, byggnadsverksamhet, transporter, vissa fackhandelsvaror och -tjänster

Särskilda uppgifter: Offentliga regleringar, förbudsbestämmelserna.

I fråga om ärendenas handläggning anger instruktionen att NO avgör ärenden som inte skall avgöras av personalansvarsnämnden vid myndigheten. Ärenden kan avgöras av annan tjänsteman enligt vad som närmare anges i arbetsordningen eller särskilt beslut. Uppdrag att föra talan i MD får lämnas endast till tjänsteman som är jurist.

NOs beslut enligt 27 och 28 §§ KL (åläggande att lämna uppgift) får överklagas till kammarrätten om beslutet är förenat med vite. Andra beslut av NO enligt KL får inte överklagas.

Vid NO finns budgetåret 1990/91 29 anställda (30 inkl. lokalvårdare; motsvarande 28,5 årsarbetskrafter). För budgetåret 1990/91 har anslagits 8,9 milj.kr.

7.3.2 Verksamheten

Av tabell 7.4 framgår att 3/4 av personalresurserna hos NO år 1990 användes för ärendehandläggning. Av tabellen framgår också att resursfördelningen är tämligen stabil mellan de olika typer av verksamhet och ärenden som redovisas som redovisas under 3-årsperioden.

NOs verksamhet bygger på tillämpningen av KL och prioriteras med hänsyn till det ekonomiska utbytet för konsumentkollektivet. Etableringshinder och rättsliga regleringar som försvårar konkurrens skall uppmärksammas särskilt i lagtillämpningen, likaså marknader där företag har en dominerande ställning eller där importkonkurrens saknas. Priskonkurrens tillmäts stor vikt och samarbete mellan konkurrenter i form av prissamarbete eller marknadsdelning ägnas särskild uppmärksamhet. Även i den del av verksamheten som går ut på att begränsa den slutliga verkan av politiska regleringsbeslut åberopar NO inte sällan KL, enbart eller jämte instruktionen för NO.

Tabell 7.4 Fördelning av personella resurser hos NO

Verksamhet	1990		1989		1988	
	%-andel personella resurser	Antal person-år	%-andel personella resurser	Antal person-år	%-andel personella resurser	Antal person-år
Ärendehandläggning	75	18,9	78	22,5	79	27,8
Information, besvarande av förfrågningar, ledningsmöten, deltagande i offentliga utredningar, föredrag, utbildning m.m.	12	3,0	10	2,9	9	2,5
Internationellt samarbete OECD, UNCTAD, Nordiskt samarbete, EG/EFTA-arbetsgrupper	4	1,0	9	0,9	3	0,8
Administrativt arbete	9	2,3	9	2,6	9	2,5
Totalt	100	25,2	100	28,9	100	27,8

Källa: NO

Handläggningen av ärenden enligt KL sker enligt official- och objektivitetsprinciperna. Detta innebär att NO är skyldig att ta fram ett tillräckligt underlag för ett väl underbyggt beslut och att därvid beakta även förhållanden som talar till motpartens förmån. Handläggningsordningen följer förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. kommunikation med näringsidkare som berörs av ärendet och motivering för beslut. Resursåtgången för olika slag av frekventa resp. ej frekventa ärenden om konkurrensbegränsningar redovisas i tabell 7.5 och 7.6.

Under 1980-talet har NO behandlat ca 450 ärenden årligen (1970-talet drygt 300 och 1960-talet drygt 150/år). Mer än 60 % av ärendena utgörs av anmälningar - skriftliga eller muntliga - från företagare som anser sig förfördelade av ett annat företag eller från konsumenter. Övriga ärenden tas upp på NOs eget initiativ.

Tabell 7.5 Resursåtgång för olika slag av mer frekventa konkurrensbegränsningar

Typ av konkurrensbegränsning	1990		
	Antal ärenden	%-andel ärenden	%-andel personella resurser
Anbudssamverkan	14	3	5
Diskriminering	24	6	3
Etableringskontroll/-hinder	12	3	3
Exklusivavtal	13	3	3
Företagsförvärv/-samgående	61	14	11
Kommunala beslut	14	3	2
Leveransvägran/-avstängning	29	7	10
Missbruk av monopolställning	9	2	2
Offentliga regleringar	19	4	4
Pris- och rabattdiskriminering	6	1	3
Pris- och rabattsamverkan	19	4	4
Underprissättning	16	4	3
Vertikal prispåverkan inkl. brutto-prisärenden	14	3	2
Remisser	60	14	8
Tot. "Mer frekventa konkurrensbegränsningar"	310	73	63

Källa: NO

Antalet fall som anmäls till åtal är ungefär lika stort (4-5 st/år) som det antal fall som förs till MD. NO brukar bifoga åtalsanmälningarna en rättslig analys och även i övrigt bistå åklagaren under förundersökning och domstolsprocess.

Det finns ingen regel som allmänt anger i vilka fall ett ärende skall läggas upp. Anmälningar blir av processuella hänsyn alltid registrerade som ärenden. Telefonförfrågningar registreras inte. Initiativärenden registreras när det med beaktande av den totala administrativa kostnaden framstår som rationellt att handlägga saken i form av ett ärende. Ingripanden mot t.ex. företagsförvärv är praktiskt taget alltid initiativärenden.

Tabell 7.6 Resursåtgång för olika slag av mindre frekventa konkurrensbegränsningar år 1990

Typ av konkurrensbegränsningar	Antal ärenden	%-andel ärenden	%-andel personella resurser
Annonsvägran	2	0	-
Bojkottåtgärder	2	0	-
Försäljningssamverkan	10	2	-
Gemensamma försäljningsvillkor	3	1	-
Inköpssamverkan	4	1	-
Kommissionsförs./-system	1	0	-
Konkurrensklausul	5	1	-
Köpvägran	6	1	-
Marknadsdelning	3	1	-
Vägrat medlemskap i organisation	4	1	-
Medlemsföreskrifter	8	2	-
Outsiderbekämpning	6	1	-
Parallellimport	1	0	-
Produktionsbegränsning	1	0	-
Statlig upphandling	3	1	-
Uppenbart för högt pris	12	3	-
Övrigt	43	10	-
Tot. "Mindre frekventa konkurrensbegränsningar"	114	27	12
Tot. Handläggning av ärenden	424	100	75

Källa: NO

Källor för initiativ från NOs sida är främst uppgifter i massmedia (inkl. fackpress), som genererar drygt 25 % av totala antalet KL-ärenden hos NO. Övriga källor är kartellregistren hos SPK samt bank- och försäkringsinspektionerna som numera står för drygt 5 %, tidigare ca 10 %, av totala antalet ärenden (Se Yves Bourdet, *The Antitrust Bulletin* 1 Fall 1989 s. 564).

Inom NO-ämbetet arbetar en handläggare vanligen med 10-20 ärenden. Rotelcheferna handlägger svårare ärenden. Handläggningen sker i fortlöpande samråd med NO eller ställföreträdande NO, när dessa skall fatta beslut. I ärenden av mindre vikt är beslutanderätten delegerad till rotelcheferna.

Beslut i ärende kan innebära att saken förs till MD. Anmälan till åtal fattas under handläggningen; ett åtalsärende avslutas först när frågan om ansvar för gärningen är slutligt prövad. Vanligen avslutas dock ett ärende därför att NO inte anser sig kunna påvisa skadliga verkningar eller därför att det har gått att förhandla fram en överenskommelse med NOs motpart där denne gjort åtaganden som innebär att eventuella skadliga verkningar förhindras. Den som anmäler ett ärende kan själv föra talan i MD, om NO finner sig inte ha anledning eller kunna ingripa.

Till MD förs numera mindre än en procent av ärendena, motsvarande 4-5 stycken per år. När förhandlingsmodellen i konkurrenslagstiftningen ursprungligen kom till var tanken, att MDs föregångare NFR skulle föra förhandlingarna efter det att skadlig verkan konstaterats. Utvecklingen har medfört att dessa förhandlingar i stället huvudsakligen har kommit att föras av NO, ofta som en fortsättning av de som föregått huvudförhandlingen i domstolen. "Åklagarrollen" är således inte särskilt framträdande.

I MD för NO eller ställföreträdande NO talan med biträde av handläggaren. Ungefär hälften av de ärenden som går till MD avgörs av domstolen, medan resten görs upp mellan NO och motparten under förberedelsen i domstolen.

NO anser sig inte ha resurser för att aktivt spåra upp överträdelser av förbuden mot bruttopriser och anbudskarteller. Det fåtal anmälningar som förekommer om brott mot förbuden görs i regel av återförsäljare som blivit förfördelade eller av upphandlare som misstänker att anbudslämnare har samarbetat. Antalet åtal är ungefär lika stort som det antal fall som förs till MD, dvs. ca 1 %.

Övriga typer av ärenden är remisser (60 stycken år 1990) och skrivelser till regeringen. Beslut fattas av NO, ställföreträdande NO eller rotelchef, beroende på ärendets vikt. Tendensen är att antalet remissärenden ökar.

KL avser konkurrensbegränsningar mellan näringsidkare. Den är tillämplig på både stat och kommun när de handlar i egenskap av näringsidkare. Även instruktionen anger att NO skall bevaka konkurrensaspekter i offentlig verksamhet. Förutom genom remissyttranden kan NO genom information och förhandlingar söka påverka kommuner och statliga myndigheter att inte onödigtvis begränsa konkurrensen.

Karaktäristiskt för förhandlingsarbetet är att utredningsarbete och förhandling går hand i hand. Det utredningsmaterial som läggs till grund för NOs ställningstagande består till övervägande del av uppgifter från klaganden och NOs motpart. Svårigheterna i utredningsarbetet består främst i att avgöra vilka uppgifter som skall införskaffas. Ett huvudproblem är att bestämma vad som är den relevanta marknaden med hänsyn till den konkurrensbegränsning som skall undersökas. Därefter skall effekterna av konkurrensbegränsningen bedömas i jämförelse med en marknad utan konkurrensbegränsningen.

Under förhandlingsarbetet måste utredningsunderlaget hela tiden anpassas till de uppgifter som motparten lämnar. Utredningsarbetet blir därför i praktiken en förhandling mellan NO och motparten, där hypoteser fortlöpande prövas och utredningsmaterialet kompletteras.

Samråd mellan NO och KO/KOV förekommer sällan.

SPK samt bank- och försäkringsinspektionerna för kartellregister och är ålagda att biträda NO i frågor som kan vara av betydelse för tillämpningen av KL. För NOs del har kartellregistreringarna inte spelat någon framträdande roll som underlag för ingripande med stöd av 2 § KL. Kartellregistren kan dock ge en bakgrundskunskap som kan vara till nytta i samband med prövningen av andra konkurrensbegränsningar än de registrerade, t.ex. nya företagsförvärv.

NO har tidigare, under 1970-talet och början av 1980-talet, årligen beställt ett 20-tal utredningar hos SPK. Emellertid har dessa utredningar endast i undantagsfall kunnat tas till utgångspunkt för ingripanden enligt KL. Detta gäller också de branschutredningar om konkurrensförhållanden som SPK har gjort på eget initiativ. NOs beställningar hos SPK har därför under senare år inriktats på begränsade utredningsinsatser i konkreta ärenden. Svårigheten med att anlita andra utredningsorgan för att ta fram underlag för KL-ärenden ligger i förhandlingsverksamhetens karaktär.

Resultatet av NOs verksamhet är i första hand vad som kommer ut av de förhandlingar som förs med näringsidkare i syfte att minska den skadliga verkan av konkurrensbegränsningar. Utfallet av talan i MD och av förslag eller synpunkter som lämnas till regeringen och andra myndigheter i remissyttranden, skrivelser eller på annat sätt är också uttryck för verksamhetens resultat.

7.4 Statens pris- och konkurrensverk

7.4.1 Uppgifter och organisation

SPK är central förvaltningsmyndighet för frågor om pris- och konkurrensbevakning. Verket har till uppgift att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringsliv och offentlig verksamhet. Sådan verksamhet som bankinspektionen och försäkringsinspektionen har tillsyn över är undantagen. Enligt 2 § i instruktionen (1988:980) skall SPK särskilt

1. bevaka och analysera konkurrensförhållanden och prisbildning inom de varu- och tjänsteområden som är av stor betydelse för konsumenterna eller där konkurrensen inte är effektiv,
2. bevaka och analysera konkurrensförhållanden och prisbildning inom de råvaru- och insatsvaruområden som är av stor betydelse för ekonomin i stort eller i övrigt är väsentliga,
3. bevaka och analysera hur offentliga regleringar påverkar pris- och konkurrensförhållanden,

4. bevaka och analysera konsumentprisutvecklingen inom landet och jämföra den med utvecklingen i omvärlden,
5. följa förhållanden i omvärlden av betydelse för prisutveckling och konkurrens och, när det behövs, belysa den inhemska utvecklingen i ett internationellt perspektiv,
6. utreda frågor som kan vara av betydelse för MD och NO vid tillämpningen av KL,
7. utreda frågor som kan vara av betydelse för KO vid tillämpningen av AVLK,
8. informera om resultaten av bevakning och undersökningar i syfte att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens och att öka konsumenternas prismedvetande,
9. underrätta regeringen om förändringar i fråga om pris- och andra konkurrensförhållanden som kan komma i konflikt med övergripande samhällsekonomiska mål,
10. informera NO, KOV och andra myndigheter i frågor som kan vara av betydelse för myndighetens verksamhet med avseende på pris- och konkurrensförhållanden och
11. föra kartellregister.

Enligt instruktionen skall SPK således lämna utredningsstöd till NO och KO; verket kan också mot ersättning utföra undersökningar på uppdrag av andra myndigheter.

SPK är sedan år 1986 ansvarig myndighet för funktionen prisreglering inom totalförsvaret.

SPK tillämpar lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden (UL). Lagen har till syfte att främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet. SPK har därför fått befogenhet att från näringsidkare infordra uppgifter om sådana förhållanden. En anmaning att lämna uppgift kan förenas med vite. SPK skall även föra register över de konkurrensbegränsande överenskommelser, om vilka uppgift lämnas eller som verket eljest får kännedom om (kartellregister). Talan mot en myndighets beslut enligt UL förs hos regeringen.

I fråga om näringsverksamhet som står under bankinspektionens eller försäkringsinspektionens tillsyn är det dessa myndigheter som infordrar uppgifter och för kartellregister.

Verksförordningen är tillämplig på SPK med undantag för vissa bestämmelser som rör styrelsens befattning med verksamheten. Det anges således i instruktionen att det vid verket skall finnas en styrelse för utredningsverksamhet som inte grundar sig på särskilt regeringsuppdrag. Styrelsen består av högst tio personer, generaldirektören medräknad. Generaldirektören är styrelsens ordförande. Enligt 10 § instruktionen skall styrelsen besluta i frågor om

1. att genomföra mera omfattande undersökningar, utom i fall när framställning om en sådan undersökning gjorts av en annan myndighet,
2. att godkänna en genomförd undersökning,
3. information om en godkänd undersökning.

Styrelsen har inte befogenhet att besluta i undersökningar som grundar sig på ett särskilt uppdrag av regeringen eller av annan myndighet.

Under generaldirektören, som är chef för myndigheten, finns en överdirektör som tillika är generaldirektörens ställföreträdare. Enligt instruktionen finns det inom verket enheter med uppgifter inom de branschområden som verket särskilt anger. Det finns vidare en enhet för branschövergripande frågor, en enhet för fältverksamhet, en informationsenhet, en enhet för statistiska metodfrågor och ett verkskansli.

Inom verkskansliet finns en kanslichef som är ansvarig för funktionen för internationella frågor. Inom verkskansliet finns därutöver en planeringschef, en ekonomichef, en ADB-chef, en personalchef och en utbildningschef.

Övriga enheter leds av enhetschefer. SPK har f.n. fem branschenheter - för livsmedel, konsumentvaror och konsumenttjänster, byggande och boende,

energi och insatsvaror samt för kommunikationer och transportmedel. Varje branschenhet svarar inom sitt bevakningsområde för löpande marknadsbevakning, utredningar, remissyttranden, prisfrågor och övriga frågor som kan hänföras till bevakningsområdet.

Enheten för branschövergripande frågor har ansvar för kartellregistret, framställer publikationerna "Aktuellt om fusioner" och "Prisutvecklingen", genomför utredningar som inte kan hänföras till viss branschenhet och har ett samordningsansvar för verkets uppgifter inom totalförsvaret. Enheten för fältverksamhet svarar för samarbetet mellan SPK och priskontoren vid länsstyrelserna och för samordningen av fältresurserna; i uppgifterna ingår att lämna SPKs uppdrag till priskontoren och att svara för fältverksamheten i Stockholms län. Vidare finns inom SPK en enhet för statistiska metodfrågor och en enhet för information.

Generaldirektören och överdirektören förordnas av regeringen för viss tid. Andra tjänster tillsätts av verket.

SPK har budgetåret 1990/91 146 anställda (motsvarande 140 årsarbetskrafter) vartill kommer 6 årsarbetskrafter som finansieras genom uppdragsintäkter. Antalet anställda har under de senaste åren minskat. Anslaget uppgår till 49,8 milj.kr., varav lönekostnaderna utgör den största posten (37,2 milj. kr.). Uppdragsintäkterna var budgetåret 1989/90 ca 2 milj. kr. SPKs anslag har minskat under hela 1980-talet, vilket har lett till att personalen har minskat med ett 70-tal anställda under en tioårsperiod.

Priskontoren på länsstyrelserna utgör SPKs fältorganisation för uppgiftsinsamling; i Stockholms län finns dock motsvarande resurser inom SPKs enhet för fältverksamhet. I länsstyrelsernas organisation ingår priskontoren i allmänhet i de regionalekonomiska enheterna. I frågor som rör priskontorens personal har länsstyrelserna hittills varit skyldiga att samråda med SPK; denna samrådsskyldighet upphör den 1 juli 1991. Antal

anställda och årsarbetskrafter i fältorganisationen framgår av tabell 7.7. Lönekostnaderna för fältorganisationen uppgick budgetåret 1989/90 till 19 milj. kr. och den totala kostnaden till 26,8 milj. kr.

Tabell 7.7 Länsstyrelsernas priskontor verksamhetsåret 1989/90. Antal anställda och årsarbeten, totalt och i priskontorsverksamheten

Län	Residensort	Antal anställda	Antal årsarbeten		
			totalt	i pk-verksamheten	i pk-verksamheten (%)
3 Uppsala län	Uppsala	3	2,6	1,81	70
4 Södermanlands län	Nyköping	3	2,4	1,24	52
5 Östergötlands län	Linköping	3	3,0	1,91	64
6 Jönköpings län	Jönköping	5	4,1	2,36	58
7 Kronobergs län	Växjö	3	2,4	1,89	79
8 Kalmar län	Kalmar	4	3,8	3,38	89
9 Gotlands län	Visby	2	1,8	0,33	18
10 Blekinge län	Kristianstad	3	3,0	2,02	67
12 Malmöhus län	Malmö	5	4,7	2,84	60
13 Hallands län	Halmstad	4	3,0	2,74	91
14 Göteb.- och Boh. län	Göteborg	8	6,9	6,08	88
15 Älvsborgs län	Vänersborg	4	3,8	3,03	80
16 Skaraborgs län	Mariestad	3	2,8	2,26	81
17 Värmlands län	Karlstad	3	3,0	2,82	94
18 Örebro län	Örebro	5	4,0	2,71	68
19 Västmanlands län	Västerås	3	2,2	1,73	79
20 Kopparbergs län	Falun	5	4,9	2,23	46
21 Gävleborgs län	Gävle	3	2,6	1,96	75
22 Västernorrlands län	Härnösand	4	3,5	2,84	81
23 Jämtlands län	Östersund	2	1,6	1,78	111
24 Västerbottens län	Umeå	3	3,0	2,02	67
25 Norrbottens län	Luleå	4	4,0	3,03	76
Län 3 - 25		84	74,6	54,08	72
1 Stockholms län	Stockholm	11	10,6	10,00	94
Samtliga län		95	85,2	64,08	75

Källa: SPK

7.4.2 Verksamheten

Den 1 oktober 1988 fick SPK en ny instruktion i vilken rollen som detaljgranskare på prisområdet tonades ner. Inriktningen av SPKs utredningsverksamhet lades om från allmänt kartläggande insatser till löpande marknadsbevakning med syftet att öka den s.k. marknadstransparensen och till mer probleminriktade projekt (prop. 1987/88:100 bil. 9). Konkurrensf-

fekter av offentliga regleringar samt offentliga monopol med delvis konkurrensutsatt verksamhet skall ägnas särskild uppmärksamhet. Vidare skall verket lägga ökad vikt vid uppgiften att informera om sina utredningsresultat.

SPKs konkurrensfrämjande verksamhet går ut på att motverka olika former av hinder mot en effektiv konkurrens. Detta sker genom att SPK

- följer företagets konkurrensbegränsande åtgärder (hit hör bl.a. uppgiften att föra kartellregister) och tar fram underlag för åtgärder enligt KL
- bevakar regleringar som beslutats av riksdagen, regeringen eller statliga myndigheter och föreslår regeländringar i syfte att skapa bättre förutsättningar för konkurrens
- ökar marknadstransparensen, dvs. förbättrar säljares och köparens kunskaper om rådande marknadsförhållanden i syfte att påverka deras beteende.

Regeringen, NO och andra myndigheter, företag och massmedia informeras om resultaten av SPKs verksamhet. SPK anser det också vara en viktig uppgift för verket att bedriva opinionsbildning i syfte att påverka attityder hos beslutsfattare, marknadsaktörer och konsumenter.

Resultaten av SPKs verksamhet presenteras i olika produkter som verket ger ut. Som framgår av tabell 7.8 tar SPK betalt för sina periodiska publikationer och för vad som publiceras i bok- och rapportserien. Lokala prisspridningsundersökningar, nyhetsbrev, verksamhetsberättelsen, utredningskataloger, remisser och pressmeddelanden distribueras gratis. Informationen riktas till riksdagen, regeringen, NO och andra myndigheter samt företag, massmedia och allmänheten.

Tabell 7.8 SPKs publikationer budgetåret 1989/90

Publikationer	utgåvor/år	antal ex per utgåva, ca ¹⁾	kostnader	intäkter
Prisutveckling	12	900	280 000	269 000
Energiaktuell	10	1 000	274 000	329 000
Aktuellt om fusioner ²⁾	4	400	34 000	39 000
Pris och konkurrens	4	1 000	172 000	107 000
Böcker	7	³⁾	141 000	155 000
Rapporter	28	³⁾	156 000	118 000

¹⁾ Inkl. friex.

²⁾ Fr.o.m. 1991 Karteller och förvärv

³⁾ Totalt distribuerad upplaga (försåld inklusive friex) ca 5 000.

En grundtanke bakom såväl nuvarande KL som dess föregångare är att publicitet kring konkurrensbegränsningsfrågor aktivt bidrar till att motverka missförhållanden på området. SPK skall enligt UL och instruktionen föra register över konkurrensbegränsande överenskommelser. Uppgifter om konkurrensbegränsande överenskommelser lämnas av företagen efter anmodan av SPK. En företagare har alltså inte skyldighet att av eget initiativ insända uppgifter av något slag. SPKs arbete med att spåra upp konkurrensbegränsande överenskommelser är ett led i verkets löpande marknadsbevakning och utförs av de operativa enheterna med hjälp av fältorganisationen.

SPK registrerar alla konkurrensbegränsande avtal som kommer till dess kännedom. För närvarande finns ca 1 250 överenskommelser registrerade. Införandet i kartellregistret sker genom ett formellt myndighetsbeslut som kan överklagas till regeringen. Informationen uppdateras fortlöpande. Kartellregistret avses dels ge underlag för prioritering och styrning av SPKs verksamhet, dels vara till nytta för NO och ett antal andra intressenter (departement, myndigheter, företag, inköpare). I samband med registrering- en förekommer vissa administrativa rutiner, kontakter med berörda företag etc. Enligt verkets beräkningar uppgick kostnaden för att föra kartellregistret till 178 000 kr. för budgetåret 1989/90, motsvarande mindre än en halv årsarbetskraft.

I sin resultatanalys (Särskild redovisning till regeringen, PM 1990-04-23) har SPK redovisat sina prestationer under följande delmål (a-h) som går ut på att

- a) belysa brister i konkurrensen som kan åtgärdas med stöd av KL
- b) särskilt undersöka och analysera effektiviteten hos monopolföretag
- c) genomlysna marknader för att på annat sätt än genom tillämpningen av KL påverka aktörernas agerande
- d) belysa marknader för att öka konsumenternas prismedvetande
- e) belysa regleringars effekter
- f) belysa förhållandena efter en avreglering
- g) bevaka och analysera prisutvecklingen
- h) stimulera ett konkurrenssynsätt och i övrigt allmänt konkurrensfrämjande åtgärder.

Till delmålen har därefter hänförts produkter/slutprestationer - rapporter, kartellregistreringar, återkommande publikationer, pressmeddelanden m.m. - som redovisas under kategorierna Uppdrag, Utredningsverksamhet i övrigt samt Löpande marknadsbevakning. SPK framhåller att det är svårt att särskilja resultatet av verkets aktiviteter från andra påverkande faktorer. Exempelvis är det svårt att bedöma i vad mån SPKs insatser har bidragit till den avreglering som nu är på gång inom livsmedels-, boende- och transportområdena. I prop. 1990/91:100, bil. 15, anför föredragande departementschef vad gäller verkets resultatanalys: "SPK har redovisat första steget i sin resultatanalys i syfte att precisera delmål för verksamheten och finna ett i praktiken fungerande system för att fördela resurser. Jag anser det viktigt att SPK fortsätter arbetet med att utveckla och förfina olika resultatmått som kan användas vid utvärdering av verksamheten i syfte att visa de praktiska resultat som SPKs verksamhet leder till".

I den redovisning av resursanvändningen som finns i SPKs senaste anslagsframställning ses prisbevakningen som ett led i konkurrensbe-

vakningen. Den operativa verksamheten redovisas i två huvuduppgifter - utredningar och löpande marknadsbevakning. Utredningar delas in i

- Uppdrag, helt eller delvis avgiftsfinansierade, och
- Utredningar i övrigt, som är finansierade över SPKs förvaltningsanslag.

Övrig verksamhet - beredskaps- och administrativa funktioner - kan betraktas som konsekvenser av huvuduppgifterna.

Resursförbrukningen, uttryckt i personmånader, uppgick för budgetåret 1989/90 till totalt 1 614 personmånader, motsvarande 135 årsarbetskrafter. Den procentuella fördelningen av verkets personella resurser på olika verksamhetsområden framgår av tabell 7.9.

Tabell 7.9 Fördelning av SPKs resurser på olika verksamhetsområden budgetåret 1989/90

Verksamhetsområde	Procentuell fördelning av personella resurser
1. Helt eller delvis avgiftsfinansierade uppdrag	21
2. Utredningar i övrigt	19
3. Löpande marknadsbevakning	31
4. Remisser	1
5. Funktionen prisreglering (beredskap)	1
6. Administration av pris- och hyresstopp	2
7. Utveckling, utbildning och undervisning	9
8. Personal- och ekonomiadministration m.m.	16
Total resursförbrukning	100

Källa: SPKs anslagsframställning 1990-08-28

SPK lade således ned 21 % av de personella resurserna på helt eller delvis avgiftsfinansierade uppdrag. I den löpande marknadsbevakningen, som svarade för 31 % av de förbrukade resurserna, ingår många aktiviteter, bl.a. att ta fram och sammanställa material till verkets fyra periodiska publikationer, att föra kartellregistret och att bevaka de internationella frågorna inom konkurrensområdet. Vidare uppgick resursåtgången för icke konkurrensfrämjande verksamhet (beredskap och administration av pris- och hyres-

stopp) till sammanlagt 3 % och resursåtgången för utbildning, utveckling och undervisning till 9 % av de totala resurserna.

Totalt drog utredningsverksamheten 40 % av verkets resurser (645 personmånader/54 årsarbetskrafter). Hur resursåtgången fördelade sig på olika uppdragsgivare framgår av tabell 7.10.

Tabell 7.10 Fördelningen av SPKs utredningsverksamhet på olika uppdragsgivare budgetåret 1989/90

Utredningsverksamhet	Årsarbetskrafter	Procentuell fördelning
<i>Uppdrag, helt eller delvis avgiftsfinansierade</i>		
- för regeringen m.fl.	10	18
- för konkurrenskommittén	20	38
<i>Övriga utredningar</i>		
- för regeringen	3	5
- för NO	5	10
<i>Egeninitierade utredningar</i>	16	29
Totalt	54	100

Källa: SPK

Resursförbrukningen för uppdrag framgår av tabell 7.11. Den dominerande uppdragsgivaren budgetåret 1989/90 var konkurrenskommittén som svarade för drygt 2/3 av uppdragsvolymen; regeringsuppdragens andel var ca 15 %.

Utredningar åt NO är inte avgiftsfinansierade. Sammantaget beräknas SPK budgetåret 1989/90 ha använt 50 personmånader eller drygt 4 årsarbetskrafter för NOs räkning. NO-uppdragen svarade för omkring 10 % av de totala utredningsresurserna.

Tabell 7.11 Resursåtgång för helt eller delvis avgiftsfinansierade uppdrag budgetåret 1989/90

Uppdragsgivare - Projekt (dep./mynd.)	Antal man-månader	Andel (%)	Beräknad avgift (kr.) ¹⁾
Regeringen			
- Skjortstudien (UDH)	4,7	1,8	200 000
- Post och tele (C)	14,7	5,7	200 000
- Läromedel (U)	12,4	4,8	300 000
- Billackering	4,9	1,9	250 000
- Butiksstruktur i dagligvaruhandeln (I)	3,8	1,5	515 000
Kommittéer			
- konkurrenskommittén:			
* PBL-uppdraget	2,1	0,8	50 000
* bygg och bo	27,0	10,5	400 000
* branschstudier	146,1	56,8	750 000
- studier för ägarutredningen	6,1	2,4	700 000
- affärstidsutredningen	17,1	6,7	570 000
- begravningskostnadsutredningen	3,2	1,2	
Myndigheter			
- traktorer (jordbruksnämnden)	8,3	3,2	400 000
- granskningsuppgifter (jordbruksnämnden)	4,5	1,8	115 000
- matkorgen (KOV)	2,3	0,9	25 000
Summa	257,2	100,0	
Tillkommer för information m.m. (schablon)	15,3		
Totalt	272,5		

Källa: SPK

1) Vissa projekt löper över två budgetår. En stor del av ersättningarna för uppdragen har inte utbetalats under budgetåret 1989/90.

7.5 Konsumentverket/konsumentombudsmannen

KOV är enligt sin instruktion (1990:1179) central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor. Verket har till uppgift att stödja hushållen i deras strävan att effektivt utnyttja sina resurser samt att stärka konsumenternas ställning på marknaden. I MDL anges att det finns en av regeringen utsedd konsumentombudsman (KO) för frågor om marknadsföring, avtalsvillkor i

konsumentförhållanden och produktsäkerhet. Innehavaren av tjänsten skall vara lagkunnig. KO-ämbetet uppgick år 1973 i KOV, vars chef också är KO.

AVLK gäller inte i fråga om verksamhet som står under tillsyn av bankinspektionen och försäkringsinspektionen (2 §). Avtalsvillkor i sådan verksamhet prövas således i administrativ ordning av inspektionerna inom ramen för deras allmänna tillsynsskyldighet. En motsvarande ordning gäller enligt konsumentkreditlagen (1977:981). KOV utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen (25 §).

Konsumentförsäkringslagen (1980:38) innehåller bestämmelser om informationsskyldighet i 5-7 §§. När det gäller underlåtenhet att lämna sådan information tillämpas det som föreskrivs i MFL om underlåtenhet att lämna information vid marknadsföring. KOV har således möjlighet att ingripa genom att t.ex. väcka talan i MD.

KOV utövar även tillsyn över att produktsäkerhetslagen (PSL) efterlevs. En myndighet som enligt en annan författning skall se till att regler om produktsäkerhet efterlevs är dock tillsynsmyndighet i fråga om efterlevnaden av den författningen; i sådana fall är det KOV som efter framställning från den andra myndigheten väcker talan i MD.

KOV skall enligt 2 § i instruktionen särskilt

1. undersöka och följa hushållens förhållanden samt konsumenternas situation på marknaden,
2. uppmärksamma konsumentgrupper, som ekonomiskt, socialt eller utbildningsmässigt är svaga,
3. övervaka marknads utbud samt näringsidkarnas marknadsföring och säljvillkor,
4. utarbeta riktlinjer för näringsidkarnas marknadsföring och utformning av varor, tjänster och andra nyttigheter samt för näringsidkarnas tillämpning av konsumentkreditlagen,
5. söka påverka näringsidkare att anpassa sin verksamhet efter konsumenternas behov och stimulera näringsidkarna att vidta egna åtgärder i detta syfte,

6. utföra eller låta utföra undersökningar av varor, tjänster och andra nyttigheter,
7. informera andra organ om sådana konsumentproblem som verket inte kan åtgärda,
8. främja information till konsumenterna om förhållanden som är väsentliga för dem,
9. främja utbildning i konsumentfrågor,
10. stödja organisationer som arbetar med konsumentfrågor,
11. stödja forskning inom verkets arbetsområde,
12. följa reklamens utveckling,
13. följa utvecklingen och beakta konsumenternas intressen beträffande distributions- och varuförsörjningsfrågor,
14. svara för centrala uppgifter i anslutning till konsumentverksamheten på lokal nivå.

KOV får utföra undersökningar på uppdrag av myndigheter eller enskilda. Ersättning för utförda uppdrag utgår enligt den taxa som verket fastställer.

Verksförordningen är med visst undantag tillämplig på KOV, vars generaldirektör också är KO. Verkets styrelse består av tio personer, generaldirektören medräknad. Generaldirektören är styrelsens ordförande. Under generaldirektören finns två chefstjänstemän med samordnings- och utvecklingsansvar för de verksamhetsområden som verket bestämmer. Inom verket finns ett KO-sekretariat, vars uppgift främst är att biträda KO med dennes uppgifter enligt MFL och AVLK. Ställföreträdande KO är chef för KO-sekretariatet.

Enligt instruktionen finns inom verket fem enheter inom de konsumentpolitiska områden som verket särskilt anger. Dessutom finns en tidskriftsenhet, en administrativ enhet och ett informationssekretariat till verksledningen. Ställföreträdande KO är ersättare för generaldirektören i dennes uppgift som KO. En av regeringen förordnad ställföreträdare för generaldirektören är ersättare i övrigt för generaldirektören.

Av de fem konsumentpolitiska enheterna har fyra som huvuduppgifter utredning, förhandling och information inom följande områden:

Byrå 1: Hushållsekonomi och krediter, försäkringar, mat, dagligvaror och prisfrågor, hälsovård, datorisering samt föreskrifter enligt förordningen om bestämning av volym och vikt

Byrå 2: Provning och metodutveckling, hushållsapparater, hemelektronik, kemiska varor, teknisk service, standardisering

Byrå 3: Boende, inredning och utrustning, beklädnad, produktinformation, konsumentteknisk forskning, distribution, handikapp

Byrå 4: Transporter, sport och lek, marknadsföringsmetoder m.m., produktsäkerhet, förhandlings- och ärendeservice.

Utbildningsbyråns huvuduppgifter är utbildning och lokal verksamhet inom områdena ungdomsskolan och vuxenutbildning m.m., kommunal konsumentverksamhet, samverkan med folkrörelserna, reklamens utveckling samt könsdiskriminerande reklam.

Generaldirektören och dennes ställföreträdare förordnas av regeringen för viss tid. Tjänster som avdelningschef, ställföreträdande KO och chef för administrativa enheten tillsätts av regeringen. Andra tjänster tillsätts av verket.

Vid delegering enligt verksförordningen får uppdrag att föra talan i MD endast lämnas till tjänsteman som är lagfaren.

Enligt särskilda bestämmelser i MFL, AVLK och PSL har KO i fall som inte är av större vikt möjlighet att utfärda förelägganden vilka, om de godkänns av den näringsidkare som avses, gäller som förbud eller åläggande som meddelats av MD.

Till verket är knutna två rådgivande organ, glesbygdsnämnden och konsumenttekniska nämnden. Glesbygdsnämnden har till uppgift att bistå verket med råd rörande distribution och varuförsörjning i glesbygd och därmed sammanhängande frågor. Konsumenttekniska nämndens uppgift är

att verka för att brukarkrav beaktas vid utveckling och upphandling av produkter.

Vid tillämpningen av AVLK tar KOV i allmänhet självt in det underlag som behövs men kan också begära utredningshjälp av SPK, som enligt sin instruktion skall biträda KO vid tillämpningen av denna lag. Totalt köper KOV tjänster av SPK för drygt 60 000 kr./år, huvudsakligen inom verksamhetsområdet för byrå 1 (hushållsekonomi m.m.). KOV anlitar också SCB för bl.a. undersökningar av hushållens utgifter.

Tidigare brukade KOVs och SPKs verksledningarna träffas två gånger/år, men dessa möten har ersatts av samverkan, vid behov, på handläggarnivå. Ett institutionellt samarbete KOV-SPK och konsumentdelegationen förekommer i den referensgrupp som har inrättats för frågor som rör stöd till konsumentorganisationerna.

KOV har budgetåret 1990/91 182 anställda (motsvarande 166 årsarbetskrafter). För budgetåret har anslagits 70,2 milj.kr.

7.6 Bank- och försäkringsinspektionerna (finansinspektionen)

Efter förslag i prop. 1990/91:177 har riksdagen beslutat om sammanlagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen till en central förvaltningsmyndighet, finansinspektionen. Nedan återges de hittillsvarande uppgifterna för bank- och försäkringsinspektionerna eftersom beslutet inte innebär några ändringar beträffande tillsynsverksamheten. En organisationsutredning har i uppdrag att föreslå hur den nya myndigheten närmare skall organiseras.

Bestämmelser för *bankinspektionens* verksamhet finns i förordningen (1988:93) med instruktion för bankinspektionen. Bankinspektionen är central förvaltningsmyndighet med huvuduppgift att utöva tillsyn över banker, bankfilialer och representationskontor för banker. Det ingår i inspektionens uppgifter att följa etableringar av svenska banker i utlandet och av utländska bankers dotterbolag och representationskontor i Sverige. Inspektionen är även tillsynsmyndighet för finansbolag, kreditaktiebolag, hypoteksinstitut, fondkommissionsbolag, fondbolag, Stockholms fondbörs, Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag och Upplysningscentralen UC Aktiebolag. En särskild uppgift för inspektionen är att följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom tillsynsområdet samt att föra kartellregister.

I fråga om pris- och konkurrensförhållanden inom tillsynsområdet skall inspektionen samråda med NO.

Försäkringsinspektionen är central förvaltningsmyndighet med uppgift att utöva tillsyn över det enskilda försäkringsväsendet. Verksamheten regleras närmare i förordningen (1988:94) med instruktion för försäkringsinspektionen. Det åligger inspektionen att följa utvecklingen av och främja allmän kännedom om pris- och konkurrensförhållanden inom försäkringsväsendet samt föra kartellregister. Inspektionen skall samråda med bl.a. NO i fråga om tillämpningen av UL.

7.7 Kommerskollegium

Kommerskollegium är central förvaltningsmyndighet för ärenden om rikets handel. Kollegiet har till uppgift att handlägga frågor om handelspolitik, utrikes handel och inrikes handel, i den mån sådana inte sköts av andra myndigheter, samt näringsrättsliga ärenden i övrigt enligt särskilda bestämmelser. Kollegiet skall enligt sin instruktion (1988:570) särskilt

1. genomföra utredningar och lämna yttranden och förslag i frågor som rör de Europeiska gemenskaperna (EG) och Sveriges avtal med dem, Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA), Nordiska Ministerrådet, FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE), Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), FN:s organ för handel och utveckling (UNCTAD) eller andra internationella organisationer på handelns område, eller avtal i övrigt med främmande makter om handelsförbindelser och samarbete på det ekonomiska och industriella området,
2. handlägga ärenden rörande tillämpning av prisbestämmelserna i artikel 20 i avtalet den 22 juli 1972 mellan Sverige och Europeiska kol- och stålgemenskapen (CECA) jämte dess medlemsstater och av prisbestämmelser i liknande avtal,
3. stå till tjänst med uppgifter som behöver lämnas till internationella organisationer på det ekonomiska området, i den mån inte andra myndigheter har det till uppgift,
4. handlägga ärenden om import- och exportreglering av varor, i den mån inte andra myndigheter har det till uppgift,
5. i enlighet med internationella överenskommelser notifiera sådana föreskrifter eller allmänna råd som avses i 2 § förordningen (1988:569) om skyldighet för myndigheter att lämna underrättelser om vissa föreskrifter m.m. samt i övrigt fullgöra uppgifter som enligt nämnda förordning ankommer på kollegiet,
6. genomföra utredningar och lämna yttranden och förslag i tullfrågor och i frågor om tekniska eller andra icke-tariffära handelshinder i och utom Sverige,
7. delge berörda myndigheter och, i mån av möjlighet, de näringslivsorganisationer och företag som anmäler intresse, tillgänglig information om EG:s verksamhet för att undanröja handelshinder av teknisk natur,
8. följa utvecklingen rörande utrikes- och inrikeshandeln samt bevaka handelns intressen i näringspolitiska frågor, i den mån inte andra myndigheter har det till uppgift,
9. handlägga frågor om auktorisation och godkännande av revisorer och revisionsbolag samt av tolkar och översättare,
10. handlägga frågor om handelskamrar och andra sammanslutningar av näringsidkare inom kollegiets verksamhetsområde.

Inom kommerskollegiums verksamhetsområde har konkurrensspekter aktualiserats särskilt i frågor som rör tekniska handelshinder (TBT) och dumping.

7.8 Övriga myndigheter

Konjunkturinstitutet (KI)

Konjunkturinstitutet är ett vetenskapligt forsknings- och utredningsorgan med uppgift att följa och analysera den ekonomiska utvecklingen inom och utom landet, utarbeta prognoser för den svenska ekonomin och bedriva forskning i anslutning härtill.

Verksamheten kan indelas i tre produktområden:

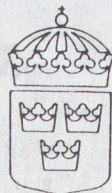
1. Konjunkturanalys och konjunkturprognoser är institutets löpande verksamhet (kostnad budgetåret 1988/89: 9 milj.kr.); verksamheten resulterar i rapporter, tabeller och statistik som utgör underlag för i första hand finansdepartementets bedömningar av behovet av åtgärder inom ramen för den ekonomiska politiken.
2. Forskning och metodutveckling (kostnad 2,7 milj.kr.) för att utveckla metoder för analys av konjunkturutvecklingen, av den ekonomiska utvecklingen på längre sikt och av den ekonomiska politikens effekter.
3. Särskilda utredningar (kostnad 1,8 milj.kr.) avser utredningar i frågor av aktuellt ekonomiskt-politiskt intresse; projekten kan genomföras på institutets eget initiativ eller till följd av uppdrag utifrån.

Allmänna reklamationsnämnden (ARN)

År 1980 bröts allmänna reklamationsnämnden ut ur KOV med motiveringen att en organisation med dömande uppgifter borde stå helt fri från parter med intressen i verksamheten. Nämnden har enligt sin instruktion (1988:1583) till uppgift att

- pröva tvister mellan konsumenter och näringsidkare (konsumenttvister) samt ge rekommendation om hur tvisterna bör lösas
- yttra sig i konsumenttvister på begäran av domstol
- stödja den kommunala konsumentverksamhetens medling i konsumenttvister
- informera konsumenter och näringsidkare om nämndens praxis.

Kommittédirektiv



Dir. 1989:12

Förstärkt konkurrenspolitik

Dir. 1989:12

Beslut vid regeringssammanträde 1989-02-02

Chefen för civildepartementet, statsrådet Bengt K.Å. Johansson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att utreda hur konkurrenspolitiken ytterligare kan förstärkas. Kommittén skall

- kartlägga hur konkurrensförhållandena har förändrats inom olika sektorer av ekonomin under de senaste tio åren samt analysera vilken betydelse konkurrensförhållandena har för att de centrala ekonomisk-politiska målen skall kunna uppnås,
- med utgångspunkt i den genomförda analysen och uppmärksammade brister föreslå åtgärder som verksamt kan bidra till en ökad konkurrens samt överväga ändringar av konkurrenslagstiftningen,
- särskilt analysera konkurrensförhållandena inom reglerade sektorer och föreslå åtgärder som ökar konkurrensen och pröva om konkurrenslagstiftningen i ökad utsträckning kan tillämpas inom dessa sektorer,
- kartlägga och analysera konsumenternas möjligheter att få en klar och entydig prisinformation och om det behövs överväga en lagreglering av prisinformation till konsumenter,
- i sina förslag ta tillvara möjligheter till harmonisering med EG:s konkurrenspolitik.

Tidsram

Kommittén bör presentera sina slutsatser och förslag om åtgärder inom reglerade sektorer senast vid utgången av år 1989. Slutsatser och förslag om prisinformation till konsumenter bör presenteras senast den 1 juli 1990. Övriga slutsatser och förslag om konkurrensförhållandena i ekonomin och om konkurrenslagstiftningen bör presenteras senast vid utgången av år 1990.

I frågan om prisinformation till konsumenter har jag samrått med statsrådet Wallström. I övrigt har jag samrått med finansministern.

Konkurrensförhållandena i ekonomin

Den stabila internationella konjunkturen har tillsammans med ett gynnsamt konkurrensläge för svenskt näringsliv och ett starkt inhemskt efterfrågetryck medfört en i många avseenden god utveckling av den svenska ekonomin. Produktionen och investeringarna har ökat, sysselsättningen är hög och arbetslösheten låg. Samtidigt har de finansiella obalanserna i ekonomin minskat.

Sveriges ekonomi har således förstärkts på flera områden som är väsentliga för den framtida utvecklingen. Bilden är dock inte genomgående positiv. Inflationen har varit snabbare än genomsnittet för övriga industriländer, sparkvoten är fortfarande låg och Sveriges affärer med omvärlden visar negativt saldo.

Om det skall vara möjligt att upprätthålla tillväxten och sysselsättningen krävs en anpassning av pris- och löneökningarna till den nivå som gäller i vår omvärld. Vid fortsatt höga pris- och löneökningar kommer på sikt bytesbalansen att ytterligare försämrats, förtroendet för vår växelkurspolitik att sjunka och trycket på räntorna att öka. Vi får en sämre investeringsutveckling, tillväxten minskar och arbetslösheten ökar.

En övergripande uppgift för den ekonomiska politiken är att bidra till ett högre välbefinnande för alla. En snabbare tillväxt av de samlade resurserna och ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser förbättrar möjligheterna att öka välbefinnandet. Den ekonomiska politiken bör därför inriktas på åtgärder som stimulerar utbudet och ökar tillväxten och utnyttjandet av resurserna.

Produktiviteten i Sverige har ökat långsamt under de senaste 15 åren. Särskilt anmärkningsvärt är de senaste årens svaga produktivitetsutveckling mot bakgrund av den kraftigt höjda investeringsnivån i näringslivet. Den svenska utvecklingen är inte unik sedd ur ett internationellt perspektiv. Den ger ändå anledning till oro och orsakssambanden bör utredas närmare. Det finns för närvarande inga tecken på en bättre produktivitetsutveckling i framtiden.

Prisökningstakten i vissa delar av den svenska ekonomin har under senare år varit betydligt högre än den genomsnittliga prisökningstakten. Detta har gällt de delar av ekonomin som är orienterade på hemmamarknaden och som saknar betydande inslag av utländsk konkurrens; särskilt de sektorer som omfattas av regleringar och centralt förhandlade priser, t.ex. livsmedels-, bygg-, bostads- och transportsektorerna. Under senare år har de avtalade löneökningarna tenderat att öka snabbare i de från utländsk konkurrens skyddade sektorerna än inom övriga. Kostnadsökningar inom dessa sektorer tenderar också att snabbt slå igenom på priserna.

Konkurrens mellan näringsidkare leder normalt till att resurserna utnyttjas effektivare och tvingar företagen att pressa sina kostnader och priser.

Den ekonomiska politiken bör därför bidra till väl fungerande marknader för varor och tjänster och till att öka konkurrenstrycket i de delar av ekonomin där konkurrensen är otillräcklig.

För att vidmakthålla och utveckla konkurrensen på en marknad är det vidare viktigt att nya företag lätt kan etableras. Härigenom kan mångfalden upprätthållas och en förnyelse ske av produktion och distribution. De hinder som kan finnas för etablering av företag bör på olika sätt minskas. En av de viktigaste åtgärderna är därvid att i möjligaste mån ta bort de regleringar av en marknad som kan förekomma. Men det kan även finnas andra hinder t.ex. vad gäller kapitalförsörjningen för nystartade företag och brister i information till dessa. Vidare kan kommunerna påverka konkurrensförutsättningarna på olika områden t.ex. vad gäller etablering av företag.

Den senaste konkurrensutredningen (SOU 1978:9) genomfördes för drygt tio år sedan. Sedan dess har den svenska ekonomins struktur genomgått mycket omfattande förändringar. Bl.a. har koncentrationen på många marknader i Sverige ökat. Samtidigt har ekonomin internationaliserats. Den pågående västeuropeiska integrationen torde i än högre grad komma att påverka denna utveckling. Integrationen syftar till ett ökat handelsutbyte inom hela det västeuropeiska området. Den svenska konkurrenspolitiken måste ske i beaktande av denna utveckling. Det innebär att en avvägning måste göras mellan behovet av koncentration och stordrift å ena sidan och önskemål om mångfald vad gäller antalet inhemska producenter å andra sidan.

För att stärka konkurrensen i svensk ekonomi har under senare år vidtagits en rad åtgärder. Inom flera sektorer har betydande avregleringar genomförts. Det gäller bl.a. kreditmarknaden och transportsektorn. Vissa offentliga monopol har lösts upp. På livsmedelsområdet har en parlamentarisk arbetsgrupp (jfr. prop. 1988/89:47) nyligen tillsatts med uppgift att till hösten 1989 presentera ett underlag till en ny livsmedelspolitik. Regleringen inom jordbruks- och livsmedelssektorn blir här föremål för analys. Regeringen har också tillkallat en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av prisregleringen på fisk m.m. (dir. 1988:68). Inom bostadsdepartementet har nyligen tillsatts en utredningsman (Departementsprotokoll Bo 1989-01-04) för att analysera boendekostnaderna.

Vidare har såväl näringsfrihetsombudsmannen (NO) som statens pris- och konkurrensverk (SPK) tilldelats en mer offensiv, konkurrensfrämjande roll. SPK har fått en mer ändamålsenlig organisation i anslutning till sin nya instruktion (SFS 1988:980) och skall mer aktivt främja konkurrensen inom såväl näringslivet som den offentliga sektorn. SPK skall bl.a. analysera hur offentliga regleringar påverkar pris- och konkurrensförhållandena.

För att gå vidare på den inslagna vägen måste nu enligt min mening konkurrenspolitiken ytterligare förstärkas. Konkurrensfrågorna måste tillmätas en större betydelse. Vissa delsektorer inom den svenska ekonomin kan be-

höva avregleras, handelshinder kan behöva tas bort och konkurrens från utlandet uppmuntras samtidigt som möjligheterna att motverka inhemska konkurrensbegränsningar kan behöva förbättras.

Konkurrensfrämjande regler

Konkurrenslagen (1982:729) har enligt sin 1 § till ändamål att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet genom åtgärder mot skadliga konkurrensbegränsningar.

Enligt lagens s.k. generalklausul (2 §) ges marknadsdomstolen (MD) befogenhet att förhindra skadlig verkan inom landet av en konkurrensbegränsning. Med "skadlig verkan" avses att konkurrensbegränsningen på ett sätt som är otillbörligt från allmän synpunkt påverkar prisbildningen, hämmar effektiviteten inom näringslivet eller försvårar eller hindrar annans näringsutövning.

Konkurrenslagen innehåller ett system med förhandling inför MD när skadlig verkan har konstaterats. Detta innebär att domstolen skall gå fram förhandlingsvägen, om inte omständigheterna talar mot detta (4 §). De åtgärder som kan göras omedelbart tvingande för det enskilda företaget är av fyra slag (3 §).

För det första kan MD meddela näringsidkare förbud att tillämpa ett visst avtal, avtalsvillkor eller annat konkurrensbegränsande förfarande eller att tillämpa väsentligen samma förfarande som det förbjudna.

MD kan för det andra meddela näringsidkare åläggande att tillhandahålla en annan näringsidkare en viss vara, tjänst eller annan nyttinghet på villkor som motsvarar vad han erbjuder andra näringsidkare.

Det ges för det tredje befogenhet åt MD att meddela ett s.k. rättelseåläggande och för det fjärde att meddela ett prisåläggande, dvs. MD kan ålägga en näringsidkare att inte överskrida ett visst högsta pris. Sådant åläggande skall gälla under viss tid, högst ett år.

Var och en av de uppräknade åtgärderna kan tillgripas ensam eller i förening med en eller flera av de övriga åtgärderna. Åtgärden kan förenas med vite (10 §).

Konkurrenslagen innehåller härutöver två straffsanktionerade förbud; dels ett förbud mot s.k. bruttopriser, dels ett förbud mot anbudskarteller. Bruttoprisförbudet innebär bl.a. att en näringsidkare inte får kräva av en annan näringsidkare i ett senare led att denne inte skall gå under ett visst pris. Förbudet mot anbudskarteller innebär att konkurrerande företag inte får träffa överenskommelse om former och villkor vid anbudsgivning.

Konkurrenslagen ger vidare möjlighet att ingripa mot företagsförvärv (5-9 §§). Lagen täcker förvärv av företag som driver verksamhet i Sverige. Som

företagsförvärv räknas också förvärv av aktier, andel i handelsbolag, rörelse eller del av rörelse. Till företagsförvärv räknas vidare fusion. Kontrollen är inriktad på sådana företagsförvärv som ger förvärvaren en dominerande ställning på marknaden eller förstärker en redan dominerande ställning och som därmed leder till från allmän synpunkt skadliga verkningar. Prövningen av företagsförvärv är lagd på MD, efter ansökan av i första hand NO. MD skall försöka förhindra den skadliga verkan genom förhandling. I sista hand kan MD förbjuda ett förvärv. Beslutet om förbud blir gällande endast om regeringen fastställer det.

Marknadsregleringar

En rad områden i ekonomin är av olika skäl föremål för särskilda regleringar. Regleringarnas effekter på den ekonomiska utvecklingen i samhället kan antas ha avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå ett effektivt och dynamiskt näringsliv. Inslagen av reglering är särskilt framträdande på livsmedels-, byggnads-, boende- och transportområdena.

Riksdagen fastställde år 1985 (prop. 1984/85:166, JoU 33, rskr. 393) riktlinjer för en samlad livsmedelspolitik. Det livsmedelspolitiska beslutet år 1985 kan sägas innehålla fem mål, nämligen ett produktions- och beredskapsmål, ett konsumentmål, ett inkomstsmål, ett regionalpolitiskt mål samt ett miljö- och resursmål. Det främsta medlet för att uppnå dessa svårförenliga mål är prisstödet till jordbruket.

Priserna på reglerade jordbruksprodukter bestäms efter överläggningar mellan företrädare för staten, producenter och konsumenter. Regleringens huvudmedel för att upprätthålla avsett prisstöd till jordbruket är dels ett gränsskydd mot importkonkurrens, dels marknadsreglerande åtgärder inom landet, främst i form av lagring och export av överskott.

Prisstödet till jordbruket påverkar stora delar av livsmedelskedjan. En hög koncentrationsgrad inom såväl livsmedelsindustrin som handeln tillsammans med icke avsedda effekter av regleringen har medfört betydande samhällsekonomiska kostnader. Mot bakgrund bl.a. av detta har den tidigare nämnda parlamentariska arbetsgruppen tillsatts. Syftet är att utarbeta en effektivare livsmedelspolitik som bättre än hittills uppfyller uppsatta mål.

Målet för samhällets bostadspolitik är att möjliggöra för alla människor att skaffa sig goda bostäder i goda bostadsmiljöer till rimliga kostnader. För att uppnå dessa mål finns även här ett omfattande regelsystem. Detta tar sikte bl.a. på markanvändning, bebyggelseplanering och regler om byggnaders utförande. Vidare finns ett statligt stödsystem för bostadslån och räntebidrag vid nyproduktion av hus samt ombyggnadslån för äldre fastigheter. En ytterligare stödform för att uppnå rättvisa i boendet är de statliga subven-

tioner som lämnas i form av bostadsbidrag till särskilda grupper. En särskild förhandlingsordning bestämmer också prissättningen på hyresmarknaden.

Riksdagen beslutade våren 1988 om inriktningen av samhällets trafikpolitik inför 90-talet (prop. 1987/88:50, TU 13, rskr. 159). Den beslutade inriktningen innebär att konsumenterna bör ha så stor valfrihet som möjligt vid utnyttjande av olika trafikmedel. Effektiv konkurrens mellan trafikutövare och transportsystem skall förenas med en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag. Beslut om hur transporterna skall utföras bör enligt riktlinjerna fattas i så decentraliserade former som möjligt.

Riksdagens beslut innebar att viktiga steg togs mot en avreglering inom transportsektorn. Med verkan från den 1 januari 1989 avvecklades den s.k. behovsprövningen vid busslinjetrafik och den statliga taxefastställelsen slopades. Godstrafiken hade då redan avreglerats. Taxitrafiken avregleras fr.o.m. den 1 juli 1990, vilket innebär att föreskrifter om kommanderingsplaner och uppställningsplatser försvinner, att taxesättningen blir fri och att vissa trafikbeslut decentraliseras. Efter det trafikpolitiska beslutet kvarstår emellertid vissa regleringar på transportområdet bl.a. av flygtrafiken.

Prisinformation

Marknadsföringslagen (1975:1418) innehåller de grundläggande bestämmelserna om bl.a. information till konsumenter vid marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter. Lagens huvudkrav är att all marknadsföring skall vara vederhäftig och innehålla sådan information som har särskild betydelse från konsumentens synpunkt. Enligt lagens 3 § kan en näringsidkare åläggas att lämna viss information bl.a. priset genom t.ex. märkning på varan eller i annonser eller andra framställningar. Lagen innehåller inga närmare bestämmelser om vilken information som skall lämnas vid marknadsföring av varor och tjänster.

Den närmare tillämpningen av marknadsföringslagen följer av riktlinjer för bl.a. marknadsföringen på olika områden som utfärdas av konsumentverket. Riktlinjer tas normalt fram efter överläggningar mellan konsumentverket och berörda företag eller branschorganisationer. I de fall en tillfredsställande överenskommelse inte kan träffas i ett enskilt fall kan frågan hänskjutas till marknadsdomstolen för prövning. Gränserna för lagens tillämpning dras därmed ytterst upp av den praxis som kommer till uttryck i marknadsdomstolens avgöranden.

Sanktionen enligt marknadsföringslagen (2 §) är normalt att marknadsdomstolen eller i vissa fall konsumentombudsmannen (KO) förbjuder näringsidkaren att vid vite fortsätta med den påtalade marknadsföringen. I vissa fall kan ett åläggande att ge viss information meddelas. Lagen innehåller även vissa straffsanktionerade förbudsbestämmelser (6-9 §§).

Alltsedan marknadsföringslagen trädde i kraft i sin ursprungliga utformning år 1971 har frågor om klar och entydig prisinformation, presentation av förmånserbjudanden, rabatterbjudanden och andra typer av prisaktiviteter intagit en central roll vid tillämpningen av lagen. Konsumentverket har efter förhandlingar med representanter för handeln utfärdat riktlinjer (KOVFS 1982:1) för prisinformation till konsumenter vid marknadsföring av varor i detaljhandeln. Riktlinjerna innehåller krav på prisangivelser i bl.a. annonser och skyltfönster samt på varor. Vidare har utfärdats riktlinjer (KOVFS 1977:1) för information till konsumenter vid tillfälliga prisaktiviteter för dagligvaror. Ett prejudicerande beslut med krav att ange jämför priser har avgivits av marknadsdomstolen. Med anledning av handelns ökade datorisering har en frivillig överenskommelse träffats mellan konsumentverket och dagligvaruhandeln. Överenskommelsen innebär att den individuella prismärkningen skall behållas till dess att en för konsumenterna tillfredsställande prisinformation säkerställs. Avsteg från denna överenskommelse har förekommit under senare tid.

Uppdraget

Konkurrensförhållandena i den svenska ekonomin

Åtgärder som bidrar till att skräpa konkurrensen i den svenska ekonomin bör kunna medföra en förbättrad effektivitet och en högre produktivitetstillväxt. Samtidigt ger denna typ av åtgärder ett verksamt bidrag till inflationsbekämpningen.

Kommittén bör mot bakgrund härav analysera konkurrensförhållandenas betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Kommittén bör som underlag för sin analys genomföra en studie av konkurrensförhållandena i den svenska ekonomin i dag. Kommittén bör även kartlägga hur konkurrensförhållandena har förändrats inom olika sektorer i ekonomin under det senaste årtiondet. Kommittén bör särskilt kartlägga vilka förändringar som skett av koncentrationen på marknaden inom olika områden och analysera vilka effekter utvecklingen haft för konkurrensen och effektiviteten på respektive område. Stor vikt bör i denna studie tillmätas de förändringar i de internationella konkurrensförhållandena som skett under senare år och som kan tänkas följa av den ökade ekonomiska integrationen i Västeuropa. Vidare bör kommittén i sitt arbete beakta de nya rön som framkommit inom den ekonomiska vetenskapen när det gäller konkurrensförhållandenas betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Med utgångspunkt i analysen bör kommittén diskutera och föreslå åtgärder för att stimulera både inhemsk konkurrens och konkurrens från utlandet.

Konkurrensfrämjande regler

Det kan enligt min mening ifrågasättas om konkurrenslagstiftningen i sin nuvarande utformning är tillräckligt effektiv. I den konkurrensutredning som gjordes i slutet av 1970-talet föreslogs en del åtgärder som dock inte genomfördes, t.ex. förbud mot s.k. horisontellt prissamarbete (samarbete mellan konkurrenter) och mot marknadsdelning. Erfarenheterna från tillämpningen av konkurrenslagen är visserligen övervägande positiva, men de senaste årens utveckling har bl.a. på nu angivna punkter visat att möjligheter till åtgärder mot vissa konkurrensbegränsande beteenden måste övervägas på nytt. Det finns därför enligt min mening anledning att utvärdera om lagstiftarens intentioner uppfyllts och vid behov föreslå ändringar i nuvarande regler. Detta kan t.ex. ske genom flera direkta förbudsbestämmelser i konkurrenslagen. Även de nu gällande förbuden bör ses över.

Den svenska konkurrenslagen bygger huvudsakligen på den s.k. missbruksprincipen. I flera västeuropeiska länder bygger den nationella konkurrensrätten på en förbudsprincip. Romfördragets konkurrensregler omfattar såväl förbuds- som missbruksbestämmelser. Inom EG-länderna har den varierande nationella konkurrenslagstiftningen hittills kunnat tillämpas parallellt med den övernationella EG-rätten. Regeringen har tidigare uttalat att utvecklingen av EG:s inre marknad inte förutses leda till några speciella problem på konkurrensområdet som inte kan lösas inom ramen för nuvarande regelsystem och samarbetsformer (prop. 1987/88:66 s. 52-53 om Sverige och den västeuropeiska integrationen). Kommittén bör i sitt arbete överväga om utvecklingen inom EG kan antas ställa särskilda krav på den svenska konkurrenslagstiftningen. Kommittén bör i denna del följa det arbete som bedrivs inom regeringskansliet avseende EG:s konkurrensregler.

Reglerna om företagsförvärv infördes som en nyhet i 1982 års konkurrenslag. I samband härmed diskuterades ingående bl.a. vilka tidsgränser som skulle tillämpas vid prövning av enskilda ärenden. En utvärdering av dessa regler förutsattes också (prop. 1981/82:165, NU 55 s. 18). Kommittén bör nu utvärdera tillämpningen av tidsfristerna och lämna de förslag till ändringar som bedöms motiverade.

Kommittén bör mot bakgrund av de erfarenheter som numera vunnits också i övrigt utvärdera hur konkurrenslagens regler om förvärvsprövning fungerat i praktisk tillämpning och om lagens syfte uppnåtts. Utvärderingen bör bl.a. avse hur det s.k. dominansbegreppet, dvs. att ett förvärv leder till eller förstärker en dominerande ställning, tillämpats. Om kommittén finner att reglerna behöver ändras bör förslag lämnas till sådan ändring. I samband med den förra konkurrensutredningen avvisades ett förslag om möjlighet att bryta upp existerande företagskonstruktioner. Kommittén bör nu åter överväga möjligheten att påverka företagsstrukturen på områden med bristande

konkurrens. Uppmärksamhet bör främst ägnas områden med monopol eller stark koncentration.

En viktig förutsättning för att med hjälp av konkurrenslagens bestämmelser kunna påverka marknaden i konkurrensfrämjande riktning är att handläggningsordningen och sanktionssystemet är ändamålsenligt och effektivt. Kommittén bör utvärdera nuvarande ordning och vid behov överväga om några ändringar av konkurrenslagen är motiverade i denna del. Jämförelser bör här göras med utländska rättssystem.

Marknadsregleringar

I flera studier har påvisats vissa negativa effekter av olika typer av marknadsregleringar. Slutsatserna är genomgående att alltför omfattande ingrepp i konkurrens och fri prisbildning lätt leder till en stel företagsstruktur och att drivkraften att hålla kostnaderna och priserna nere inte blir tillräckligt stark. Regleringarnas betydelse för och inverkan på den ekonomiska utvecklingen i stort har också uppmärksamats allt mer. Det är därför angeläget att behovet av en reglering kontinuerligt analyseras och att denna inte ges en större omfattning än vad skyddsintresset kräver. Regleringen bör vidare utformas på ett sätt som så långt möjligt främjar fri konkurrens och fri prisbildning.

Kommittén bör kartlägga i vilken utsträckning den nuvarande konkurrenslagstiftningen har tillämpats på de områden som är föremål för särskilda regleringar. Kommittén bör vidare undersöka hur konkurrensfrågorna kan få en större betydelse på de sektorer där särskilda offentliga regleringar gäller. Kommittén bör även överväga om konkurrenslagstiftningen kan tillämpas i högre grad på dessa områden och hur en sådan tillämpning i så fall bör ske. Kommitténs överväganden bör avse livsmedels-, bygg-, bostads- och transportsektorerna.

Inom livsmedelsområdet har problemen belysts i flera utredningar. Senast kartlades och analyserades de kraftiga kostnads- och prisökningarna på livsmedelsområdet av 1986 års livsmedelsutredning. Resultaten presenterades i betänkandet Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet (SOU 1987:44). Utredningen föreslog olika åtgärder för att öka konkurrensstrycket i livsmedelssektorn och därigenom motverka kostnadsökningarna.

Kommittén bör överväga vilka möjligheter det finns att i enlighet med livsmedelsutredningens förslag till åtgärder öka konkurrensstrycket inom livsmedelssektorn, bl.a. genom ökad importkonkurrens, genom stöd till nyetablering och småskalig produktion inom livsmedelssektorn och genom att öka antalet fria aktörer på livsmedelsmarknaden. Industri- och handelsleden bör särskilt uppmärksammas. Arbetet bör ske i nära kontakt med den parlamentariska arbetsgrupp som jordbruksministern tillsatt med uppgift att lämna

förslag till ny livsmedelspolitik från år 1990. Regleringen inom jordbruks- och livsmedelssektorn kommer här särskilt att analyseras. Av stor betydelse är vilka effekter en avreglering i primärledet kan väntas få för efterföljande led.

Inom bygg- och bostadsområdena har hävdats att regleringen av byggandet genom svensk byggnorm kan ha en kostnadshöjande effekt samtidigt som det gällande bostadsfinansieringssystemet kan bidra till att kostnadsmotståndet i byggprocessen minskar. Dessa problem har bl.a. behandlats i SPK:s utredning (SPKUS 1987:3) Reglering inom bostadsområdet. Kartläggning och analys. I byggmaterialindustrin är konkurrenstrycket lågt på grund av att företagskoncentrationen på olika delmarknader är mycket hög och att importen av byggmaterial ibland är mycket liten.

Som tidigare nämnts har bostadsministern uppdragit åt en utredningsman att göra en allsidig analys av de faktorer som påverkar byggkostnadsutvecklingen. Enligt direktiven skall utredningen bl.a. omfatta bostadssubventionernas effekter för prisutvecklingen, byggbranschens struktur samt möjligheterna att öka konkurrensen och kapaciteten inom byggsektorn.

Kommittén bör i samarbete med den av bostadsministern tillkallade utredningsmannen föreslå åtgärder som på olika sätt bidrar till att öka såväl kostnadsmedvetandet som konkurrenstrycket i bygg- och bostadssektorn. Regeringen kommer under våren att presentera förslag som underlättar användningen av byggmaterial som har godkänts i andra nordiska länder. Kommittén bör undersöka hur importen av byggmaterial härutöver kan underlättas. En viktig uppgift i det sammanhanget är att fastställa i vilken utsträckning det förekommer handelshinder av något slag och hur de i sådant fall kan undanröjas.

Kommittén bör vidare undersöka om det finns konkurrensbegränsande inslag i andra delar av lagstiftningen, t.ex. lagen om allmänna värmesystem (1981:1354), lag (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar eller bostadsfinansieringsförordningen (1974:946). Arbetet på boendeområdet bör även i övrigt ske i nära kontakt med den utredningsman som bostadsministern nyligen tillsatt.

På transportområdet har under senare tid en successiv avreglering beslutats av regering och riksdag. Vid övergången från en reglerad till en fri marknad är det viktigt att studera hur företagen på marknaden anpassar sig till de nya förhållandena. Kommittén bör därför överväga hur effekterna av redan fattade beslut om avreglering på transportområdet skall utvärderas. Kommittén bör vidare undersöka om det finns ytterligare områden inom transportsektorn där konkurrensfrågorna bör tillmätas större betydelse. Därvid bör beaktas att transportsektorn i stor utsträckning är internationell och att ytterligare steg i avregleringen kan vara beroende av vad som sker i vår omvärld.

Prisinformation

Erfarenheterna från tillämpningen av marknadsföringslagens allmänna regler om vederhäftighet och information inom prisområdet är enligt min uppfattning inte odelat positiva. Trots att riktlinjer utfärdats på prisområdet och att vägledande beslut i flera avseenden finns tillgängliga från marknadsdomstolen finns fortfarande stora brister i vissa företags prisinformation. Konsumentverket har t.ex. lagt ned ett omfattande arbete på att öka användningen av s.k. jämförpriser. Jämförprismärkningen har emellertid trots detta inte fått önskad omfattning. Konsumentverket anser sig heller inte få tillräckligt gehör för sina krav på prisangivelser i skyltning och annan marknadsföring. Presentationen av olika rabatterbjudanden och extrapriser är härutöver ofta bristfällig. Den ökade datoriseringen i handeln och märkning med s.k. EAN-kod kan innebära lägre kostnader i handeln genom stora förkortningar bl.a. av lagerhållning och butikshantering men ställer samtidigt stora krav på en tydlig, lättillgänglig och rättvisande prisinformation till konsumenterna. Det finns numera en omfattande praxis både från marknadsdomstolen och konsumentverket/KO, som preciserar de krav som enligt marknadsföringslagen gäller i fråga om prisinformation i olika avseenden. Denna praxis bygger på prövning av ett stort antal individuella fall och är därmed svår att överblicka både för företagen och för konsumenternas företrädare. En effektiv uppföljning av gällande praxis kräver fortlöpande och omfattande resursinsatser från såväl konsumentverket som den kommunala konsumentverksamheten. Detta innebär en kontrollverksamhet som inte kunde förutses när regelsystemet utformades.

Kommittén skall kartlägga vilka brister som förekommer i prisinformation till konsumenterna då det gäller såväl dagligvaror som andra varor och tjänster.

Kartläggningen skall utgå från bl.a. SPK:s utredning (SPKUS 1987:28) Extrapriser på livsmedel. Marknadsföringsmetoder och priskonkurrens, och övrigt tillgängligt material med de kompletteringar som kan behövas. Med utgångspunkt från kartläggningen skall kommittén lämna förslag till åtgärder för att avhjälpa de konstaterade bristerna. Om kommittén finner att någon annan lösning inte står till buds bör kommittén överväga en lagreglering av de grundläggande krav som bör ställas på en sådan prisinformation samt hur uppföljning och tillsyn bör ske. Därvid bör kommittén beakta hur reglernas utformning påverkar förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Kommittén bör i sina överväganden ta i beaktande de EG-direktiv som föreligger på prisområdet.

Kommittén skall överväga om de eventuella nya lagreglerna bör tas in i den nuvarande marknadsföringslagen eller om de i stället bör tas in i en ny särskild lag.

Övrigt

Det bör stå kommittén fritt att ta upp också andra närliggande frågor på konkurrens- och marknadsföringsområdet om omständigheterna skulle motivera detta.

Kommittén skall beakta innehållet i regeringens allmänna kommittédirektiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning. Kommittén skall också beakta regeringens direktiv till kommittéer och särskilda utredare angående EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört, hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att utreda hur konkurrenspolitiken ytterligare kan förstärkas,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdomarna och makten. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets-säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggeforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
28. Konkurrenten i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
30. Särskolan -en primärkommunal skola. U.
31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
36. Ny kunskap och förnyelse. C.
37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
39. Säkrare förare. K.
40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
42. Aborterade foster, m.m. S.
43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
46. Handikapp, Valfärd, Rättvisa. S.
47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
52. Alkoholbeskattningen. Fi.
53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
55. Sveriges nationalrapport till FN:s konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
56. Kompetensutveckling - en utmaning. A.
57. Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings-systemet. A.
58. Ett nytt turistråd. I.
59. Konkurrenten för ökad välfärd. Del 1. Konkurrenten för ökad välfärd. Del 2. Konkurrenten för ökad välfärd. Bilagor. C.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
Forskning och teknik för flyget. [53]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aboterade foster, m.m. [42]
Handikapp, Välfärd, Rättvisa. [46]
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortsadминистраtionen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. [19]
Säkrare förare [39]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattnings av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]
Alkoholbeskattnings. [52]

Utbildningsdepartementet

Särskolan -en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyktning- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling - en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings-systemet. [57]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråva. [22]
Ett nytt turistråd. [58]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdomarna och makten. [12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjlig? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

- Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]
Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.
Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.
Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]

Miljödepartementet

- Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]
Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]

