# Ökad konkurrens i handeln med livsmedel



Betänkande av Utredningen om ökad konkurrens i handen med livsmedel

SOU 1996:144

# Ökad konkurrens i handeln med livsmedel

Betänkande av Utredningen om ökad konkurrens i handen med livsmedel

SOU 1996:144

Statens offentliga utredningar
1996:144
Närings- och handelsdepartementet

# Ökad konkurrens i handeln med livsmedel

Betänkande av Utredningen om ökad konkurrens
i handeln med livsmedel
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20387-1
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Den 9 november 1995 bemyndigade regeringen chefen för Näringsdepartementet, statsrådet Sten Heckscher, att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda frågan om ökad konkurrens i handeln med livsmedel.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Näringsdepartementet Sture Åström som särskild utredare fr.o.m. den 8 januari 1996.

Till sakkunniga förordnades den 26 februari 1996 professor Lars-Gunnar Mattsson och docenten Nils Wahl.

Till experter förordnades den 26 februari 1996 byrådirektören Mari Andersson, universitetslektorn Yngve Andersson, direktören Peter Dettmann, departementssekreteraren Yngve Engström, direktören Arne Gabrielsson, utredaren Vivianne Gunnarsson, vice verkställande direktören Lars Hjorth, departementssekreteraren Kerstin Krafft, departementssekreteraren Karin Larsson, avdelningschefen Jan-Erik Ljusberg, departementsrådet Anders Lönnblad, verkställande direktören Peter Mattsson, verkställande direktören Nils Eric Näslund, filosofie kandidaten Mats Reidius, departementsrådet Staffan Sandström och departementssekreteraren Nina Ulvelius.

Departementsrådet Anders Lönnblad entledigades den 30 juni 1996 och i hans ställe förordnades samma dag departementssekreteraren Katarina Wahlgren. Den 30 juni 1996 förordnades andre vice ordföranden Sture Nordin som expert.

Till sekreterare förordnades den 30 januari 1996 agronomen Maria Bernhardsson och hovrättsassessorn Karin Sjökvist. Maria Bernhardsson entledigades från sitt uppdrag den 19 augusti 1996.

Särskilda yttranden har avgivits av de sakkunniga Lars-Gunnar Mattsson och Nils Wahl. Experterna Peter Dettmann, Lars Hjorth, Jan-Erik Ljusberg, Peter Mattsson och Mats Reidius har beretts tillfälle och har inkommit med särskilda yttranden.

Stockholm i oktober 1996

Sture Åström

# Utredningens arbete

Direktiven till den särskilde utredaren finns bilagda som bilaga 1. Uppdraget är brett och omfattar förädling, import och handel med livsmedel. Utredaren skall lägga förslag som leder till ökad konkurrens i handeln med livsmedel och i detta sammanhang särskilt beakta de små företagens situation på marknaden. I direktiven anges också att den särskilde utredaren skall jämföra den svenska situationen med situationen i andra OECD länder.

Uppdraget har delats in i tre olika delar

- handeln med livsmedel på världsmarknaden,
- den gemensamma politiken inom EU och konkurrens i handeln med livsmedel, och
- den svenska situationen.

Som underlag till utredningens ställningstaganden när det gäller villkoren för konkurrensen på den svenska marknaden har Statskontoret och Konkurrensverket inkommit med rapporter vilka behandlar de problem som möter nya företag inom detaljhandeln och konkurrensverkets tillämpning av konkurrenslagen inom livsmedelsområdet.[1]

Internationella jämförelser har genomförts i samband med studieresor till Danmark, Frankrike, Storbritannien och USA. Uppdraget i detta avseende rapporteras i avsnitten 4 och 6.

Samråd har skett med Utredningen om uppföljning av konkurrenslagen, Plan- och byggutredningen och Utredningen om en ny konkurrenssituation för livsmedelsindustrin. Utredningen har också varit i kontakt med Livsmedelsverket när det gäller livsmedelslagstiftningen samt Banklagskommittén och Finansinspektionen för att inhämta synpunkter när det gäller de s k kundmedelskontona.

Utredningen har sammanträffat med tjänstemän vid OECD-sekretariatet (konkurrensdirektoratet) och EG-kommissionen (DGIV). Ett

[1] Konkurrensverket (1996-06-17) *Konkurrenslagen och dess tillämpning inom livsmedelssektorn.*
Statskontoret (Dnr 108/96-5) *Regelproblem i livsmedelshandeln.*

seminarium, där utredningens frågeställning diskuterades, har genomförts vid OECD-sekretariatets livsmedelsdirektorat.

Den särskilde utredaren har inhämtat synpunkter från sakkunniga och experter vid sammanträden 96-02-16, 96-03-13, 96-04-29, 96-05-24, 96-07-19, 96-08-12, 96-09-10, 96-09-25 och 96-10-09.

# INNEHÅLL

# 1 Sammanfattning

## 1.1 Utredningens uppdrag och utgångspunkter för arbetet

Utredningens uppdrag består i att lägga förslag som kan leda till ökad konkurrens i handeln med livsmedel. Direktiven omfattar handel i vid bemärkelse. Såväl parti- och detaljhandel, handel inom EU som utrikeshandel med tredje land ingår i uppdraget. I uppdraget ingår också att granska förhållandet mellan förädlingsindustri, parti- och detaljhandel.

*Ökad konkurrens gynnar konsumenten*

En ökad konkurrens ger ökad effektivitet. Vi får som konsumenter lägre priser och en ökad valfrihet. Konsumenten har ett genuint intresse både på kort och lång sikt av att marknader fungerar effektivt. Därför är det viktigt att anlägga konsumentens perspektiv på konkurrensfrågorna. Ur företagets synvinkel kan konkurrensen däremot ses som ett hinder mot att förverkliga kortsiktiga företagsekonomiska mål. Det vinstmaximerande företaget vill, något tillspetsat, ha konkurrens på alla marknader utom den egna. Samverkan kan ses som ett medel för att förbättra den företagsekonomiska effektiviteten på kort sikt. Den kortsiktiga effekten kan bli positiv för de företag som är inblandade. Men den långsiktiga effekten på konkurrensen kan vara negativ och därmed minskar anledningen att upprätthålla effektiviteten.

*Uppdraget indelat i tre olika områden*

Utredningens uppdrag berör ett mycket vitt område. Det har därför varit angeläget att rikta in arbetet mot några avgränsade delområden. Det första området berör frågan om *livsmedel på världsmarknaden och den internationella handelspolitiken.* Sverige är medlem av den Europeiska Unionen. Speciellt inom livsmedelsområdet är den *gemensamma politiken* omfattande. Detta utgör det andra området för utredningens analys. Det internationella perspektivet och utvecklingen av politiken

inom EU sätter en ram kring möjligheten att öka konkurrensen i handeln med livsmedel i Sverige. Situationen på den svenska marknaden och vad som *inom landet* kan göras för att öka konkurrensen är det tredje området. I detta område ingår också en noggrann genomgång av den svenska livsmedelslagstiftningen och dess effekter på handeln med andra länder och tillverkning av samt handel med livsmedel i Sverige.

### *Det internationella perspektivet*

Vi står idag inför en situation där världsekonomin blir både alltmer öppen och sammanflätad. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel är inte ett nationellt svenskt problem. Det är en fråga som har en central roll i det multilaterala internationella samarbetet för en ökad frihandel. De frågor i utredningens arbete som berör import av livsmedel till Sverige kan endast besvaras i ett internationellt perspektiv. Därför inleds rapporten av ett avsnitt som behandlar handeln med livsmedel i ett internationellt perspektiv. Internationellt finns ett samband mellan handel, investeringar och konkurrens. Detta gäller även inom livsmedelsområdet. Politiska framsteg inom detta område bör utgå från samordnade insatser inom handels-, närings- och konkurrenspolitiken. Detta är också utredningens utgångspunkt.

### *Sverige som medlem av EU*

Sedan 1 januari 1995 ingår Sverige som en del av den Europeiska Unionen (EU) och dess inre marknad. EU har en gemensam överstatlig politik inom samtliga kärnområden som berör utredningen. Detta gäller i högsta grad för handels- , konkurrens- och jordbrukspolitiken där överstatligheten ingick i det ursprungliga Rom-fördraget. En gemensam livsmedelslagstiftning har gradvis vuxit fram under de senaste tio åren i syfte att avskaffa handelshinder på EU:s inre marknad. Den gemensamma politiken för handel, jordbruk, livsmedelslagstiftning och konkurrens behandlas i ett andra avsnitt.

### *Handeln med livsmedel i Sverige*

I den svenska utvecklingen är det gränssnittet mellan förädlingsindustri och handel samt strukturen och utvecklingstrenderna inom parti- och detaljhandeln som fokuseras. Dessutom behandlas konkurrenslagens tillämpning inom livsmedelsområdet och de villkor för konkurrensen som skapas av den svenska livsmedelslagstiftningen.

**Det breda perspektivet knyts samman i ett antal förslag till åtgärder, internationellt och nationellt, som kan öka konkurrensen i handeln med livsmedel.**

## 1.2 Det internationella perspektivet

*Mot en ökad frihandel med livsmedel*

Livsmedel är en grupp av varor med stor betydelse världen över. Trots detta har den internationella handeln med livsmedel minskat i omfattning sedan början på 1970-talet. Paradoxalt har denna nedgång i den internationella handeln sammanfallit med omfattande regionala försörjningsproblem vilka borde ha medfört ett ökat behov att skeppa varor mellan regioner och världsdelar.

Jordbrukspolitiken inom OECD har förändrat handelns omfattning och inriktning. Protektionismen inom OECD har inte endast påverkat inkomst- och resursfördelningen negativt inom medlemsstaterna, den har också bidragit till att försämra villkoren för de utvecklingsländer som har en exportpotential inom livsmedelsområdet. En ökad konkurrens i handeln med livsmedel kräver att denna utveckling bryts.

Dagens situation på världsmarknaden och den internationella handeln med livsmedel påverkas i stor omfattning av fem förhållanden:

*För det första* har OECD-ländernas prisstödspolitik medfört att handeln begränsats samtidigt som handelsströmmarna förändrats. I allt väsentligt har denna utveckling inneburit en negativ inverkan på utvecklingsländernas terms of trade samtidigt som skattebetalare och konsumenter inom OECD fått betala dyrt för stödet till jordbruket. Enligt OECDs preliminära beräkningar uppgår det stöd som skattebetalare och konsumenter gav till jordbruket år 1995 till ca 1 300 miljarder kronor.

*För det andra* har den ekonomiska utvecklingen i delar av Asien medfört en ökad efterfrågan på såväl jordbruksråvaror som förädlade livsmedel. I kombination med regionala missväxter har denna efterfrågan lett till att bl.a. spannmålspriserna befinner sig på sin högsta nivå sedan mitten av 1970-talet.

*För det tredje* har utvecklingen i det forna Sovjetunionen och staterna i central- och östeuropa medfört att efterfrågan på livsmedel begränsats i dessa områden när priserna marknadsanpassats utan att motsvarande förändring ägt rum inom lönebildningen.

*För det fjärde* har GATTs Uruguay-runda avslutats och vi befinner oss inne i den första avtalsperiod som också omfattar jordbruket. Avtalet har kritiserats som alltför kraftlöst. Det råder dock bred enighet om att de åtaganden som bundits när det gäller exportstöd kommer att märkbart påverka utformningen av jordbrukspolitiken.

*För det femte* har flera viktiga OECD länder numera inlett en mer omfattande avreglering av sin jordbrukspolitik än vad som följer av UR avtalet. Genom nyligen beslutade politikförändringar i USA är EU tillsammans med Japan de enda viktiga parterna i en framtida avtalsrunda som ännu inte gått längre än vad avtalet kräver. Detta kommer att ställa EU under en kraftig extern press när förhandlingarna inleds under 1998/99.

Dessa fem förhållanden ger en ram för utvecklingen av handeln med livsmedel på medellång sikt. Vi kan se framför oss en fortsatt tillväxt hos regionala frihandelsblock parallellt med förhandlingar i Geneve om en fortsatt neddragning av stödet till jordbruket. I den internationella handelspolitiken kommer miljöfrågorna att ges större betydelse samtidigt som det är svårt att se att en sådan utveckling negativt kan påverka trenden mot en ökad frihandel inom livsmedelsområdet.

### *Livsmedelskonsumtionens utveckling inom OECD*

Konsumtionen av livsmedel bestäms av befolkningens inkomster, storlek, sammansättning och preferenser. Det finns vissa gemensamma drag hos utvecklingen, av dessa fyra faktorer, inom OECD vilka lett till förändringar i industrins-, parti- och detaljhandelns sätt att närma sig konsumenten.

Befolkningen inom OECD ökar sakta. Det finns en yttre gräns för hur mycket livsmedel som kan konsumeras. Därmed uppstår en strävan att öka förädlingsvärdet hos de livsmedel som säljs i butiken. Utvecklingen inom OECD har samtidigt gått i riktning mot att den andel av inkomsten som används för inköp av livsmedel minskar i takt med att realinkomsterna ökar. Under senare år ökar konsumtionen av mer förädlade livsmedel, s.k. bekvämlighetsvaror.

Konsumtionen av livsmedel påverkas också av hushållens sammansättning. Tre förhållanden är särskilt viktiga. I storstadsområden ökar idag antalet ensamstående. Parallellt med denna utveckling ökar andelen äldre av befolkningen. Ibland familjehushållen ökar - inom hela OECD - andelen flerförsörjarhushåll. Denna utveckling har förändrat och kommer ytterligare att förändra konsumtionsmönstren.

Inkomstutvecklingen har, framförallt i de europeiska OECD-länderna, varit svag sedan slutet på 1980-talet. Den höga arbetslösheten bidrar till denna utveckling. För parti- och detaljhandeln uppfattas dessa förhållanden på samma sätt som en ökad konkurrens d.v.s. marknaden sätts under press och konsumtionen av vissa typer av varor minskar.

Sammantaget innebär denna utveckling att konsumenterna i mindre utsträckning än tidigare uppträder som en homogen grupp. 2000-talets konsumenter är inte en homogen utan en mycket heterogen grupp bestående av ett antal segment med skillnader i efterfrågan på livsmedel till varierande kvalitet, pris och förädlingsgrad. Kraven på flexibilitet ökar därför inom både förädling och handel med livsmedel.

*Ett starkt förändringstryck på handeln med livsmedel*

Den fortsatta utvecklingen mot ökad frihandel, förändrade konsumtionsmönster, ändrad inkomstspridning och en tydlig uppdelning av marknaden i segment skapar ett förändringstryck. Frågan är hur förädlingsindustrin och handeln, inom OECD, har svarat på detta tryck.

*Livsmedelsindustrins utveckling*

Livsmedelsindustrin har deltagit i den mer generella utvecklingen i riktning mot att banta verksamheten och att satsa på kärnområden. Sammanslagningar och företagsförvärv har i stor utsträckning präglat utvecklingen av livsmedelsföretagen internationellt. Varumärken spelar traditionellt en stark roll inom livsmedelsområdet (Kellogs Corn Flakes, Coca-Cola m m). Vid sidan av de företagsanknutna varumärkena växer betydelsen av regionala varumärken och sådana som har sitt ursprung i speciella produktionsmetoder. Dessa varumärken kan också vara starka och väl etablerade som Champagne, Bresse kyckling, Parmesanost och Parmaskinka. Uppkomsten av en mer uppdelad konsumtionsmarknad har lett till ökade krav på flexibilitet från företagens sida. Därmed ökar också utrymmet för mindre och mer flexibla produktionsanläggningar i närhet till råvaruproduktion och konsument.

Livsmedelsindustrins svar på det tryck som skapats har lett till en ökad lyhördhet för olika konsumentgruppers önskemål. Detta är en positiv utveckling som bidragit till att dagligvaruhandelns sortiment givits en tydligare miljöprofil. En ökad flexibilitet och ett förnyat intresse för lokal produktion är andra inslag i utvecklingen, vilka kan gynna konsumenten. Samtidigt ökar koncentrationen kraftigt inom livsmedelsindustrin. Även den vertikala integrationen, genom kontrakt och varumärkeskonkurrens samt ägarsamband i flera led, ökar i omfattning.

Mot denna bakgrund har konkurrensmyndigheterna i flertalet OECD länder riktat ett ökat intresset mot livsmedelsindustrin. Detta märks också i samarbetet inom organisationen OECD och inom EU. En fråga

som fått stort intresse är hur konkurrensmyndigheter skall kunna hantera de negativa effekterna av att koncentrationen i ett led ökar parallellt med en ökad vertikal integration där flera olika led knyts samman i kontrakt eller inom ett företag. Dessutom uppmärksammas hur staterna inom OECD, genom konkurrenspolitiska ingrepp, skall kunna medverka till att de positiva effekterna av jordbrukspolitikens avreglering skall kunna överföras till konsumenten.

### *Utvecklingen internationellt inom parti- och detaljhandeln*

Det finns nationella särdrag som sätter sin prägel på dagligvaruhandelns utveckling och skapar skillnader mellan olika länder. En jämförelse visar dock att det inom OECD är mer som förenar än skiljer. Detta gäller i all synnerhet de nordliga medlemsstaterna inom EEA och Canada samt USA. Orsaken är att förändringstrycket i huvudsak ser likadant ut i dessa länder. Utbytet av ideer över gränserna är också väl utvecklat. Utvecklingen av handelns arbetsformer och innovationer som syftar till en ökad produktivitet eller förbättrad konkurrenskraft är en påtagligt internationell process. Detta innebär också att de problem som utvecklingen kan skapa, genom till exempel ökad vertikal och horisontell integration samt utslagning av konsumentnära butiker, är gemensamma för flertalet OECD-länder.

Förutom genom storleksrationalisering har parti- och detaljhandeln i OECD-länderna svarat mot den förändrade situationen genom att *försöka minska sina kostnader, differentiera* sitt utbud och sina koncept och öka *flexibiliteten* inom kedjornas ram, öka sektorns andel av förädlingsvärdet genom att satsa på *distributörsägda varumärken,* utveckla den *geografiska spridningen* och *internationalisera* verksamheten.

### *Att minska kostnaderna i varudistributionen*

Handeln försöker idag hålla nere lagrets storlek genom att uppnå en bättre tidsanpassning på leveranser och snabbare kunna hålla nere lagerhållningen av eller mönstra ut varor som säljer dåligt. I USA används begreppet ECR (Efficient Consumer Response) som ett samlingsbegrepp för den kostnadsjakt och rationalisering som blir möjlig genom att den nya informationstekniken i ökad utsträckning utnyttjas inom parti- och detaljhandeln. ECR tänkandet är också väl spritt inom EU.

Den vertikala integrationen ökar genom allt starkare bindningar mellan olika led och aktörer. För att utnyttja tekniken optimalt krävs till exempel att de centrala partihandelsfunktionerna inom en kedja kan kontrollera varans väg från leverantör till hylla. Priskonkurrensen tar sig nya former och behovet av en horisontell prissamverkan, i bemärkelsen att samma pris tas ut i samtliga affärsenheter inom en kedja, minskar eller kan bli mindre effektiv för vinstmaximeringen när tekniken utnyttjas fullt ut.

*Fler butikstyper, färre ägare*

Internationellt pågår en utveckling där de största butikerna ökar i betydelse. Samtidigt har "livsmedelsaffären", som en homogen företeelse, ersatts med olika former av butikstyper som närbutik, servicebutik, lågprisaffär och stormarknad. I flertalet OECD-länder upplever närbutikerna en renässans. Detta gäller inte minst butikstyper där gränsen mellan butik, leverantör av färdiglagad mat och restaurang är flytande. Dagligvaruhandeln blir mer heterogen.

Specialiseringen av handeln genom olika butikstyper sker ofta inom kedjornas ram. Samma företag kan äga en närbutikskedja, med en viss profil när det gäller utbud, prisnivå och service, och en kedja av stormarknader. I vissa fall förenas, inom företagets ram, lågprisbutiker, stormarknader och närbutiker. Ur konsumentens synpunkt kan framväxten av olika butikstyper upplevas som en form av ökad konkurrens. Detta behöver inte vara fallet. Koncentrationen i ägande tenderar att öka samtidigt som handeln blir mer heterogen.

*Distributörsägda varumärken*

Kedjorna utvecklar egna varumärken. Syftet är tvåfaldigt. Dels binder man kunden till kedjan genom varumärket, dels ökar kedjans andel av förädlingsvärdet. Distributörsägda varumärken är knutna till kedjornas olika koncept. I många fall håller sig kedjan med ett prestigesortiment, som pris och kvalitetsmässigt skall kunna konkurrera med de bästa varumärkena, och ett lågprissortiment. Populära produkter för egna varumärken är kemisk-tekniska produkter, frukostflingor, hundmat, sylter och saft. Olika typer av varumärken med miljöprofil som t.ex. ekologiskt odlade produkter är numera vanligt förekommande inom OECD.

### *Framväxten av internationella kedjor*

Detaljhandeln har länge betraktats som en bransch med tydliga nationella särdrag, vilka motverkat expansion utanför hemlandet. Utvecklingen av dagligvaruhandeln och förändrade konsumtionsmönster har lett till att företag under slutet av 1980-talet börjat expandera utanför ursprungsmarknaden. En förklaring till utlandsetableringen kan sökas i den pågående internationaliseringen av konsumtionen vilken, trots nationalistiska strömningar, nått flertalet dagligvaror. Anpassningen till skillnader i konsumtionsmönster mellan länder är i många fall frågan om en anpassning på marginalen och rör i störst utsträckning färskvaror.

Kedjor som Netto (Danmark), Aldi (Tyskland), Carrefour (Frankrike) och Tesco (Storbritannien) har alla etablerat sig utanför ursprungslandet. Företrädare för branschorganisationer och enskilda företag har, vid diskussioner med utredningen, identifierat några viktiga faktorer som är avgörande vid val av marknad för en etablering. Marknadens mognad, möjlighet att upprätthålla det egna sortimentet och tillgång till konkurrenskraftiga butikslägen är viktiga faktorer vid beslut om etablering.

### *Konkurrenspolitiska problem*

Dagligvaruhandelns utveckling skapar såväl positiva som negativa effekter. Ur konkurrenssynpunkt har en rad frågor uppmärksammats mot bakgrund av de förändringar som inträffat på senare år. Konkurrensmyndigheter inom OECD riktar idag ett ökat intresse mot livsmedelshandeln. Detta gäller också EU-kommissionen som tidigare inte tagit upp dessa frågor bland annat beroende på att de inte ansetts beröra handeln mellan medlemsstater (samhandelskriteriet). Situationen har dock förändrats genom den inre marknadens tillkomst samt kedjornas ökade geografiska spridning och utvidgade internationella samverkan.

Följande problem har identifierats i de länder som utredningen besökt samt i det internationella samarbetet inom organisationen OECD och den europeiska unionen

- den ökande koncentrationen på marknaden,

- en ökad grad av vertikal integration[2],
- en ökad roll för distributörsägda varumärken och förekomsten av exklusiva avtal om leverans och försäljning,
- en ökad differentiering mellan olika butikstyper och faran för prisdiskriminering,
- de allt starkare kedjorna och deras val av leverantörer, och
- den utslagning av mindre butiker med högre servicegrad som antas följa på kedjornas starkare ställning.

Inom enskilda länder finns betydande skillnader i bedömningen av vad som är problem och vad som bör göras för att rätta till dessa. Frankrike och USA kan ses som två olika typfall när det gäller analysen av problemen och valet av åtgärder för att lösa dessa. I avsnitt 4 diskuterar utredningen hur politiken utvecklats i dessa två fall.

[2] Med vertikal integration avses i detta sammanhang t.ex. när en kedja kontrakterar produktion av egna varumärken eller när partihandelsfunktionen i ökad utsträckning integreras i kedjorna. Den ökade användningen av datorer och möjligheten att knyta samman olika led genom kommunikationsnätverk kan också ses en form av ökad vertikal integration. Detta gäller i synnerhet när informationskanalerna används för att sprida prisinformation och att samordna reklamkampanjer.

## 1.3 Samarbetet inom EU och konkurrensen i handeln med livsmedel

Handels-, jordbruks- och konkurrenspolitiken är tre viktiga områden där gemenskapen, sedan Romfördraget skrevs under, utformat en gemensam politik. Den fria rörligheten för varor, tjänster, arbete och kapital, på den inre marknaden, krävde överstatliga insatser på jordbrukets, handelns och konkurrensens områden. Ur utredningens synpunkt finns beröringspunkter till dessa tre områden. På senare år, inför förverkligandet av den inre marknaden 1992, har livsmedelslagstiftningen harmoniserats i syfte att undanröja handelshinder mellan medlemsstater. Efter medlemskap et är det EU:s livsmedelslagstiftning som tillämpas i Sverige. Även detta område är av vikt för utredningens arbete. Uppdraget berörs även av EU:s fiskeripolitik. De villkor som gäller för fiskeripolitiken är speciella bl a beroende på att politiken delvis syftar till att bevara en ändlig naturresurs. Utredningen har därför avstått från att diskutera fiskeripolitiken.

### *Handelspolitiken*

I Romfördraget sägs att gemenskapen skall baseras på en tullunion som skall omfatta alla varor och innebära att tullar och avgifter samt kvantitativa restriktioner och andra diskriminerande åtgärder förbjuds mellan medlemsländerna. Externt - mot tredje land - motsvaras den inre marknadens tullfrihet av en yttre gemensam politik för tarriffära och icke-tarrifära handelshinder.

Som EU-medlem tillämpar Sverige EUs tullnivåer. Dessa skiljer sig åt mellan olika varugrupper. EUs industritullar ligger t ex i genomsnitt på ca 5,5 procent och de kommer som ett resultat av Uruguay-rundan, att sänkas till i genomsnitt 3,5 procent fram till år 2000. Tullar på dessa nivåer fördyrar men förhindrar knappast import. Inom livsmedelsområdet är dock tullarna i flertalet fall betydligt högre. Uruguay-rundan innebär att tidigare icke-tarrifära handelshinder som införselavgifter och vissa typer av internstöd skall omvandlas till tullar. Dessa tullnivåer, uttryckta i ECU eller procentuella påslag, bands i rundan och skall gradvis sänkas fram till sekelskiftet. I flertalet fall är dessa tullar mycket höga. För t ex vete har man bundit en tull på 140 ECU per ton år 1995 och 95 ECU per ton år 2000. Uttryckta i procent av dagens världsmarknadspris, vilket är exceptionellt högt, utgör tullen år 1995 ett påslag med 94 procent och år 2000 drygt 60 procent. Marknadspriset på spannmål inom EU ligger kring 140 ECU per ton. Importerad spannmål

kostade därmed i juni 1996 288 ECU per ton. Tullar på nivåer kring 100 procent är i praktiken prohibitiva d v s de stoppar import av varan ifråga.

EUs gränsskydd inom jordbruks- och livsmedelsområdet ligger, som påpekats ovan, på en så hög nivå att det i flertalet fall förhindrar import av varor från tredje land. De problem som därmed skapats i förhållande till de länder man önskat importera från har lösts genom olika former av preferensavtal som i första hand tecknats med U-länder, staterna i central- och östeuropa samt vissa länder i medelhavsregionen. Även i anslutning till EES-avtalet slöts vissa bilaterala avtal av denna karaktär, handel inom begränsade kvoter tilläts med nedsatt tull. EU:s system för tullpreferenser för u-länder (GSP) omfattar i princip alla varor men är utformat så att det ger ett större skydd för jordbruksprodukter och livsmedel än för andra varukategorier. I praktiken innebär detta att EU förenar höga och prohibitiva skyddstullar med selektiva undantag för import av begränsade kvantiteter till ingen- eller mycket nedsatt tull.

Kopplingen mellan EU:s handelspolitik och den gemensamma jordbrukspolitiken innebär att EU inom livsmedels- och jordbruksområdet tillämpar en starkt protektionistisk politik. Importkonkurrensen från tredje land är därmed begränsad. Detta kommer också att vara fallet även efter det att resultatet från Uruguay-rundan uppnåtts runt år 2000. Undantagen från den protektionistiska politiken är begränsade. EU tillämpar i många fall mycket generösa undantag inom industriområdet medan hållningen i fråga om livsmedel och jordbruksprodukter har varit mycket restriktiv även vid utformandet av avtal med utvecklingsländer. Detta gäller också för de s.k. Europa-avtalen, som också kritiserats i detta avseende av bland annat Ungern. Inom EU har Sverige och Danmark riktat kritik mot vad man uppfattat som en alltför protektionistisk inställning till handeln med länderna i central- och östeuropa.

### *Jordbrukspolitiken*

Behovet av en gemensam jordbrukspolitik diskuterades redan på 1950-talet och det praktiska genomförande inleddes efter Romfördragets ratificering år 1957. Jordbrukspolitiken blev därmed, tillsammans med handelspolitiken, ett av de få områden där EG-kommissionens direktiv från första början var direkt bindande för medlemsstaterna. Det fanns flera skäl till att så blev fallet. En viktig faktor var att flertalet medlemsländer infört olika system för att stabilisera priserna på jordbruksråvaror

under 1930-talet. När de sex förenades i gemenskapen fanns betydande skillnader mellan länderna såväl vad avser antalet berörda varor som utformningen av marknadsingreppen. Den enda gemensamma nämnaren utgjordes av protektionismen, d.v.s. skyddet av den nationella marknaden. En gemensam jordbrukspolitik, där skillnader mellan nationella regleringar avskaffades, var en nödvändig förutsättning för att skapa en gemensam marknad även för jordbruksråvaror.

Den gemensamma jordbrukspolitiken har varit ifrågasatt under hela sin drygt 25-åriga historia. Ifrån akademiskt håll har man riktat kritik mot dess negativa effekter på resursfördelning och ekonomisk effektivitet. Politiker och konsumenter har uppmärksammat dess kostnader på EUs budget. Miljöorganisationer har påtalat sambandet mellan prisstöd och ett intensivt jordbruk med omfattande utnyttjande av kemikalier. Denna kritik har vid mitten av 1970-talet, under senare hälften av 1980-talet och senast i samband med CAP reformen 1992 vunnit gehör inom kommissionen och ministerrådet. Kommissionen lämnade 1975 en rapport till rådet, vilken beskrev olägenheterna med prisstöd och produktionskvoter. Rapporten fick inte några omedelbara konsekvenser. De ständigt ökande utgifterna och ett växande politiskt tryck från konsumenter och miljövänner föranledde dock kommissionen och rådet att inleda en serie förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken under senare hälften av 1980-talet. Samtidigt erkände Kommissionen åter det gap som uppstått mellan politikens mål och dess resultat. Skillnaden från tidigare tillfällen var att diskussionen nu ledde till en rad konkreta förändringar i politiken.

1984 beslöt ministerrådet att införa en kvotering av mjölkproduktionen. Varje medlemsland fick en kvot, uttryckt i årlig produktionsvolym, vilken sedan kunde fördelas på förädlingsindustrin eller till de enskilda lantbrukarna. 1987 infördes inom vegetabilieområdet så kallade produktionsstabilisatorer. En totalram på 164 miljoner ton fastställdes för produktionen av spannmål. Om produktionen översteg denna ram skulle interventionspriset reduceras påföljande år. Inom nötköttsområdet infördes begränsningar av interventionen. Uppköp till internventionslager fick endast ske då priset till bonden, under en längre period, kraftigt understigit interventionspriset. 1988 fattade rådet ett beslut att införa ett tak för utgiftsökningen inom jordbruksfonden (FEOGA).

I sitt förord till Kommissionens rapport om *Den fortsatta utvecklingen av den Gemensamma Jordbrukspolitiken*, från år 1991, konstaterar dåvarande jordbrukskommissionären Ray Mac Sharry att CAP varit alltför framgångsrik i att förse gemenskapen med livsmedel.

Produktionen hade ökat så kraftigt att det uppstått omfattande kostnader för att lagra och sälja överskott. 20 miljoner ton spannmål fanns i interventionslagren år 1990 och de förutsågs öka till 30 miljoner ton. Därutöver hade EU i interventionslager 1 miljon ton mjölkprodukter och 750 000 ton nötkött. Det hade t.o.m uppstått en brist på ledigt lagringsutrymme. Slutsatsen var att denna politik inte kunde fortsätta varken ur fysisk eller budgetär synpunkt. Läget var dessutom så illa att även vid en 30 procentig ökning av utgifterna inom FEOGA skulle böndernas reala inkomster komma att minska under påföljande år. Det krävdes en mer radikal omläggning av jordbrukspolitiken.

1992 beslutade ministerrådet att inleda en reform vilken på sikt syftade till att avskaffa prisgapet för spannmål mellan EU:s interna marknad och världsmarknaden. De sänkta spannmålspriserna skulle kompenseras genom direktbidrag till bönderna. Bidraget beräknades på den avkastning som bonden haft år 1991. I samband med prissänkningen på spannmål sänktes också priserna på fläsk, fågel och övriga animalier. Även mjölkpriset skulle sänkas till följd av de lägre foderpriserna.

Den planerade utvidgningen av EU och genomförandet av det frihandelsavtal vilket slöts efter Uruguay-rundan har medfört ett tryck att gå vidare med nya förändringar av jordbrukspolitiken.

Inför toppmötet i Madrid senhösten 1995 utarbetade jordbruksdirektoratet (DG VI) en rapport angående "*Agricultural policy changes facing the EU and the associated countries*", som antogs av kommissionen. I första hand var avsikten att bedöma vilka förändringar i politiken som krävdes av EU och de potentiella nya medlemmarna i central- och östeuropa för att göra ett medlemskap möjligt. Rapporten kom också, som titeln antyder, att diskutera den fortsatta utvecklingen av CAP från den bas som skapats av reformbeslutet 1992.

Kommissionen anser att gemenskapen bör gå vidare enligt den väg som anvisats av reformen 1992, det vill säga ett lägre prisstöd vilket, där det är nödvändigt, kan kompenseras genom direktstöd (oavsett vilken form de senare ges). Dessutom förutsätts en bättre integration mellan marknadsregleringar, landsbygdsutveckling och miljöpolitiken. En sådan modell för en fortsatt reform har den fördelen att utvidgningen underlättas från båda håll. För EU innebär detta en mer uthållig jordbrukspolitik som tar hänsyn till den multi-funktionella roll som jordbruket har i det moderna samhället och dessa förändringar öppnar samtidigt för att EU skall kunna dra full nytta av och delta i utvecklingen av den växande världsmarknaden. För de central och östeuropeiska staterna innebär detta program en enklare integration där

strukturella förbättringar och landsbygdsutveckling fokuseras före att de tvingas utnyttja prisstöd som driver på produktionen.

Prispaketet 1996 innebär inga fortsatta begränsningar i stödet till jordbruket. 1992 års beslut ligger fortfarande fast trots att den icke-önskvärda effekten av för höga kompensationsbetalningar till spannmålsbönderna uppmärksammats. I samband med behandlingen av prispaketet beslöt rådet att ge Kommissionen i uppdrag att genomföra en förutsättningslös analys av mjölkregleringens framtid. Det formella beslutet om en ny mjölkreglering väntas fattas under våren 1997.

### *EUs gemensamma livsmedelslagstiftning*

Den inre marknaden, d.v.s. att varor, tjänster, personer och kapital fritt skall kunna röra sig mellan EU:s medlemsstater, utgör ett kärnområde i EU-samarbetet. Kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan skall enligt huvudregeln vara förbjudna mellan medlemsstaterna (Romfördraget, art. 30). Denna bestämmelse skall emellertid inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner beträffande handeln som grundas på t.ex. allmän säkerhet eller intresset att skydda människors hälsa och liv. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna[3] .

Den inre marknaden ger förutsättningar för ökad handel över gränserna och därmed också för en skärpt konkurrens mellan företagen. Den fria rörligheten bör ge konsumenterna ett billigare och mer varierat utbud av varor. Detta förutsätter å andra sidan en väl fungerande europeisk konsumentpolitik och ett högt utvecklat konsumentskydd.

EG:s bestämmelser på livsmedelsområdet avser märkning, livsmedelsstandarder, livsmedelstillsatser och livsmedelshygien samt - kontroll. Dessutom finns bestämmelser om bl.a. vin- och spritprodukter, material och produkter i kontakt med livsmedel, livsmedel för särskilda näringsändamål, gränsvärden för främmande ämnen samt om dricksvatten och ytvatten som skall användas för framställning av dricksvatten. Enligt Romfördragets artikel 129a skall gemenskapen bidra till en hög konsumentskyddsnivå genom

a) beslut om harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar, som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Kommisionen skall därvid i sina förslag om

[3] Romfördraget, art. 36

hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå (art. 100a) samt

b) särskilda insatser som understöder och kompletterar medlemsstaternas politik för att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen och ge god konsumentupplysning.

Sådana insatser skall inte hindra någon medlemsstat från att upprätthålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Sådana åtgärder måste emellertid vara förenliga med fördraget och kommissionen skall underrättas om dem.

*Den svenska anpassningen*

Huvuddelen av EG:s bestämmelser om livsmedel omfattades av EES-avtalet. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994, med undantag för den del som avser de veterinära bestämmelserna. Till det området hör, utöver frågor om djurhälsa, hygienbestämmelser för livsmedel av animaliskt ursprung. I den delen trädde avtalet i kraft den 1 juli 1994. Genom den anpassning som skett i Sverige på grund av EES- avtalen, kom EU-medlemskap et att bara i mycket begränsad omfattning leda till ytterligare ändringar i det svenska regelverket på livsmedelsområdet. En anpassning blev emellertid erforderlig vad gäller införselkontroll. Borttagandet av gränskontrollerna inom EU innebär att kontrollen av livsmedel som förs in i landet i större utsträckning måste bygga på den utförselkontroll som sker i utförsellandet. Resterande, rent nationella regler är få och gäller i huvudsak avgifter, som uttas i olika sammanhang. Samarbetet kring Codex Alimentarius har naturligtvis underlättat anpassningen.

*Konkurrenspolitiken*

En av de grundläggande förutsättningarna för EU-samarbetet, är att det finns enhetliga konkurrensvillkor inom hela den gemensamma marknaden. EU:s konkurrenspolitik verkar för att konkurrensen inte snedvrids på ett sådant sätt att den fria rörligheten för varor och tjänster över medlemsstaternas gränser hindras eller försvåras.

EG:s konkurrensregler utgör omedelbart gällande rätt i medlemsländerna. Företag och enskilda kan åberopa dessa regler inför nationella domstolar och myndigheter, som har att beakta både den nationella lagstiftningen och EG-rätten på området. Vid bristande överensstäm-

melse har EG-rätten - som princip - företräde framför nationell lagstiftning. Som huvudregel gäller emellertid att nationell rätt kan tillämpas så länge den inte inkräktar på en oinskränkt och enhetlig tillämpning av EG-rättens regler. Den nationella rätten och gemenskapsrätten har nämligen olika syften. Gemenskapsrätten syftar till att upprätthålla konkurrensen inom hela den inre marknaden, medan den nationella rätten syftar till att upprätthålla konkurrensen i Sverige.

I praktiken måste EG:s konkurrensregler iakttas av samtliga företag som agerar på EG-marknaden. De har följaktligen en stor praktisk betydelse. De grundläggande konkurrensreglerna - tillämpliga på företag - finns i artiklarna 85 och 86 i Romfördraget och bygger på en förbudsprincip.

Reglerna innebär ett principellt förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning, om dessa förfaranden är ägnade att påverka handeln mellan medlemsstaterna. Inspirationskällan för EG:s konkurrensregler har varit den amerikanska antitrusträtten och särskilt Sherman Act, såvitt avser utformningen av artiklarna 85 och 86.

Rådet har antagit en förordning, nr 26/62, som anvisar hur konkurrensreglerna skall tillämpas på *jordbruksområdet*. Rådsförordning 26/62 tillkom för att förhindra bildandet av priskarteller vari företag i flera medlemsstater var inblandade. Förordningen tillämpas endast inom jordbruksområdet.

Området *definieras på varusidan* av bilaga 2 till Romfördraget och på *marknadssidan* av de förordningar som gäller för EU:s olika marknadsregleringar. Av stor betydelse är vad som avses med jordbruksprodukter. Enligt artikel 38.3 i Romfördraget framgår att de varor för vilka jordbruksreglerna i fördraget gäller "*är upptagna i den lista som har fogats som bilaga II till detta fördrag*". Det finns dock en rad livsmedelsprodukter som inte ingår i bilaga II. Av svenskt intresse kan vara att lägga märke till att industristärkelse, margarin av vegetabiliskt fett, Bregott, pastaprodukter, fruktyoghurt, frukosträtter (ex.vis Corn Flakes), bageriprodukter och homogeniserade livsmedelsberedningar inte omfattas av bilaga II.

Huvudprincipen är att konkurrensreglerna i artikel 85 och 86 gäller fullt ut inom jordbruksområdet. I förordningens andra artikel finns emellertid ett undantag från denna regel. Enligt denna gäller inte artikel 85.1 sådana avtal, beslut och förfaranden, som utgör en integrerad del av en nationell marknadsorganisation eller som är nödvändiga för att förverkliga de mål som anges i Romfördragets artikel 39. I artikelns andra mening föreskrivs vidare att artikel 85.1 i synnerhet inte gäller sådana avtal, beslut och förfaranden mellan lantbrukare, sammanslut-

ningar av lantbrukare eller sammanslutningar av sådana sammanslutningar tillhörande en enda medlemsstat vilka, utan att medföra någon skyldighet att hålla samma priser, avser produktion eller försäljning av jordbruksvaror eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksvaror.

Undantagen gäller under förutsättning att konkurrensen inte sätts ur spel eller att förverkligandet av mål som anges i fördragets artikel 39 äventyras. I ett mål[4] som nyligen avgjorts av EU-domstolen sägs, angående ett kooperativs stadgar, att det kan inte uteslutas att stadgeklausuler vilka i förening binder medlemmarna till sammanslutningen under långa perioder vilket berövar dem möjligheten att vända sig till konkurrerande företag äventyrar målen i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Sedan 1992 pågår ett arbete med att reformera CAP. Detta arbete kommer med säkerhet att leda till att regleringarna, genom en övergång från prisstöd till direktstöd, förlorar i betydelse på marknaden. En naturlig följd av detta bör bli att det undantag från Romfördragets artikel 85.1, som stadgas i den ovan beskrivna andra artikeln, på sikt kommer att förlora i betydelse.

[4] Mål nr C-399/93

## 1.4 Den svenska situationen

*Livsmedelspriser i detaljhandeln - en internationell jämförelse*

Livsmedelspriserna *utveckling och nivå* har varit i centrum för den svenska debatten om konkurrensbegränsningar i handeln med livsmedel. En viktig orsak var den särpräglade utvecklingen i Sverige under 1980-talet då livsmedelspriserna ökade betydligt snabbare än KPI-totalt sett.

Från och med 1 januari 1994 införlivades Sverige, genom EES-avtalet, i den gemensamma marknaden. EES-avtalet omfattade dock inte jordbruksråvaror och flertalet förädlade livsmedel. Genom EU-medlemskap et från och med 1 januari 1995 har Sverige till fullo inträtt på den gemensamma marknaden. Därmed borde - vid en fungerande inre marknad - de svenska livsmedelspriserna anpassa sig till prisnivån inom EU. I både Finland och Österrike, som blev medlemmar samtidigt med Sverige, har livsmedelspriserna sjunkit sedan medlemskap et. Utveckling har inte, som vi kan se nedan, varit likadan i Sverige. Omedelbart efter medlemskap et uppkom därför frågan varför priserna på livsmedel inte föll.

På prisområdet vill utredningen belysa tre olika frågor. Den första frågan rör *de svenska livsmedelsprisernas nivå* i förhållande till övriga medlemsstater inom EU, Norge och USA. USA är en av de medlemsstater inom OECD som valt en s.k. lågprislinje[5]. Den andra frågan rör hur *livsmedelspriserna i Sverige utvecklats i förhållande till utvecklingen i några medlemsstater i EU och USA*. För de livsmedel som omfattas av EU:s jordbruksprisreglering kan utvecklingen av priset i olika led följas över tiden. Tidsserier som beskriver prisutvecklingen i bondeled, primär- och sekundärförädling samt konsumentprisindex (för reglerade priser) ger oss vissa indikationer av var i kedjan som prisökningar respektive prissänkningar hamnat. Konsumentprisindex speglar utvecklingen av priserna i detaljhandeln. Därmed kan svar ges på den *tredje frågan om de prissänkningar som inträffat i bondeled fortplantat sig till konsumenten.*

[5] Livsmedel importeras i princip utan påslag av mer omfattande tullar eller avgifter. Stödet till bönderna utgår i dessa fall genom direkta stöd i form av arealbidrag eller inkomstförsäkringar. Inom OECD är det främst Australine, USA och Nya Zeeland som använder sig av lågprislinjen. Canada tillämpar lågprislinjen inom vegetabilieområdet medan animalierna är kraftigt skyddade av tullar och kvoterad import. Även produktionen av mjölk är kvoterad i Canada.

Den genomsnittliga konsumentprisnivån för livsmedel var under år 1993 25 procent högre i Sverige än inom hela EU-området. Under år 1994 var denna relation i det närmaste oförändrad medan den svenska nivån sänktes något år 1995, med en stigande tendens mot slutet av året. Nivån i juni 1996 är något högre än genomsnittet för år 1995. Detta trots den omfattande momssänkningen på drygt 9 procent. Orsaken till detta kan bland annat sökas i den ihållande förstärkningen av den svenska valutan under år 1996.

*Tabell 1 Prisnivåindex för livsmedel åren 1993-1995, i december 1995 och i juni 1996 (EU1=100)*

| Land/ländergrupp | År 1993 | År 1994 | År 1995 | dec-95 | jun-96 |
|---|---|---|---|---|---|
| EURO - 15 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Danmark | 134 | 136,4 | 141,6 | 141,6 | 137,9 |
| Sverige | 125 | 124,6 | 121,8 | 128,3 | 123 |
| Finland | 123 | 131,9 | 129,7 | 126 | 121,1 |
| Österrike | 118 | 118,5 | 118,8 | 116,1 | 113,1 |
| Frankrike | 110 | 110,4 | 110,9 | 111,3 | 109,7 |
| Tyskland | 110 | 110,1 | 112,5 | 110,6 | 107,8 |
| Luxemburg | 101 | 103,8 | 107,3 | 106,1 | 101,9 |
| Belgien | 97 | 99,1 | 101,2 | 100 | 95,6 |
| Holland | 98 | 98,8 | 100 | 98,2 | 95,7 |
| Italien | 99 | 97,3 | 91,1 | 94,2 | 1) |
| Irland | 91 | 94,7 | 93,1 | 92,2 | 95 |
| Spanien | 90 | 88,2 | 88,8 | 91,2 | 89,7 |
| Grekland | 79 | 83,5 | 85,1 | 85,9 | 90,1 |
| USA | | 90 | 82,4 | 82,8 | 84,9 |
| Portugal | 85 | 80,7 | 82,4 | 81,4 | 81,5 |
| Storbritannien | 81 | 81,3 | 77,6 | 76,3 | 79,7 |

Källa: SCB, Avdelningen för ekonomisk statistik
1) Uppgift saknas

Tabellen ovan visar att det förekommer betydande ländervisa skillnader inom EU. Skillnaden mellan den högsta och den lägsta prisnivån uppgår till mer än 70 procent.

De stora skillnader som förekommer mellan olika medlemsstater inom EU bekräftar att den geografiska marknaden för handeln med livsmedel är lokal eller regional. Skillnaderna indikerar också att handeln med livsmedel mellan olika medlemsstater är begränsad till följd av bland annat den gemensamma jordbrukspolitiken. Överskotten av jordbruksråvaror skeppas ut från respektive medlemsland med hjälp av exportstöd eller undanhålls från marknaden genom internventionsköp. Därmed begränsas avsiktligt handeln på den inre marknaden. Vid en väl fungerande inre marknad med livsmedel skulle skillnaderna i prisnivå vara betydligt lägre.

Utredningen har korrigerat indexserien i tabell 1 för skillnader i indirekt beskattning mellan EU:s medlemsstater. Den stora skillnaden, i förhållande till tabell 1 är att spännvidden mellan lägsta och högsta nivå pressats samman. Fortfarande består dock betydande skillnader mellan medlemsstaterna. Det finns inte någon anledning att med hänsyn till skillnader i den indirekta beskattningen revidera de slutsatser som utredningen redovisar ovan med anledningen av resultatet i tabell 1.

Den svenska prisutvecklingen under 1980-talet avvek tydligt från flertalet medlemsstater inom dåvarande EU-12 och OECD. I Sverige ökade dels konsumentprisindex snabbare än i dessa länder, fram till år 1989, dels ökade KPI för livsmedel snabbare än konsumentpriserna totalt sett under större delen av 1980-talet. Den svenska prisutvecklingen har, sedan 1989, bromsat in och utvecklas för närvarande mer normalt i jämförelse med övriga OECD-länder.

Under perioden omedelbart före EU anslutningen var prisökningstakten på livsmedel lägre i Sverige än den genomsnittliga inom EU. Under 1995 ökade dock de svenska livsmedelspriserna mer än motsvarande genomsnitt för EU-15. Betydande skillnader i prisutveckling mellan Sverige och övriga medlemsstater inom EU samt USA, kan förutom för livsmedel, noteras för frukt och grönsaker och kemiskt-tekniska artiklar. Medan den amerikanska prisutvecklingen inom dessa varugrupper varit mycket svag sedan 1980 (en ökning med knappt 10 procent) har prisökningen i Sverige varit mycket kraftig. Den svenska prisökningen har varit kraftig när det gäller både frukt och grönsaker samt kemiskt-tekniska artiklar.

Prisutvecklingen på livsmedel i Sverige följer sedan år 1990, i stora drag, den allmänna utvecklingstrenden inom OECD. Förklaringen är - i första hand - de effekter som finans- och penningpolitiken haft på

ekonomin i stort. Därutöver framstår de politiska förändringar som inträffat under slutet av 1980-talet, bl.a. jordbrukets avreglering och EU medlemskap et, som andra viktiga förklaringsfaktorer. Enligt utredningens uppfattning kan omstruktureringen inom handeln och en därmed förknippad temporär ökning av konkurrensen också ha bidragit till utvecklingen. Det finns dock en rad tecken på att konkurrenstrycket minskat under samma period, vilket skulle kunna tyda på motsatsen.

Varken vinstutvecklingen inom sektorn eller den bristande överföringen av sänkta priser i bondeled till senare led stödjer tanken på att en ökad konkurrens ligger bakom prisutvecklingen sedan 1989. I sammanhanget bör också vägas in att prisutvecklingen i Sverige på frukt och grönsaker samt på andra dagligvaror som t ex kemiskt-tekniska produkter avviker mycket kraftigt från motsvarande utveckling i andra OECD-länder. Den enda rimliga förklaringen är ett lägre konkurrenstryck.

*Förädling av livsmedel*

År 1994 sysselsattes drygt 55 000 inom livsmedelsindustrin vilket motsvarade ca 9 procent av den totala sysselsättningen inom tillverkningsindustrin. Av totalt 43 600 företag fanns 2 700 inom livsmedels- och dryckesvaruindustrin, motsvarande 6 procent. Procentuellt sett är alltså livsmedels- och dryckesvaruindustrins andel av antalet anställda större än dess andel av antalet företag. Småföretag är mindre vanliga inom livsmedelsbranschen än inom andra branscher. Andelen företag utan anställda var därmed något större i tillverkningsindustrin totalt än i livsmedels och dryckesvaruindustrin, 43 respektive 36 procent. Även i en internationell jämförelse, där förhållandena oftast är de omvända med en stor andel små företag inom livsmedelsbranschen, har Sverige en liten andel småföretag i livsmedelsindustrin.

Den svenska livsmedelsmarknaden kännetecknas av en stark företagskoncentration i alla led av förädlingskedjan. Detta är tydligt inom förädlingsindustrin. Primärförädlingen domineras i hög grad av lantbrukskooperativa företag. Även i detta led förekommer dock att privatägda företag har höga marknadsandelar. Det mest tydliga exemplet är Danisco, det danskägda företag som har monopol på förädling av sockerbetor och vidareförädling av socker i Sverige. Ett annat exempel är Karlshamns oljefabriker AB som är landets ledande producent av råa, härdade och raffinerade oljeprodukter för användning i livsmedelsindustrin. Även övriga delmarknader och sekundärförädlingen är i hög

grad dominerade av ett eller ett par företag. Så dominerar t.ex. ABBA[6] marknaden för fiskkonserver, AB GB Glace [7] glassmarknaden, Marabou chokladmarknaden och Pripps marknaden för läskedrycker och öl.

Situationen på flertalet delmarknader inom förädlingen är sådan att man kan karaktärisera marknaderna som oligopolistiska. I bästa fall finns fler än två starka företag på marknaden. På många marknader har enskilda företag en monopolposition. Situationen kompliceras ur konkurrenssynpunkt av att flera marknader är reglerade inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Den monopolistiska prissättning som förekommer, där utbudet begränsas och priset till konsument hålls uppe, skyddas genom kvotering av råvarutillgång, gränsskydd i form av tullar och i vissa fall exportstöd [8]. Flertalet marknader skyddas genom gränsskydd och i vissa fall också tekniska handelshinder från importkonkurrens från länder utanför EU.

Enligt utredningens uppfattning är det särskilt viktigt att understryka den ur konkurrenssynpunkt olyckliga situation som uppstår på marknader där det finns starka dominerande företag som inte utsätts för ett tillräckligt konkurrenstryck på grund av råvarukvotering på den inre marknaden eller importhinder för producenter i tredje land. Detta gäller i synnerhet, i Sverige, slakten, mejeri- och sockerproduktionen.

Produktionen av mejerivaror och socker liksom slakten kännetecknas, enligt bl a de inblandade företagens uppfattning, av fallande styckkostnader inom det relevanta produktionsintervallet. Det råder stordriftsfördelar vilka medför omfattande etableringskostnader även om råvaran inte var kvoterad. I fallet med mejeriprodukter förstärks denna effekt av det distributionsmonopol som innehas av de lantbrukskooperativa företagen. Kombinationen stordriftsfördelar, ensamrätt till existerande distributionskapacitet och kvoterad råvarutillgång lär enligt utredningens uppfattning vara svårslagen som exempel på en mycket stark konkurrensbegränsning. I detta perspektiv är det inte särskilt förvånande att Arla kan inta en prisledande roll när det gäller pris till butik för K-mjölksprodukter.

[6] Ägt av Orkla

[7] Ägt av Unilever

[8] Exportstöd av förädlade produkter utgår inom ramen för EUs system för råvarukostnadsutjämning.

*Parti- och detaljhandeln*

Dagligvaruhandeln med livsmedel består av två led, partihandel och detaljhandel. Med partihandel avses försäljning till andra än slutkonsumenter, huvudsakligen till detaljhandel men även till storhushåll. Till detaljhandel räknas försäljning i butik, kiosker, torghandel och ambulerande försäljning. I den svenska dagligvaruhandeln drivs dessa båda led i stor utsträckning integrerat.

Dagligvaruhandelns båda led domineras av tre block. ICA, Konsumentkooperationen och det tredje blocket bestående av grossisten Dagab, detaljistkedjor som Axel Johnsson och D-gruppen samt ett antal fristående dagligvarubutiker. Den svenska dagligvaruhandeln karaktäriseras av att den i hög grad är en nationell bransch. De utländska aktörer som är verksamma på den svenska marknaden är det genom samverkan med svenska företag.

Under efterkrigstiden har den svenska dagligvaruhandeln genomgått en snabb strukturomvandling. Antalet företag har blivit färre och antalet butiker och distributionsanläggningar större. Den kanske betydelsefullaste förändringen var självbetjäningens genomslag under 1950- och 1960-talen och den parallella nedläggningen av specialbutiker för exempelvis kött, mejeriprodukter och fisk. Antalet dagligvarubutiker har minskat kraftigt. Det har även skett en koncentration till i huvudsak tre dagligvarublock med en internationellt sett långtgående integration mellan parti- och detaljhandel.

Butikernas karaktär har förändrats. Det har blivit vanligt med dels stora butiker belägna i mindre centrala lägen, dels nya typer av mindre service- och trafikbutiker. De nya butikerna har i sin tur lett till ändrade former för distribution och större variation i partiledet. Antalet mellanlager har minskat och detaljhandeln har minskat sitt ägande i industriledet samtidigt som andra former av integration har tagit vid. Arbetsfördelningen mellan olika led har förändrats genom handelns strävan att öka konsumenternas köptrohet genom bl.a. egna varumärken.

*Koncentrationen i partihandelsled*

Partihandeln är, när det gäller ICA och KF, integrerad i detaljhandeln. Leveranser sker inte till dagligvarubutiker utanför den egna kretsen. Fristående detaljister får vända sig till Dagab och ett fåtal mindre grossistföretag. I tabellen nedan anges de fem största kolonialvarugrossisternas dagligvaruomsättning år 1994 i Sverige.

Koncentrationen inom partihandeln är omfattande. Detta i synnerhet mot bakgrund av att ICA och kooperationen inte levererar utanför de egna blocken. De tre största partihandelsföretagen står sammantaget för drygt 90 procent av utbudet på marknaden.

*Tabell 2 Dagligvarugrossisternas omsättning år 1994*

| Grossist | Omsättning exkl moms, mdr kr |
|---|---|
| ICA (inkl Menyföretagen) | 32,4 |
| Dagab (inkl 50 % av Severa) | 14,6 |
| Kooperationen (KDAB inkl 50 % av Servera) | 12,9 |
| KIAB-grossisterna | 2,4 |
| Bergendahls | 1,6 |

Källa: HUI

*Dagligvarumarknaden*

I tabell 3 beräknas kedjornas respektive andel i förhållande till hela dagligvarumarknaden inklusive servicebutiker och specialbutiker m.m. Detta är en mycket bred definition.

*Tabell 3 Dagligvarumarknaden, andelar i % åren 1990-95*

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| ICA | 33,4 | 34,3 | 34,2 | 34,1 | 33,9 |
| Konsumentkooop | 19,8 | 20,1 | 21,1 | 20,4 | 20,4 |
| D-gruppen | 12,3 | 12,5 | 13,1 | 13,1 | 13,2 |
| Axel Johnson | 7,5 | 7,7 | 5,6 | 5,6 | 5,4 |
| Bergendahls | 1,4 | 1,6 | 1,7 | 1,8 | 2,0 |
| Övriga butiker | 2,0 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | 1,7 |
| Grå marknad | 18,8 | 17,1 | 16,9 | 17,6 | 17,5 |
| Fackhandel | 4,7 | 4,7 | 5,3 | 5,7 | 5,8 |
| Total omsättning miljarder kr | 160 | 154 | 157 | 165 | 168 |

Två förhållanden som beskrivs i tabellen bör uppmärksammas. *För det första* har de olika gruppernas och blockens andelar varit i stort sett oförändrade under de senaste fem åren. Bergendahls har ökat sin andel något medan Axel Johnson har gått tillbaka. Huvudintrycket är att andelarna är i princip oförändrade.

Därmed skiljer sig den svenska utvecklingen märkbart från t ex utvecklingen i Danmark, USA, Frankrike och Storbritannien. Liksom i Sverige har handeln i dessa länder omstrukturerats inom de etablerade kedjorna genom utvecklingen av mer specialiserade butikskoncept. Skillnaden mot den svenska utvecklingen ligger i att även de olika kedjornas marknadsandelar har förändrats kraftigt under de senaste åren. Framförallt genom framväxten av integrerade lågpriskedjor (Carrefour, Aldi, Netto m.fl).

*För det andra* är den svenska detaljhandeln, även om vi ser till all handel med livsmedel, högt koncentrerad. Därmed understryks tydligt utredningens uppfattning att den svenska dagligvarumarknaden är högt koncentrerad i en internationell jämförelse. Ett förhållande vilket, i kombination med Sveriges geografiska läge och dess stora yta, kan medföra omfattande konkurrensbegränsningar på den svenska dagligvarumarknaden.

I avsnitt 4.4 diskuteras den pågående uppdelningen av detaljhandeln i särskilda koncept t.ex. lågprisbutik, dagligvarubutik och stormarknad vilka inriktar sig mot olika konsumentgrupper. Mellan dessa olika butikskoncept råder skillnader i servicegrad, sortiment och prisnivå. Dessa skillnader kan tas som en utgångspunkt för att definiera olika delmarknader inom handeln med dagligvaror. I Sverige skulle en sådan uppdelning för handeln med livsmedel kunna genomföras med avseende på servicebutiker och dagligvarubutiker[9]. Inom kategorin dagligvarubutiker kan en uppdelning genomföras mellan dagligvarumarknader och dagligvaruhallar å ena sidan och stormarknader samt centrumvaruhus å den andra.

Ur utredningens perspektiv är det av värde att definiera marknadskoncentrationen inom dagligvaruhandeln. Handelns utredningsinstitut använder begreppet dagligvarubutiker som ett samlingsbegrepp för den handel som sker i affärer med fullständigt dagligvarusortiment.[10]

[9] Utredningens begrepp följer de definitioner som utnyttjas av Handelns Utredningsinstitut (HUI).

[10] "Med dagligvarubutiker avses butiker samt livsmedelsavdelningar i centrumvaruhus, stormarknader och bensinstationer med fullständigt dagligvarusortiment. Detaljhandelsförsäljning av dagligvaror genom andra distribu-

Det är lämpligt att skilja mellan dagligvarubutiker och övrig handel när marknadskoncentrationen inom dagligvaruhandeln skall diskuteras. Skillnader i prisnivå, servicenivå och sortiment är tillräckligt stora för att i ett konkurrenspolitiskt perspektiv tala om två olika relevanta marknader.

*Koncentrationen i handeln i dagligvarubutiker*

Den marknad som som beskrivits i de två ovanstående avsnitten har omfattat all detalj- och partihandel med dagligvaror. En mer avgränsad definition bör dock användas för att ge en rättvis bild av marknadskoncentrationen i Sverige. Handelns utredningsinstitut har använt begreppet dagligvarubutiker för att avgränsa de butiker som har ett fullständigt sortiment. Deras definition ligger nära det amerikanska begreppet "supermarket" förutom att det senare exkluderar stormarknader och försäljning i t.ex bensinstationer. Med avseende på den svenska konsumtionen är dock HUIs begrepp lämpligt för att belysa situationen på marknaden.

I tabell 4 redovisas de olika kedjornas och gruppernas antal butiker, omsättning och andel av omsättningen åren 1985 och 1994. ICA-handlarna har den starkaste ställningen med drygt 44 procent av marknaden år 1994. KFs andel har sjunkit något mellan 1985 och 1994 medan D-gruppens andel ökat kraftigt från 12,6 till 16,7 procent. Bergendahls har, som en ny aktör på marknaden, vunnit marknadsandelar framförallt genom att Axel Johnson gått tillbaka kraftigt.

tionskanaler som speciallivs, kiosker, blomster- och tidningshandel ingår alltså inte" HUI (1996) *Handeln i Norden in på 2000-talet.*

*Tabell 4 Antal dagligvarubutiker och omsättning per grupp åren 1985 och 1994 i Sverige*

| Grupp | Antal butiker | | Omsättning mdkr | | Andel i procent | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1985 | 1994 | 1985 | 1994 | 1985 | 1994 |
| ICA handlarna | 3705 | 2600 | 36,6 | 59,8 | 43,1 | 44,3 |
| Konsument-kooperationen | 1959 | 1434 | 23 | 35,8 | 27,1 | 26,5 |
| D-gruppen | 1117 | 815 | 10,7 | 22,5 | 12,6 | 16,7 |
| Axel Johnson | 131 | 520 | 6,6 | 7,8 | 7,7 | 5,8 |
| Bergendahlsgruppen | | 102 | | 3,2 | | 2,4 |
| Övriga | 2088 | 1909 | 8,1 | 5,8 | 9,5 | 4,3 |
| Totalt | 9000 | 7380 | 85 | 134,9 | 100 | 100 |
| HH-index | | | | | 2810 | 2983 |

Källa: HUI, egna beräkningar

Marknadskoncentrationen är mycket hög inom såväl parti- som detaljistled. I sammanhanget bör vägas in att de två största blocken inom dagligvaruhandeln, ICA och KF, har integrerade grossistfunktioner som inte är öppna för övriga aktörer på marknaden. Detta kan ge upphov till en rad problem ur konkurrenssynpunkt. *Dels* återstår i praktiken endast en grossist (Dagab) för de företag som väljer att stå utanför ett kedjesamarbete. *Dels* får grossistfunktionerna inom ICA och KF samt Dagab en mycket stark ställning när det gäller att avgöra vilka produkter som kommer in på den svenska marknaden.

*Koncentrationen inom detaljhandeln i några OECD länder*

Utredningen har genomfört en beräkning av koncentrationen inom dagligvaruhandeln med livsmedel i Frankrike, Storbritannien, Sverige och USA. Dagligvaruhandeln med livsmedel har avgränsats genom att exkludera service- och mindre närbutiker. Det statistiska grundmaterialet utanför Sverige har insamlats med hjälp av Franska näringsdepartementet, Food Marketing Institute (USA) och British Retail Consortium (UK).

Resultatet visas i tabell 5. USA har den i särklass lägsta koncentrationsgraden. Detta beror delvis på marknadens storlek. En mer detaljerad beräkning av koncentrationsgraden på en lägre nivå i USA, vilket ej omfattar hela USA och utgår från en betydligt snävare definition av varumarknaden (enbart supermarkets), ger indexnivåer som pendlar mellan 400 och 2500 [11]. Utredningen har inte haft resurser att låta genomföra en mer geografiskt uppdelad beräkning för svensk del.

*Tabell 5 Koncentrationsgraden i dagligvaruhandeln med livsmedel. Några OECD länder. År 1994.*

| Land | Indexnivå |
|---|---|
| Frankrike | 1164 |
| Sverige | 2945 |
| USA | 202 |
| Storbritannien | 599 |

Källa: HUI, Food Marketing Institute, British Retail Consortium

Av intresse är också det underförstådda sambandet mellan ett högt HH-index/högt prisnivåindex och vice versa. Underlaget är dock inte tillräckligt omfattande för att tåla en mer utvecklad statistisk analys.

### *Kundmedelskonton - binder konsument till kedja*

Under de senaste åren har de svenska kedjorna utvecklat ett system med kundmedelskonton. Dessa faller inte in under tillståndspliktig verksamhet, enligt bankrörelselagen, genom ett undantag som medgivits efter riksdagsbeslut. Enligt riksdagens beslut har gränsen för den totala insättningen på sådana konton höjts till 15000 kronor per kontomedelsinnehavare. Ett villkor är att medlen endast används för inköp i det företag som står för kontot. I Sverige ger insättningar på kundmedelskonton generellt högre ränta än motsvarande insättning i bank.

Korten är dock starkt trohetsskapande genom att kunderna väljer butik redan när de väljer kundkonto. Konsumenterna blir, sedan de gjort

[11] Uppgifter utredningen tagit del av från Federal Trade Commission. Det bör anmärkas att dessa beräkningar är "smalare" till sin natur än den ovan angivna definitionen av varumarknaden..

sitt val och satt in sin matkassa på ett visst handelsblocks konto, betydligt mindre benägna att reagera på konkurrenters erbjudanden. Kontohanteringen blir lönsam först i stor skala. Därmed skapas ökade inträdeskostnader på den svenska detaljhandelsmarknaden för den som önskar att på allvar ta upp konkurrensen med de etablerade kedjorna.

### *Tillgången på butikslägen*

Tillgången på affärslägen och deras lokalisering är av stor betydelse för konkurrensen i detaljhandeln med livsmedel. I Sverige regleras tillgången på butikslokaler och affärslägen i den kommunala stadsplaneringen. 1986 års livsmedelskommitté fann att konkurrensen i detaljhandeln begränsades av kommunernas tillämpning av Plan och bygglagen (PBL). Utredningen fann bl.a. tecken på att endast de etablerade kejdorna och deras detaljister fick möjlighet att etablera sig i nya bostadsområden. Denna tendens förstärktes av att detaljhandeln var hårt bunden till partihandeln, dels genom kontrakt i samband med nyetablering, dels genom att partihandeln i viss utsträckning ägde affärslokalerna.

De synpunkter som framfördes av Livsmedelskommittén delades i allt väsentligt av Konkurrenskommitten, vilken i sitt betänkande fann exempel på att fristående köpmän i stor utsträckning utestängts från etableringsrätt till viktiga butikslägen. Därför föreslog utredningen att konkurrensfrågorna skulle ges en tydligare roll i dessa sammanhang. I PBL borde - enligt Kommittén - finnas en yttrycklig hänvisning till konkurrensaspekten, så att denna blir en del av den avvägning mellan olika allmänna intressen, som skall göras enligt PBL.

En sådan förändring genomfördes 1992. I propositionen till lagändringen konstaterade den dåvarande regeringen att en väl fungerade konkurrens är ett startk samhällsintresse och att starkt vägande skäl talar för att konkurrens ses som ett intresse som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse, varför en bestämmelse med den innebörden borde föras in i PBL. Bostadsutskottet delade regeringens bedömning att handeln bör ges friare etableringsmöjlighet och att konkurrensen inom handeln bör tillmätas större betydelse i den kommunala planeringen. Riksdagen fattade ett beslut som innebar att möjligheten att i detaljplan särskilt reglera bl a detaljhandeln med livsmedel inte skulle finnas kvar.

Därefter har frågan ånyo aktualiserats i samband med överväganden om konkurrensaspektens roll när det gäller miljöeffekter och negativa effekter för de som av olika skäl har en begränsad rörlighet. Bo-

stadsutskottet begärde en utredning av effekterna av lagändringen. Frågan har övervägts av Plan och byggutredningen och den har stannat för att föreslå att bestämmelsen, införd 1992 i 5 kap. 7 § andra stycket i PBL, upphävs. Regeringen har överlämnat en proposition till riksdagen med detta innehåll.

*Tillämpningen av konkurrenslagen inom livsmedelsområdet*

Sedan den 1 juli 1993 gäller en ny konkurrenslag (KL) i Sverige. Denna lag bygger på förbudsprincipen till skillnad från den äldre konkurrenslagen som byggde på missbruksprincipen. Den nuvarande konkurrenslagen har anpassats till Romfördragets konkurrensregler. Lagen bygger, i likhet med fördragets konkurrensregler, på generella förbud mot konkurrensbegränsande avtal och mot missbruk av dominerande ställning.

Inom livsmedelsområdet föregicks införandet av lagen 1993 av en särlagstiftning vilken riksdagen godkände våren 1991. Avsikten med särlagstiftningen var att undvika att avregleringen av jordbruket åtföljdes av att regleringarna övertogs av i första hand förädlingsindustrin och upprätthölls i dess egen regi. Detta gällde särskilt gemensam finansiering av exportstöd, vilket uttryckligen förbjöds i särlagstiftningen. Dessutom förbjöds viss samverkan i syfte att genom marknadsföringsbolag gemensamt marknadsföra och sälja vissa produkter (som ost). Särlagstiftningen kom inte att direkt beröra parti- och detaljhandeln.

Den svenska konkurrenslagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter.

Lagen kan endast tillämpas på sådana förhållanden som omfattas av

* det grundläggande förbudet i 6 § mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag,
* förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 19 §, eller
* lagens särskilda regler om kontroll av företagsförvärv, främst 34 §.

Enligt utredningens uppfattning kännetecknas den svenska livsmedelskedjan och dess olika delmarknader för både förädling och handel av koncentration, dels i form av ägarkoncentration, dels genom att enskilda företag har en stark ställning på olika delmarknader. Kännetecknande är också olika former av vertikal- och horisontell samverkan inom många livsmedelsbranscher. Marknadsuppdelning förekommer mellan de lantbrukskooperativa företagen både när det gäller inleverans av råvara och geografisk marknad för de förädlade produkterna. I den allmänna debatten förs också ofta livsmedelssektorn

fram som ett område med begränsad konkurrens.

Konkurrensverkets aktivitet inom livsmedelsområdet har, sedan lagen trätt ikraft, i huvudsak omfattat granskning av enskilda företags ansökningar om undantag från förbuden i lagens paragraf 6. Enligt vad utredningen erfarit har ingen undersökning av förhållandena inom livsmedelssektorn, som utförts på myndighetens eget initiativ, avslutats.

Ett antal klagomål har inkommit till KV från företag verksamma inom livsmedelsområdet. Totalt har ca 70 klagomålsärenden som avser ifrågasatt konkurrensbegränsning enligt 6 eller 19 §§ registrerats. Härutöver finns ca 30 ärenden som närmast är att betrakta som förfrågningar, samt ca 30 ärenden där klagomålen avser offentlig reglering bl.a. etableringshinder i detaljhandeln.

Klagomålsärendena är av mycket skiftande karaktär. Vanligast förekommande är klagomål som berör detaljhandelssektorn respektive klagomål i anslutning till avregleringen av alkoholmarknaden. Cirka 50 ärenden har avslutats utan åtgärd och 2 ärenden har återkallats. I ett fall har ett klagomål lett till åläggande att vid vite upphöra med visst förfarande. Cirka 15 klagomålsärenden är ej avslutade.

Inom livsmedelsområdet finns, efter beslut av riksdagen och regeringen, två undantag vilka berör de företag som har störst marknadsandel i förädlings- respektive partihandels- och detaljistled.

*Legalundantaget*

Lagens tillämpning på jordbruksområdet kommenterades speciellt i förarbetena till lagen. I dessa framhålls att det på jordbruksområdet är naturligt och oftast nödvändigt för enskilda jordbrukare och andra liknande primärproducenter att sluta sig samman i primärföreningar såvitt avser produktion eller försäljning av jordbruksprodukter, utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksprodukter. Det anfördes att denna typ av samverkan i många fall torde omfattas av förbudet i 6 § KL men sammantaget ha sådan positiv effekt att sådan samverkan bör kunna kvalificera för undatag enligt 8 § KL.

Vid en närmare prövning av förutsättningarna för att meddela undantag för denna samverkan inom primärföreningar konstaterade emellertid konkurrensverket att det praktiskt taget inte förelåg några möjligheter att meddela undantag enligt KLs bestämmelser för de lantbrukskooperativa företag som hade stora marknadsandelar. En alltför betydande marknadsandel kan nämligen innebära att den andra och fjärde punkten i KLs åttonde paragraf inte kan anses uppfyllda, dvs att

samverkan tillförsäkrar konsumenten en skälig andel av den vinst som uppnås samt att konkurrensen inte riskerar att sättas ur spel för en väsentlig del av de nyttigheter som omfattas av samverkan. Denna bedömning avsåg både gruppundantag som regeringen kan meddela och individuella undantag som konkurrensverket har befogenhet att besluta om. KV begärde därför att ett tidsbegränsat undantag infördes i lagen fram till ett eventuellt svenskt medlemskap i EU. Undantaget motiverades mot bakgrund av att livsmedelsområdet, i allt väsentligt, inte omfattades av EES-avtalet och den harmonisering som genomförts med EG-rätten på konkurrenslagens område.

Efter en snabb utredning beslutade riksdagen om en ändring i KL. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 1994. I KL infördes därmed bestämmelserna i 18 a-c §§. Ändringen innebär att förbudet i 6 § KL inte gäller för viss verksamhet inom lantbrukets primärföreningar. Det är således inte fråga om ett undantag i konkurrensrättslig mening. Riksdagens beslut var inte, som KV begärt, tidsbegränsat.

Alla samverkansformer inom primärföreningar har dock inte ansetts vara av sådan positiv karaktär att de faller utanför förbudet. Avtal t. ex. stadgar - som hindrar medlems fria rörlighet kan omfattas av paragraf. Även prissamverkan som avser varor producerade hos medlemmarna, t ex trädgårdsprodukter, kan omfattas av förbudet. Sedan lagen ändrats och förbudet i 6 § inte gäller för viss verksamhet inom lantbrukets primärföreningar återkallades ca 120 av de de ansökningar om individuella undantag vilka inkommit till verket. De ca 25 ansökningar som inte återkallades gäller huvudsakligen föreningar som är verksamma med trädgårdsodling.

### *Gruppundantaget för samarbete i frivilliga kedjor*

I samband med att konkurrenslagen trädde utfärdade regeringen ett gruppundantag för samarbete i frivilliga kedjor i detaljhandeln.

Bakgrunden till detta undantag är att kedjesamverkan mellan små, fristående företag är positiv och ger små företag möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar i konkurrensen med större, helintegrerade företag.

Undantaget begränsades till sådant samarbete i kedjorna som kunde betraktas som karaktäristiskt, nämligen

inköpssamarbete,
gemensam marknadsföring,
samarbete vid bestämmande av priser i den gemensamma marknadsföringen,
kalkyleringshjälp,

rätt att förbehålla medlemmarna rätten att sälja de gemensamt inköpta varorna,
samarbete om butiksetablering,
finansiella och administrativa tjänster
samt tjänster för butiks- och personalutveckling.

Eftersom gruppundantaget bara gäller avtal mellan medlemmarna i kedjan, omfattar det inte konkurrensbegränsande avtal som medlemmarna gemensamt eller var för sig träffar med andra som inte är medlemmar i kedjan.

Undantaget är utformat i två olika nivåer. Den övre gränsen för undantag är satt till 35 procent av *tillförseln till den svenska marknaden.* Begreppet relevant marknad, som är det etablerade inom konkurrensrätten, har inte valts i detta sammanhang. Genom att utsträcka gränsen till 35 procent och beräkna andelen i förhållande till tillförseln har undantaget kommit att omfatta den största aktören på den svenska marknaden, ICA.

*Livsmedelslagstiftningen och konkurrensen*

Livsmedelsbranschen verkar under ett omfattande regelsystem, i vilket livsmedelslagen och förordningen spelar en central roll. Lagens huvudsyften - enkelt uttryckt - är att konsumenternas hälsa inte ska äventyras och att de ska få valuta för sina matpengar, därav nyckelbegreppen hygien och redlighet. Det senare begreppet innebär bl.a. att livsmedel skall uppfylla de krav på sammansättning och märkning som finns i livsmedelslagstiftningen.

Enligt kommittédirektiven skall utredningen utröna vilka eventuella regelproblem mindre företag inom handeln med livsmedel möter och vilka konsekvenser företagens regelomgivning får mer konkret. Den höga livsmedelskvalitet som reglerna syftar till, utgör ett lika självklart som oeftergivligt krav. Det är heller inte utredningens målsättning att verka för lägre krav när det gäller hygien och redlighet. Däremot avser utredningen att närmare analysera reglernas skaleffekter och - om behov därtill visas föreligga - föreslå förändringar som innebär att reglernas tillämpning blir mer konkurrensneutral.

En annan viktig utgångspunkt för utredningen är att utröna huruvida

regelsystemet - och dess tillämpning - verkar diskriminerande[12] mot importerade livsmedel, såväl i förhållande till andra EU-länder som till tredje land.

Det svenska regelverket på livsmedelsområdet är i huvudsak harmoniserat med EG:s regler på området. I de delar en totalharmonisering skett, är det inte tillåtet för Sverige att ha vare sig strängare eller liberalare regler på området, vilket t.ex. är fallet vad gäller EG:s bestämmelser på livsmedelsområdet som avser märkning, livsmedelsstandarder, livsmedelstillsatser och livsmedelshygien samt kontroll. Dessutom finns bestämmelser om bl a vin- och spritprodukter, material och produkter i kontakt med livsmedel, livsmedel för särskilda näringsändamål, gränsvärden för främmande ämnen samt om dricksvatten och ytvatten som skall användas för framställning av dricksvatten.

*Harmonisering och handel*

Huvuddelen av EG:s bestämmelser om livsmedel omfattades av EES-avtalet. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994, med undantag för den del som avser de veterinära bestämmelserna. Till det området hör, utöver frågor om djurhälsa, hygienbestämmelser för livsmedel av animaliskt ursprung. I den delen trädde avtalet i kraft den 1 juli 1994. Genom den anpassning som skett i Sverige på grund av EES- avtalen, kom EU- medlemskap et att bara i mycket begränsad omfattning leda till ytterligare ändringar i det svenska regelverket på livsmedelsområdet. En anpassning blev emellertid erforderlig vad gäller införselkontroll. Borttagandet av gränskontrollerna inom EU innebär att kontrollen av livsmedel som förs in i landet i större utsträckning måste bygga på den utförselkontroll som sker i utförsellandet. Resterande, rent nationella regler är få och gäller i huvudsak avgifter, som uttas i olika sammanhang. Samarbetet kring Codex Alimentarius har naturligtvis underlättat anpassningen.

På detaljnivå har emellertid ett stort antal förändringar fått göras.

[12] Handelshinder av denna typ ingår i gruppen tekniska handelshinder. Sådana skall, i princip, vara undanröjda efter enhetsaktens ikraftträdande och upprättandet av den inre marknaden. I praktiken, vilket bl a visas av återkommande rättsfall i Europa-domstolen, förekommer fortfarande, om än i minskande omfattning, tekniska handelshinder som förhindrar eller försvårar livsmedels fria rörlighet på den inre marknaden.

Harmoniseringsarbetet bygger på två tekniker. Den rättsbildning som äger rum inom EG, tar sig form i rättsakter av olika slag. De viktigaste typerna är direktiv, förordningar och beslut, vilka samtliga är juridiskt bindande, men i övrigt har olika kännetecken och rättsverkningar. Direktiv och vanligen även beslut riktar sig till medlemsstaterna och förutsätter i princip verkställighetsåtgärder på det nationella planet för att bli gällande i berörda stater. Vid omsättningen av direktiv till nationell rätt har medlemsstaterna frihet att själva bestämma tillvägagångssätt och medel för att uppnå det resultat som anges i direktiven. Förordningar utgör däremot omedelbart gällande rätt i samtliga medlemsstater och kräver därför ingen mellankommande rättsbildning på det nationella planet. Det svenska regelverket på livsmedelsområdet bygger i huvudsak på direktiv. De förordningar som förekommer gäller främst vin och sprit, som är störst till antalet, men det förekommer även marknadsförordningar och förordningar gällande t. ex. fjäderfä, ägg och geografiska beteckningar.

Ett led i livsmedelskontrollen är den s k införselkontrollen. Tillsynen vid införsel av animaliska livsmedel från annat EU-land utförs i hög utsträckning som ett led i egentillsynen. Den som först i landet mottar ett parti med animaliska livsmedel från ett annat EU-land skall innan partiet får hanteras vidare kontrollera att partiet åtföljs av ett handelsdokument eller ett sundhetsintyg som skall innehålla vissa uppgifter, att dokumentet eller intyget och livsmedlet stämmer överens samt att livsmedlet är kontrollmärkt på visst sätt. Den som först i landet mottar kött av nötkreatur, svin eller fjäderfä från ett annat EU-land skall efter mottagandet kontrollera att handlingar medföljer av vilka det framgår att salmonella inte påvisats i köttet med användande av en av EG fastställd undersökningsmetod. Saknas sådana handlingar, och är köttet avsett att användas som livsmedel i Sverige, skall tillsynsmyndigheten innan partiet får hanteras vidare låta undersöka köttet i fråga om salmonella[13]. Detsamma gäller kött av får, get eller hästdjur. Den som först i landet mottar konsumtionsägg från ett annat EU-land skall, om äggen är avsedda att användas som livsmedel i Sverige, kontrollera att handlingar medföljer som visar att äggen kommer från en besättning med godkänt kontrollprogram för salmonella.[14] Dessa föreskrifter gäller inte sådana livsmedel som förs in från Finland, om livsmedlet i fråga producerats där.

[13] 5 § SLV FS 1995:20

[14] 8 § SLV FS 1995:20

Om handelsdokument eller sundhetsintyg som föreskrivs i kungörelsen saknas eller innehåller felaktigheter, eller om kontrollmärkning saknas, skall den som mottagit livsmedlet utan dröjsmål underrätta tillsynsmyndigheten om detta. Livsmedelspartiet får i sådana fall inte hanteras vidare förrän tillsynsmyndigheten lämnat sitt medgivande därtill. Då livsmedel inte uppfyller bestämmelserna i kungörelsen får tillståndsmyndigheten ta hand om partiet. Vid ett sådant förhållande får ägaren eller hans ombud välja att sända tillbaka varorna till avsändarlandet under förutsättning att den behöriga myndigheten i detta land lämnar sitt medgivande därtill.

Livsmedelverket kan medge undantag (dispens) från föreskrifterna i kungörelsen.

I fråga om länder som inte är EU-medlemmar, har Livsmedelsverket utfärdat en kungörelse med föreskrifter och allmänna råd om kontroll av animaliska livsmedel som importeras från tredje land. Enligt denna skall gränskontrollveterinär vid den lokala tillsynsmyndigheten i den kommun där gränskontrollstation finns ansvara för importkontrollen.

*Regelverket*

Utredningen har valt att närmare granska några regelområden, som kan antas ha betydelse från konkurrenssynpunkt. Av särskild vikt i sammanhanget är reglernas neutralitet i förhållande till aktörernas storlek, kunskap och ekonomiska situation. Vidare bör reglernas eventuella etablerings- eller expansionshindrande effekter utrönas, liksom deras eventuella effekter vad gäller import av livsmedel. Utredningen gör följaktligen inte anspråk på att göra en uttömmande beskrivning av varje regelområde, utan reglerna tjänar snarare som åskådliggörande exempel.

De områden som kommer att beröras är reglerna för livsmedelslokaler och deras inredning och utrustning, märkning, slakt, mejeriverksamhet, avgiftssystemet och livsmedelsstandards.

Reglerna redovisas i avsnitt 6.6 Konkurrensen och livsmedelslagstiftningen. En fungerande konkurrens i handeln med livsmedel förutsätter möjlighet för nya företag att etablera sig inom både förädling och handel med livsmedel. Under senare år har ett antal mindre företag etablerat sig inom såväl förädling som försäljning av livsmedel. Detta gäller främst småskalig företagsamhet i anslutning till företagarens bondgård. Företeelserna kan ses som marginella men de är viktiga som exempel på en möjlig väg att utveckla småföretagsamhet inom livsmedelsområdet. Dessa företag ställs inför omfattande krav för att kunna uppfylla livsmedelslagstiftningens regler. Dessa redovisas

utförligt i huvudrapporten. Några exempel bör dock anges här.

Generella regler för livsmedelslokaler och deras utrustning finns både i livsmedelslagen och förordningen samt i livsmedelsverkets författningssamling. I denna finns dessutom särskilda bestämmelser för lokaler som är avsedda för vissa livsmedelsgrupper.

En livsmedelslokal får inte - enligt huvudregeln - tas i bruk förrän lokalen med dess inredning blivit färdigställd och godkänd för sitt ändamål.

Några återkommande, viktiga områden i fråga om lokalbestämmelserna är temperaturförhållanden, förutsättningar för renhållning av lokalen och dess inredning och utrustning samt åtgärder som förhindrar s.k. korskontamination och föroreningar från yttre källor.

Dessa områden återspeglar sig bl.a. i de föreskrifter och allmänna råd om livsmedelslokaler, som återfinns i Livsmedelsverkets kungörelse SLV FS 1996:6.

Utöver allmänna krav för godkännande av livsmedelslokaler, innehåller kungörelsen särskilda krav för godkännande av tillverkningslokaler och av försäljningslokaler. Därefter följer regler och allmänna råd om lokalhygien och om livsmedelslokal i fordon.

Utöver dessa regler finns - såsom tidigare nämnts - särskilda bestämmelser för lokaler som är avsedda för vissa livsmedelsgrupper.

De *allmänna bestämmelserna* för godkännande av slakterier, sanitetsslaktanläggningar, styckningsanläggningar som producerar mer än fem ton kött per vecka samt kyl- och fryshus uppställer under 23 punkter detaljerade krav från hygiensynpunkt på lokalens, inredningens och utrustningens beskaffenhet. De inledande *sju* punkterna omfattar de krav som ställs på lokalens golv, väggar, dörrar, isolering, ventilation, belysning och tak. Vidare uppställs krav på tvätt- och desinfektionsanordningar för att rengöra händer och arbetsredskap samt skyddsanordningar mot skadedjur under *två* punkter. Krav på rostfria (icke korroderande) material uppställs under *tre* punkter vad gäller inredning, arbetsutrustning och verktyg m.m. I *en* punkt föreskrivs att möjlighet skall finnas att förvara eventuell inslagnings- och emballagematerial på ett hygieniskt sätt. Under *två* punkter uppställs krav på det vatten som anläggningen fordrar. *En* punkt föreskriver att lokalen skall ha ett ur hygienisk synpunkt tillfredsställande system för avlopp och fast avfall. Rum för besiktningspersonal och annan personal och krav på dessa utrymmen behandlas under *tre* punkter och vidare föreskrivs, under *två* punkter, krav på en plats med ändamålsenlig utrustning för rengöring och desinfektion av transportmedel för kött och ett separat rum för rengörings- och desinfektionsmedel. Slutligen

innehåller *två* punkter de krav som ställs på mottagnings- och expeditionsutrymmen samt kylutrustningens kapacitet.

Utöver dessa tillkommer *särskilda bestämmelser* för godkännande av slakterier för tamboskap. Under 16, delvis detaljerade, punkter uppställs bl.a. krav på stall, arrestboxar med separat avlopp, slakthallens storlek, kylutrymmen samt separata rum, särskilda lokaler eller avgränsningar i slakthallen för vissa från hygiensynpunkt känsliga moment i arbetet och förvaring av vissa djurdelar.

*Särskilda bestämmelser* för godkännande av styckningsanläggningar som producerar mer än fem ton styckat kött per vecka upptar krav på tillräckligt stora kylrum och - i förekommande fall - särskilt kylrum för emballerat kött, ett rum för styckning, urbening och inslagning i innerförpackning, eventuellt emballeringsrum samt lagerrum för packningsmaterial i de fall inslagning respektive emballering sker vid anläggningen.

De *särskilda* bestämmelserna för godkännande av småskaliga slakterier skiljer sig från de storskaligas främst genom en lägre detaljeringsgrad. Reglerna är följaktligen mer allmänt formulerade. Ett exempel på detta är det krav som uppställs på slaktlokalen och övriga utrymmen. Lokalen måste emellertid ha tillräckligt högt i tak för att - i likhet med de storskaliga slakterierna - ha lätt rengjorda väggar upp till tre meters höjd.

Tillräcklig storlek på ett slaktdjurstall i anslutning till slakteriet är vidare ett sådant mer allmänt formulerat krav. Gårdsslakterier behöver inte ha något sådant stall, om enbart djur från den egna gården slaktas där och uppfödningsstallet ligger i slakteriets omedelbara närhet. Reglerna saknar även krav på s k arrestboxar. Bedövningen och avblodningen av djuren uppställer inte högre krav på lokalen, än att det skall äga rum på en tydligt avskild plats. Liksom i den storskaliga verksamheten skall den fortsatta uppslaktningen av djuren i största möjliga utsträckning ske på hängande djur, som inte får komma i kontakt med golvet.

# 2 Utredningens överväganden och förslag

## 2.1 Den internationella handeln med livsmedel

Konsumenterna har ett starkt intresse av ökad internationell frihandel med livsmedel. Utredningen anser därför att Sverige bör fortsätta att verka för att EU, inom världshandelsorganisationen, intar en positiv hållning till en utveckling mot ökad frihandel med livsmedel på världsmarknaden. Detta ligger i linje med svenska nationella intressen och kommer att innebära en ökad valfrihet och lägre priser i konsumentled.

Det är viktigt att de positiva effekterna av den ökade frihandeln kan komma konsumenterna till godo. Därför måste frihandel på det internationella planet kompletteras med en förstärkt konkurrenspolitik nationellt. Frågan om handel och konkurrens är en av de nya frågor som kan komma att tas upp i förhandlingar inom WTO. Mot bakgrund av situationen inom livsmedelssektorn, men också i allmänhet, är det viktigt att Sverige verkar för att man når ett avtal om handelsrelaterade konkurrensfrågor i WTO.

Utvecklingen internationellt ger en yttre ram för konkurrensen i handeln med livsmedel i Sverige. Det finns idag en rad positiva faktorer som indikerar att utvecklingen mot ökad frihandel med livsmedel kommer att fortsätta och till och med öka i intensitet. *Utredningen* vill fästa uppmärksamhet på att flera medlemmar av WTO idag har fattat beslut om den framtida livsmedelspolitiken vilka går längre än vad som krävs av det avtal som slöts efter Uruguay-rundan. Till exempel USA har genom beslutet om en ny inriktning hos jordbrukspolitiken bundit sig för att övergå till stödformer som inte är snedvridande ur handelns

synpunkt. Utgifterna för jordbrukspolitiken har också begränsats kraftigt. Därmed har USA ett direkt intresse av att agera kraftfullt med krav på att nästa förhandlingsomgång inom WTO, vilken skall inledas senast år 1999, skall medföra ytterligare begränsningar av handelssnedvridande stöd och en omfattande sänkning av stödnivåer inom OECD. USA och den så kallade Cairns-gruppen har starka skäl att driva på förhandlingen inom WTO.

En viktig internationell faktor som gynnar en ökad marknadsinriktning hos livsmedelspolitiken är den för närvarande höga prisnivån på världsmarknaden. Samtliga internationella bedömningar (FAO, OECD och EU kommissionen) säger att denna situation inte är långsiktigt uthållig men att priserna kommer att ligga kvar på en hög nivå under den närmaste femårsperioden. Om så blir fallet ökar möjligheten att genomdriva reformer av jordbrukspolitiken inom EU. En reform blir lättare att genomföra om den internationella prisnivån är hög genom att kompensation till bönderna, som kan komma att utgå i samband med en reform, hamnar på en lägre nivå. Detta skapar, på medelfristig sikt, ett gyllene tillfälle för att fullfölja reformen 1992 inom EU och att uppnå goda resultat vid de multilaterala förhandlingarna i Genève.

Situationen idag är bättre än på mycket länge för de som önskar en ökad världshandel med livsmedel och en begränsning av de kostnader för konsumenter och skattebetalare som följer av den prisstödspolitik som bedrivs i många OECD länder. Att möjligheterna är goda innebär inte att vi automatiskt får en sådan utveckling. Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att Sverige, inom detta område, fortsätter att aktivt inom EU:s ram driva den handelspolitiska linje som vi drev före medlemskap et. En ökad internationell frihandel har traditionellt betraktats som en politik i linje med svenska intressen. Medlemskap et i EU har i detta avseende inte inneburit någon avgörande förändring. Svensk ekonomi mår bra av frihandel. De svenska konsumenterna skulle definitivt gynnas av en fortsatt utveckling mot ökad frihandel med livsmedel på världsmarknaden.

I utvecklingen mot ökad frihandel är det - enligt utredningen - av stor betydelse att uppmärksamma behovet av att parallellt förstärka den nationella konkurrenspolitiken och att öppna marknaderna för importkonkurrens. Detta är viktigt för att de positiva effekterna av den öppnare handeln kan komma konsumenterna tillgodo. Konkurrenspolitiken är en av de frågor som kan komma att behandlas under de förhandlingar inom världshandelsorganisationen (WTO), som inleds under slutet av 1990-talet. Mot bakgrund av situationen inom livsme-

delssektorn, men också i allmänhet, är det viktigt att Sverige verkar för att man når ett avtal om handelsrelaterade konkurrensfrågor i WTO.

## 2.2 EU:s Handels- och jordbrukspolitik

EU:s handelspolitik är i stort inriktad på frihandel. Detta gäller inte minst industriprodukter och tjänster. Inom livsmedelsområdet styrs handelspolitiken däremot av den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP. Det kan, enligt utredningen, inte nog understrykas att den gemensamma jordbrukspolitiken är den mest betydelsefulla enskilda faktorn bakom den bristande konkurrensen på livsmedelsmarknaden inom EU. Dess inverkan går långt upp i förädlingskedjan och medför omfattande kostnader för konsumenter och skattebetalare.

CAP reformerades år 1992. Det finns idag goda förutsättningar att gå vidare i linje med vad som uppnåddes vid detta tillfälle. En sådan utveckling förutsätter dock att flera medlemsländer agerar aktivt för en reform. Sverige har en viktig roll i detta sammanhang. Det är väsentligt, inte minst mot bakgrund av behovet att öka konkurrensen i handeln med livsmedel, att denna möjlighet tas tillvara.

EU har för flertalet industriprodukter sedan länge övergått till en politik präglad av låga tullar och begränsade importhinder. På många områden råder idag frihandel mellan EU och tredje land. Detta gäller dock inte inom livsmedelsområdet. Livsmedelsimporten från tredje land motverkas genom mycket höga tullar och omfattande tekniska handelshinder. Det viktigaste skälet till att livsmedel avviker från andra områden är den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP. Det är jordbrukspolitiken som sätter ramar för EU:s handelspolitik. Inom livsmedelsområdet bör därför handelspolitiken i allt väsentligt betraktas som jordbrukspolitikens förlängning. Detta är ofrånkomligt genom att EU fortfarande tillämpar en prisstödspolitik gentemot bönderna. Prisstödspolitiken förutsätter skyddstullar och exportstöd.

Skyddet omfattar inte endast jordbrukets råvaror utan också förädlade produkter. Detta är en följd av att EU använder sig av prisstöd som metod för att hålla böndernas inkomster uppe. Stödet skulle bli verkningslöst om inte det dyrare råvaruinnehållet i de livsmedel som

produceras inom EU också skyddades vid gränsen. Därmed kommer jordbrukspolitiken att få betydelse för såväl bönder som förädlingsindustri. Den senare skyddas i väsentlig utsträckning mot importkonkurrens från tredje land. Detta innebär att omvandlingstrycket från världsmarknaden är begränsat. Vilket leder till slutsatsen att upprätthållandet av konkurrenspolitiken inom EU är av särskild betydelse för en effektiv resurshushållning inom detta område.

EU har idag särskilda s.k. preferensavtal med utvecklingsländer (ACP-gruppen), medelhavsländer och länder i central- och östeuropa. Dessa avtal ger inom vissa kvantitativa ramar fritt tillträde till den gemensamma marknaden och marknaden i avtalsslutande tredje land. Avtalen innebär att en rad så kallade tropiska produkter, vari ingår en rad livsmedel som inte produceras inom EU, kan importeras utan omfattande påslag av tullar. Detta är en positiv sida hos dessa avtal för konsumenterna inom EU. Avtalen inbegriper som regel enbart begränsade kvantiteter av traditionella jordbruksprodukter. Detta trots att flera av de länder som avtal slutits med kan anses ha goda förutsättningar att till låga kostnader producera sådana produkter. Något som inte minst gäller flera av länderna inom central- och östeuropa. Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att Sverige fortsätter att inom EU arbeta för att de tullfria kvoterna av livsmedel från dessa länder utökas väsentligt. Detta är en förutsättning för ökat välstånd i dessa länder. En ökad importkonkurrens skulle dessutom gynna konsumenterna inom EU.

Det kan inte nog understrykas att den gemensamma jordbrukspolitiken CAP är den mest betydelsefulla enskilda faktorn bakom den bristande konkurrensen på livsmedelsmarknaden inom EU. Genom gränsskydd, produktionskvoter och exportstöd förhindras konkurrens och därmed lägre priser på den inre marknaden. Det saknas inom många områden kvantiteter att förädla. Detta gäller inte minst inom mjölkområdet där produktionskvoten och exportstöden innebär att konkurrensen mellan mejerierna på den inre marknaden kraftfullt begränsats. Produktionen av socker är ett annat område där effektiv konkurrens begränsats genom kvotering och exportstöd. Även när det gäller andra förädlade produkter får CAP inte endast effekten att den begränsar konkurrensen i bondeled utan också långt fram i förädlingskedjan. Det bör också uppmärksammas att de delar av förädlingskedjan som potentiellt sett är konkurrensutsatta också kommer att påverkas av bristen på konkurrens inom andra områden. I sista hand begränsar den höga prisnivån inom EU industrins möjlighet att utveckla produktionen. Effektiva förädlingsföretag förhindras att expandera samtidigt som mindre konkurrenskraftiga enheter skyddas och kan

överleva på marknaden. Detta skapar kostnader för konsumenten. Protektionismen inom livsmedelsområdet skapar också kostnader för ekonomin i stort genom omfattande skevheter i resursutnyttjande med stora effektivitetsförluster som resultat.

1992 beslutade ministerrådet att inleda en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken. Reformen inriktades i första hand mot vegetabiliesektorn. Avsikten var att sänka priset till bonden och kompensera prisfallet med ett arealbidrag. Vissa prissänkningar genomfördes också inom nötköttssektorn samt planerades för mjölk och andra animalier. Beslutet var en förutsättning för att Uruguay rundan skulle kunna avslutas. Genom reformen 1992 och UR avtalet 1994 har en yttre ram skapats kring den gemensamma jordbrukspolitiken som är gynnsam för fortsatta reformer. Reformen 1992 bör fullföljas genom att återstående prisgap avskaffas inom vegetabiliområdet och motsvarande reformer genomförs inom animalieområdet. En viktig fråga är om ett sådant program kan accepteras av andra medlemsstater än Sverige.

När den gemensamma jordbrukspolitiken inrättades, i början av 1960-talet, bestämdes att prisnivån på vegetabilier skulle anpassas till de tyska produktionskostnaderna. Effekten var tvåfaldig. Dels blev det möjligt att producera spannmål i områden som tidigare inte ansetts lämpliga för sådan produktion. Dels ökade produktionen kraftigt. Den ökade produktionen kunde tas om hand på två olika sätt. Produktionen kunde till sin helhet placeras inom EU. Resultatet skulle då bli lägre inre marknadspriser och prisuppgörelsen mellan Frankrike och Tyskland skulle bli verkningslös. Effektiv fransk produktion skulle konkurrera ut den tyska spannmålsproduktionen. Det andra alternativet var att den ökade produktionen drogs bort från den inre marknaden. Så har också skett genom utnyttjande av interventionslagring och exportstöd. Råvaruproduktionen i ett medlemsland har i princip inte tillåtits att fritt konkurrera ut produktionen i ett annat. Utbudet inom EU har begränsats och priserna har hållits på en hög nivå.

Förenklat uttryckt innebar kompromissen mellan Frankrike och Tyskland att de förra skulle ges möjlighet att exportera på världmarknaden med hjälp av exportstöd, samtidigt som de senare skulle få behålla en hög prisnivå till de tyska bönderna. UR avtalet innebär att EU inte kan exportera lika stora kvantiteter, i framtiden, med exportstöd. Allt annat oförändrat innebär detta att basen för den "historiska kompromissen" har rubbats. Därmed har också stabiliteten hos CAP rubbats. Det går inte i längden att förena det franska exportintresset med det tyska intresset av höga priser på den inre marknaden. Trycket på CAP har ökat och en fördjupad reform är nödvändig.

Under våren 1997 kommer ministerrådet att diskutera mjölkregleringen. Regleringen har utsatts för ett tryck genom UR avtalet. I framtiden kommer detta tryck att öka genom de nya förutsättningar som skapas när gemenskapen utvidgas mot öster. Enligt utredningens uppfattning finns förutsättningen för en mer radikal förändring av politiken. I avsnitt 2 har utredningen också visat att en utvidning av EU inte kan genomföras utan omfattande förändringar i jordbrukspolitiken. En fördjupning av 1992 års CAP reform förutsätter dock att flera medlemsländer agerar aktivt för en reform. Sverige har en viktig roll i detta sammanhang. Det är väsentligt, inte minst mot bakgrund av behovet att öka konkurrensen i handeln med livsmedel, att denna möjlighet tas tillvara.

Diskussionen ovan har rört sig om EU:s förhållande till tredje land, handelspolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken. En central slutsats är att den gemensamma jordbrukspolitiken fortfarande utgör ett hinder mot att den inre marknaden skall kunna fungera som avsetts inom livsmedelsområdet. Därutöver finns det anledning att ta ställning till om den gemensamma livsmedelslagstiftningen skapar en tillräcklig grund för ett fritt utbyte av livsmedel mellan medlemsländerna.

## 2.3 EG:s livsmedelslagstiftning

Harmoniseringen, av livsmedelslagstiftningen inom EU, har idag lett till att de livsmedel som säljs för samhandel på den inre marknaden skall svara mot de hälso- och redlighetskrav som svenska konsumenter ställer på livsmedel. Bristande harmonisering utgör inte längre något hinder mot livsmedlens fria rörlighet på den inre marknaden.

Ambitionsnivån har varit hög och harmoniseringen har skett mot de skyddsnivåer som uppnåtts i de mer framskridna medlemsländerna. Det finns ur hälso och redlighetsaspekterna inga hinder, från svensk synpunkt, att importera mat från övriga medlemsländer. De marginella konkurrensproblem som i detta avseende kvarstår på den inre marknaden kommer i stort och på sikt att vara undanröjda.

Sverige har, enligt utredningens uppfattning, ett nationellt intresse av att en saklig information sprids till de svenska konsumenterna om de europeiska livsmedlens kvalitet. Konsumentverket bör ges i uppdrag att utforma ett sådant informationsmaterial. Därmed skulle konsumenternas preferenser kunna förändras vilket, tillsammans med en ökad frihandel med livsmedel och en reform av CAP, är en viktig förutsättning för ett ökat importtryck mot den svenska livsmedelsmarknaden.

Övriga medlemsstater i EU utgör vår största och närmaste importkälla. Genom det omfattande anpassningsarbete som skett - och som sker - inom ramen för EU bör eventuella, resterande handelshinder på grund av medlemsländernas regelverk vara eller på sikt bli undanröjda. Till detta förhållande bidrar naturligtvis den rättsliga prövning, som står till buds när sådana handelshinder påtalas.

Naturligtvis får de undantag från gemensamma bestämmelser som medlemsstaterna kan hävda, i harmoniseringsarbetet, enligt Romfördragets artikel 100a 4 - om än med stor restriktivitet - vissa handelshindrande effekter. Sveriges ståndpunkt, att på några områden verka för att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov, såsom intresset att skydda människors hälsa enligt

artikel 36, tillgodoser ett berättigat intresse. Den höga ambitionsnivå i fråga om hygien, redlighet och veterinära bestämmelser som Sverige förespråkar är en strävan som är förenlig med den höga skyddsnivå som kommissionen skall utgå från i sina förslag till harmoniseringsåtgärder. Någon beaktansvärd risk från konkurrenssynpunkt står inte att finna i dessa förhållanden. De bidrar snarare till att bygga upp det förtroende för utländska livsmedel, som svenska konsumenter i viss mån saknar.

Trots det ovan beskrivna harmoniseringsarbetet förekommer ändå problem - särskilt på livsmedelsområdet - som består i enskilda länders ageranden i strid mot förbuden mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan i artikel 30, vilka utgör försök att tänja de regler som gäller för den inre marknaden. Dessa försök - som innebär att enskilda länder i praktiken försöker hävda nationella förbud eller restriktioner mot import och som inte ansetts befogade på grund av de skyddsintressen som kan göras gällande enligt artikel 36 - har hittills bedömts principiellt av EG-domstolen som otillåtna brott mot förbuden i artikel 30.

Exempelvis har så sent som i oktober 1995 EG-domstolen fällt Tyskland för att ha hävdat att en utländsk livsmedelsprodukt som skulle marknadsföras i Tyskland - och som innehöll en ingrediens som inte överensstämmer med det traditionella, tyska sättet att framställa produkten - skulle förses med en skriftlig förklaring att produkten innhöll den ingrediensen, trots att den var förbjuden. Sverige har - sedan det påtalats men innan saken förts till domstol - så sent som i början av år 1996, strukit en paragraf i livsmedelsförordningen som föreskrev att ägg som saluhålls i landet och som kommer från värphöns som har hållits i burar med en golvyta som är mindre än 600 kvadratcentimeter per höna, skall märkas med texten "uppfyller ej svenska djurskydds-krav".

Sammanfattningsvis är det emellertid utredningens uppfattning att de konkurrensproblem inom den interna marknaden som har sin bakgrund i ovan beskrivna förfaranden, i stort och på sikt kommer att vara undanröjda. Dock kvarstår sådana problem - och har accentuerats genom EU-medlemskap et - i förhållande till tredje land. Såväl gränskontrollen som vissa handelspolitiska beslut inom EU utgör exempel på diskriminerande omständigheter i förhållande till tredje land.

### *Att öka importen av livsmedel*

I utredningens uppdrag ingår att överväga förslag som kan leda till en ökad import av livsmedel till Sverige. En ökad import anges som en

förutsättning för ett ökat konkurrenstryck på den svenska marknaden.

En ökad import av livsmedel leder till ett ökat konkurrenstryck på förädlingsindustrin. Detta skulle kunna ge upphov till positiva effekter för konsumenten genom ett mer varierat utbud och en lägre prisnivå. Utredningen vill dock understryka att den höga marknadskoncentrationen främst inom partihandeln innebär att det inte är självklart att ett ökat konkurrenstryck i förädlingsled, allt annat oförändrat, leder till en förbättrad situation för konsumenten. Erfarenheten från den livsmedelspolitiska reformen 1990 visar att det inom livsmedelskedjan finns tendenser att leden nedströms lägger beslag på en del av tidigare leds prissänkningar. Det kan inte uteslutas att ett ökat konkurrenstryck i förädlingsled, som bör eftersträvas, i stor utsträckning fångas upp nedströms i livsmedelskedjan. Utredningens slutsats är att en ökad import får avsedda effekter först när det ökad konkurrenstrycket i förädlingsled följs upp genom åtgärder vilka också medför ett ökat konkurrenstryck i parti- och detaljhandel. Därmed ges förutsättningen för att de positiva effekterna skall överföras till konsumenten.

Importen från tredje land kan endast ökas genom åtgärder som behandlats ovan i avsnitten om internationella förhållanden och EU:s gemensamma jordbrukspolitik. EU:s handelspolitik inom livsmedelsområdet bör bringas i överensstämmelse med det synsätt som präglar politiken inom industrivaru- och tjänstesektorerna.

När det gäller den inre marknaden har utredningen ovan konstaterat att livsmedelslagstiftningen inte längre uppställer några hinder mot import. Det saknas skäl ur hälso- och redlighetssynpunkt att förhindra import från annat medlemsland. Detta är den formella sidan av saken. Den andra sidan rör konsumenternas preferenser.

Genom en rad kampanjer i samband med den svenska folkomröstningen om medlemskap et samt även därefter har konsumenten fått uppfattningen att livsmedel inom EU produceras under förhållanden som strider mot svensk djurskyddslagstiftning och leder till stora problem ur hälsosynpunkt. Sakligt sett kan innehållet i dessa kampanjer ifrågasättas. Inom EU, med dess 350 miljoner invånare, förekommer med all säkerhet brister när det gäller djurskydd och livsmedlens egenskaper ur hälsosynpunkt. Men detta gäller också inom Sverige. Förmodligen har vi i Sverige en något högre nivå än den som gäller som ett genomsnitt för EU men det finns inget som säger att de avvikelser som förekommer skulle kunna medföra en hälsorisk för svenska konsumenter.

Enligt utredningens uppfattning finns det motiv för att i Sverige skapa en mer nyanserad bild av förhållandena inom gemenskapen när det gäller djurskydd och livsmedlens kvalitet ur hälsosynpunkt. Sverige

är en nation med ett starkt exportberoende. Vårt välstånd har byggt på de exportframgångar som svensk industri vunnit. Detta gäller inte minst exporten till andra europeiska länder. I dessa sammanhang har Sverige agerat som en förspråkare för frihandel, då detta uppenbart varit ett svenskt nationellt intresse. Om Sverige skall ha trovärdighet när det gäller att förspråka frihandel för verktygsmaskiner, mobiltelefoner, bilar och industrirobotar måste vi också, i konsekvensens namn, förespråka frihandel när det gäller livsmedel. Vi har också, tillsammans med övriga medlemsstater, ett gemensamt ansvar för att den inre marknaden fungerar som avsetts.

Detta talar för att Sverige har ett intresse av att föra fram en saklig information om livsmedelslagstiftning och djurskydd inom EU. En sådan information kan utformas i t ex Konsumentverkets regi och utgöra en motvikt mot den bild som hittills dominerat massmedia och därmed också präglat de svenska konsumenternas uppfattning om effekterna av att konsumera importerade livsmedel. Enligt utredningens uppfattning är den principiella frågan relativt enkel. Vill vi att fransmännen skall köpa svensk mat bör vi i Sverige medverka till att konsumenterna köper fransk mat. Ett sådant synsätt är i linje med den gemenskapssolidaritet som förutsätts i Romfördragets artikel 30, som skall utgöra en grund för en fungerande inre marknad.

## 2.4 Motiv för en skärpt konkurrensövervakning

**Konkurrensen är ett medel för att konsumenterna skall få tillgång till ett rikt och varierat utbud av mat, med god kvalitet och till rimliga priser.**

**Marknaderna inom den svenska livsmedelskedjan är, i en internationell jämförelse, präglade av fåtalskonkurrens och förekomsten av dominerande företag. Sveriges geografiska och demografiska situation förstärker de tendenser till koncentration som finns på marknaden. Med dessa förutsättningar bör vi i Sverige lägga ned större energi, än länder med ett mer konkurrensutsatt läge, på att utforma en aktiv konkurrenspolitik. Ett konkurrenstryck på den svenska marknaden gynnar tillväxten genom attt skapa incitament att förstärka den svenska industrins konkurrenskraft.**

### *Utredningens uppdrag*

Utredningens uppdrag är att lägga förslag som leder till ökad konkurrens i handeln med livsmedel. Konkurrensen i handeln med livsmedel i Sverige skall jämföras med situationen i andra OECD-länder. Utredningen har utgått från ett konsumentperspektiv till skillnad från ett företagsekonomiskt perspektiv. Den ökade effektivitet som kan uppnås på kort sikt , genom samverkan och konkurrensbegränsningar, måste vägas mot de långsiktiga effekter som uppstår genom att konkurrensen begränsas och därmed på sikt effektiviteten skadas. Konkurrensen är med detta synsätt inte ett självändamål utan ett medel för att konsumenterna skall få tillgång till ett rikt och varierat utbud av mat, med god kvalitet och till rimliga priser.

Det är inte utredningens *primära* uppgift att utreda omfattningen av eventuella konkurrensbegränsningar i Sverige. De förslag som förs fram bör ses mot den bakgrunden. De utgår från uppfattningen att inträdeskostnader och inträdeshinder för de som vill etablera sig på den svenska marknaden bör begränsas. Därmed kan marknaden fungera bättre. Detta är i sin tur en viktig förutsättning för att konsumenten skall

få tillgång till ett brett urval av livsmedel, av god kvalitet, till rimliga priser.

*Konkurrensen inom livsmedelskedjan*

Enligt utredningens uppfattning är det ändå viktigt att fästa uppmärksamhet vid konkurrenssituationen inom livsmedelskedjan. Den svenska situationen är, i en internationell jämförelse, präglad av fåtalskonkurrens och förekomsten av dominerande företag på flertalet marknader. Detta gäller inom förädlingsindustrin och det gäller också inom parti- och detaljhandel. Paralleller till den svenska strukturen kan i första hand sökas inom våra nordiska grannländer Norge och Finland. Dessa har, liksom Sverige, en signifikant högre prisnivå än EU:s genomsnitt. Den långsiktiga prisutvecklingen i dessa länder sammanfaller också i övrigt med den svenska.

*Jämförelse med situationen i andra OECD-länder*

Enligt direktiven skall utredningen göra en jämförelse mellan situationen i Sverige och i andra OECD-länder. Utredningens analys visar att koncentrationsgraden i svensk förädlingsindustri, parti- och detaljhandel är avsevärt högre än i de länder som studerats närmare. Utredningens diskussioner med företrädare för näringsliv och myndigheter i dessa länder understryker ytterligare att vår situation – genom att koncentrationen är hög i samtliga led och inom samtliga branscher förenad med en omfattande vertikal integration i flera led – i dessa avseenden är tämligen unik.

Det finns till exempel endast en större grossist att vända sig till för de företag som står utanför ICA eller KF. I stora delar av landet är även denna möjlighet kraftigt beskuren genom långa transportavstånd. Detta är ett exempel som är mycket otillfredställande ur konkurrenssynpunkt. Möjligheten att genom import kompensera bristen på konkurrens i grossistled är också begränsad på grund av svårigheter att hitta kostnadseffektiva distributionskanaler.

*Betydelsen av Sveriges geografiska och demografiska situation*

Sveriges geografiska och demografiska situation förstärker de tendenser till koncentration som finns på marknaden. Företag med kontroll över distributionskedjor har, i vårt land, ett övertag gentemot potentiella konkurrenter genom att inträdeskostnaderna är höga beroende på att en

etablering i många fall förutsätter investeringar i ett parallellt distributionsnät. Detta gäller t ex flertalet mejeriprodukter. Motsvarande problem kan uppstå för en potentiella konkurrent som vill etablera sig inom partihandeln. Sverige är till sin yta ett av de större länderna inom EU. Mätt i befolkningsstorlek tillhör vi gruppen mindre länder. Kombinationen stor yta och liten befolkning medför, tillsammans med landets geografiska placering i EU:s norra hörn, att det externa konkurrenstrycket blir mindre livaktigt än det som uppstår i gemenskapens centrala delar. Sveriges geografi, läge och befolkningstäthet leder, när det gäller handel med livsmedel, till att konkurrenstrycket kan försvagas. Ofta hänvisas till geografin och befolkningstätheten som skäl för att vi bör acceptera konkurrensbegränsningar på den svenska marknaden. Å andra sidan kan det också sägas att vi i Sverige, med dessa förutsättningar, bör lägga ned större energi än andra länder på att tillämpa en effektiv konkurrenspolitik för att motverka de naturgivna förhållanden som förstärker de konkurrensbegränsningar som kan uppträda på marknaden. Utredningen delar denna uppfattning.

Om det finns ett konkurrenstryck på en marknad innebär detta att de företag som verkar inom marknaden ges ett starkt incitament att upprätthålla effektiviteten i resursutnyttjandet. De konkurrenskraftiga företagen klarar sig bra på en konkurrensutsatt marknad. Omvänt kan det hävdas att ett företag förbereder sig bäst för konkurrensen genom att konkurrera. D v s samverkan är inte ett, under alla omständigheter, väl fungerande "förstadie" till konkurrens. Därmed vänder sig utredningen mot den uppfattning som säger att de svenska företagen först måste samverka inom landet, på den relevanta marknaden, för att därefter kunna möta ett internationellt konkurrenstryck. Tanken att samverkan, på den redan högt koncentrerade svenska marknaden, skulle skapa konkurrenskraftiga företag kan enligt utredningens uppfattning ifrågasättas.

## 2.5 Huvudproblemet - att lösa upp bindningar och skapa en dynamisk marknad

På den svenska livsmedelsmarknaden har företag ofta en stark ställning genom en hög marknadsandel. I många fall förenas denna ställning i ett led (t.ex. förädling av mjölk) med en stark ställning också i nästa led (distribution av mjölk). Den horisontella integrationen kombineras med en omfattande vertikal integration. Detta skapar en situation med betydande inträdesbarriärer och inträdeskostnader. Därmed motverkas en effektiv konkurrens. Enligt utredningens uppfattning är det av största betydelse att dessa bindningar inom block och mellan olika led öppnas för konkurrens. Den svenska livsmedelsmarknaden behöver bli mer öppen och flexibel. Detta är inte minst nödvändigt för att ge de små och växande företagen en chans att klara sig i konkurrens med de integrerade kedjorna.

Genom tillämpning av konkurrenslagen och genom överenskommelser inom näringen kan dessa problem rättas till. I detta sammanhang kan det vara av värde att i regeringens regi samla till mer regelbundna diskussioner om näringens framtid och dess konkurrensproblem. Syftet bör vara att skapa en rättvis spelplan för alla aktörer. På en sådan spelplan

* bör exklusiva avtal, om försäljning och inköp, med lång varaktighet,som berör företag med en dominerande ställning på livsmedelsmarknaden, inte tillåtas. Därmed bör grossistföretag och partihandelsfunktionen hos vertikalt integrerade kedjor, med stark ställning på livsmedelsmarknaden, inte få begränsa leveranserna bara till de egna detaljisterna; och

* olika leveransvillkor skall inte få gälla för olika företag på livsmedelsmarknaden om man bortser från rena volymrabatter.

På den svenska livsmedelsmarknaden har företag ofta en stark ställning genom en hög marknadsandel. I många fall förenas denna ställning i ett

led (t.ex. förädling av mjölk) med en stark ställning också i nästa led (distribution av mjölk). Den horisontella integrationen kombineras med en omfattande vertikal integration. Detta skapar en situation med betydande inträdesbarriärer och inträdeskostnader. Därmed motverkas en effektiv konkurrens. Enligt utredningens uppfattning är det av största betydelse att dessa bindningar inom block och mellan olika led öppnas för konkurrens. Den svenska livsmedelsmarknaden behöver bli mer öppen och flexibel. Detta är inte minst nödvändigt för att ge de små och växande företagen en chans att klara sig i konkurrens med de integrerade kedjorna.

Inom partihandeln med livsmedel har vi tre aktörer: ICA, KF och Dagab. Detaljisterna har, när det gäller KF och ICA, starka band till den centrala organisationen. Starka horisontella och vertikala bindningar inskränker butikernas rörelsefrihet, bl a vad gäller valet av inköpskanaler. Kontrakten för butikslokalerna ägs ofta av den centrala organisationen.

I praktiken är det inte möjligt att byta från en av de stora grossistleden/partihandelsfunktionerna till en annan. Dessa konkurrerar inte direkt med varandra om leveranserna till butikerna, vilket konstaterades redan av Konkurrenskommittén (SOU 1991:59). Detta leder även till svårigheter för en butik, som önskar behålla sin huvudleverantör, men som vill kompletera sitt sortiment med alternativa varor eller varumärken från andra grossister. De små och växande företagen utanför kedjesamarbetet har endast en större grossist - Dagab - att vända sig till. Dessa förhållanden får naturligtvis till följd att de har stora problem både med att hitta en leverantör, som kan förse butiken med ett varierat sortiment, och att få del av de förmånliga villkor som de samarbetande företagen får.

Genom tillämpning av konkurrenslagen och genom överenskommelser inom näringen kan dessa problem rättas till. I detta sammanhang kan det vara av värde att i regeringens regi samla till mer regelbundna diskussioner om näringens framtid och dess konkurrensproblem. Syftet bör vara att skapa en rättvis spelplan för alla aktörer. På en sådan spelplan

* bör exklusiva avtal om försäljning och inköp, med lång varaktighet, som berör företag med en dominerande ställning på livsmedelsmarknaden, inte tillåtas. Därmed bör grossistföretag och partihandelsfunktionen hos vertikalt integrerade kedjor, med stark ställning på livsmedelsmarknaden, inte få begränsa leveranserna bara till de egna detaljisterna och

* olika leveransvillkor skall inte få gälla för olika företag på livsmedelsmarknaden om man bortser från rena volymrabatter.

Det bör redan här påpekas att de icke önskvärda beteenden som beskrivits ovan – i flera avseenden – kan omfattas av konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning.

Gruppundantaget för kedjesamarbete undantar dock vissa beteenden, framförallt de exklusiva leveranserna till kedjans egna butiker, som tas upp ovan. Detta försvårar en rättslig prövning. I sammanhanget bör man betänka att själva undantaget motiveras av att det förekommer avtal mellan företag vilka kan falla under förbuden i 6 § KL. Undantaget innebär att de konkurrensbegränsningar som förekommer inte underkastas rättslig prövning. Detta är ett tungt vägande skäl till att utredningen förslår – se nedanstående avsnitt – att gruppundantaget bör ses över och begränsas såväl vad gäller materiellt innehåll som den övre gräns för den marknadsandel som tillåts genom undantaget.

Hur uppnår man – i praktiken – den öppenhet och flexibilitet som utredningen eftersträvar? I flera fall kan, såsom påpekats ovan, sannolikt konkurrenslagen tillämpas på dessa eller liknande förfaranden. Vad vi ställs inför är följaktligen en fråga som rör tillämpningen av lagen och de problem som i detta avseende kan skapas genom de två undantagen som berör livsmedelsområdet. Utredningens principiella utgångspunkt är att både företagare och konsumenter kan vinna på en öppnare marknad, där de vertikala bindningarna begränsas i förhållande till dagsläget. Detta gäller i synnerhet de små och medelstora företagen. En mer öppen och dynamisk marknad för handel med livsmedel bör därför kunna uppnås genom frivilliga överenskommelser.

Det bör ligga i hela näringens intresse att marknaderna för parti- och detaljhandel med livsmedel utvecklas på ett sätt som befrämjar konkurrens och en dynamisk utveckling. Föreliggande utredning är en i raden av utredningar som fått i uppgift att lägga förslag som leder till ökad konkurrens i handeln med livsmedel. Det stora antalet utredningar, under ett begränsat antal år, understryker att frågan har en stor politisk betydelse. Mot denna bakgrund är tanken på en mer organiserad och återkommande dialog mellan företrädare för näringen, konsumenterna och regeringen värd att beaktas. I en sådan dialog kan livsmedelshandelns långsiktiga utveckling och behovet av konkurrensutsatta och dynamiska marknader diskuteras på ett prestigelöst och öppet sätt. En dialog som organiseras på detta sätt behöver inte utesluta riktade utredningsinsatser men kan underlätta när det gäller att uppnå lösningar i

samförstånd som gagnar både konsumenten och livsmedelshandeln.

Det är mot denna bakgrund som utredningen har valt att diskutera frågan om en aktiv konkurrenspolitik för livsmedelsområdet inom ramen för två olika huvudrubrikter

- tillämpningsfrågor och

- förslag som begränsar inträdeskostnader och ökar konkurrensen.

I utredningens uppdrag ingår inte – i de fall det kan vara motiverat med förändringar av konkurrenslagen – att lägga färdiga förslag till ny lagtext. Syftet är att, *för det första,* motivera ett förändringsarbete och, *för det andra,* ge ett bidrag till diskussionen om lagens tillämpning. Detta bidrag kan, efter att remissopinionen givit sin syn på saken, leda till ett mer riktat förändringsarbete inom regeringskansliet, i utredningsform eller inom Konkurrensverket.

## 2.6 1993 års konkurrenslag och ökad konkurrens i handeln med livsmedel

Det är väsentligt, för effektiviteten i konkurrensövervakningen, att uppnå en väl avvägd arbetsfördelning mellan EG-rätten och nationell rätt inom konkurrensrättens område. Den nationella rättens roll är att komplettera EG-rätten. Det finns också ett utrymme för nationella konkurrenspolitiska prioriteringar, som kan komma till uttryck i tillämpningen av den nationella rätten. Detta är särskilt betydelsefullt när det gäller parti- och detaljhandeln med livsmedel, bl.a mot bakgrund av att det saknas EG-rättslig praxis på detta område.

EG:s konkurrensrätt är direkt verkande och kan tillämpas av domstolarna i Sverige. Av detta skäl är det viktigt att svensk rätt och tillämpning inte är motstridig EG-rätten. Det kan inte uteslutas att det speciella svenska undantag som medgivits samverkan i lantbrukskooperativa primärföreningar (det s.k. legalundantaget i KL) kan strida mot EG-rätten. Detta undantag saknar direkt motsvarighet inom EG-rätten.

Den nya konkurrenslagen[15] har endast varit ikraft under tre års tid. Därför är det förenat med en rad problem att mot denna bakgrund försöka dra alltför långtgående slutsatser om dess effektivitet. En särskild utredare har till uppgift att närmare granska lagens utformning och tillämpning mot bakgrund av erfarenheterna under inledningsskedet och vid behöv lämna förslag till förändringar av regelsystemet [16]. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 1996. Samråd har ägt rum med den särskilde utredaren. Utredningen lägger här fram några synpunkter på konkurrenslagens tillämpning inom livsmedelsområdet.

Lagen[17], med nuvarande utformning av framför allt 6 §, kan svårligen – med undantag av en kompletterande bestämmelse som ger

[15] SFS 1993:20

[16] Dir 1995:136 Uppföljning av konkurrenslagen

[17] Lagen ges en översiktlig beskrivning nedan under avsnitt 6..

möjlighet att dela upp företag – ges ett skarpare innehåll. I princip är all samverkan mellan företag förbjuden. Denna princip förstärks genom utformningen av den 19:e paragrafens förbud mot missbruk av dominerande ställning.

Trots detta förekommer inom livsmedelssektorn (se utredningens avsnitt 3) en rad olika former av samverkan och beteenden vilka *kan* utgöra otillåtna konkurrensbegränsningar med negativa effekter för konsumenter och resursutnyttjande. KV har endast ingripit i ett fåtal fall. Frågan om dessa företeelser är förenliga med konkurrenslagen eller ej återstår att pröva.

Enligt utredningens uppfattning är det i första hand tre förhållanden som försvårat tillämpningen av konkurrenslagen inom detta område. Det *första* rör förbudsprincipens tillämpning och behovet av undantag samt de breda och generösa undantag som medgivits inom livsmedelsområdet. Avsaknaden av praxis inom EG-rätten, när det gäller konkurrensreglernas tillämpning inom parti- och detaljhandel med livsmedel, är det *andra* förhållandet som komplicerar tillämpningen. 1993 års konkurrenslag är, i stor utsträckning, en direkt kopia av EG:s konkurrensrätt. Propositionen och lagtexten skiljer sig i väsentliga avseenden från vad som föreslogs av konkurrenskommittén. Detta innebär att underlaget i form av förarbeten är begränsat. Detta förhållande balanserades genom en hänvisning i propositionen till att EG-rättens praxis skulle vara vägledande även för den svenska rättstillämpningen. Problemet är, förutom den begränsade praxis som finns inom livsmedelsområdet, att rättsliga avgöranden, vars syfte är att upprätthålla fördraget och den inre marknaden, inte i alla avseenden kan fånga upp de konkurrensproblem som kan uppstå nationellt. Detta är - enligt utredaren - det *tredje* förhållandet som komplicerar tillämpningen av den svenska konkurrenslagen.

### *Förbud och undantag från förbud*

Förbudsprincipen och framförallt utformningen av 6 § KL har inneburit att nästintill all samverkan mellan företag är förbjuden. Det finns dock en rad olika former av samverkan mellan företag, framförallt i de fall de endast omfattar en begränsad andel av den relevanta marknaden, som är nyttiga genom att de leder till ökad effektivitet. En bokstavlig tillämpning av lagen, utan undantag, skulle träffa även dessa samverkansformer. Därför har, liksom i Romfördraget, förbuden mot samverkan kompletterats med en möjlighet till undantag. Undantaget från lagens sjätte paragraf regleras i åttonde paragrafen och som villkor

uppställs bland annat att samverkan inte får ge de berörda företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna ifråga.

Inom livsmedelsområdet finns två viktiga undantag. *Dels* det undantag som medges kooperativa primärföreningar enligt 18 a-c §§ och *dels* gruppundantaget, meddelat av regeringen, som ges för kedjesamarbete. Undantagen berör de till marknadsandelar två största aktörerna i förädlings respektive parti- och detaljhandelsledet dvs lantbrukskooperationen och ICA.

Genom undantagens breda och generösa karaktär *kan* tillämpningen mot övriga företag *ha* påverkats. Det är inte alldeles enkelt för KV att, mot bakgrund av gruppundantaget för kedjesamarbete, inta en negativ attityd till samverkan mellan andra företag, som omfattar en mindre andel av marknaden än ICA-samarbetet. Orsaken står främst att finna i den maximigräns vid 35 procent av tillförseln till marknaden som angivits i *gruppundantaget*. Därmed försvåras en effektiv tillämpning av lagen. Effekten av legalundantaget för primärföreningar *borde vara* liknande när det gäller tillämpningen gentemot förädlingsindustrin. I detta fall omfattar undantaget inte endast rätten för lantbrukare att sammansluta sig i primärförening utan också i väsentlig omfattning det lantbrukskooperativa företagets beteende på marknaden.

### *Praxis saknas inom EG-rätten*

I proposition 1992/93:56 om ny konkurrenslag, liksom vid riksdagsbehandlingen, understryks att EG-rättens praxis skall vara vägledande för tillämpningen av den nya konkurrenslagen i Sverige. Det lämpliga i denna nära koppling mellan EG-rätt och svensk tillämpning diskuteras för sig. Inom livsmedelsområdet är det största problemet avsaknaden av sådan praxis när det gäller parti- och detaljhandeln. EG-Kommissionen och domstolen har tidigare[18] inte funnit anledning att ingripa mot parti- och detaljhandeln med livsmedel. Skälen till detta har varit hänvisningar till samhandelskriteriet och att företag verksamma inom parti- och detaljhandeln tidigare endast i undantagsfall kommit över de minimigränser som uppställts för tillämpningen av förbuden i artikel 85 i Romfördraget. Parti- och detaljhandel med livsmedel har setts som en nationell angelägenhet. Den bristande harmoniseringen när det gäller

[18] Förutsättningarna har delvis förändrats genom ikraftträdandet av enhetsakten och livsmedelskedjornas ökade geografiska spridning sedan början av 1990-talet.

livsmedelslagstiftning har dessutom, fram till för några år sedan, motverkat samhandel vilket också påverkat möjligheten att konstatera en negativ inverkan från parti- och detaljhandel inom livsmedelsområdet.

Det bör dock understrykas att det finns en rad avgöranden som rör distribution av varor, bl a exklusiva avtal, vilka också bör kunna ge viss vägledning vid lagens tillämpning inom handeln med livsmedel. EU-kommissionen utreder för närvarande ett fall som rör det finska företaget *Kesko,* vilket kan bli intressant ur svensk synvinkel, då den finska marknaden är högt koncentrerad och det berörda företaget har en mycket hög marknadsandel i detaljistled. Ett lantbrukskooperativt skogsbolag i Finland är också föremål för en granskning. Även detta ärende kan ha betydelse ur svensk synpunkt.

### *Förhållandet mellan EG-rätt och nationell rätt*

EG:s konkurrensrätt är direkt verkande, har företräde framför nationell rätt och kan tillämpas av svensk domstol. Av detta skäl är det viktigt att svensk rätt och tillämpning inte är motstridig EG-rätten. Det kan inte uteslutas att de speciella svenska undantag som medgivits samverkan i lantbrukskooperativa primärföreningar kan strida mot EG-rätten. Detta undantag saknar direkt motsvarighet inom EG-rätten.

Detta förutsätter inte med nödvändighet att det nationella systemet är identiskt med EG-rätten. Avsevärda skillnader existerar också mellan EG-rätten och nationell rätt inom konkurrensområdet .

Det är viktigt att uppnå en väl avvägd arbetsfördelning mellan EG-rätten och nationell rätt inom konkurrensrättens område. Den nationella rättens roll är att komplettera EG-rätten och till del avlasta kommissionen. Det finns också ett utrymme för nationella konkurrenspolitiska prioriteringar som kan komma till uttryck i tillämpningen av den nationella rätten. Detta är särskilt betydelsefullt när det gäller parti- och detaljhandeln med livsmedel.

Nedan berörs några frågor som rör samverkan mellan EG-rätt och nationell rätt, vilka kan ha en mer allmän vikt men som också av utredningen betraktas som väsentliga att uppmärksamma vid utvecklingen av konkurrenspolitiken för livsmedelsområdet. Framställningen nedan baseras till del på den diskussion som Nils Wahl för om förhållandet mellan nationell rätt och EG-rätt i avhandlingen *Konkurrensförhållanden.*

*Skalproblemet - subsidiaritetsprincipen*

Den svenska konkurrensrätten tillämpas parallellt med EG-rätten och i den utsträckning samhandel berörs kan båda rättssystemen bli samtidigt tillämpliga.

Den svenska konkurrenslagen bygger på EG:s konkurrensregler. Avsikten är att så långt möjligt uppnå materiell rättslikhet med Romfördragets konkurrensregler. EG:s konkurrensregler utgör en en del i ett övernationellt regelverk, som syftar till att eliminera handelshinder och skapa en enhetlig gemensam marknad där fri konkurrens skall råda. De grundläggande principerna och de övergripande målen för gemenskapen påverkar EG-domstolens avgöranden. Problemet är samtidigt att ju närmare konsumenten man kommer vid den praktiska tillämpningen, desto svårare blir det att hitta relevanta EG-rättsliga regler på området. Subsidiaritetsprincipen har emellertid genomslagskraft även på det konkurrensrättsliga området. Begreppet innebär att endast det som inte kan göras effektivt på nationell, regional eller lokal nivå skall göras på gemenskapsnivå. Detta är en av de omständigheter som ger utrymme för att anpassa nationell rätt efter svenska förhållanden.

Den teknik som använts vid införandet av den svenska konkurrenslagstiftningen var att "skala ner" EG-rätten på området till nationell lagstiftning. Mot den angivna bakgrunden och med hänsyn till det EG-rättsliga systemet har detta medfört problem. Som exempel kan nämnas EG-rättens gruppundantag som inom EG-rätten byggde på fast praxis, men som utan tidigare bakgrund i svensk konkurrensrätt kom att överföras direkt till densamma.

Den nationella konkurrenslagen skall appliceras på den nationella marknaden och därmed måste också hänsyn tas till speciella nationella särdrag. Sverige är beläget i utkanten av gemenskapen, det är stort till ytan och relativt glesbefolkat. Företagande i Sverige möter därför delvis andra förutsättningar än i andra EU-länder, vilket påverkar den konkurrensrättsliga bedömningen. Enligt utredningens uppfattning ger detta subsidiaritetsprincipens tillämpning ökad betydelse. Konkurrensförhållanden i samband med distribution av dagligvaror utgör bara ett exempel på vitt skilda förutsättningar mellan Sverige och t ex Belgien och Holland.

*Praxisproblemet*

Nationella rättssystem präglas av att knappast något område är fullständigt oreglerat. Det finns skrivna normer som täcker in i stort sett

allt och dessa normer skall harmonisera med varandra. En viktig svensk rättskälla är förarbeten, d v s de utredningar och propositioner som legat till grund för lagtexter. Dessa används i stor utsträckning av de rättstillämpande organen, för att utröna syftena med en speciell lag. EG-rätten saknar däremot i stort sett förarbeten. Ursprungligen bestod EG-rätten endast av artiklar i de grundläggande fördragen, men den har successivt byggts ut med sekundärrätt. Det finns dock fortfarande luckor i det EG-rättsliga systemet. Eftersom det inte finns något heltäckander system av skrivna normer har EG:s rättspraxis en helt annan roll än rättspraxis i t ex det svenska rättssystemet. Medan rättspraxis i Sverige kommit att koncentreras till juridiskt-tekniska avgöranden, har praxis inom EG-rätten haft en helt grundläggande betydelse för rättssystemets utveckling och bestånd.

Problemet med att applicera EG-rätten på svenska förhållanden är dels skillnader i förutsättningar i det enskilda fallet, dels skillnaderna i målsättningarna mellan rättssystemen.

I de fall där praxis saknas i EG-rätten, på grund av få eller inga avgöranden, kan endast begränsad ledning erhållas av denna. På livsmedelsområdet och då i synnerhet avseende dagligvaruhandeln med livsmedel finns endast begränsad praxis. Det är därför av vikt att den svenska konkurrensrätten får den vägledning, som en nationell fast praxis på området utgör.

### *Komplement och inte substitut*

EG:s konkunkurrensrättsliga system är beroende av nationella myndigheter och domstolar för att uppnå full effektivitet. Denna funktion kan fyllas antingen genom nationella organs involvering i tillämpningen av EG:s konkurrensregler eller genom tillämpning av nationell rätt.

EG:s konkurrensrätt skall se till att inte målen med den inre marknaden äventyras genom konkurrensbegränsningar. Den nationella lagstiftningens uppgift är att som komplement se till att den nationella marknaden fungerar effektivt. Rollen är komplementär och det är dessutom viktigt att de nationella konkurrensmyndigheterna avlastar kommissionen genom att bedriva ett effektivt arbete på nationell nivå. Därmed kan kommissionen ägna sina resurser åt större och mer övergripande frågor.

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att den svenska konkurrenslagstiftningen och dess tillämpning utgör ett komplement till kommissionens arbete inom detta område. Skälen är desamma som

nämnts ovan när det gäller förhållandet mellan internationell handelspolitik och nationell konkurrenspolitik.

*Sammanfattning*

Mot den angivna bakgrunden och den problembild som där beskrivits, är det av stor vikt att den svenska rättsutvecklingen på konkurrensområdet tar hänsyn till de speciella förhållanden som råder på den svenska livsmedelsmarknaden. Detta kan ske i full överensstämmelse med EG-rätten på området och det är för övrigt vanligt förekommande att de nationella rättsordningarna innehåller avvikelser, för att fånga upp de nationella säregenheterna. En nationellt utvecklad praxis, som snarare bygger på EG-rättens andemening än dess bokstav, kan vara bättre förenad med den övergripande målsättningen att uppnå en fungerande inre marknad för varor, tjänster, arbete och kapital.

## 2.7 Konkurrensverkets tillämpning av konkurrenslagen på livsmedelsområdet

Det finns, enligt utredningens uppfattning, en rad skäl till att konkurrensverket inte kunnat inta en mer aktiv hållning till konkurrensbegränsningar på livsmedelsområdet. Även med hänsyn till detta bör två viktiga frågor uppmärksammas ytterligare. Dels har praxisutvecklingen inom området varit synnerligen begränsad beroende på det ringa antalet överklaganden. Dels har antalet fall där KV ingripit på eget initiativ varit synnerligen begränsat.

Situationen inom livsmedelskedjan är komplicerad genom offentliga regelsystem, företagstyper och hög koncentration på marknaden. Detta är, enligt utredningens synsätt, ett tungt argument för att livsmedelskedjan borde göras till föremål för mer omfattande och systematiska utredningar på myndighetens egna initiativ.

Den konkurrensrättsliga aktiviteten inom livsmedelsområdet har varit förhållandevis begränsad. Till detta förhållande bidrar flera omständigheter.

Först och främst är de dominerande aktörerna på livsmedelsområdet i stor utsträckning undantagna väsentliga delar av konkurrensrätten genom individuella undantag och gruppundantag från 6 § KL förbud mot konkurrensbegränsande avtal och undantaget för samarbete i primärföreningar, 18a-c §§ KL.

Vidare är Konkurrensverkets undersökande verksamhet på eget initiativ begränsad, beroende på hög arbetsbelastning på andra områden.

En naturlig följd av reglernas konstruktion är att beslut om individuella undantag och icke-ingripandebesked inte överprövas i någon utsträckning, eftersom ett företag som fått sin ansökan beviljad saknar det intresset. Den sfär som i övrigt har talerätt, är andra företag som berörs av beslutet, 60 § KL. Denna talerätt utnyttjas inte i någon beaktansvärd utsträckning.

EG:s praxis, som enligt propositionen till KL skulle kunna vara vägledande för nationella myndigheter, har visat sig ha en begränsad praktisk betydelse på området. Detta beror dels på syftet med EG:s konkurrensrätt – att förverkliga den gemensamma marknadendens målsättningar – dels på det enkla faktum att användbar praxis på livsmedelsområdet är begränsad och att det inte förekommer några rättsfall som rör parti- och detaljhandeln.

Slutligen har den nya konkurrenslagen bara varit i kraft i tre år, vilket naturligtvis spelat en roll för vissa av de omständigheter som nämns ovan.

Det finns, enligt utredningens uppfattning, en rad skäl till att konkurrensverket inte kunnat inta en mer aktiv hållning till konkurrensbegränsningar på livsmedelsområdet. Även med hänsyn till detta vill utredningen peka på två viktiga frågor vilka bör uppmärksammas ytterligare.

*Dels* har praxisutvecklingen inom området varit synnerligen begränsad beroende på det ringa antalet överklaganden. Förklaringen är legalundantaget och gruppundantaget för frivilliga kedjor samt den möjlighet som ges att med hänvisning till 8 § KL medge undantag från 6 § KL. *Dels* har antalet fall där KV ingripit på eget initiativ varit begränsat.

Situationen inom livsmedelskedjan är komplicerad. Förekomsten av prisregleringar och omfattande gränsskydd medför att det i många fall blir svårt att empiriskt kunna belägga prissamverkan och att avgränsa relevanta marknader. De företagstyper som dominerar handel respektive förädling (frivilliga kedjor, konsumentkooperativ och lantbrukskooperativa företag) kan ytterligare komplicera lagens tillämpning. Mot detta måste vägas det allmän intresse som finns av en väl fungerande marknad inom livsmedelsområdet. Utredningen anser därför att de svårigheter som kännetecknar detta område borde göra det till föremål för mer omfattande utredningar på myndighetens egna initiativ. Ett ytterligare motiv för detta är att både enskilda mindre företag och konsumenter kan ha svårt att överblicka de omfattande regelsystem som gäller inom området och därför heller inte kan ta initiativ till överklaganden eller på annat sätt försöka påverka verkets arbete. Större aktörer på marknaden har däremot kunskaper, information och resurser för att skickligt motivera individuella undantag och ansökningar om icke-ingripandebesked. Det är ett starkt konsumentintresse att myndigheten tar ett kraftfullt ansvar för att balansera denna situation.

## 2.8 Konkurrensverket bör förstärka den konkurrensbevakning som bedrivs på verkets eget initiativ

Konkurrensverkets arbete styrs i alltför stor utsträckning av inkommande ärenden i form av ansökan om individuella undanantag eller s k icke-ingripandebesked. Det är enligt utredningens uppfattning särskilt viktigt att verket kan bedriva en utredande verksamhet, inom konkurrenslagens tillämpningsområde, på eget initiativ. Detta är viktigt inom såväl livsmedelsområdet som andra områden präglade av omfattande regleringar och med en bakgrundshistoria där omfattande konkurrensbegränsningar tidigare varit tillåtna.

Enligt utredningens uppfattning talar starka skäl för att en översyn bör ske av KVs ansvarsområde. Översynen bör syfta till att tydligare dimensionera utredningsverksamheten på eget initiativ och även pröva om denna verksamhet bör ingå i verket eller bäst fullgörs vid en särskild myndighet.

En aktiv konkurrenspolitik innebär att regering och riksdag skall kunna prioritera områden vilka skall granskas särskilt ur konkurrenssynpunkt. Därefter skall myndigheten - för närvarande Konkurrensverket - kunna sätta till nödvändiga resurser för att genomföra utredningen. De genomförda utredningarna skall, i de fall att allvarliga konkurrensbegränsningar uppdagas, kunna ligga till grund för ställningstaganden till åtgärder i enlighet med KL. Det bör också vara möjligt för verket att på eget initiativ genomföra utredningar inom områden som upplevs som särskilt angelägna ur konkurrenssynpunkt.

Dessa möjligheter, att bedriva en mer aktiv konkurrenspolitik, ges också av nuvarande lagstiftning och de föreskrifter som gäller inom Konkurrensverkets område. Av flera skäl har omfattningen av en mer aktiv och undersökande verksamhet varit begränsad. Det främsta skälet synes vara att KV har blivit överlupet med ärenden vilka tagit all handläggningskapacitet i anspråk.

Inom livsmedelsområdet föreligger en rad olika konkurrensbegränsningar vilka bör prövas enligt lagen. Detta gäller till

exempel den underförstådda marknadsuppdelningen mellan jordbrukets primärföreningar inom slakt och förädling av mjölk. Diskussionen om prisutvecklingen på vissa produkter som mjölk och grönsaker borde också kunna föranleda egna initiativ från myndighetens sida. Listan på exempel kan göras lång. Utredningen menar att det inom livsmedelsområdet föreligger starka skäl att från samhällets sida prioritera en aktiv konkurrenspolitik som bland annat upprätthålls genom att den ansvariga myndigheten genomför undersökningar av förhållandena på eget initiativ.

En viktig fråga i detta sammanhang är om KV även i fortsättningen bör ges detta uppdrag eller om det bör läggas på en särskild myndighet. Vi har i Sverige valt att ha en sammanhållen konkurrensmyndighet som i vissa ärenden även utgör första instans. Detta är en administrativt enkel lösning som också kan innebära administrativa besparingar i förhållande till en situation där uppgifterna fördelas på flera myndigheter.

Det är möjligt att uppdelningen på flera myndigheter kan leda till onödig byråkrati och därmed onödiga förvaltningskostnader. Mot detta måste vägas de positiva effekter som uppstår när löpande ärenden och utredningar på eget initiativ kan hållas isär funktionellt. I det svenska fallet skulle en mer formell uppdelning också kunna medföra att uppgiften som första instans i ärenden som rör individuella undantag och icke-ingripandebesked inte skulle kunna kollidera med uppgiften att genomföra undersökningar på eget initiativ.

Enligt utredningens uppfattning talar starka skäl för att en översyn bör ske av KVs ansvarsområde. Översynen bör syfta till att tydligare dimensionera utredningsverksamheten på eget initiativ och pröva om denna verksamhet bör ingå i verket eller bäst fullgörs vid en särskild myndighet. I detta sammanhang bör också frågan om kopplingen mellan lagstiftningens utformning och den administrativa arbetsbelastningen granskas. Konkurrenslagsutredningen har i en PM den 13 september 1996 lämnat vissa förslag, vilka syftar till förenklade rutiner vid prövning av företagsförvärv. Även dessa förslag bör vägas in i en bedömning av den framtida arbetssituationen vid verket och möjligheten att utvidga den verksamhet som konkurrensverket bedriver på eget initiativ.

## 2.9 Horisontell prissamverkan

Det kan konstateras att, teoretiskt sett, horisontell prissamverkan och marknadsdelning regelmässigt leder till samhällsekonomiska förluster. Endast i de särskilda fall då det kan göras troligt att vinsten med sådan samverkan är större än den samhällsekonomiska förlusten kan samverkan motiveras.

Det är därför viktigt att förekommande fall av horisontell prissamverkan underkastas rättslig prövning. I parti- och detaljhandeln förekommer prissamverkan vilken förutsätter både horisontell och vertikal samverkan. Detta gäller t.ex. för kampanjpriser. Inom förädlingsleden förekommer återkommande samfällda prishöjningar vilka indikerar prissamverkan. Gruppundantaget och legalundantaget försvårar i väsentlig del en förutsättningslös prövning av horisontell prissamverkan inom livsmedelsområdet.

Det finns indikationer på att prissamverkan förekommer inom livsmedelsområdet. Svårigheten består ofta i att bevisa förekomsten av ett avtal mellan de samverkande företagen. En rättslig prövning skulle i detta fall kunna klargöra hur domstolarna ser på beviskraven framförallt när det gäller s.k. samordnat förfarande. Den nuvarande lagstiftningen ger, enligt utredningens uppfattning, tillräckligt stöd för konkurrensverket att agera i detta avseende. Detta gäller framförallt vid en mer aktiv tillämpning av EG-rättens praxis inom området.

### *Beskrivning av frågeställningen*

Prisbildningen har en avgörande funktion i det marknadsekonomiska systemet. Prismekanismen utgör själva signalsystemet för ett effektivt samspel mellan efterfrågan och utbud. Störningar i prisbildningen som leder till en felaktig allokering av resurser innebär störningar i det samhällsekonomiska systemet.

Statens Pris och Konkurrensverk lät, tillsammans med forskare vid Institutet för internationell ekonomi (Stockholms Universitet), genom-

föra en utredning[19] av effekterna av horisontell prissamverkan i början av 1990-talet. Rapporten sammanfattar på ett tydligt sätt de negativa effekter som kan uppstå genom horisontell samverkan.

Utredningen uppmärksammar att enligt ekonomisk teori har företagen alltid ett intresse av att på olika sätt begränsa konkurrensen, eftersom detta leder till större vinster. Det finns då en konflikt mellan företags- och samhällsekonomiska mål.

Samverkan mellan företag kan baseras på olika kontrakt eller på ett i tyst samförstånd enhetligt agerande, s.k. underförstådda överenskommelser. För att en överenskommelse skall kunna vara i kraft över tiden måste det vara förenat med någon form av sanktioner om överenskommelsen skulle brytas, t.ex. i form av hot om priskrig och därmed mindre vinster i framtiden.

På en marknad där antalet företag inte är alltför stort och där företagens kostnadsförhållanden uppvisar stora liktheter, är argumenten starka för att företagen skulle kunna begränsa konkurrensen och enas om ett pris som ligger nära det som skulle råda under monopol. Då antalet företag är stort är det svårare för företagen att kommunicera med varandra och enas om ett pris, men då kan en branschorganisation bestämma olika riktpunkter för företagens prissättning. Då företagen tillverkar olika produkter eller då företagens sortiment är mycket stort, är enhetliga kalkylnormer att föredra från företagens synpunkt framför ett bestämt pris i kronor på varje produkt.

Då de konkurrerande företagens produkter är perfekta substitut är teoretiskt sett den kortsiktiga vinsten av att avvika från en överenskommelse stor. Samtidigt är emellertid bestraffningen i form av mindre vinster i framtiden hård. Då företagens varor eller tjänster inte är perfekta substitut till varandra, är vinsten av att avvika från en överenskommelse mindre och bestraffningen i form av mindre vinster i framtiden även mindre. Dessa två faktorer motverkar följaktligen varandra vad gäller förutsättningarna för horisontell prissamverkan. Man kan därför inte på förhand säga under vilka förhållanden det är lättare eller svårare att upprätthålla kartellliknande överenskommelser.

Prisrekommendationer kan verka kostnadssänkande för företagen, vilket är en välfärdsvinst. Då antalet produkter inte är stort förefaller den kostnadssänkande effekten vara mycket marginell. Då sortimentet är mycket omfattande kan den kostnadssänkande effekten vara av större betydelse. Den ökade datoriseringen i näringslivet (se avsnitt 1.4 ovan)

[19] SPK(1992) *Horisontell prissamverkan och marknadsdelning*, SPKs rapportserie 1992:3, Stockholm.

minskar emellertid behovet av att en gemensam organisation utger prisrekommendationer, utan företagen kan i stället själva i ökad utsträckning ta hänsyn till sina specifika efterfråge- och kostnadsförhållanden.

SPKs utredning konstaterade dessutom att, teoretiskt sett, horisontell prissamverkan och marknadsdelning, regelmässigt leder till samhällsekonomiska förluster.

De analyser Konkurrenskommittén lät göra i början av 1990-talet, av beteenden och marknadssituationer i ett antal branscher, där kommittén ansåg att det fanns risk för att konkurrensen sattes ur spel, visade på förekomsten av ett omfattande prissamarbete. En huvuduppgift för konkurrenslagstiftningen är att motverka sådana förfaranden och koncentrationsförhållanden på marknaden, som på ett mer betydande sätt stör marknadsekonomins funktion.

Konkurrenskommittén fann klara indikationer på att centrala prislistor påverkat prissättningen inom en rad varu- och tjänstebranscher. Kommittén konstaterade även att dåvarande lag inte var tillräcklig för att åtgärda problemen och föreslog i konsekvens därmed en skärpning av lagstiftningen.

Konkurrenskommittén föreslog (i sitt huvudbetänkande Konkurrens för ökad välfärd del 2 SOU 1991:25) ett förbud mot horisontellt samarbete som innebär bestämmande eller rekommendation av pris eller rabatt om samarbetet avser en väsentlig del av marknaden. Förbudet avsågs träffa de cirkaprislistor som var vanliga inom många branscher.

Konkurrenskommitténs samlade bedömning var att prissamarbete som omfattar en väsentlig del av marknaden, måste anses medföra betydande risker för att samarbetet försvagar det nödvändiga konkurrenstrycket, med negativa effekter som följd. Kommittén ansåg att ett sådant samarbete måste antas i övervägande antal fall leda till så negativ påverkan på konkurrensen att företeelsen framstår som oacceptabel från samhällsekonomisk och konsumentpolitisk synpunkt. Utvärderingen har visat att missbruksprincipen har en dålig träffsäkerhet. Kommittén föreslog därför ett förbud mot prissamarbete som omfattar en väsentlig del av marknaden.

Det föreslagna förbudet förutsatte att näringsidkarna var eller kunde bli konkurrenter till varandra. Regeln föreslogs träffa överenskommelse, tillämpning av gemensamt förfarande i samförstånd men även påtryckningar i syfte att få till stånd en överenskommelse eller ett gemensamt agerande. Det sades även att förbudet borde omfatta såväl fall som innebär att visst pris eller rabatt bestäms, som att olika former av rekommendationer om priser eller rabatter utfärdas. Regeln borde vidare

gälla såväl varor som tjänster och andra nyttigheter.

I regeringens förslag till konkurrenslag infördes inte en särbestämmelse med förbud mot horisontell prissamverkan. Motivet var att prissamarbete faller in under förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag i 6 § KL.

Prissamarbete faller in under första punkten 6 § KL. I prop 1992/93:56 sägs i kommentaren till första punkten i huvudsak följande.

Prisöverenskommelser innebär till sin natur ett hämmande av konkurrensen, eftersom priset är det viktigaste medlet när det gäller att konkurrera. Det finns därför anledning att se särskilt strängt på sådant samarbete. I lagtexten framgår detta av att även överenskommelser som indirekt fastställer priser kan falla under förbudet i denna paragraf. Förbudet omfattar horisontell prissamverkan och det kan röra sig om hela priset eller bara en del av det. Det kan även gälla rabatter eller andra affärsvillkor. Konkurrensen kan även hämmas av fastställande av basvärden för beräkning av individuella priser. Det saknar betydelse om samarbetet sker direkt mellan företagen eller genom en köp- eller säljorganisation eller liknande. Samverkan mellan konkurrenter eller potentiella konkurrenter kan även ske i en branschförening och komma till uttryck genom stadgar eller liknande.

Avtalen behöver inte vara bindande på så vis att företagen måste hålla ett visst pris för att falla in under förbudet. Även rekommendationer, sk. cirkaprislistor, kan vara förbjudna.

Också ren information om priser mellan konkurrenter kan vara förbjuden. Det kan gälla även om informationen endast avser kostnader, framförallt om man kan sluta sig till att det underliggande syftet är att försvaga priskonkurrensen.

Konkurrensverket har utifrån förbudet i 6 § KL avslagit fyra ansökningar om undantag enligt 8 § KL för horisontell prissamverkan i detaljhandelsledet. ICA, VIVO-Stockholm och D-gruppen har inte beviljats undantag för att få ge ut cirkaprislistor. Även Skåne-Blekinge Livsmedelshandlarförbund (SBLF) har fått avslag på en ansökan om undantag för utgivande av cirkaprislistor. SBLF beviljades dock undantag för att ge ut cirkaprislistor till medlemmar under förutsättning att prissamarbetet begränsades till endast små, fristående butiker som inte är anslutna till någon dagligvarukedja och har en årsomsättning på högst 10 miljoner kronor (beslut dnr 283/94).

*Egna överväganden*

Av skrivningarna i konkurrenslagens förarbeten och av de beslut konkurrensverket fattat rörande samarbete om cirkapriser i detaljistledet framgår att lagen ger viss möjlighet att stoppa sådant prissamarbete i detaljhandeln med livsmedel, som bedöms vara samhällsekonomiskt skadligt. Gruppundantaget ger dock visst utrymme för att samverka om prissättning i samband med bestämmande av priser i den gemensamma marknadsföringen. Sådant samarbete är undantaget från förbudet i 6 § KL endast för kedjor som svarar för mindre än 20 procent av tillförseln till den svenska marknaden av de aktuella varorna.

Det finns indikationer på att prissamverkan förekommer inom livsmedelsområdet. Svårigheten består ofta i att bevisa förekomsten av ett avtal mellan de samverkande företagen. I propositionen om ny konkurrenslag sägs att förbudet mot konkurrensbegränsande avtal innebär en övergripande rättslig reglering som träffar alla varierande former av konkurrensbegränsande samarbete. Förbudet träffar såväl avtal mellan företag i samma led (horisontella avtal) som avtal mellan exempelvis tillverkare och deras återförsäljare (vertikala avtal). Avtalets syfte är avgörande. Frågan är vad som utgör ett "avtal".

Kommissionen har i flera avgöranden använt en bred definition av begreppet avtal. I *BP Kemi* ansåg kommissionen att ett osignerat avtal utgjorde en del av en överenskommelse eftersom det efterlevts av de inblandade företagen. Dessutom fångar begreppet "samordnat förfarande" i EG-rätten upp informella avtal i den utsträckning de efterlevs. I fallet med de svenska mjölkprishöjningarna finns t.ex. anledning att åtminstone misstänka ett samordnat förfarande, eftersom de återkommande inträffar vid samma tidpunkt och i samma omfattning. Misstanken om prissamverkan skulle kunna underbyggas av den långtgående samverkan som förekommer mellan mejerierna, inom bl.a. SMR, vilken berör andra områden.

Inom livsmedelsområdet torde det samordnade förfarandet vara mer vanligt förekommande än direkta skriftliga avtal om samverkan. Detta skulle kunna bero på marknadsstrukturen (förekomsten av oligopol) och det nära släktskap som kan finnas mellan lantbrukskooperativa företag.

Enligt utredningens uppfattning saknas anledning att åter resa frågan om ett särskilt förbud mot horisontellt prissamarbete. Den nuvarande lagstiftningen är tillräckligt effektiv i detta avseende. Detta gäller framförallt vid en mer aktiv tillämpning av EG-rättens praxis inom området. Enda skäl att ändra i lagstiftningen är att åstadkomma mer omfattande förarbeten vilka skulle kunna ge bättre vägledning när det

gäller frågan om begreppen "avtal" och "samordnat förfarande". Mot detta kan vägas vikten av att låta praxis utvecklas autonomt med vägledning från EG-rättens praxis. Utredningen menar att det senare bör väga tyngre mot bakgrund av den korta tid som förflutit sedan lagstiftningen infördes och den begränsade utvecklingen av praxis inom området. En utveckling av praxis förutsätter dock att Konkurrensverket ingriper mot ett förfarande som strider mot 6 § KL.

## 2.10 Missbruk av dominerande ställning inom livsmedelsområdet

Inom livsmedelsområdet finns, på flertalet marknader, endast ett fåtal företag. Behovet av priskarteller eller annan form av samverkan som förbjuds i 6 § KL är inte lika stor som på mer konkurrensutsatta marknader. Horisontell samverkan kan förekomma men det borde också vara av särskilt intresse att dels granska om det finns dominerande företag, dels utreda om dessa kan missbruka sin dominerande ställning. Utredningen har ställt sig frågan om den nuvarande lagstiftningen kan uppställa några hinder för konkurrensverket att tillämpa lagstiftningen på marknader med fåtalskonkurrens.

Utredningen kan inte se några avgörande hinder inom livsmedelsområdet, med hänvisning till förekomsten av oligopolmarknader, mot att konkurrensverket tillämpar förbudet mot missbruk av dominerande ställning.

### *Bakgrund*

Att inneha en dominerande ställning på en marknad innebär , för det berörda företaget, en frestande möjlighet att begränsa utbudet och höja priset eller på annat sätt utnyttja sin marknadsmakt för att öka vinsten. Det är dock inte självklart att alla företag som har en dominerande ställning också missbrukar denna. En aktiv konkurrenspolitik kan vara en faktor som förklarar varför företag väljer att uppträda konkurrensutsatt även när de innehar en dominerande ställning. Ett potentiellt konkurrenstryck kan också spela en avgörande roll för att förklara ett sådant agerande.

I flertalet OECD-länder anges en marknadsandel på minst 25 procent som den lägsta för att ett företag skall kunna inneha en dominerande position. Marknadsandelen är dock inte, som vi skall se nedan, det enda kriteriet på en dominerande position. Inledningsvis kan denna gräns dock jämföras med situationen inom den svenska livsmedelskedjans delmarknader. Vi finner då att endast ett fåtal fall existerar där det största företaget har en *lägre* andel än 25 procent. I flertalet fall ligger

marknadsandeln hos det största företaget betydligt högre. Detta gäller t ex sockerförädling (100 procents marknadsandel), mejerivaror (67 procents marknadsandel) och dagligvaruhandel med livsmedel (45 procents marknadsandel).

Ett viktigt argument som nämns i detta sammanhang är att Sverige har en liten och öppen ekonomi där effektiva företag med nödvändighet får en hög marknadsandel. Därför bör konkurrensmyndigheterna heller inte bekymra sig över den nationella marknadsandelen utan istället jämföra de svenska företagens storlek med storleken hos de företag som opererar från andra medlemsstater på den inre marknaden och på världsmarknaden.

När det gäller den konkurrensutsatta tillverkningsindustrin kan detta argument vara träffande. Utredningen har dock visat att det, inte ens inom EU, går att tala om en fri inre marknad med livsmedel annat än som en beskrivning av vissa legala förutsättningar. Den gemensamma jordbrukspolitiken och dess produktionskvoter samt exportstöd skapar en situation där det saknas råvara att konkurrera med på den inre marknaden när det gäller centrala livsmedel som kött, spannmål,socker och mejeriprodukter.

Den relevanta marknaden för flertalet livsmedel kommer, under överskådlig tid framöver, att vara den nationella marknaden. Frågan om dominerande ställning bör därför – med några få undantag – avgöras med den svenska nationella marknaden som måttstock. Därmed blir också, mot bakgrund av koncentrationen inom den svenska livsmedelskedjan, frågan om dominerande ställning en central fråga.

## *Lagen och förarbetena*

I 19 § konkurrenslagen finns den bestämmelse som rör missbruk av dominerande ställning. Paragrafen lyder:

> *Missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden är förbjudet.*
>
> *Sådant missbruk kan särskilt bestå i att*
>
> *1. direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor,*
>
> *2. begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,*

*3. tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller*

*4. ställa som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.*

En del av de beteenden som idag finns inom livsmedelsmarknaden *skulle kunna* utgöra missbruk av dominerande ställning. Vid riksdagsbehandlingen av regeringens proposition om ny konkurrenslag konstaterar utskottet att: "*Förbudet av missbruk mot dominerande ställning gäller beteenden som drabbar andra företag eller konsumenter. Det är - som framgår - inte förbjudet att ha en dominerande ställning; det som är otillåtet är att utnyttja den på ett sätt som skadar konkurrensen. I lagen anges beteenden som särskilt kan utgöra missbruk av en sådan ställning. Här avses t.ex. att påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser, att begränsa produktion eller marknader och att diskriminera - t.ex. genom leveransvägran - en handelspartner. Någon möjlighet till undantag från detta förbud skall inte finnas*"[20] . Detta kan till exempel gälla när leveranser förvägras till företag utanför ett kedjesamarbete eller när ett förädlingsföretag endast tillåter leverans av de varor som tillverkas på eget distributionsnät. *Villkoret är dock att de företag som berörs kan anses ha en dominerande ställning på den relevanta marknaden.*

Inom livsmedelsområdet kan det uppstå praktiska problem vid tillämpningen av lagstiftningen genom den erkända förekomsten av exklusiva avtal och bindningar mellan parti- och detaljhandelsleden. Om ett företag i en sådan situation skulle anses ha en dominerande ställning innebär detta att ställningen också missbrukas. Denna fråga behandlas ytterligare nedan.

Vid tillämpning av 19 § KL gäller att definiera den relevanta varu- och geografiska marknaden samt om det berörda företaget/de berörda företagen kan sägas ha dominerande ställning. Detta är inte helt enkelt. Därför är det viktigt att föra en diskussion om hur rättstillämpningen kan utvecklas inom detta område.

Nedan redovisas hur KV har tillämpat lagstiftningen i ett antal fall. Redovisningen bygger till stor del på fall utanför livsmedelsområdet. Principiellt finns dock ingen anledning att använda olika kriterier och bedömningsgrunder beroende på vilket område som avses. Detta är

[20] 1992/93:NU17

särskilt motiverat mot bakgrund av att varken EG-rätten eller den svenska konkurrenslagen medger undantag som rör missbruk av dominerande ställning. Efter redovisningen av KVs tillämpning av missbruksparagrafen följer en diskussion kring hur paragrafen kan tillämpas inom livsmedelsområdet. Utredningens redovisning bör i första hand ses som ett diskussionsunderlag.

### *Konkurrensverkets tillämpning av förbudet mot missbruk av dominerande ställning*

#### *Konkurrensverkets praxis gällande marknadsdominans*

Begreppet dominerande ställning kommer till användning för att bestämma om ett visst beteende från ett eller flera företags sida är förbjudet enligt 19 § KL. Förekomsten av dominans har även stor betydelse vid prövningen av förvärv enligt 34 § KL.

Begreppet dominerande ställning är, enligt såväl EG-rätten som KL, inte begränsad enbart till de uppenbara monopolfallen utan det står klart att ett företag kan ha en dominerande ställning i lagens mening även om det finns konkurrenter till företaget.

Ett dominerande företag har av EG-domstolen beskrivits som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på en relevant marknad genom att medge företaget att *i avsevärd utsträckning agera oberoende* av sina konkurrenter och kunder samt i sista hand konsumenterna (Hoffman-La Roche, EG-domstolen[21]).

För att kunna beteckna ett företag som dominerande torde man behöva konstatera att företaget på den relevanta marknaden har en varaktigt hög andel av den aktivitet som pågår där och att det inte finns någon reell sannolikhet för att faktiska eller potentiella konkurrenter hotar det dominerande företagets position.[22]

Företagets marknadsandelar på relevant marknad tillmäts stor vikt vid bedömningen. Även andra objektivt iakttagbara förhållanden tillmäts betydelse som konkurrerande företags marknadsandelar, förekomsten av rimliga alternativa affärspartners för företagets kunder eller leverantörer, inträdeshinder och om företaget har exklusiv tillgång till särskilda

[21] Hoffman-La Roche, målet 85/76 Hoffman -La Roche./. Europeiska kommissionen [1979] ECR s. 461 (dom 13 februari 1979)

[22] K. Carlsson, L. Shuer, E. Söderlind, konkurrenslagen andra upplagan.

resurser. Med särskilda resurser avses bl.a. starka varumärken, tekniskt kunnande, tillgång till råvara etc. Även ägarförhållanden och finansiell styrka hos företagen vägs in i bedömningen. Slutligen kan även företagets beteende på marknaden indikera att företaget har en dominerande position på marknaden. Det kan t ex framgå av företagets beteende att det kan agera oberoende av konkurrenter eller kunder.

Konkurrensverket utgår i sin bedömning av vad som utgör dominerande ställning utifrån praxis i EG-rätten. I prop. 1992/93:56 dras, utifrån då tillgänglig praxis i EG-rätten, slutsatsen att "en marknadsandel understigande 30 % inte tyder på dominerande ställning annat än under exceptionella omständigheter eller i ljuset av andra faktorer. Även procenttal mellan 30 och 40 % ligger under den nivå som tyder på dominans. Procenttal över 40 % förefaller dock vara beaktansvärda och tydliga tecken på dominans. EG-domstolen har i ett fall (AKZO IV./. Kommissionen[23]) funnit att 50 % marknadsandel skapar en presumtion för att företaget i fråga har en dominerande ställning. Skulle marknadsandelen överstiga 65 % torde presumtionen för marknadsdominans bli nästan omöjlig att kullkasta, särskilt om de konkurrerande företagen är relativt små eller av mindre betydelse." Det görs dock en bedömning av ett företags position på den relevanta marknaden i varje enskilt fall och en hög marknadsandel är därvid en nödvändig men sällan i sig tillräcklig förutsättning för att slå fast att dominans föreligger.

Konkurrensverket har tagit ställning till dominansbegreppet i ett stort antal fall. Några av de viktigaste tas upp i Kenny Carlssons, Lars Schuers och Erik Söderlinds kommentarer till lagen, Konkurrrenslagen andra upplagan, som redovisar i huvudsak följande.

Konkurrensverket har funnit att ett företag som på den relevanta marknaden hade en marknadsandel på 75 % inte var dominerande, *Candelia,*[24]. Avgörande för bedömningen var att Candelias starka ställning förelåg på en snävt avgränsad marknad (blockchoklad) och att den delvis hade sin grund i ett tillverkningsavtal med ICA. Avtalet löpte på ett år i taget och med en uppsägningstid på tre månader och ICA förbehöll sig rätten att byta leverantör om konkurrerande företag erbjöd förmånligare villkor. Verket ansåg vidare att den potentiella konkurrensen skulle tillmätas stor betydelse. På den svenska marknaden fanns

[23] AKZO IV, målet C-62/86 AKZO./. Europeiska kommissionen [1991] ECR, s. I-3359 (dom 3 juli 1991)

[24] Candelia, dnr 1766/93 (beslut 17 mars 1993)

ett flertal chokladtillverkare som för tillfället inte tillverkade blockchoklad, men som hade både produktionsmöjligheterna och etablerade försäljningskanaler. Enligt Konkurrensverket torde dessa företags möjligheter att att inträda på marknaden innebära att de utövade ett betydande konkurrenstryck.

I ärendet *Hydro Supra*[25], hävdade Hydro Supra - en leverantör av mineralgödsel - att den ökande importkonkurrensen medförde att företaget inte kunde agera oberoende av sina konkurrenter och därmed, trots marknadsandelar på minst 55 procent inte var dominerande. Verket, som inte fann tillräckligt stöd för att det förelåg missbruk enligt 19 §, tog inte i ärendet definitiv ställning till om dominans förelåg men anförde följande: "Mot bakgrund av att Hydro Supra är den enda producenten av mineralgödsel i Sverige och att företaget har en hög marknadsandel kan det enligt Konkurrensverket dock inte uteslutas att Hydro Supra har en dominerande ställning."

I ärendet *Göteborgs kex*[26], ansåg Konkurrensverket inte att dominerande ställning förelåg trots att Göteborgs Kex på marknaden för kex och wafers under de tre senaste åren haft en marknadsandel på över 50 %. I skälen hänvisades till uttalanden i KL:s förarbeten (prop s. 85) om att en hög marknadsandel får mindre betydelse om företaget möter konkurrens från ett eller flera andra företag med stor marknadsandel. I ärendet hade den närmaste konkurrenten en marknadsandel på ca 25 procent, och därutöver fanns ett 20-tal mindre konkurrenter varav den störste har mindre än 5 procent av marknaden. Inga etablerings- eller importhinder fanns på marknaden. Göteborgs kex mötte konkurrens från de stora europeiska kextillverkande företagen vilka hade flera starka varumärken och Göteborgs Kex produktproduktionskapacitet var liten jämfört med vissa konkurrenters. Konkurrensverket fäste även avseende vid att priskonkurrens förekom mellan kexleverantörerna och att dessa också aktivt bearbetade marknaden. Enligt verket kunde Göteborgs Kex därför inte i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter, faktiska eller potentiella. Göteborgs Kex och dess konkurrenter sålde huvudsakligen till fyra kunder, nämligen ICA, Dagab, KDAB och Kiab. Med hänsyn till köparnas ekonomiskt starka ställning kunde därför Göteborgs Kex inte heller anses i avsevärd utsträckning kunna agera oberoende av sina kunder.

[25] Hydro Supra, dnr 288/94 (beslut 24 oktober 1994)

[26] Göteborgs kex, dnr 229/94 (beslut 27 juni 1994)

I ärendet *Nynäs*[27], rörande ett sökt icke-ingripandebesked för ett avtal avseende den svenska marknaden för bitumen (ett bindemedel i asfalt) gällde prövningen relationen mellan tillverkare och återförsäljare. Konkurrensverket fann att Nynäs hade en dominerande ställning på bitumenmarknaden efter följande överväganden. Nynäs ansågs, utifrån beräkningar av försäljningen, ha en marknadsandel på 88 procent av den totala tillförseln till den svenska bitumenmarknaden. I återförsäljarledet svarade Nynäskoncernens produkter för ca 80 procent av återförsäljarnas volymer. Nynäskoncernens egen direktförsäljning utgjorde ca 35 procent av försäljningen till slutkund. Nynäs kontrollerar de flesta av de nödvändiga lagringsdepåerna i Sverige, vilket enligt Konkurrensverket torde vara ett betydande etableringshinder för potentiella konkurrenter som stärkte Nynäs ställning ytterligare. Vidare uttalade verket att det skulle krävas betydande investeringar för uppbyggnad av lager- och distributionsanläggningar för att de samarbetspartners Nynäs hade skulle bli verkliga konkurrenter.

I *Luftfartsverket*[28], prövades huruvida Luftfartsverket missbrukade en dominerande ställning genom att hindra konkurrerande företag att få tillträde till marknaden för stationstjänster vid statens flygplatser. Konkurrensverket konstaterade att Luftfartsverket såsom flygplatshållare enligt sin instruktion hade att driva och förvalta statens flygplatser. Av detta följde att Luftfartsverket hade en faktisk monopolställning avseende upplåtelse av rätt att bedriva stationstjänstverksamhet på statens flygplatser. Konkurrensverket, som hänvisade till Telemarketing[29], EG-domstolen, ansåg "att 19 § KL kan tillämpas på ett företag som innehar en dominerande ställning på en viss marknad , även när denna ställning inte beror på företagets egna aktiviteter utan på det faktum att konkurrens på denna marknad till följd av lagregler inte kan uppstå eller kan uppstå endast i mycket begränsad utsträckning."

Konkurrensverket fann i ärendet *Ånge Elverk*[30], att Ånge elverk främst på grund av ellagens bestämmelser om områdeskoncession hade en dominerande ställning på den lokala marknaden för elkraft i och med att kunden inte hade någon möjlighet att välja annan leverantör.

[27] Nynäs, dnr 1027/94 (beslut 31 januari 1995)

[28] Luftfartsverket, dnr 31/94, 241/94, 311/94 (beslut 25 augusti 1994)

[29] Telemarketing, målet 311/84 Centre Belge d'Etudes de Marché Télémarketing./. Compagnie Luxembourgeoise de Télédiffusion [1985]ECR s.3261 (dom 3 oktober 1985)

[30] *Ånge Elverk, dnr 562/93 (beslut 2 december 1993)*

I ärendet *Scandinavian Mobility*[31],urskildes olika delmarknader för sjukhussängar, sjukhems-/ålderdomssängar resp. hemvårdssängar. Företaget hade ca 67 procent av marknaden för hemvårdssängar medan de främsta konkurrenternas marknadsandelar var 17 resp. 7 procent. På marknaden för sjukhems-/ålderdomssängar var andelarna 50 procent för SMAB resp. ca 12 procent vardera för de tre största konkurrenterna. SMAB hade på övriga berörda delmarknader mellan 8 och 32 procent. Mot bakgrund av att SMAB var det enda företaget verksamt på samtliga delmarknader och att dess omsättning var väsentligt högre än de närmaste konkurrenternas fann Konkurrensverket att företaget hade en dominerande ställning på marknaderna för hemvårdssängar resp. sjukhems-/ålderdomshemssängar.

I Konkurrenslagen i Praxis, Supplement april 1996[32], konstateras att Konkurrensverket vid dominansprövningen fäster särskild vikt vid företagens marknadsandelar, även om andra faktorer som finansiell styrka, potentiell konkurrens och övriga företags marknadsställning också beaktas. Som exempel på detta redovisas i huvudsak följande.

I *Peltor Försäljnings AB*[33] diskuterades potentiell konkurrens. Peltor hade tidigare en marknadsandel på 50 procent medan två konkurrenter hade 25 procent vardera av marknaden för bilsporthjälmar. Ändrade svenska säkerhetskrav medförde att Peltors marknadsandel ökade till närmare 100 procent. Konkurrensverket fann det dock sannolikt att ytterligare företag skulle ha möjlighet att anpassa sina produkter till kraven och att Peltor inte skulle kunna agera oberoende av sina kunder och konkurrenter på grund av den potentiella konkurrensen. Peltor ansågs därför inte ha en dominerande ställning.

I *Lantmäteriet*[34], räckte en marknadsandel på 30 procent för att Lantmäteriet skulle anses ha en dominerande ställning. Denna bedömning grundades på att Lantmäteriet hade unik tillgång till resurser, information och infrastruktur nödvändiga för att framställa den aktuella tjänsten.

I det material Konkurrensverket tillställt utredningen görs en bedömning av dominerande ställning i tre fall.

[31] Scandinavian Mobility, dnr 1194/93 (beslut 29 december 1994)

[32] Konkurrenslagen i praxis, supplement april 1996, C. Wetter, E. Ericsson, J. Carlsson, O. Rislund, Advokatfirman Vinge,Juridik & Samhälle

[33] Peltor Försäljnings AB, dnr 189/95 ( beslut 19 september 1995)

[34] Lantmäteriet, dnr 744/94 (beslut 30 juni 1995)

I ärendet *Pripps*[35], prövades Pripps ensamleverantörsskap till av Pripps installerad fat- eller tankölsanläggning. I ärendet hade Pripps uppgivit att företagets marknadsandelar inte översteg 40 procent på någon relevant marknad. Konkurrensverket ansåg att Pripps marknadsandelar på vissa av de relevanta marknaderna kunde vara högre än vad företaget självt bedömt dem vara. Verket gjorde dock bedömingen att Pripps marknadsandel ej översteg 40 procent på marknaden för öl klass III, som bedömdes vara den klart betydelsefullaste av i frågavarande marknader. Andra faktorer som vägdes in i bedömningen var att Pripps marknadsandel minskat de senaste åren medan de största konkurrenterna ökat sina andelar. Även i övrigt bedömdes att etableringsmöjligheterna på marknaden förbättrats. Konkurrensverket ansåg att Pripps, även med hänsyn tagen till företagets finansiella styrka och innehav av starka varumärken, inte i avsevärd utsträckning torde kunna agera oberoende av konkurrerande företag på i frågavarande marknader och därmed inte kunde anses ha en dominerande ställning på de relevanta marknaderna.

I ärendet *Kronägg*[36], ansåg Konkurrensverket att Kronägg innehade en dominerande ställning på konsumtionsmarknaden för ägg. Detta motiverades av att Kronäggs andel av den relevanta marknaden var drygt 40 % medan dess största konkurrent hade en marknadsandel på ca 12 - 13 % och övriga konkurrenter hade små marknadsandelar. Kronäggs andel av packeriernas totala invägning var dessutom betydligt högre, mellan 55 - 60 %. Konkurrensverket vägde även in att Kronägg genom inflytande i ett delägt produktindustriföretag hade en högre marknadsmakt än vad som följer av dess marknadsandel.

I ett klagomålsärende rörande ICA:s tillverkningsavtal med vissa mejerier om produkten *BRA-mjölk*, *Lars Németh*[37],uttalade Konkurrensverket följande:" Inte heller förefaller ICA inneha en sådan dominerande ställning på den svenska marknaden för mjölkprodukter att företagets agerande skulle kunna anses utgöra missbruk enligt 19 § KL." Ärendet avslutades utan åtgärd.

En genomgång av ett antal nyare ärenden där dominerande ställning tas upp till prövning visar inte på att praxis utvecklats annorlunda under senare tid. Det är tydligt att avgränsningen av relevant marknad får stor betydelse för resultatet av dominansbedömningen. Marknadsandelarna

[35] AB Pripps Bryggerier, dnr 850/94 (beslut 29 december 1994)

[36] Kronägg ek. för. , dnr 1397/93 (beslut 20 oktober 1994)

[37] Lars Németh, dnr 452/94 (beslut 21 april 1994)

hos företaget och dess konkurrenter samt det reella och potentiella konkurrenstrycket på den relevanta marknaden ligger till grund för bedömningen. Konkurrensverket ser i varje enskilt fall på ett stort antal olika faktorer där ägar- och företagskoncentrationen utgör en del.

*Utredningens överväganden*

När det gäller så kallad fåtalskonkurrens på oligopolmarknader har utredningen inledningsvis anknutit till den teoretiska tradition som har sitt ursprung i 1950-talets USA där höga marknadsandelar - i sig - inte behöver innebära att företag tar ut monopolvinster. Det avgörande är potentiella konkurrenstryck som marknaden utsätts för. Slutsatsen av detta sätt att resonera är inte självklar. Ofta har argumentet missuppfattats som en allmän utsaga att oligopolmarknader inte utgör en fara ur konkurrenssynpunkt. Det motsatta är dock istället fallet vilket också utvecklades i anslutning till diskussionen om horisontell prissamverkan. En marknad med ett fåtal och dessutom jämnstarka företag innebär alltid en latent fara för samverkan. Denna fara ökar dessutom med inträdeskostnader och andra barriärer mot ett fritt inträde på marknaden. I detta sammanhang skulle utredningen vilja påminna om att flertalet marknader inom primärförädlingen har - genom den gemensamma jordbrukspolitikens utformning - omfattande och svåröverstigliga inträdeshinder i form av offentlig reglering. På till exempel dessa marknader bör enligt utredningens uppfattning - analogt med det ovanstående - höga marknadsandelar och fåtalskonkurrens ses som mycket besvärande ur konkurrenssynpunkt.

EU kommissionen har, i flera avgöranden, diskuterat och fastställt förekomsten av kollektiv dominans d.v.s en situation där flera företag gemensamt utövar dominans på en marknad. Detta synsätt har sin grund i fördragets artikel 86, som förbjuder missbruk utövat av ett *eller flera företag*. Begreppet "flera företag" refererar, enligt kommissionen, till en betydligt vidare definition än t ex dotterbolag eller de företag som ingår i ett kedjesamarbete. I t.ex. sitt avgörande i målet *Suiker Unie*[38] hävdade kommissionen att två holländska företag gemensamt upprätthöll en dominerande position genom ett nära samarbete. I detta mål, liksom i flera andra, har dock domstolen avstått från att yttra sig i frågan om

[38] Mål 40/73 etc (samordnat mål) Suiker Unie v. Kommissionen (1975)

"kollektiv dominans". Målen har avgjorts på andra grunder[39]. I målet angående de italienska glastillverkarna, *Flat Glass* [40] konstaterar emellertid domstolens första instans följande: *Två eller flera företag kan inneha en dominerande position enligt lydelsen i Romfördragets artikel 86 när två eller flera ekonomiska aktörer är, på en specifik marknad, förenade genom sådana ekonomiska bindningar att de, på grund av detta, tillsammans innehar en dominerande position i förhållande till andra aktörer på marknaden. Detta kan till exempel vara fallet när två eller flera individuella företag tillsammans, genom avtal eller licenser, innehar en teknologisk fördel som ger dem makt att i avsevärd utsträckning uppträda obereonde av sina konkurrenter, deras kunder och slutligen de egna kunderna.*

Genom beslutet ovan kan det hävdas att begreppet "kollektiv dominans" accepterats av domstolen. Skulle detta begrepp kunna användas i ett svenskt sammanhang? I samband med utredningens arbete har det konstaterats att de tre större kedjorna inom den svenska dagligvaruhandeln har betydande fördelar gentemot fristående företag i tillgången på IT-tjänster, effektiva distributionssystem, varumärken och affärslägen. Det är möjligt att deras gemensamma ställning kan karaktäriseras som en form av "kollektiv dominans". ICA enskilt kan dessutom ses som ett exempel på kollektiv dominans – om vi gör bedömningen från medlemsföretagens utgångspunkt – eller dominans, om bedömningen görs utifrån företaget ICA. Utredningen kan, under alla förhållanden, inte se några avgörande hinder inom livsmedelsområdet, med hänvisning till förekomsten av oligopolmarknader, mot en tillämpning av förbudet mot missbruk av dominerande ställning.

Det första steget i en analys av en dominerande ställning är att avgränsa den relevanta marknaden. Utan en tydlig avgränsning av

[39] Christina Normark (1995) *The control of Oligopolies under EC Competition Law*, Masters Thesis Juridicum Stockholms Universitet.

[40] Samordnade målen T-68/89, T-77/89 och T-78/89. Den citerade texten lyder på engelska: *"Two or more undertakings may hold a dominant position within the meaning of Article 86 of the Treaty where two or more independent economic entities are, on a specific market, united by such economic links and, by virtue of that fact, together hold a dominant position vis-a-vis the other operators on that market. This could be the case, for example, where two or more independent undertakings jointly have, through agreements or licences, a technological lead affording them the power to behave to an appreciable extent independently of their competitors, of their customers and ultimately of their consumers".*

marknaden blir all diskussion om dominans meningslös. Utredningen har ovan diskuterat frågan om förädlingsindustrin och dess relevanta marknad. Av olika skäl, där förekomsten av ingripande offentliga regleringar inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken är det centrala, bör man utgå från att den relevanta geografiska marknaden – annat än i undantagsfall – motsvaras av den nationella marknaden. Marknadsbegreppet handlar inte endast om geografisk marknad utan också om varumarknad. Avgränsningen av varumarknaden är i det närmaste trivial när vi behandlar relativt homogena produkter som dryckesmjölk och smör. Frågan blir mer komplicerad när det rör sig om varumärken och betydande kvalitetsskillnader.

Detaljhandeln med livsmedel kan förefalla problematisk både när det gäller den geografiska avgränsningen och avgränsningen varumässigt. När det gäller den senare kan det hävdas att varje vara bör betraktas för sig. I detta fall blir det detaljistens andel av försäljningen av t.ex. te eller Corn-Flakes som skall bedömas var för sig och i skilda sammanhang. Den dominerande ställningen knyts till en enskild vara eller varukategori. Detta är ett tillvägagångssätt som inte är speciellt praktiskt. Det finns flera skäl till detta.

Det finns skäl att hävda att ju snävare varumarknaden är desto större blir problemet att avgränsa den relevanta marknaden eftersom antalet möjliga substitut ökar. En konkurrensmyndighet som närmar sig frågan om den relevanta marknaden enligt denna metod hamnar snart i ett ändlöst antal ekvationer som belyser korspriselasticitet. Ur empirisk synpunkt kan en sådan metod ifrågasättas. Är det ens möjligt att konstatera dominerande ställning i ett ärende som rör t.ex. Kalas Puffar?

Den motsatta metoden går ut på att söka en så vid definition som möjligt. All detaljhandel som inbegriper livsmedel inordnas i samma fålla. Därmed har den relevanta marknaden blivit så omfattande att det blir mycket svårt – för att inte säga omöjligt – för ett enskilt företag att uppnå marknadsandelar som kan antyda dominans. Definitionen förenklar onekligen arbetet hos konkurrensmyndigheten, men den leder endast till få konkurrensbefrämjande ingripanden.

I USA har Federal Trade Commission genom utvecklingen av praxis utvecklat en till synes väl avvägd definition av den relevanta varumarknaden. Deras och de amerikanska domstolarnas argument är att det samlade utbudet av *sortiment, prisnivå och servicenivå* kan betraktas som en vara ur konkurrensrättslig synpunkt i syfte att avgränsa den relevanta marknaden.

Med denna utgångspunkt gäller det att granska detaljhandelns olika koncept och se om dessa skiljer sig åt med avseende på prisnivå,

sortiment och servicenivå. I USA har detta lett till att supermarkets betraktas som en separat marknad medan servicebutikerna betraktas separat liksom lågpriskedjor. Supermarkets enligt den amerikanska definitionen motsvaras i Sverige - i stora drag - av dagligvarubutikerna. Mycket talar för att vi också i Sverige borde fundera på om inte lågprisaffärer respektive servicebutiker också kan betraktas som separata relevanta marknader. De avviker i betydande utsträckning från dagligvaruhandeln genom sitt utbud och sin prisnivå samt i sin servicenivå (inga kött-, ost- eller fiskdiskar med manuell betjäning). Denna metod att avgränsa den relevanta marknaden har - i grova drag - används vid utredningens beräkning av ett HH-index för Sverige (avsnitt 4.4).

Enligt utredningens uppfattning finns det starka skäl, framförallt den allt tydligare uppdelningen av detaljhandeln i olika segment/koncept, att använda den metod som översiktligt redovisats ovan. Den är enkel, har prövats praktiskt och befunnits fungera väl för sina syften.

När det gäller produkter som mjölk och smör finns skäl att utnyttja en bredare definition av den relevanta marknaden, nämligen *marknaden för mejeriprodukter*. Skälen till detta är att samtliga mejeriprodukter, ur mejeriets synpunkt, ingår i ett produktionssystem som ur företagsekonomisk synpunkt är helt integrerat. Ur mejeriets synpunkt handlar det inte om att enbart sälja konsumtionsmjölk utan att även kunna ta hand om hela råvaran genom att också tillverka mjölkpulver, ost och smör. Mejeriregleringen inom den gemensamma jordbrukspolitiken tar också sin utgångspunkt i detta integrerade produktionssystem. Utjämningen av prisstödet sker indirekt genom inlösen och exportstöd för mjölkpulver och smör medan själva prisnivån upprätthålls genom tullar på samtliga mejeriprodukter. I varierande grad beroende på frågeställningen finns anledning att uppmärksamma dessa interna företagsekonomiska samband vid bedömningen av den relevanta varumarknaden.

Den andra frågan gäller avgränsningen av den geografiska marknaden. Här gäller det att göra en analys från fall till fall. Utredningen har ovan diskuterat en lämplig avgränsning av den relevanta geografiska marknaden för förädlingsindustrin. I ett första steg kan det vara motiverat att avgränsa marknaden nationellt. I ett andra steg kan avgränsningen göras mer detaljerad i de fall det finns motiv för detta. Genom förädlingsindustrins koncentration till de södra delarna av landet finns knappast motiv, annat än när det gäller t ex mejeriprodukter, att genomföra en avgränsning som är mer detaljerad. När det gäller mejeriprodukterna har transportavstånden till norra Sverige inneburit en möjlighet för mejerierna där att långsiktigt hålla en högre prisnivå på konsumtionsmjölk. Detta talar för att Sverige kan delas upp

i flera relevanta marknader för mejeriprodukter. En uppdelning av Sverige i ett antal delmarknader bör också vara möjlig, om ärendet så kräver, när det gäller detaljhandeln. Den relevanta marknaden för konsumenter i t.ex. Ammarnäs omfattar knappast utbudet i Umeå eller Arvidsjaur. Resavstånden är alltför långa för att motivera en avstickare för att klara av dagens eller veckans inköp av matvaror.

## 2.11 Gruppundantag för frivilliga kedjor

Utredningen anser att gruppundantaget för kedjesamarbete bör omprövas. Det har, med nuvarande utformning, mer negativa konsekvenser för konsumenterna, genom att tillåta en begränsning av konkurrensen på livsmedelsmarknaden, än de positiva vilka motiverat ett undantag.

Den högsta gränsen på 35 procent av tillförseln till den svenska marknaden är alltför omfattande. Gränsen bör sänkas väsentligt och begreppet relevant marknad bör även i detta sammanhang vara vägledande vid bedömningen av en kedjas andel av marknaden.

Ett av syftena med de svenska gruppundantagen är att i fall som anses okontroversiella ur konkurrenssynpunkt kunna medge ett brett undantag utan att behöva genomföra en detaljerad granskning av varje enskilt fall. Förutsättningen är att den samverkan som undantas inte i någon större utsträckning påverkar konkurrensen samt att de positiva effekterna av samverkan överväger de negativa. Konkurrensverkets arbetsbörda skall minskas, genom att antalet anmälningar för individuella undantag begränsas. Rättssäkerheten för företagen skall ökas, eftersom ett samarbete mellan företag - som håller sig inom gruppundantagets ramar - innebär att företagen vet att samarbetet är godkänt enligt konkurrenslagen. Konkurrensverket kan emellertid återkalla det undantag som gäller för ett avtal på grund av gruppundantag, om avtalet har följder som är oförenliga med 8 § KL.

Även om ett samarbete mellan företag omfattas av ett gruppundantag, skall företagen inte kunna handla i strid mot konkurrenslagen i övrigt. Reglerna om missbruk av dominerande ställning skall följaktligen kunna tillämpas trots undantaget.

Gruppundantagen regleras i 17 § KL [41]. Grupper av avtal som strider mot förbudet i 6 § KL kan följaktligen omfattas av ett gruppundantag - om de uppfyller förutsättningarna enligt 8 § KL. Sådana grupper av avtal anges i verkställighetsföreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. De avtal som omfattas av ett gruppundantag behöver inte anmälas till Konkurrensverket. Undantaget gäller ändå. Prövningen om ett avtal faller under ett gruppundantag görs av företagen och sker på företagens egen risk. Om företagen är osäkra i frågan, finns det ingenting som hindrar att de i stället ansöker om ett individuellt undantag.

Regeringen har beslutat om gruppundantag för nio olika kategorier av avtal, nämligen

ensamåterförsäljaravtal,
exklusiva inköpsavtal,
försäljnings- och serviceavtal för motorfordon, specialiseringsavtal,
forsknings- och utvecklingsavtal,
patentlicensavtal,
teknikövertöringsavtal och
kedjor i detaljhandeln.

De åtta första undantagen bygger på de gruppundantag som gäller eller har gällt inom EG, medan det nionde - undantaget för kedjor i detaljhandeln - är ett specifikt svenskt undantag, som föranletts av de särskilda förhållandena på den svenska marknaden. För denna utredning har gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln störst intresse.

*Gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln*

I samband med att konkurrenslagen trädde i kraft den 1 juli 1993 utfärdade regeringen ett gruppundantag för samarbete i frivilliga kedjor i detaljhandeln.

Bakgrunden till detta undantag är att kedjesamverkan mellan små,

[41] Gruppundantag från förbudet i 6 § gäller för sådana grupper av avtal som uppfyller förutsättningarna i 8 § (gruppundantag).
Sådana grupper av avtal som avses i första stycket anges i verkställighetsföreskrifter av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.
Avtal som omfattas av ett gruppundantag behöver inte anmälas enligt 9 § för att beviljas undantag. Sådana avtal får dock anmälas.

fristående företag är positiv och ger små företag möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar i konkurrensen med större, helintegrerade företag.

Undantaget begränsades till sådant samarbete i kedjorna som kunde betraktas som karaktäristiskt, nämligen

inköpssamarbete,
gemensam marknadsföring,
samarbete vid bestämmande av priser i den gemensamma marknadsföringen,
kalkyleringshjälp,
rätt att förbehålla medlemmarna rätten att sälja de gemensamt inköpta varorna,
samarbete om butiksetablering,
finansiella och administrativa tjänster samt tjänster för butiks- och personalutveckling.

Eftersom gruppundantaget bara gäller avtal mellan medlemmarna i kedjan, omfattar det inte konkurrensbegränsande avtal som medlemmarna gemensamt eller var för sig träffar med andra som inte är medlemmar i kedjan.

Gruppundantaget har vissa begränsningar, med hänsyn till kedjans andel av den totala tillförseln till den svenska marknaden [42].

Den beräkningsregel för en kedjas andel av tillförseln till den svenska marknaden - som anges i 3 § - måste inte användas av kedjorna. Dess syfte är att kedjor, med stor blandning av sitt sortiment, på grundval av tillgänglig statistik skall kunna avgöra om de faller under gruppundantaget eller inte. För företag med ett enhetligt sortiment där statistiken över tillförseln omfattar hela sortimentet används inte denna beräkningsregel.

Kedjor med över 35 % av tillförseln har helt uteslutits från tillämpningen av gruppundantaget. För kedjor med mellan 20 och 35 % av tillförseln gäller inskränkningar beträffande rätten att samarbeta om priser vid gemensam marknadsföring samt om kalkyleringshjälp. Kedjor med mindre än 20 % av tillförseln får däremot använda sig av alla formerna av samarbete.

Det inskränkta pris- och kalkyleringssamarbete som är tillåtet för kedjor med mellan 20 och 35 % av tillförseln förutsätter följande. Pris-

[42] 3 § förordning om gruppundantag enligt 17 § konkurrenslagen (1993:20) för kedjor i detaljhandeln. En kedjas andel av tillförseln till den svenska marknaden får beräknas som summan av kedjans andelar av tillförseln till den svenska marknaden inom de olika produktområdena där kedjan säljer. Vid sammanräkningen av de olika andelarna av tillförseln inom de skilda produktområdena skall varje andel ges det värde som erhålls genom att andelen multipliceras med produktområdets andel av kedjans totala försäljning.

samarbetet skall utgöra ett led i en gemensam marknadsföring av gemensamt inköpta produkter och priset skall framträda som ett avgörande motiv för köp av den marknadsförda varan eller tjänsten. Kalkyleringsstödet skall underlätta för medlemmarna att självständigt kalkylera sina priser. Det får inte innehålla något inslag som främjar lika priser mellan medlemmarna, utan det skall ge full frihet för medlemmarna att själva bestämma priset, utifrån företagets individuella förutsättningar.

Det nu rådande gruppundantaget gäller till utgången av juni månad 1997.

På den svenska detaljhandelsmarknaden har vi tre dominerande aktörer. ICA, KF och D-gruppen. Gruppundantaget äger tillämpning på ICA och D-gruppens kedjor, som därigenom undantas från förbudet i 6 § KL.

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. Detta konstaterades redan av Konkurrenskommittén (SOU 1991:59). Det är olyckligt att dessa för konkurrensen mycket negativa omständigheter förstärkts och sanktionerats genom gruppundantaget för större kedjor i detaljhandeln.

Mot den beskrivna verkligheten skall ställas gruppundantagets syfte. D v s att kedjesamverkan mellan små, fristående företag är av godo, eftersom den ger dem möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar i konkurrensen med större, helintegrerade företag. Några större, helintegrerade företag förekommer inte på den svenska livsmedelsmarknaden. Vad man skyddar mot, är följaktligen en *potentiell* konkurrens från helintegrerade företag. Utredningen har i tidigare avsnitt visat att den potentiella konkurrensen från utländska kedjor är starkt begränsad genom de höga inträdeskonstnaderna på den svenska marknaden – på medelfristig sikt – i förening med förekomsten av alternativa marknader med lägre inträdeskostnad och därmed lägre risk för de potentiella investerarna. Det hör också till saken att den största aktören på den svenska marknaden är ICA som omfattas av undantaget.

### *Frivilligheten*

Kedjesamarbetet skall bygga på frivillighet. Mot den i inledningen angivna bakgrunden finns det anledning att ifrågasätta om det verkligen föreligger ett i alla avseenden frivilligt samarbete. Den handlare som

genom kedjesamarbetet i praktiken avstår från att köpa varor från andra grossister kan inte anses agera helt frivilligt. Det kan heller inte ICA-handlaren, som underkastat sig hembudsskyldighet beträffande aktierna i sitt bolag.

*Inköpssamarbete*

Det kan även anses oförenligt med gruppundantaget att medlemmar i en kedja kommer överens om att bara köpa från en leverantör. Eftersom det inte uttryckligen sägs att detta är tillåtet, torde den rimligaste tolkningen från konkurrenssynpunkt vara att medlemmarna skall ha rätt att köpa varor också från leverantörer som inte träffat centrala leveransavtal med kedjan. En sådan tolkning innebär också att att det inte är förenligt med gruppundantaget om medlemmarna, exempelvis genom en central inköpsfunktion, utfärdar rekommendationer att inte köpa från en viss eller vissa leverantörer eller vidtar åtgärder med motsvarande verkan. I ärendet ICA-handlarna III, Konkurrensverket, ansåg Konkurrensverket att en uppmaning till butiksinnehavarna från ICA-kedjans centrala inköpsfunktion att inte befatta sig med en viss leverantörs varor omfattades av förbudet i 6 § KL och inte var undantaget enligt gruppundantaget.

*Tillförselbegreppet och den relevanta marknaden*

Begreppet relevant marknad och de skadliga verkningar en konkurrensbegränsning kan ha på den relevanta marknaden är avgörande kriterier vid tillämpningen av 6, 8 och 19 §§ KL. Det är ett grundläggande begrepp både i den svenska konkurrensrätten och EG-rätten på området. I fråga om gruppundantaget och de begränsningar man bestämt för detta, använder man sig i stället av tillförselbegreppet, som i praktiken är ett snävare begrepp, som inte omfattar alla de kriterier som är avgörande för vad som kan anses vara den relevanta marknaden. Detta leder till en bristande konsekvens, eftersom förutsättningarna för undantag enligt 8 § KL, även skall vara grunden för gruppundantaget.

Denna bristande konsekvens återspeglar sig även i frågan om 19 § tillämplighet. De exklusiva leveransavtal som exempelvis ICA tillämpar inom ramen för kedjesamarbetet, vilka utestänger fristående handlare från leveranser, synes vara godtagna från gruppundantagssynpunkt. I det sammanhanget bedöms följaktligen hela kedjan ha en från konkurrenssynpunkt oskadlig marknadsandel. Sedda från 19 § horisont däremot, borde en marknadsandel om cirka 45 %, som ICA:s andel av

den relevanta marknaden uppgår till enligt utredningens uppfattning, utgöra ett tecken på dominans och de exklusiva leveransavtalen skulle i så fall kunna utgöra ett missbruk av denna ställning.

Genom att tillåta en högsta gräns för undantagets marknadsandel som kan innebära en dominerande ställning uppstår en bristande överensstämmelse mellan undantaget och 8 § KL och dess fjärde villkor, nämligen att undantaget inte får ge de berörda företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna i fråga. Ett företag som har en marknadsandel vilken potentiellt kan innebära en dominerande ställning bör också ha en möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna ifråga. Det finns naturligtvis en möjlighet att - a priori - hävda att en marknadsandel på 35 procent utesluter att företaget ifråga innehar en dominerande ställning. Ett sådant förfaringssätt kommer dock, enligt vad utredningen erfarit, i konflikt med EG-rättens praxis.

I EG-rätten talas också om ensidigt agerande i samband med långsiktiga kontrakt där t.ex. ett företag vägrat att leverera till en återförsäljare på grund av dennes prissättning, *AEG Telefunken v. Kommissionen.* Denna typ av restriktioner kan förekomma inom livsmedelsområdet liksom fall där en aktör med dominerande ställning vägrar att leverera till detaljister utanför den egna kedjan (se nedan). I dessa fall kan nuvarande gruppundantag för kedjesamarbete begränsa möjligheten att tillämpa 6 § KL mot sådana förfarande. Detta är olyckligt och bör rättas till vid en eventuell justering av undantaget.

Utredningen ser tre problem med det nuvarande undantagets utformning.

*Det första problemet* rör omfattningen av undantaget. Enligt utredningens uppfattning är det inte rimligt att den högsta gränsen sätts till 35 procent av "tillförseln" till marknaden. Ett skäl är att det inte kan uteslutas att ett företag eller en sammanslutning av företag med så stor marknadsandel innehar en dominerande ställning vilken kan missbrukas. Av större betydelse är dock att ett företag eller sammanslutning av företag med 35 procents marknadsandel knappast kan betraktas som ett mindre företag. Fördelen med att tillåta kejdesamarbete bestod i att ge de mindre företagen en chans i konkurrensen med de större integrerade kedjorna. Samma fördel kan knappast uppstå genom att utsträcka undantaget till att också omfatta den största aktören på marknaden.

*Det andra problemet* rör användningen av begreppet "andel av tillförsel" till marknaden istället för begreppet andel av den relevanta marknaden. Motivet är att tillförsel begreppet skall underlätta för ett enskilt företag att bedöma sin situation i förhållande till undantaget. Mot

detta måste vägas de problem som skapas genom en avvikelse från det konkurrensrättsligt gängse använda begreppet relevant marknad. Det är dessutom osannolikt att de större företag eller sammanslutningar av företag som berörs av undantagets övre gräns skulle ha svårigheter att beräkna den relevanta marknadsandelen. Detta gäller i synnerhet inom livsmedelsområdet.

*Det tredje problemet* som utredningen kan se med undantaget gäller den effektivitet som skall skapas genom samverkan. Det är troligt att de företag som ingår i kedjesamarbetet uppnår en högre företagsekonomisk effektivitet genom samverkan. En högre företagsekonomisk effektivitet innebär inte självklart också en ökad samhällsekonomisk effektivitet. Detta då den företagsekonomiska effektiviteten endast låter sig mätas på kort sikt. Denna kortsiktiga effektivitet bör, som utredningen påpekat på flera ställen, vägas mot de långsiktiga effekterna på konkurrensen och effektiviteten i resursallokeringen. Det krävs mer än en ökad företagsekonomisk effektivitet på kort sikt för att kunna anse att denna avvägning lösts tillfredställande ur samhällets och konsumentens synpunkt. Enligt utredningens uppfattning har inget övertygande material presenterats till stöd för antagandet att de positiva effekterna - i detta perspektiv -- överväger de negativa. Detta är ett tungt vägande argument att ifrågasätta undantaget som sådant.

Utredningen ser stora problem i att påvisa en ökad effektivitet ur samhällsekonomisk synpunkt genom att tillåta samverkan i kedjesamarbete. Det kan dock inte uteslutas att samverkan i begränsad utsträckning leder till en ökad konkurrens på marknaden. Beroende på vidden och längden på utredningens uppdrag har det inte funnits utrymme att genomföra en mer omfattande prövning av dessa frågor. Därför avstår utredningen från att föreslå att undantaget helt slopas. Det är dock utredningens mening att starka skäl i denna riktning kvarstår. När frågan tas upp till förnyad prövning inom departementet bör en mer noggrann analys genomföras där såväl positiva som negativa effekter på längre sikt vägs samman.

Utredningen begränsar sig till att föreslå att den högsta tillåtna marknadsandel som skall få omfattas av undantaget sätts på en nivå som utesluter att företaget innehar dominerande ställning d.v.s under 25 procent av marknaden ifråga. Därutöver föreslås att begreppet relevant marknad används som beräkningsgrund.

## 2.12 Jordbrukets primärföreningar kan skyddas utan nuvarande legalundantag

Utredningen föreslår att en översyn genomförs av konkurrenslagens 18 a-c §§ med inriktningen att dessa tas bort ur KL. Motivet är att nuvarande undantag bygger på de förhållanden som rådde före det svenska medlemskap et i EU. Medlemmarnas samverkan i lantbrukskooperativa företag har, särskilt efter den s k Coberco-domen, ett fullgott skydd genom EG-rätten. Medlemmars samverkan i mindre lantbrukskooperativa föreningar, vars verksamhet varken berör samhandeln mellan medlemsländer eller har tillräckligt stor omsättning för att beröras av EG-rätten, kan -- enligt utredningens uppfattning -- undantas från förbuden i 6 § KL genom individuella undantag.

Det kan inte uteslutas att det svenska undantaget strider mot EG-rätten bl a genom olika definitioner av tillämpningsområdet. De problem som därmed kan uppstå för enskilda företag, vilka anser sig skyddade av det svenska undantaget, bör inte underskattas. Om ett svenskt avtal anses strida mot EG-rätten är det retroaktivt ogiltigt. Enligt utredningens uppfattning är det befogat att konkurrensverket eller de berörda företagen vänder sig till kommissionen och begär ett avgörande enligt rådsförordning 26/62 art 2.1.

### *Utvecklingen fram till EU-medlemskapet*

Konkurrenslagen är generell och gäller för hela näringslivet oavsett verksamhet och företagsform. KL:s tillämpning på jordbruksområdet kommenterades dock speciellt i förarbetena till lagen (Prop 1992/93:56 sid. 22, 25 och 79). I propositionen sägs med hänvisning till Omställningskommissionens arbete att artikel 85.1 i Romfördraget inte tillämpas fullt ut på jordbruksområdet. "*Detta innebär rent faktiskt att de regler som nu föreslås inte fullt ut motsvarar den ordning som gäller inom EG. Frågan om konsekvenserna på jordbruksområdet av en anslutning till EG bör enligt vår mening prövas i särskild ordning och inte påverka utformningen av det förslag som vi nu lägger fram.*"

I propositionen sägs att EG:s system med individuella undantag bör övertas och angående jordbruket sägs att: " Ett omfattande samarbete förekommer också på jordbruksområdet. På detta område kan det vara naturligt att enskilda jordbrukare och andra liknande primärproducenter sluter sig samman i primärföreningar för att samarbeta i olika frågor. Sådant samarbete torde innehålla vissa moment som är konkurrensbegränsande. Hänsyn bör tas till jordbruksnäringens speciella natur vid tillämpningen av bestämmelserna om undantag. Här kan nämnas att man inom EG inte tillämpar artikel 85.1 i Romfördraget fullt ut på jordbruksområdet."

Detta resonemang byggs ut och förtydligas i samband med 8 § KL om individuellt undantag. Där framhålls att det på jordbruksområdet är naturligt och oftast nödvändigt för deras överlevnad att enskilda, mindre jordbrukare och andra liknande primärproducenter sluter sig samman i primärföreningar såvitt avser produktion eller försäljning av jordbruksprodukter, utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksprodukter.

Statsmakternas redovisade således en positiv syn på samverkan mellan jordbrukare och andra råvaruproducenter med hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller för jordbruksnäringen. Statsmakternas bedömning var att samverkan mellan medlemmar i s.k. primärföreningar i många fall skulle omfattas av förbudet i 6 § KL mot konkurrensbegränsande samarbete, men att sådan samverkan sammantagen hade så positiva effekter att den, med vissa begränsningar, borde kunna kvalificera för individuella undantag enligt lagens bestämmelser om detta.

Det betonas dock att förhållandet mellan den enskilde jordbrukaren eller råvaruproducenten som leverantör och primärföreningen som köpare inte får innehålla faktorer som förhindrar eller försvårar rörligheten för medlemmarna. Den får inte heller hindra eller försvåra utomstående förädlingsverksamhet eller försvåra för jordbrukare eller råvaruproducenter som står utanför samarbetet i en primärförening. Innehåller samarbetet sådana faktorer är risken stor att konkurrensen på marknaden helt sätts ur spel och de torde heller inte vara nödvändiga för att uppnå de positiva verkningarna av samarbetet.

Vid en närmare prövning av förutsättningarna för att meddela undantag för denna samverkan inom primärföreningar konstaterade emellertid Konkurrensverket att det praktiskt taget inte förelåg några möjligheter att för samtliga föreningar kunna meddela undantag enligt KL:s bestämmelser. Verket skrev i sin framställan till regeringen att "*det kan konstateras att vissa av jordbrukets primärföreningar har*

*marknadsandelar som överstiger den marknadsandel vid vilken marknadsdominans kan anses föreligga. Därmed skulle ett gruppundantag eller ett individuellt undantag med stöd av 8 § KL inte kunna meddelas dessa primärföreningar eftersom den andra och fjärde punkten i nämnda paragraf inte kan anses uppfyllda*".

Denna bedömning avsåg både gruppundantag som regeringen kan meddela och individuella undantag som Konkurrensverket kan besluta om.

Enligt verket krävdes en ändring i KL för att kunna se till att medlemmars samverkan i lantbrukskooperativa föreningar inte skulle komma i konflikt med KLs förbud mot samverkan i 6 §. Förändringen skulle genomföras i avvaktan på de översyner av lagstiftningen som pågick inför ett EU-medlemskap . EES-avtalet omfattade inte jordbruket och den harmonisering som ditintills genomförts omfattade heller inte de konkurrensregler som gäller på jordbrukets område inom EU. I och med ett fullständigt svenskt medlemskap skulle de regler som rör jordbruket, inom gemenskapen, också gälla i Sverige.

Regeringen tillkallade i december 1993 en arbetsgrupp med uppgift att utreda vilka speciella konkurrensrättsliga regler som krävs för att enskilda jordbrukares och andra råvaruproducenters samverkan i primärföreningar inom lantbrukets område inte onödigtvis skall komma i konflikt med konkurrenslagen.

Riksdagen beslutade om en ändring i KL. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 1994. I KL infördes därmed bestämmelserna i 18 a-c §§. Lagstiftningens tillämpningsområde – när det gäller avgränsningen inom jordbruksområdet – anges med hänvisning till lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m. m. Ändringen innebar att förbudet mot samverkan i 6 § inte gäller för viss verksamhet inom lantbrukets primärföreningar. Det är således inte fråga om ett undantag i konkurrensrättslig mening.

Alla samverkansformer inom primärföreningar har inte ansetts vara av sådan positiv karaktär att de faller utanför förbudet. Avtal, t ex stadgar, som hindrar medlems fria rörlighet kan omfattas av 6 §. Även prissamverkan som avser varor producerade hos medlemmarna, t ex trädgårdsprodukter, kan omfattas av förbudet.

Federativ samverkan, dvs. samverkan mellan lantbrukskooperativa primärföreningar omfattas inte av bestämmelserna i 18 a-c §§ utan 6 § är fullt ut tillämplig på ev. konkurrensbegränsande förfaranden mellan primärföreningar. Konkurrensverket har även uttalat att resp. mejeriförening, slakteriförening etc. enligt verkets mening är att betrakta som enskilda företag och att samarbete mellan sådana företag kan vara

förbjudet enligt 6 §.

*Situationen efter EU-medlemskapet*

Frågan har ställts, med hänvisning till EU-medlemskap et och rådsförordning 26/62, om inte federativ samverkan är undantagen EU:s konkurrensregler och därmed även de svenska konkurrensreglerna. Mot denna bakgrund beslutade regeringen i juni 1994 att utreda frågan om konkurrensreglernas tillämpning på jordbruksområdet i ett EU-perspektiv. Enligt utredningens direktiv skulle denna speciellt bedöma lämpligheten av att ge samverkan mellan primärföreningar ett legalt undantag från konkurrenslagens tillämpningsområde.

Utredningen - Jordbruk och konkurrens (SOU 1995:117) - som överlämnades i december 1995 konstaterade att samarbete *mellan* lantbrukskooperativa föreningar inte bör undantas från 6 §. Utredningen ansåg att samarbetet istället bör prövas i det enskilda fallet enligt KL.

Utredningen föreslår däremot inte någon översyn av det svenska undantaget som sådant med hänvisning till EG-rätten. Utgångspunkten är att EG-rätten är svårtolkad. I betänkandet diskuteras också en eventuell konflikt mellan EG-rätten och nationell rätt. Flera av de problem som diskuteras nedan, bl a avgränsningen av produktmarknaden, tas också upp till behandling i betänkandet *Jordbruk och konkurrens*. Utredningen tycks dock inte finna något problem i en bristande överensstämmelse.

*Egna överväganden*

Utredningen anser att frågan om förhållandet mellan nationell rätt och EG-rätt inte är lika svårtolkad som antyds i utredningen *Jordbruk och konkurrens*. Detta gäller framförallt inom jordbruksområdet.

Utgångspunkten är tämligen entydig. EG:s konkurrensrätt är direkt verkande och tillämplig i det enskilda medlemslandet (se avsnitt 2). EG-rätten ersätter motstridig, nationell rätt. Den viktiga frågan synes därför vara om det kan finnas skilda tillämpningsområden mellan nationell rätt och EG-rätten.

En förutsättning för att tillämpa EG-rätten är att antingen artikel 85 eller 86 i Romfördraget är tillämplig. Det måste föreligga ett brott mot förbuden i någon av dessa artiklar. Detta är den grundläggande förutsättningen. Därutöver gäller att avgöra om samhandeln påverkas samt om företagens omsättning eller andel av EG:s marknad faller över minimigränsen. I de fall att samhandeln inte påverkas och att företaget inte har en omsättning över 300 miljoner ECU (cirka 2,6 miljarder kronor),

bör kommissionen inte finna anledning att ingripa även om det föreligger ett brott mot artikel 85.1 eller 86.1.

Den nationella konkurrensrätten kan däremot tillämpas mot företag som faller under minimigränserna och ej anses påverka samhandeln mellan medlemsstater. Inom detta område kan det föreligga skillnader mellan EG-rätt och nationell rätt. Det är - enligt utredningens uppfattning - endast inom detta område som det nuvarande svenska undantaget kan tillämpas utan att komma i konflikt med EG-rätten. Orsaken är att det svenska undantaget i väsentlig omfattning avviker från de gruppundantag som medgivits och det s. k. undantag som återfinns i rådsförordning 26/62.

Artikel 42 i Romfördraget föreskriver att konkurrensreglerna är tillämpliga på produktion och handel med jordbruksprodukter endast i den utsträckning rådet bestämmer. Genom rådsförordning 26/62 artikel 1 har rådet angett som formell huvudprincip att såväl artikel 85 som artikel 86 (som motsvaras av 6 och 19 §§ KL) är fullt ut tillämpliga inom jordbruksområdet. I artikel 2 i rådsförordning 26/62 undantas dock sådant samarbete inom jordbruksområdet, som utgör en nödvändig del av den gemensamma jordbrukspolitikens marknadsordningar, från förbudet i 85.1.

Efter den reform av CAP som beslutades år 1992 har det gradvis skett en förskjutning av jordbruksstödet från prisstöd till direktstöd. Detta innebär att olika former av reglerad prissättning minskar i betydelse och därmed också räckvidden hos politikens marknadsordningar. Ett fullföljande av reformen 1992 och dess fördjupning under de närmaste åren kommer att innebära att räckvidden hos undantaget i rådsförordning 26/62 – som har sin rättsliga grund i artikel 42 och 43 – begränsas ytterligare. Utvecklingen av praxis inom EU bör därför gå mot en strängare tolkning och gradvis begränsning av undantaget.

Rådet har, enligt Romfördraget, endast möjlighet att ange villkoren för tillämpningen av konkurrenslagen för de produkter som omfattas av bilaga II till Romfördraget.[43] Här bör poängteras att bilaga II omfattar flertalet *men inte samtliga produkter* som framställs inom lantbrukskooperativa företag i Sverige. Redan mot denna bakgrund bör man avvisa nuvarande undantag i KL vilket utöver primärföreningarna också omfattar dess dotterbolag.

[43] Bilagan omfattar flertalet men inte samtliga produkter som framställs inom lantbrukskooperativa företag i Sverige.

Jordbruksområdet definieras på varusidan av bilaga 2 till Romfördraget och på marknadssidan av de förordningar som gäller för EU:s olika marknadsordningar. I detta sammanhang bör det påpekas att det finns möjlighet, inom bl a mjölkregleringen, att ge producentorganisationer ett ansvar för att upprätthålla hela eller delar av regleringen. Denna möjlighet har inte utnyttjats i Sverige. I samband med den svenska anpassningen till medlemskap i EU tillämpades en allmän princip att alla regleringar skulle genomföras i offentlig regi. Detta ställningstagande motiverades med hänsyn till det offentliga ansvaret för tillsynen av regleringarna samt mot bakgrund av de diskussioner angående "privatisering" av regleringar som fördes i samband med den livsmedelspolitiska reformen 1990.

*Två förutsättningar för att rf26/62 skall tillämpas*

Det finns alltså två grundläggande förutsättningar för att rf26/62 skall vara tillämplig

1. De varor som avses skall omfattas av bilaga II till Romfördraget, och

2. Avtalen måste vara förenliga med Romfördraget artikel 39.

Det finns ett antal verksamheter inom lantbrukskooperativa företag vilka ej uppfyller dessa båda kriterier. Det svenska undantaget omfattar skogsprodukter. Skogsråvara[44] ingår inte i bilaga II. Ett avgörande kriterium för undantag enligt rf26/62 kan därmed - enligt utredningens uppfattning - inte anses uppfyllt.

Därutöver finns en rad kriterier i själva rf 26/62 som skall uppfyllas för att artikel 85.1 inte skall vara tillämplig. Kriterierna är krav på att det

1. Rör sig om avtal mellan lantbrukare, sammanslutningar av lantbrukare eller sammanslutningar av sådana sammanslutningar,

2. Tillhörande endast en medlemsstat,

3. Inte innehåller skyldighet att hålla samma priser,

[44] Levande träd ingår, men inte skogsråvara.

4. Avser produktion eller försäljning av jordbruksvaror, och

5. Utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksvaror.

En viktig fråga är hur den tredje punkten ovan tolkas. Vid en snäv tolkning, som enligt utredningens uppfattning har stöd i praxis, innebär punkten ett krav på att *medlemmarna* inte får vara skyldiga att hålla samma priser. Det finns få fall – om något – där lantbrukskooperativ i Sverige inte uppställer en skyldighet att hålla samma priser.

Om dessa villkor uppfylls återstår, när avtalet uppfyller villkoren för prövning enligt artikel 85.1, fortfarande att *pröva om konkurrensen sätts ur spel* eller *de mål som anges i artikel 39 äventyras genom avtalet.* KV ansåg före EU-medlemskap et att det praktiskt taget inte förelåg några möjligheter att meddela undantag enligt KL:s bestämmelser (8 §) eftersom lantbrukets primärföreningar oftast har betydande marknadsandelar. Detta kan tolkas som att KV ansåg att konkurrensen sattes ur spel av avtalen. Det är – enligt utredningens uppfattning – heller inte självklart att de lantbrukskooperativa företagen klarar en granskning enligt konkurrenskriteriet.

Den 12 december 1995 fattade EU domstolen ett beslut i de förenade målen C-319/93, C-40/94 och C-224/94. Samma dag fattade domstolen ett annat beslut i mål C-399/93. Enligt utredningens uppfattning bör dessa domslut beaktas *i ett sammanhang* samt mot bakgrund av tidigare praxis för att få full förståelse för domstolens uppfattning i den fråga som avses d.v.s finns det ett generellt undantag från tillämpningen av 85:1 för kooperativa företag verksamma inom jordbruksområdet.

I de förenade målen diskuterar domstolen tolkningen av artikel 2.1 i förordning 26. Frågan är om andra meningen i artikel 2.1 har en självständig betydelse eller ej.

Domstolens svar klargör för det första att den rättsliga grunden för rf26/62 är artikel 42 i fördraget. I denna artikel sägs att bestämmelserna i kapitlet om konkurrensregler skall tillämpas på produktion av och handel med jordbruksprodukter endast i den mån rådet, *med hänsyn till målsättningen i artikel 39*, beslutar detta *inom ramen för bestämmelserna i artikel 43.2 och 43.3.* Artikel 39 innehåller målsättningen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Artikel 43.2 och 43.3 anger bl a, vilket är av vikt i denna fråga, att fördraget inte accepterar nationella marknadsorganisationer vilka står i konflikt med de gemensamma marknadsorganisationerna inom CAP. Kopplingen mellan undantaget, den gemensamma jordbrukspolitiken och dess marknadsord-

ningar är mycket tydlig.[45]

Domstolens ställningstagande innebär inte något generellt undantag för alla former av samverkan i producentorganisationer. Stadgarna måste prövas mot målsättningen i Romfördragets artikel 39. I domstolens beslut sägs att det "*(kan) inte uteslutas att stadgeklausuler vilka i förening binder medlemmarna till sammanslutning under långa perioder vilket berövar dem möjligheten att vända sig till konkurrerande företag äventyrar målen i den gemesamma jordbrukspolitiken, nämligen – som generaladvokaten har påpekat i punkt 38 i sitt förslag till avgörande – en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket, i den mån som dessa inte kan dra nytta av konkurrensen avseende inköpspriset för råvaror som erbjuds av olika förädlingsföretag*". Domstolen anser tydligt att bestämmelser om medlems fria rörlighet kan äventyra målen i artikel 39. LRF saknar därför stöd för sitt förslag om ett utvidgat undantag i den åberopade domen. Dessutom framgår av det citerade avsnittet samt domen i övrigt att domstolen anser att stadgar och avtal som rör sammanslutningar av producenter mycket väl kan äventyra målen i den gemensamma jordbrukspolitiken.

När det gäller samtliga kriterier för tillämpning av rf 26/62, som berörts ovan, kan det ifrågasättas om det svenska undantaget är förenligt med EG-rätten. Den enda rimliga slutsatsen, enligt utredningens uppfattning, är att det saknas stöd i EG-rätten för ett undantag med nuvarande utformning.

Detta kan få mycket omfattande och olyckliga konsekvenser för de inblandade företagen. De avtal som ingåtts i strid med EG-rätten kan anses retroaktivt ogiltiga. Även om utfallet inte blir lika drastiskt finns anledning att söka en bättre överensstämmelse mellan EG-rätten och den nationella rätten inom detta viktiga område.

Även i andra avseenden är det motiverat med en översyn av den gällande lagstiftningen. I sin nuvarande lydelse, uppdaterad till och med SFS 1996:266, hänvisas, när det gäller definitionen av jordbruksprodukter,18 b § KL till lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m.m. Denna lag hävdes genom SFS 1994:1710 inför EG-medlemskap et. Detta kan vara en tillfällighet men ligger, enligt

[45] Se i detta avseende de mål angående brittiska Milk Marketing Boards som avgjorts av EG-domstolen. Dessa visar mycket tydligt att det är de olika regleringsförordningarna, vilka talar om hur regleringen skall genomföras i detalj, som bestämmer när konkurrenslagen kan börja tillämpas. Frågan behandlas t ex i mål 23/84.

utredningens uppfattning, helt i linje med den bristande förståelse av skillnaden mellan de varor som omfattas av bilaga 2 till Romfördraget och de varor som omfattades av den gamla svenska prisregleringslagen. Detta rör inget mindre än avgränsningen av lagens tillämpningsområde.

Skälet för att ett undantag för primärproducenters samverkan i sk primärföreningar infördes var som ovan redovisats att Konkurrensverket före EG-medlemskap et inte såg någon möjlighet att med enbart undantaget i 8 § KL som grund uppfylla de intentioner statsmakterna gett uttryck åt i lagens förarbeten.

Det är rimligt att lantbrukskooperativa primärföreningar ges samma möjlighet att agera på marknaden som ett aktiebolag. Utredningen anser att förutsättningarna förändrats - i och med medlemskap et - sedan paragraf 18a-c infördes i KL och menar att medlemmars samverkan i primärföreningar skyddas av EG-rätten utan det mycket långtgående undantag, såväl på produkt som på marknadssidan, som givits genom särbestämmelserna i 18 a-c §§.

Enligt utredningens uppfattning är det av vikt att i konkurrenspolitiskt hänseende skilja mellan sammanslutningen av medlemmar i ett kooperativ och det kooperativa företagets beteende på marknaden. När det gäller rätten att sammansluta sig i ett kooperativ utgörs den enda konkurrensrättsliga begränsningen av de grundläggande kriterierna att avtalet inte får sätta konkurrensen ur spel och heller inte får äventyra uppfyllandet av den gemensamma jordbrukspolitikens mål. Detta förhindrar inte att föreningens stadga, med avseende på in- och utträde samt krav på gemensam prissättning, kan prövas mot dessa två principer. Detta gäller sammanslutningen på "medlemssidan". När det gäller företagets produktion och beteende på marknaden betraktas lantbrukskooperativa företag som likställda andra företagsformer. EG-rätten skiljer inte mellan olika företagsformer[46]. Detta gäller också tillämpningen av EG-rättens konkurrensregler.

Det svenska legalundantaget och den diskussion som förs i t ex betänkandet Jordbruk och konkurrens har inte tagit sin utgångspunkt i denna distinktion mellan sammanslutning av medlemmar och företaget på marknaden. Distinktionen är en förutsättning för det undantag som meddelas av EG-Domstolen i den s k Coberco-domen. Verksamheten i lantbrukskooperativa primärföreningar har ett fullgott skydd, men inte ett villkorslöst och generellt undantag, i gällande EG-rätt.

[46] Se Nils Wahls rättsutlåtande till företagskooperativa utredningens betänkande

*Tillämpningen och legalundantaget*

Det har i liten utsträckning gjorts ingripanden mot federativ samverkan, marknadsuppdelning och samordnad prissättning mellan lantbrukets kooperativa föreningar. En förklaring är att särbestämmelserna i KL har försvårat ingripanden. Konkurrensverket har också velat avvakta resultatet i de arbetsgrupper och utredningar som tagit upp oklarheter om lagens räckvidd på området och förhållandet till EG-rätten. Konkurrensverket skall också i sin prövning finna vägledning från EG-domstolens praxis. Den praxis som finns rörande kooperativa primärföreningar verksamma inom livsmedelsområdet är dock mycket begränsad. Detta beror inte minst på att Sverige är det land inom EU där lantbrukskooperationen har den i särklass starkaste ställningen. Det har helt enkelt inte före det svenska medlemskap et funnits möjlighet att ingripa mot lantbrukskooperativa företag med en ställning på marknaden som motsvarar de svenska företagens.

Konkurrensverkets begäran om ett tillägg till KL lämnades in före det svenska EU-medlemskap et. Avsikten var att uppnå de intentioner som statsmakterna hade när det gäller möjligheten för bönder att sammansluta sig i kooperativa föreningar. Resultatet blev nuvarande undantag i 18a-c §§ KL. Undantaget går långt utöver vad som omfattas av rf26/62. Det är möjligt att detta var en rimlig lösning vid tiden före EG-medlemskap et. EES-avtalet, som motiverade en harmonisering av svenska konkurrensrätt med EG-rätten, omfattade varken den gemensamma jordbrukspolitiken eller bilaga II produkterna.

Enligt utredningens uppfattning finns det två alternativa vägar att välja mellan för att få en lagstiftning inom detta område som tillfullo överensstämmer med EG-rätten. En avvikelse mellan svensk rätt och EG-rätten på detta område kan medföra att företag ingår avtal vilka, enligt den direkt verkande och i Sverige tillämpliga EG rätten, har retroaktiv ogiltighet. Därmed kan svåröverskådliga men med all säkerhet omfattande problem skapas för såväl företag som enskilda i de fall EG-kommissionen i framtiden ingriper mot konkurrensbegränsningen.

*Ett alternativ* är att regeringen, i samband med att legalundantaget avskaffas, motiverar denna förändring med att undantaget inte krävs för att ur konkurrenslagens synpunkt ge primärföreningarna samma möjligheter att agera på marknaden som ett aktiebolag. Konkurrensverket kan därefter överlämna de ärenden, som inte kan beviljas individuella undantag enligt 8 § KL, till kommissionen för avgörande.

*Det andra alternativet* är att nuvarande särbestämmelser i KL inskränks till att enbart omfatta lantbrukarnas möjlighet att gå samman

i primärföreningar med syfte att samla in och försälja produkter som omfattas av Rom-fördragets bilaga II. En sådan skrivning skulle inte behöva innebära att primärföreningarnas rätt att äga förädlingsföretag begränsades. Förädlingsföretagens verksamhet skulle dock i alla avseenden vara föremål för prövning enligt KL paragraf 6 och 19. Däremot borde en skrivning med denna innebörd implicera att en gräns dras mellan insamling/försäljning av råvara och vidareförädling. En sådan gränsdragning vore fördelaktig ur konkurrenssynpunkt. En öppen marknad för råvaror från jordbruket, med transparent handel och prissättning, skulle underlätta för andra företag än de lantbrukskooperativa att få tillgång till råvara i samma kvantitet och till samma pris som de företag vilka ägs av lantbrukskooperationen. Den bristande harmonisering som nu föreligger mellan EG-rätten och svensk rätt inom området skulle också begränsas.

Utredningen föreslår att en översyn genomförs av legalundantaget med inriktningen att detta tas bort ur KL. Motivet är att nuvarande undantag bygger på de förhållanden som rådde före det svenska medlemskap et i EU. Medlemmarnas samverkan i lantbrukskooperativa företag har, särskilt efter den s k Coberco-domen, ett fullgott skydd av EG-rätten. Medlemmars samverkan i mindre lantbrukskooperativa föreningar, vars verksamhet varken berör samhandeln mellan medlemsländer eller har tillräckligt stor omsättning för att beröras av EG-rätten, kan - enligt utredningens uppfattning - undantas från förbuden i 6 § KL genom individuella undantag.

Det kan inte uteslutas att det svenska undantaget strider mot EG-rätten bl a genom olika definitioner av tillämpningsområdet. De problem som därmed kan uppstå för enskilda företag, vilka anser sig skyddade av det svenska undantaget, bör inte underskattas. Om ett svenskt avtal anses strida mot EG-rätten är det, som ovan påpekats, retroaktivt ogiltigt. Enligt utredningens uppfattning är det befogat att konkurrensverket eller de berörda företagen vänder sig till kommissionen och begär ett avgörande enligt rådsförordning 26/62 art 2.1. EG-kommissionen har till utredningen låtit meddela att ett första avgörande, om det enligt kommissionens föreligger ett brott mot artikel 85.1 eller ej, - i den form som är mest lämplig - bör kunna träffas inom två månader.

## 2.13 Inträdeskostnader, barriärer och nödvändiga faciliteter

Utredningen har särskilt uppmärksammat de negativa konsekvenserna av dominerande ställning i flera led. Detta gäller i synnerhet när dominerande ställning i ett led kombineras med ensamrätt eller dominans över ett distributionsnät. Konkurrensen begränsas med negativa miljöeffekter till följd, då den totala omfattningen av tunga transporter ökar väsentligt.

Utredningen anser det rimligt att företag med dominerande ställning i ett led, som också kontrollerar ett eget distributionsnät, bör tillhandahålla distributionstjänster på marknadsmässiga villkor till andra företag. Ett system med samdistribution sänker inträdeskostnaderna, ökar konkurrensen och ger positiva miljöeffekter samt har positiva regionalpolitiska effekter. Detta rör utbudet av distributionstjänster. Det motsatta förfarandet, när företag endast tillåter distribution på egen transportkapacitet, kan också - i de fall som väsentliga delar av marknaden berörs - utgöra ett missbruk av dominerande ställning enligt 19 § KL.

Kundmedelskontona har fått stor spridning. De kan inte betraktas som en begränsad företeelse på marknaden. Kontona stärker konsumentens bindning till den kontoförande kedjan och motverkar därmed konkurrensen i detaljhandeln. Från ett övergripande perspektiv är det tveksamt om det undantag från bankrörelselagen som utnyttjas är motiverat. Utredningen kan se två alternativa lösningar på problemet.

De konkurrensbegränsande effekterna hos nuvarande system med kundmedelskonton skulle begränsas om korten kunde användas för kontantuttag i bankautomater (s.k. Bankomater) och därmed underlätta inköp i affärer utanför den kedja som utfärdat kortet. En sådan förändring skulle leda till att kontona kom att omfattas av bankrörelselagens bestämmelser, vilket - i huvudsak - innebär ökade krav på företagen, i konsumentskyddande syfte. Ett alternativ vore därför att undantaget från bankrörelselagen breddades så att kontantuttag i Bankomat blev möjliga utan att verksamheten fordrade oktroj.

Utredningen föredrar dock det andra alternativet som innebär att kundmedelskontona betraktas som allmänna betalningsmedel och därför inte längre undantas från bankrörelselagen.

System för kommunikation och informationsbearbetning mellan dagligvarukedjans olika led, detaljist - grossist - tillverkare, kan betraktas som en nödvändig tillgång för en konkurrenskraftig detaljist och utvecklingen av standards samt programvara bör ske på ett sådant sätt att tjänsterna finns tillgängliga, på lika villkor, för både kedjemedlemmar och enskilda företag. Det är angeläget att nyetablerade och mindre fristående företag inte hamnar utanför systemen och därmed saknar möjlighet att dra nytta av de effektivitetshöjningar som de kan leda till.

Nedanstående förslag och synsätt bör - förutom när det gäller Plan- och bygglagen, prisinformationsfrågor och kundmedelskonton - ses som principförslag. Innebörden av detta är, bl.a att utredningen anser att de konkurrensbegränsningar som diskuteras nedan kan åtgärdas med hjälp av gällande lagstiftning.

Det synsätt som utvecklas nedan skulle kunna användas vid rättstillämpningen. Vad utredningen har erfarit är de förenliga med EG-rätten. Det saknas dock praxis på området. Frågan om vertikal integration och dess effekter på konkurrensen diskuteras förnärvarande inom flertalet OECD-länder samt inom EU-kommissionen. Utredningens principförslag får också ses som ett bidrag till denna diskussion där

utgångspunkten är situationen inom livsmedelskedjan med fokus inställt på handeln med livsmedel.

Det finns, som utredningen ser det, en poäng i att knyta samman diskussionen om vertikal integration, inträdeshinder och nödvändiga faciliteter. De nödvändiga faciliteter som identifieras nedan har - i olikagrad och omfattning - integrerats vertikalt i kedjorna. Trenden mot ökad vertikal integration har diskuterats ovan i avsnittet utgångspunkter samt i avsnitten 4.4, 6.2 och 6.3. Utredningen har där funnit att en ökad koncentration i parti- och detaljhandelsled har utvecklats parallellt med en ökad vertikal integration. Därmed förstärks de konkurrensproblem som uppstår genom koncentrationen på marknaden. Dessutom, när kedjor kan dra fördel av att integrera partihandel, distribution och detaljhandel inom kedjan ökar inträdeskostnaden för potentiella konkurrenter.

*Inträdeskostnader och konkurrenstryck*

I de utgångspunkter för utredningens arbete som redovisas inledningsvis förs en diskussion kring potentiell konkurrens och inträdeskostnader. Vid höga inträdeskostnader och/eller andra hinder mot en etablering på marknaden (administrativa barriärer) sjunker konkurrenstrycket och vice versa. Strukturen på en marknad d.v.s. om den är högt eller lågt koncentrerad blir med detta synsätt inte ensamt avgörande om en marknad skall betraktas som konkurrensutsatt eller ej. Styrkan hos det potentiella konkurrenstrycket avgör. En oligopolmarknad, med ett fåtal starka aktörer, kan fungera lika effektivt som en marknad under full konkurrens givet att det potentiella konkurrenstrycket är tillräckligt starkt. Konkurrenstrycket beror på inträdeskostnader och andra hinder mot ett fritt inträde på eller utträde från marknaden.

Detta synsätt har utredningen använt vid sin analys av handeln med livsmedel. Det visar sig finnas en rad faktorer som stör det fria in och utträdet på den svenska marknaden. När det gäller importen av livsmedel är det i stor utsträckning *offentliga regleringar* som förhindra ett fritt flöde av varor. Utredningen har ovan visat hur den gemensamma jordbrukspolitik medför en protektionistisk handelspolitik, vilken i sin tur medverkar till att begränsa utbudet och höja priset på den inre marknaden. I Sverige, liksom i flertalet OECD-länder, har vi en offentligt reglerad markplanering och därmed butiksetablering. Detta kan innebära svårigheter för en potentiell konkurrent att hitta butikslägen. Tillämpningen av plan- och bygglagen (PBL) kan leda till att det skapas barriärer mot inträde på en marknad. Nedan diskuterar

utredningen sin inställning till den förändring av PBL som nyligen föreslagits av en särskild utredare i Miljödepartementet. En annan typ av offentligt ingripande vilket också kan påverka konkurrenstrycket negativt - åtminstone kortsiktigt - är när en valuta devalveras eller släpps fri gentemot övriga valutor och därefter deprecieras. Den svenska valutans depreciering sedan november 1992 innebar ett kraftigt sänkt konkurrenstryck för den svenska livsmedelsindustrin och innebar för handeln att svenska varor blev billiga relativt varor från andra länder (se avsnitt 6.1). Inträdeskostnaden för exportörer av förädlade livsmedel till den svenska marknaden ökade. Detta innebar en nedgång i import av till exempel fruktyoghurt, en vara där importen ökat kraftigt under de närmast föregående åren.

Det finns andra typer av inträdeshinder som mer rör strukturen på marknaden. Till del har dessa behandlats ovan i samband med diskussionen om dominerande ställning och horisontell prissamverkan. Men det finns också en rad andra förhållanden som kan skapa höga inträdeskostnader och därmed leda till att konkurrenstrycket minskar. Om ett företag har fallande styckkostnader för alla varor det kan producera innebär detta en kostnadsfördel gentemot nyetablerade företag. Inom livsmedelsområdet förekommer skaleffekter i den bemärkelsen att ett företag behöver komma upp till en viss storlek för att får en konkurrenskraftig produktionskostnad per enhet. Detta innebär naturligtvis en ökad risk och en begränsning för den som vill etablera sig på marknaden. Valet står mellan att genomföra en mycket stor investering för att snabbt ta en stor marknadsandel i konkurrens med ett företag som har storleksfördelar eller att köpa ett företag som redan är etablerat inom marknaden. Det är inte givet att det finns något företag till salu. Förekomsten av inträdeskostnader och hinder av denna typ innebär dessutom att det föreligger en stor risk för att de företag som redan är aktiva på marknaden också gynnas av marknadssituationen ekonomiskt. Därmed minskar viljan att sälja företaget. Priset på företaget kan också drivas upp.

### *Vertikal integration*

I detaljhandeln med livsmedel finns skaleffekter i kombinationen av horisontell samverkan och vertikal integration med partihandelsledet. När det gäller Dagab, KF och ICA har företagen ett eget system för distribution som ytterligare skapar fördelar gentemot nytillträdande på marknaden. För att bli lika effektiv som dessa företag krävs omfattande investeringar i både lagrings, distributionsnäts och detaljhandelska-

pacitet.

*Nödvändiga faciliteter*

Järnvägsrälsen och stationerna är nödvändiga faciliter för järnvägstrafik. Telefonkabelns roll för telebolaget är ett annat exempel. För 20 år sedan betraktades markantenner som en nödvändig facilitet för TV-sändningar. Idag gäller inte detta genom utvecklingen av tekniken med satellitsändningar. Satelliter utgör å andra sidan idag en nödvändig facilitet för en effektiv kommunikation och informationsöverföring. Vad som kännetecknar de nödvändiga faciliteterna är att effektiviteten i resursutnyttjandet ökar, om samtliga aktörer har tillgång till dessa på marknadsmässiga villkor.

Idag utgör tillgången till *effektiv elektronisk information* ett konkurrensmedel i handeln. Genom att utnyttja modern teknik kan en omfattande administrativ rationalisering genomföras samtidigt som inventering och uppdatering av prisförändringar kan ske automatiskt. Information om nya varor, priser och leveransvillkor kan också skickas elektroniskt. Dessa system kan - något förenklat - delas upp i ett butiksdatasystem och ett system för kommunikation med leverantörer. Båda dessa system måste byggas upp kring etablerade standards för varumärkning (EAN-koder) och protokoll för överföring av information. Om så inte är fallet begränsas möjligheten för utomstående att konkurrera med de kedjor som har integrerade system.

Tillgången till affärslägen är en nödvändig förutsättning för etablering. Tillgång till effektiv varudistributionen kan ses som ett annat exempel på en nödvändig facilitet. Det är inte realistiskt att tänka sig en livsmedelsaffär som kan konkurrera och växa utan att ha tillgång till varudistribution. Tillträde till informationsvägar och tillgång till gemensam programvara kan också betraktas som en nödvändig facilitet för dagens handlare. Ett annat möjligt exempel på nödvändig facilitet är att på ett konkurrenskraftigt sätt kunna ta emot de olika former av betalningsmedel som idag förekommer på marknaden. Det är slutligen av central betydelse - för att marknaden skall fungera effektivt - att konsumenter, handlare och livsmedelsindustrin har god information om priser och prisspridning på den svenska marknaden. Ett väl fungerande informationssystem kan ses som både en nödvändig facilitet och som en kollektiv vara[47]. I båda fallen är ett offentligt ingripande motiverat för att

[47] För kollektiva varor råder inte rivalitet i konsumtionen. En person kan konsumera varan utan att dess värde för en annan konsument minskar.

få marknaden att fungera mer effektivt.

Det finns skäl att diskutera om tillgången på affärsläge, tillgången till varudistribution och tillgången till informationsnätverk kan ses som nödvändiga faciliteter för den som önskar engagera sig i detaljhandel med livsmedel. Prisinformation och information om prisspridning på den svenska marknaden kan också – med en bred definition – ses som en nödvändig facilitet för en väl fungerande marknad såväl ur konsumentens som företagarens perspektiv. Det finns också skäl att betrakta tillgången till krediter på konkurrensmässiga villkor som en nödvändig facilitet för det företag som vill överleva och växa på marknaden. Å andra sidan kan det ur konkurrenssynpunkt vara väl så motiverat att när det gäller dessa företeelser diskutera i termer av faktorer som höjer inträdeskostnader och utgör inträdesbarriärer. I båda fallen synes konkurrenspolitiska ingrepp på marknaden vara motiverade.

I Sverige är inte samtliga dessa faktorer allmänt tillgängliga, på lika villkor för alla , genom att kedjorna i varierande utsträckning integrerat dem som kedjespecifika verksamheter. Därmed uppstår omfattande inträdeskostnader för den som vill genomföra en konkurrenskraftig etablering på marknaden. En nyetablerad svensk kedja eller en internationell kedja som vill in på den svenska marknaden måste investera, förutom i butikslokalerna, i lagerterminaler, transportfordon, butiksdata-system för kommunikation med externa leverantörssystem och ett system för kundmedelskonto. Dessa investeringar kan möjligen bäras av ett större företag men den extra kostnad som krävs för en effektiv etablering på den svenska marknaden i förhållande till en etablering på alternativa marknader i östra och södra europa kan vara stor nog för att förhindra etablering.

För att öka konkurrensen i handeln med livsmedel är det därför - enligt utredningens uppfattning - av stor betydelse att öppna de förnärvarande slutna systemen för distribution av varor till butik, säkerställa att både butiksdata och leverantörssystem blir tillgänglig för alla, på samma villkor, samt begränsa de bindningar till den kontoförande kedjan som finns i nuvarande system för kundmedelskonton. Därutöver behandlas nedan frågor som rör affärslägen, prisinformation och kreditgarantier för små och medelstora företag.

### *Distributionen till butik*

Villkoren för distributionen av varor är en avgörande omständighet för nyetablering inom landet, såväl för utländska som inhemska företag.

Redan etableringen som sådan är en så kostsam process, att många

företag väljer att avstå från att etablera sig på den svenska marknaden. Till detta förhållande bidrar strukturen på marknaden med få, dominerande aktörer och starka varumärken. Det företag som har kapaciteten att etablera sig på marknaden möter därefter ett avgörande hinder, nämligen distributionsfrågan. Att bygga upp ett eget distributionsnät är mycket kostsamt med hänsyn till landets storlek och befolkningens spridning. I fråga om färskvaror ställs särskilda krav på kyltransporter mm, vilket naturligtvis är fördyrande. Samtidigt som det föreligger ett behov eller ett potentiellt behov av distributionstjänster, så erbjuds den befintliga distributionen inte den övriga marknaden. Särskilt anmärkningsvärt är det faktum att stora, svenska marknadsdominerande företag med ett välutvecklat distributionsnät agerar på detta sätt.

En öppen distribution – med anbudskonkurrens beträffande tjänsterna – skulle underlätta nya etableringar på den svenska marknaden. Om frågan ställdes på sin spets, synes ett marknadsdominerande företags vägran att distribuera andras varor, utgöra missbruk av dominerande ställning och är som sådant inte föremål för de undantag från konkurrenslagens tillämpning som gäller i övrigt. Den gällande rätten borde vara tillräcklig för att få en ändring till stånd i det konkreta fallet.

Hänsyn till miljön bör spela en väsentlig roll i detta sammanhang. Det är känt att de tunga transporterna bland annat står för 50 procent av utsläppen av kvävoxider i Sverige. Den nuvarande ordningen där enskilda tillverkare och leverantörer förbehåller sig rätten att själva distribuera varorna leder till att varje enskild butik får mottaga ett stort antal leveranser varje dag (i vissa fall upp till 7-10 leveranser). Systemet är ekonomiskt ineffektivt. Men det ger också upphov till en mängd onödigt transportarbete med en negativ påverkan på miljön som följd.

Det finns även starka regionalpolitiska skäl till att öppna distributionen (i första hand själva transporttjänsten) av varor till detaljhandeln. Sveriges geografi ger en mycket stark fördel för de företag som kontrollerar distributionsnät. När en dominerande aktör inom detaljhandeln – delvis till följd av effektivitet i distributionen – konkurrerar ut sina konkurrenter ökar också problemen för kvarvarande konkurrentföretag i glesbygd att få tillgång till en kostnadseffektiv distribution. Därmed förstärks det dominerande företagets position ytterligare. I förlängningen kan en situation uppstå där ett företag har – i praktiken – en mer eller mindre renodlad monopolställning i stora delar av glesbygden. Det är olyckligt att konkurrensen i dessa områden begränsas. Det är också olyckligt att invånare i glesbygd, även i detta avseende, får en begränsad valfrihet i förhållande till invånare i landets befolkningscentra.

Utredningen anser att företag med dominerande ställning i ett led, som också kontrollerar ett eget distributionsnät, bör tillhandahålla distributionstjänster på marknadsmässiga villkor till andra företag. Ett system med samdistribution sänker inträdeskostnaderna, ökar konkurrensen och ger positiva regionalpolitiska- och miljöeffekter. Detta rör utbudet av distributionstjänster. Det motsatta förfarandet bör utgöra, när företag endast tillåter distribution på egen transportkapacitet och i de fall som väsentliga delar av marknaden berörs, ett missbruk av dominerande ställning enligt 19 § KL.

*Kundmedelskonton*

Förekomesten av kundmedelkonton och de villkor som gäller för dessa finns beskrivna under avsnitten 6.3.

Det finns flera syften med korten. Kontot verkar trohetsskapande och det ger utgivaren ett relativt billigt rörelsekapital. Det kan även ge stora möjligheter att följa upp olika kunders eller kundgruppers köpbeteenden och möjliggör riktad marknadsföring. Kunden vinner bekvämlighet och får en ränta på innestående medel, som är hög i jämförelse med bankernas transaktionskonton. Till kundmedelskonton kan även smärre krediter kopplas.

Förekomsten av kundmedelkonton måste ses mot bakgrund av den höga koncentrationen och de starka vertikala och horisontella bindningarna på detaljhandelsmarknaden. Förekomsten av IT-system i de olika blocken, som ytterligare förstärkt de vertikala bindningarna, har nu kompletterats med en synnerligen trohetsskapande och mycket informativ funktion, kundkonton.

Vad gäller kondkontonas trohetsskapande funktion, invänder handeln att ingenting hindrar konsumenterna från att ha flera kort i de olika blocken. Det må vara på det viset, men det framstår som osannolikt att normalkonsumenten, med en begränsad hushållsbudget, delar upp månadens matpengar på flera konton. Hans förutsättningar att göra så kan även begränsas av den lokala konkurrenssituationen. Den butik som ligger närmast hemmet blir med största sannolikhet den butik han är trogen, inte bara för att den är den närmsta, utan även för att han har sina pengar i det block butiken tillhör. Några mer omfattande köp i andra blocks butiker eller hos fristående handlare torde det därför inte bli fråga om. Till detta förhållande bidrar även det – i och för sig – positiva förhållandet att kundkontoinnehavet berättigar kunden till särskilda förmånliga erbjudanden.

Det är följaktligen inskränkningen till betalning enbart inom en

företagsgrupp som gör korten diskutabla från konkurrenssynpunkt. Banklagstiftningens krav på samhörighet mellan de företag som omfattas av dess undantag för kundmedelskonton bidrar inte bara till att öka integrationsgraden inom de s.k. frivilliga kedjorna, utan gör det samtidigt omöjligt för fristående företag att ingå i systemet. Investeringskostnaden för ett kundmedelskonto är nämligen så hög att den kräver en förhållandevis stor företagsorganisation för att vara lönsam. Det är därför inte realistisk att anta att mindre fristående företag eller kedjor skall kunna konkurrera med blocken genom egna betalkort.

Trohet bör inte skapas genom kundmedelskonton, utan genom konsumentens fria val av den butik som erbjuder honom bästa varor till bästa priser. De nämnda, positiva effekterna utgör en följd av fungerande konkurrens och inte av konkurrensbegränsande förhållanden.

Sammantaget är det utredningens uppfattning att de konkurrensbegränsande effekterna av kundmedelskonton överstiger de positiva effekterna för konsumenterna. Undantaget kan dessutom ifrågasättas ur en annan konkurrenssynpunkt, då det missgynnar inlåning i bank genom att denna lyder under bankrörelselagens strängare krav.

De konkurrensbegränsande effekterna skulle väsentligt avhjälpas om kundmedelskonton kunde användas som bankomatkort och därmed underlätta inköp utanför den kedja som står för kortet. En sådan förändring skulle eventuellt medföra att kontona kom att omfattas av bankrörelselagens bestämmelser, vilket – i huvudsak – innebär ökade krav på företagen, i konsumentskyddande syfte. Ett alternativ vore att undantaget breddades så att uttag i bankomat blev möjliga utan att kontona omfattades av bankrörelselagen.

Utredningen föreslår dock, mot bakgrund av kontonas spridning och systemets ekonomiska omfattning, att kundmedelskonton betraktas som allmänna betalningsmedel och därför också underställs bankrörelselagens krav.

### *Detaljhandeln och modern informationsteknik*

Det finns betydande skalfördelar i parti- och detaljhandel med livsmedel. Dessa omfattar framförallt tillgången till distributonssystem och de med distributionen sammanhängande IT-tjänster, vars betydelse ökar allt mer. Den svenska detaljhandelsmarknaden är koncentrerad och domineras av tre block, ICA, Konsumentkooperationen och det s k D-blocket bestående av grossisten Dagab med detaljister. Koncentrationen förstärks av att grossistledet är integrerat i ICA och Konsumentkooperationen och av att dessas grossistfunktioner inte levererar

till detaljister som står utanför respektive samarbete. Även det tredje blocket utvecklas i riktning mot ökad koncentration.

Förekomsten av horisontellt samarbete, koncentration och vertikal integration som omfattar distributionsledet kan utgöra ett kraftfullt etableringshinder. Situationen förbättras inte av utvecklingen av avancerade IT-system, som förbehålls den egna samarbetsgruppen. IT-stöd kan visserligen underlätta för mindre detaljister att uppnå lönsamhet och rationalitet i sin verksamhet, men det ökar samtidigt behovet av att ingå i en större samverkan. IT kan således öka detaljisternas beroende av centrala funktioner.

Utredningen har i sina internationella kontakter fått en inblick i respektive lands IT-utveckling i detaljhandelsledet. I Danmark har t.ex. aktörerna gått samman och enats om ett gemensamt informations- och kommunikationssystem på butiksnivå, till vilket även utländska förädlings- och grossistföretag är anslutna. Målet med det danska systemet är bl a att skapa effektivitet och frihet i valet av leverantörer. Integration ses inte som någon fördel i sig.

I Sverige har utvecklingen av IT-system och den effektivisering som därigenom kan uppnås inom den egna gruppen setts som ett strategiskt konkurrensvapen. Därav följer att parallella butiksdatasystem byggts upp inom respektive block vilket ytterligare förstärkt blockbildningen. Detta kan leda till en effektivisering inom, men samtidigt en låsning till, det egna blocket. Till en del fungerar dock det svenska systemet på samma sätt som det danska, kommunikationen mellan partiledet och industrin är idag standardiserad och därmed öppen för intresserade aktörer på marknaden.

### *Egna överväganden*

Utredningens utgångspunkt är att branschen ges möjlighet till och tar ansvar för en utveckling mot ett öppet IT-system, som gör att både partihandelssystem och butiksdatasystem blir tillgängliga för enskilda handlare även i de fall dessa väljer att stå utanför ett organiserat kedjesamarbete.

System för kommunikation och informationsbearbetning mellan dagligvarukedjans olika led, detaljist - grossist - tillverkare, bör således betraktas som en kollektiv vara och utvecklingen bör ske gemensamt i näringens regi. Modern informationsteknologi bör ses som ett hjälpmedel för att uppnå effektivitet och flexibilitet i valet av leverantörer och för att öka effektiviteten i livsmedelsbutikerna. Det är angeläget att nyetablerade och mindre fristående företag inte hamnar

utanför systemen och därmed kommer att sakna möjlighet att dra nytta av de besparingar dessa kan medge.

## 2.14 Betydelsen av information på en väl fungerande marknaden

En samlad prisinformation är nödvändig för att livsmedelsmarknaden skall kunna fungera effektivt. Utredningens eget arbete har visat att det förnärvarande finns betydande svårigheter att få tag på en samlad information om priser. Utredningen föreslår därför att en myndighet ges i uppdrag att tillhandahålla information om utvecklingen av priser och prisspridning inom den svenska livsmedelskedjan. Ett sådant ansvar inom livsmedelsområdet kan finansieras genom att sammanföra och bättre utnyttja de resurser som idag är spridda inom flera myndigheter.

Konsumenterna måste, för att kunna träffa rationella val mellan olika alternativ, ha information om varornas pris och kvalitet. Prisinformation spelar en avgörande roll för att en marknad skall kunna fungera effektivt. Idag tillhandahålls denna information i första hand genom kedjornas veckoannonsering och den reklam som finns i butiken. Däremot saknas en objektiv kanal för prisinformation vilken gör det möjligt för konsumenten att i ett sammanhang jämföra prisnivån i olika butiker eller hos olika kedjor. Regeringen gav under hösten 1995 i uppdrag till en särskild utredare att analysera behovet av sådan information. Frågan ligger alltså inte inom denna utrednings primära uppdrag. Utredningen har dock funnit att det också finns andra skäl - än de som nämnts ovan - att behandla frågan om prisinformation och vill därför, med hänvisning till direktivens öppna uppdrag, framföra vissa synpunkter.

Utredningen har ovan beskrivit bland annat den utredning som den amerikanske jordbruksministern Glickman tillsatt med uppdrag att granska konkurrensbegränsningar inom förädling och handel med livsmedel. Den amerikanska utredningens huvudförslag är att förstärka prisinformationen. Genom sådan information kan olika aktörer på marknaden fatta rationella beslut om produktion, lagerhållning, priser och inköp. Prisinformation är bra för konsumenten men den är också bra för företag verksamma inom förädling, distribution och handel. Om företagen har tillgång till kvalitativ och heltäckande information om priser, ges de bättre möjlighet att fatta effektiva beslut och konkurrensen

kan effektiviseras.

I Sverige hade SPK, fram tills dess att myndigheten lades ned, uppdraget att samla information om priser och marginaler inom olika sektorer av den svenska ekonomin. Informationen låg bland annat till grund för regeringens överväganden om prisstopp. Mot denna bakgrund har en olycklig koppling skapats mellan prisinformation och prisstopp. Enligt utredningens uppfattning saknas anledning att göra en sådan koppling. Prisinformation är naturligtvis nödvändig för den regering som vill motivera ingripanden mot marknaden. Detta innebär dock inte att sådana motiv utgör den enda anledningen till att samla in uppgifter om priser och marginaler. Sådana uppgifter behövs också för att kunna ta ställning i konkurrensrättsligt hänseende. Det är till exempel förenat med stora svårigheter att ingripa mot missbruk av dominerande ställning utan att ha tillgång till ett sådant underlag. Systematiskt och objektivt insamlade uppgifter av detta slag är en viktig förutsättning för att konkurrenslagstiftningen skall kunna upprätthållas med full kraft.

Debatten om livsmedelspriserna och deras utveckling har under senare år uppvisat en rik flora av bitvis oförenliga ståndpunkter. Det har inte rått enighet om utvecklingens riktning och prisernas nivå. Detta är olyckligt inte endast ur konsumentens synpunkt utan också i den bemärkelsen att ett öppet och informerat samtal om situationen inom handeln med livsmedel i Sverige kompliceras och kommer att handla mer om mätmetoder än om de reella problem som finns på marknaden. Detta kan åtgärdas genom att en offentlig myndighet ges det samlade ansvaret för att ta fram information om priser och marginaler i det svenska näringslivet. Denna uppgift blir också värdefull i takt med att tidigare offentliga verksamheter privatiseras och därmed blir föremål för en styrning genom marknaden.

Priser, prisutveckling i olika led och prisnivåer, när det gäller livsmedel, analyseras förnärvarande inom Konsumentverket, Jordbruksverket, Lantbruksekonomiska samarbetsnämnden (LES) och Statistiska Centralbyrån (SCB). Utredningens egen erfarenhet visar att det trots detta är mycket svårt att få tillgång till publicerad information om priser och prisutveckling. En stor del av det material som använts för att belysa utvecklingen hos dessa variabler har inhämtats särskilt, mot ersättning, från SCB. I flertalet fall rör det sig om standarduppgifter. Detta är, enligt utredningens uppfattning, inte tillfredställande. Bristen på lättillgänglig prisinformation skapar problem för den konsument som vill hålla sig informerad, de företag som behöver informationen för att fatta rationella beslut och för den offentliga diskussionen om situationen inom den svenska livsmedelskedjan.

Utredningen föreslår därför att de resurser som idag finns spridda inom ovan nämnda myndigheter förs samman inom en existerande myndighet eller inom en ny myndighet med uppgift att följa utvecklingen av priser och prisspridning i det svenska näringslivet. Utredningen avstår från att lägga ett mer detaljerat förslag i detta avseende eftersom frågan delvis är perifer i förhållande till dess uppdrag. Det framstår dock som möjligt att finansiera ett ansvarstagande för dessa frågor inom ramen för medel som idag finns tillgängliga inom området.

## 2.15 Konkurrensen förutsätter tillgång till butikslokaler

Det är, enligt utredningens uppfattning, av stor betydelse att den kommunala planeringen tar hänsyn till behovet av tillgängliga butikslägen som en förutsättning för en fungerande konkurrens i handeln med livsmedel.

### *Butikslägen och konkurrensen*

Det är svårt att få till stånd en konkurrens i handeln med livsmedel om det saknas butikslägen som kan erbjudas konkurrenföretag till de redan etablerade. Utredningen menar att denna fråga bör ges stor uppmärksamhet. Tillgången på affärslägen måste dock skiljas från fråga *var* affärerna skall ligga. Utredningen delar i allt väsentligt de farhågor som framförs när det gäller uttunningen av butiksnätet i närhet till konsumenten genom en utflyttning till industriområden eller liknande. Det är en uppgift för den kommunala planeringen att se till att butikslägen kan erbjudas i närhet till konsumenten.

I detta sammanhang bör man uppmärksamma att en stor del av dagens butiker ägs av de "tre block" som dominerar handeln i grossistled. Detta ger ett litet utrymme för fristående och mindre affärsidkare att etablera sig och låta sitt företag växa. Det är viktigt att i den kommunala planeringen ta hänsyn till dessa aspekter och att ge lika chanser för små och växande företag att slå rot på marknaden som för de etablerade blocken.

### *Plan och byggutredningens betänkande om konkurrensen i PBL*

Utredningen har av regeringen anmodats att yttra sig över Plan- och byggutredningens delbetänkande. I sitt remissvar har utredningen kritiserat förslaget och ansett att det inte bör genomföras. Nedan redogörs - med vissa kompletteringar - för de överväganden som ligger till grund för utredningens ståndpunkt i frågan.

Konkurrensintresset i PBL-sammanhang har varit föremål för diskussion i flera skeden under en relativt begränsad tid. Det har i vissa sammanhang bedömts som mycket väsentligt på grund av de positiva

effekter fungerande konkurrens har för konsumenterna och det har i andra förringats till förmån för andra intressen. Konkurrensintresset har ett egenvärde i sig. Dess berättigande i PBL-sammanhang bör därför inte vara beroende av förhållanden, som man kan komma till rätta med genom andra åtgärder.

Såsom förhållandena är nu, anses konkurrenssituationen för detaljhandeln bl.a. medföra miljöproblem på grund av de koldioxidutsläpp som vägtrafiken till externa köpcentra medför. Plan- och byggutredningen har i sitt delbetänkande redovisat undersökningar, som anses ge stöd för att lagändringen 1992 haft den nämnda, negativa effekterna. Utredningens uppfattning är emellertid att det inte kan anses klarlagt att den haft så omfattande negativa effekter som görs gällande. Detta framgår bl a om man granskar den enkät som Kommunförbundet gjort, såvitt avser möjligheten att i detaljplan reglera handel med livsmedel.

Det finns vidare anledning att ifrågasätta om en återgång till vad som gällde före lagändringen 1992 kommer att ge de positiva effekter man vill uppnå genom den föreslagna förändringen. En utflyttning av detaljhandeln med livsmedel till städernas ytterområden – vilken främst föranletts av företagsekonomiska skäl – har inte hindrats av PBLs tillämpning före 1992. Tvärtom har en mycket omfattande strukturrationalisering, med nedläggning av butiker i innerstadsområdena, pågått oavbrutet under hela 1970- och 1980-talen. En återgång till vad som gällde före 1992 innebär till och med att de problem som påpekats av en rad statliga utredningar riskerar att växa. De problem som 1986 års livsmedelsutredning konstaterade, d v s att konkurrensen begränsades av kommunernas tillämpning av PBL, visar på missförhållanden som gäller än i dag. Detsamma gäller Konkurrenskommitténs exempel på förhållanden som begränsar konkurrensen inom detta område.

Om den föreslagna förändringen ändå skulle få den effekten att livsmedelshandeln i högre utsträckning lokaliserades till innerstäderna och bostadsområden, finns det anledning att ifrågasätta om vägtrafikens miljöpåverkan kommer att förbättras i någon större mån. Ungefär hälften av vägtrafikens kväveoxidutsläpp härrör för närvarande från lastbilar, medan resterande del härrör från personbilar.[48] Eftersom partihandeln i allmänhet ligger utanför städerna, skulle tunga transporterna in i städerna och bostadsområdena öka väsentligt. Det framstår samtidigt som orealistiskt att personbilstrafiken till städernas ytterom-

[48] Vart leder vägen? Fakta om vägtrafikens miljöpåverkan, Vägverkets rapport nr 1995:31

råden skulle minska i någon större utsträckning. De köpcentra som redan etablerats utanför städerna kommer att behålla sin attraktionskraft på grund av de lågpriskoncept som tillämpas där. Detaljhandeln med skrymmande föremål, som förläggs dit, skulle behålla sin attraktionskraft genom sina låga priser på vitvaror, byggnadsmaterial, möbler, TV och radio samt trädgårdsvaror.

Det är följaktligen utredningens uppfattning, *att* varken problembilden eller dess koppling till konkurrensintresset är självklar och *att* den föreslagna lösningen på de problem som uppmärksammats inte nödvändigtvis får de positiva effekter på miljön.

Det finns andra åtgärder än en lagändring, som med större sannolikhet kan leda till de resultat som eftersträvas. Utredningens förslag som syftar till en mer konkurrensutsatt och öppen marknad där mindre företag ges en bättre möjlighet att konkurrera på lika villkor med de tre "blocken", bör ge bättre resultat genom att skapa ekonomiska förutsättningar för mindre butiksenheter i stadscentra att överleva.

Det är utredningen uppfattning att lagändringen 1992 medförde en lämplig avvägning mellan planerings- och konkurrensintresset. Det finns därför anledning att avvakta den vidare utvecklingen - särskilt med hänsyn till att problembilden inte är entydig - och att i första hand begagna sig av mer konkurrensneutrala åtgärder.

## 2.16 En närings- och konkurrenspolitik som skapar bättre förutsättningar för små och växande företag

De små och växande företagens roll är viktig för att få tillstånd en effektiv konkurrens inom handeln med livsmedel. Samtidigt har det material som ställts till utredningens förfoganden liksom diskussioner med företrädare för branschen i Sverige och internationellt visat att de små och medelstora företagen möter växande problem på marknaden. Utredningen anser det angeläget att utöver de förslag som läggs angående tillämpning av PBL och KL också diskutera en förändring av stödet till små och medelstora företag enligt den modell som utvecklats av SBA i USA.

I utredningens uppdrag ligger särskilt att granska förutsättningarna för små och medelstora företag inom handeln med livsmedel i Sverige. Inledningsvis har utredningen påpekat att de små *och växande* företagens roll är avgörande för att få tillstånd en effektiv konkurrens på dynamiska marknader. Samtidigt har det material som ställts till utredningens förfoganden liksom diskussioner med företrädare för branschen i Sverige och internationellt visat att de små och medelstora företagen möter växande problem på marknaden.

Det finns en rad förhållanden inom handeln med livsmedel som särskilt gynnar kedjorna. Handlarna kan inom kedjans ram få hjälp med planering, logistik och prisinformation. Gemensamma inköp ger lägre inköpspris i form av mängdrabatt. Viss annonsering kan genomföras gemensamt (veckoannonsering) och stödfunktioner utvecklas gemensamt inom kedjans ram. Möjligheten för en enskild handlare att utanför de etablerade strukturerna växa till en uthållig konkurrent på marknaden måste i dagsläget bedömas som mycket begränsade. Utredningens bedömning i detta avseende delas tillfullo av de aktörer på marknaden som vi varit i kontakt med.

Möjligheten för små och medelstora företag att överleva och växa inom den svenska parti- och detaljhandeln är till stor del beroende av att åtgärder vidtas inom tre olika områden. Det krävs offentliga åtgärder som

- underlättar för enskilda handlare att etablera en butik,
- löser upp främst de vertikala bindningarna inom de existerande strukturerna på marknaden, och
- underlättar för en enskild handlare att få tillgång till kapital på samma villkor som kedjorna för att dels etablera ett företag och därefter tillåta att företaget växer.

Utredningen har ovan lagt förslag rörande tillämpningen av plan- och bygglagen samt tillämpningen av konkurrenslagen, med förslag om förändringar, som innebär att problem inom de två första områdena kan begränsas. Det handlar främst om att begränsa inträdeskostnader på marknaden och därmed uppnå en mer rättvis spelplan där även mindre företag ges en möjlighet att överleva och att växa. Den grundläggande principen bakom förslagen är att företag inom handeln med livsmedel skall konkurrera med hjälp av priser, utbud, service till konsumenten och kvaliteten på dess varor. Exklusiva avtal, bindningar vertikalt och kontroll av distributionsnät samt en utveckling av slutna system för ADB stöd och företagsanknutna kundmedelskonton utgör däremot exempel på konkurrensmedel vilka kan förhindra framgångsrik nyetablering på marknaden och leda till ökade kostnader för samhälle och konsument.

Utredningen gav i uppdrag åt Statskontoret att granska de hinder som möter nyetablerade företag inom detaljhandeln med livsmedel. Verkets rapport indikerar att företagarna ser villkoren för kreditgivningen till mindre företag som ett problem. En enskild handlare utan omfattande och långsiktiga bankkontakter kan uppleva problem att få lika goda villkor som de vilka ges åt kedjornas medlemmar. Detta kan naturligtvis fungera som en begränsande faktor för nyetablering.

Företagsutredningen har, i sitt betänkande Kompetens och kapital (SoU 1996:69), lagt en rad förslag hur de offentliga åtgärderna till stöd för nyföretagande bör utformas i framtiden. Förslagen är enligt min uppfattning väl genomtänkta. Det är dock två punkter som särskilt bör uppmärksammas och göras till föremål för en utvidgad analys. För det första anser jag att förslagen inte är tillräckligt tydliga när det gäller kreditvillkoren för små och medelstora företag. För det andra finns det skäl att ställa sig frågan om tyngdpunkten i stödpolitiken behöver förskjutas från nyetablering och små företag till de medelstora företagen vilka växer på marknaden. En sådan tyngdpunktsförskjutning är angelägen ur konkurrenssynpunkt. Det är de växande företagen som skapar konkurrenstryck, inte de små och nyetablerade.

Small Business Administration i USA genomför en marknadsmässig kreditprövning och ger bankgarantier åt små och medelstora företag. Till verksamheten är också knuten rådgivning som rör marknadsföring, bokföring och planering av företagets verksamhet. Vid SBA i New Orleans, som besöktes av utredningen, gavs också stöd genom rådgivning till de företag som ville etablera sig på exportmarknaden (export av förädlade livsmedel). Verksamheten vid SBA kan ses som en modell vilken kan ligga till grund för utvecklingen av företagsstödet i Sverige. En fördel med den amerikanska modellen är att stödgivningen sker på marknadens villkor, att stöd utgår till växande företag och att rådgivning och finansiella tjänster är tillgängliga även till de företag som växer. Enligt vad utredningen erfarit är ett stöd till små växande företag enligt denna modell väl förenligt med EUs statsstödsregler- Ett liknande program, med kreditgarantier, tillämpas f.n. i bl.a. Frankrike. Ett svenskt stöd utformat enligt denna modell skall notifieras till och godkännas av EU-kommissionen.

Utredningen anser det angeläget att utöver de förslag som läggs angående tillämpning av PBL och KL också diskutera en förändring av stödet till små och medelstora företag enligt den modell som utvecklats av SBA i USA.

## 2.17 Livsmedelslagstiftningen

Den svenska livsmedelslagstiftningen utgör i allt väsentligt en nationell tillämpning av EG-rätten inom området. Den svenska harmoniseringen inleddes före medlemskapet i samband med EES-avtalet och har därefter fullföljts.

De regler som rör livsmedelshygien och -kvalitet är ofta, av naturliga skäl, synnerligen detaljerade och tekniska. Utredningen kan inte föreslå vare sig en materiell eller redaktionell ändring av dessa.

Sverige bör emellertid verka inom EU för en fortsatt förenkling av reglerna på området. Nationellt bör förenklingsarbetet syfta till en förbättring i fråga om reglernas tillgänglighet i förening med ökad information. En samlad och kontinuerligt uppdaterad publikation som innehåller Livsmedelsverkets kungörelser samt vägledningar på områden som är särskilt svårtillgängliga, ger alla aktörer på marknaden samma möjligheter att inhämta kunskap om det regelsystem de arbetar i.

Livsmedelsagstiftningen skall, enligt förarbetena till densamma, vara konkurrensneutral. Reglerna är till övervägande del likformiga, oavsett vem de riktar sig till och tillsynsmyndigheten kan i det enskilda fallet beakta de särskilda omständigheter en aktör arbetar under, varför en viss flexibilitet är möjlig. I fråga om småskalig produktion finns det emellertid speciella regler som skall möjliggöra etablering av sådan verksamhet. Genom de precisa volymgränser som tillåtits beträffande småskalig verksamhet och de mycket mer omfattande krav som kommer att gälla när dessa gränser överskrids, finns det en inbyggd tröskeleffekt i systemet.

Vidare har avgiftssystemet, som bygger på principen att större aktörer betalar mer än mindre utifrån bl.a. företagets omsättning och antalet årsarbetskrafter inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till de stordriftsfördelar och därmed lägre styckkostnader som det stora företaget har. Dessa förhållanden utgör hinder för en fungernade konkurrens, varför Livsmedelsverket bör göra en översyn av dessa regler, som medger en enklare övergång till utökad produktion och ett rättvisare avgiftssystem.

Livsmedelsverket bör även se över övriga regler utifrån ett konkurrenspespektiv och regeringen bör överväga, att i förordningen (1996:147) med instruktion för Statens livsmedelsverk, göra ett tillägg, med innebörden att Livsmedelsverket - i sin normgivande verksamhet - så långt det är möjligt i förening med övriga hänsyn, även skall beakta konkurrensintresset.

Med hänsyn till den vikt som lagts vid märkningsbestämmelser inom EU, bör Livsmedelsverket slutligen, som en del av den översyn som föreslagits ovan, granska våra livsmedelsstandards för att uppnå en bättre harmonisering med reglerna på EUs inre marknad.

Den svenska livsmedelslagstiftningens vittgående anpassning till EG-rätten på området, dess influenser från FN-organen FAO:s och WTO:s regelverk Codex Alimentarius och sist - men inte minst - det reglerade områdets natur, är omständigheter som medfört att den svenska livsmedelslagstiftningen som sådan inte uppvisar några stora särdrag i förhållande till sin omvärld. Förutsättningarna för ensidiga förändringar av den svenska livsmedelslagstiftningen är också - med hänsyn till det internationella samarbetet - mycket begränsade.

Mot den angivna bakgrunden kan man följaktligen fråga sig om den svenska livsmedelslagstiftningen utgör ett hinder mot nyetablering eller expansion på den svenska marknaden. På grund av den höggradiga anpassningen, bör reglerna som sådana inte innebära ett större hinder här än i övriga EU-länder.

När Statskontoret i sin rapport - å ena sidan - fastslår att lagstiftningen som sådan inte innebär några större problem för detaljhandeln med livsmedel talar den – å andra sidan – bl a om att detaljerna i kontrollen upplevs som onödigt omfattande samt om ett antal aktörers

behov av tydligare information om gällande föreskrifter och en konsekvent tillämpning av dessa.

De regler som rör livsmedelshygien och kvalitet kan vara synnerligen detaljerade och tekniska, vilket framgår av de avsnitt, som utredningen valt att beskriva. Detta förhållande låter sig i hög utsträckning förklaras av reglernas baktereologiska och/eller medicinska bakgrund. Utredningen kan inte föreslå vare sig en materiell eller en redaktionell förändring i denna del. Behovet av förenkling är emellertid uppmärksammat av EG, som sedan ett antal år tillbaka bl. a. undvikit vertikalt verkande diretiv avseende kvalitetsstandards. Sverige bör – så långt det är möjligt och med en bibehållen, hög säkerhetsnivå – verka inom EG för en fortsatt förenkling.

Problemet, att regler med en hög detaljeringsgrad eller bestämmelser som reglerar komplexa förhållanden medför tillämpningsproblem eller tillämpas på olika sätt, kan nationellt avhjälpas genom information, vilket ju ett antal aktörer efterfrågat.

Även om såväl Livsmedelsverket som miljö- och hälsoskyddsnämnderna har ett informationsansvar, finns det anledning att ifrågasätta reglernas tillgänglighet för aktörerna på marknaden. De stora kedjorna har naturligtvis ett försteg i detta avseende, genom den samlade kunskap som kedjesamarbetet medför. En fristående, liten aktör är däremot mer utelämnad. Det beskrivna förhållandet måste få återverkningar på hans möjlighet att planera och utveckla sin verksamhet. En inte oväsentlig risk i sammanhanget är naturligtvis att reglernas syften går förlorade, inte på grund av aktörens ovilja att driva en lagenlig verksamhet, utan på grund av hans bristande förmåga därtill.

Behovet av information – inte minst efter EU-medlemskap et och de övergångsregler som gäller i anledning av detta – har enligt uppgift från Livsmedelsverket föranlett detta att börja utarbeta vägledningar för ett antal områden. Vidare planerar verket att samla sina kungörelser i en publikation, som i likhet med den svenska lagboken skall utges med jämna mellanrum och i uppdaterat skick.

Sammanfattningsvis är det följaktligen utredningens uppfattning att lättillgänglig information krävs för att alla aktörer på livsmedelsmarknaden skall ha samma förutsättningar för förståelse för och av det regelsystem man arbetar i och att tillämpningen av reglerna skall bli mer likformig och konsekvent. Livsmedelsverkets påbörjade arbete med vägledningar på olika områden bör därför intensifieras och det bör även förverkliga sina planer på att samla sina kungörelser i en kontinuerligt utgiven och uppdaterad publikation.

Mot bakgrund av departementschefens uttalanden i propositionen 1971:61 med förslag till livsmedelslag, skall livsmedelslagstiftningen vara konkurrensneutral. Till övervägande del är reglerna likformiga, oavsett vem de riktar sig till (se dock det undantag som reglerna för småskalig verksamhet utgör, nedan). I praktiken kan emellertid tillsynsmyndigheterna, i det enskilda fallet, beakta de särskilda omständigheter en aktör arbetar under och godkänna lösningar, som – om reglernas syfte ändå uppnås – medger en viss flexibilitet. Från etablerings- och expansionssynpunkt kan detta vara av godo, men utrymmet för vad som upplevs som bristande konsekvens i tillämpningen blir naturligtvis större. Den ökade information som utredningen förespråkar, bidrar till att minska detta problem. Att systemet som sådant ändå medger olikheter i tillämpningen, är en omständighet som inte är unik för livsmedelsområdet och som kan underställas rättslig prövning, genom de möjligheter till överklagande av beslut, som föreskrivs i livsmedelslagen.

På ett område finns emellertid särbestämmelser, som – med beaktande av hygien- och redlighetsintressena – tar hänsyn till den mindre aktörens villkor. Reglerna ger förutsättningar för etablering av småskalig produktion med avsättning på hemmamarknaden. Så som reglerna utformats, med precisa volymgränser mellan små- och storskalig verksamhet och vitt skilda krav på de olika formerna av verksamheter, synes dock förutsättningarna både för etablering och expansion vara begränsade. Genom dessa tröskeleffekter tillåts antingen småskalig verksamhet, som förblir småskalig på grund av dessa effekter, eller storskalig verksamhet. En producent som önskar etablera sig på den svenska marknaden har, bl a mot den angivna bakgrunden, små möjligheter att starta en liten verksamhet för att på sikt låta den växa. Han val består i att enbart ägna sig åt småskalig verksamhet eller att ivestera i/köpa en storskalig anläggning, vilket innebär en mycket hög inträdeskostnad. Även om tillsynsmyndigheten – i det enskilda fallet – kan medge en flexibilitet, borde denna återspegla sig i bestämmelser som med beaktande av de EG-rättsliga hänsynen och hygienintresset medger en enklare övergång till utökad produktion.

I fråga om avgifter som är förenade med livsmedelstillsynen tillämpas principen att större företag betalar mer än små, bl.a. bestäms vissa avgifters storlek utifrån företagets omsättning eller antal årsarbetskrafter. Denna metod synes vara konkurrensneutral, eller rättvis. Det verkliga förhållandet är emellertid att det stora företaget, på grund av sina stordriftsfördelar, har en lägre styckkostnad än det lilla företaget. Den skevhet som ligger i detta förhållande kan åtgärdas genom modifie-

rade beräkningsgrunder för avgifterna. En invändning mot detta förslag kan vara att det större företagets effektivitet i så fall missgynnas. Detta argument bygger emellertid på uppfattningen att stordriftsfördelar skulle vara detsamma som effektivitet, vilket – enligt utredningens uppfattning – inte alltid är fallet.

Utredningen förslår att regeringen skall ge Livsmedelsverket i uppdrag att göra en översyn beträffande de ovan nämnda områdena, liksom den svenska livsmedelslagstiftningen i stort, utifrån ett konkurrensneutralt perspektiv, och med beaktande av såväl EG-rättsliga hänsyn som hygien- och redlighetsintressena, genomföra förändringar i reglerna, som främjar konkurrens på den svenska livsmedelsmarknaden.

Vikten av en fungerande konkurrens på livsmedelsområdet och dess yttersta effekt – låga matpriser och ett varierat utbud – utgör ett starkt konsumentintresse. Mot bakgrund av departementschefens synpunkter på konkurrensförhållanden i prop 1971:61 med förslag till livsmedelslag, ryms ett hänsynstagande till konkurrensintresset inom livsmedelslagstiftningens ram och det har accentuerats genom EU-medlemskap et och dess förut-sättningar för en gemensam marknad även på livsmedelsområdet. För att understryka vikten av en fungerande konkurrens på livsmedelsområdet, bör regeringen överväga att i Förordningen (1996:147) med instruktion för Statens livsmedelsverk göra ett tillägg, med innebörden att Livsmedelsverket i sin normgivande verksamhet – så långt det är möjligt i förening med övriga hänsyn – även skall beakta konkurrensintresset.

Slutligen har utredningen uppmärksammat svenska livsmedelsstandards och deras förhållande till märkningsreglerna. Standards har tillkommit i konsumentskyddande syfte och har motiverats av ett intresse, att tillförsäkra konsumenterna en viss kvalitet på vissa produkter. Man måste emellertid ha i åtanke, att standards återger minimikrav på produkterna och i vilka proportioner olika, föreskrivna ingredienser skall ingå i dessa. Produkter med högre kvalitet eller produkter som är minst lika prisvärda, men som inte motsvarar just de specifika egenskaper som den standardiserade varan skall ha, missgynnas. Detta gäller särskilt utländska produkter.

Livsmedelsstandardernas berättigande måste även ses mot bakgrund av märkningsbestämmelserna. Dessa gynnar handel över gränserna och bidrar till att skapa förtroende för utländska varor eller varor från mindre kända, inhemska producenter. Det är utredningens uppfattning att en lagenlig märkning är så informativ, att den bör kunna ersätta många standards. Med tyngdpunkten lagd på märkningen får kon-

sumenterna på sikt en vana att tillgodogöra sig en mer omfattande information om alla produkter och ges därmed en förutsättning för en mer nyanserad kvalitetsbedömning. Producenternas intresse av att kvalitetsutveckla och profilera sig på ett sätt som ger dem konkurrenskraft, tillgodoses genom märkningsbestämmelserna i förening med varumärken.

Utredningen föreslår följaktligen att Livsmedelsverket, som en del av den översyn som föreslagits ovan, skall göra en granskning av våra livsmedelslstandards, som på sikt skall leda till en utmönstring av de standards, som inte fyller någon annan adekvat, informativ funktion än den som ändå framgår av de märkningsbestämmelser som gäller för varan.

## 2.18 Finansiering av utredningens förslag

Av de förslag som utredningen lägger är det endast förslaget att införa särkilda statliga kreditgarantier för små och medelstora företag som kan leda till ökade kostnader framförallt när det gäller administrationen. Övriga förslag kan genomföras genom omprioriteringar inom nuvarande statsfinansiella ramar.

Enligt utredningens uppfattning bör de ökade kostnader som skulle behöva finansieras för att förverkliga ett kreditgarantisystem kunna finansieras inom den ram som angivits för företagsstödet.

# BAKGRUND

## Kapitel 3 – 6

# 3 Utgångspunkter för utredningens arbete

I januari 1995 blev Sverige medlem av den Europeiska Unionen. Då öppnades gränserna för handel inom EU med jordbruksråvaror och livsmedel genom inträdet i den gemensamma marknaden. Redan två år tidigare hade vi genom EES-avtalet och EFTA ländernas närmande till EU i princip infört fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital mellan Sverige och gemenskapen. Det fanns dock några viktiga undantag. EG:s gemensamma jordbrukspolitik omfattades inte av EES-avtalet. Avsikten var ändå att underlätta handeln med produkter som hade anknytning till jordbrukssektorn. Detta skulle främst ske genom bilaterala avtal. Sveriges bilaterala avtal med EU omfattade fram till medlemskap et endast ett mindre antal produkter. Effekten av det fullständiga medlemskap et, inom livsmedelsområdet, förutsågs därför kunna bli betydande genom i första hand ökad importkonkurrens[49].

I Finland sjönk livsmedelspriserna med drygt 10 procent under år 1995. Enligt en rapport till Konsumentberedningen kunde vi i Sverige, även efter devalveringen 1992, vänta oss en genomsnittlig prissänkning på mellan 2 - 3 procent.[50] Prissänkningen har uteblivit. Priserna på livsmedel, inklusive frukt och grönt, ökade istället med drygt 1 procent. Importen från andra medlemsstater har dock ökat sedan medlemskap et inleddes.

Av direktiven följer att livsmedelspriserna utveckling under de senaste 20 åren och inte minst det uteblivna prisfallet på livsmedel efter EU-medlemskapet är viktiga faktorer bakom regeringens intresse av att låta utreda konkurrensen i handeln med livsmedel. Även strukturen inom sektorn ger anledning till oro för att konkurrensbegränsningar kan leda till negativa effekter för konsumenten.

[49] Se t.ex. Jordbruksverkets konsekvensutredning och Bolin O. Swedenborg B. (red) *Mat till EG-pris?*

[50] Linden Y. (1996) *Prisutvecklingen på livsmedel i Finland efter EU-inträdet*, Konsumentberedningens Faktablad nr 31

Det finns en rad konkurrensproblem inom livsmedelsområdet, vilka är mer eller mindre allmänt erkända. Den gemensamma jordbrukspolitiken skapar flertalet av dessa genom protektionism och produktionskvoter. Dessutom finns en rad förhållanden inom förädlingsindustri, parti- och detaljhandel som indikerar förekomsten av konkurrensbegränsningar som t.ex. hög koncentration och få företag på varje marknad. Det ingår inte i utredningens uppdrag att försöka mäta omfattningen av dessa konkurrensbegränsningar.

Utredningens uppdrag består av att föreslå åtgärder vilka leder till en ökad konkurrens i handeln med livsmedel. I uppdraget ingår också att lämna förslag till sådana åtgärder som kan öka importen av livsmedel till Sverige samt förbättra villkoren för små- och nyföretagande inom livsmedelssektorn.

I utredningen används begreppet företag på det sätt som det används inom EG:s konkurrensrätt. Företagskriteriet tolkas tämligen vidsträckt. Det finns inga krav på att företaget skall vara en juridisk person, utan det räcker med att subjektet ifråga bedriver någon form av ekonomisk verksamhet. Det finns heller inget krav på att verksamheten bedrivs i vinstsyfte.[51] Detta innebär att ett kooperativ, ur konkurrensrättens synpunkt, kan ses som ett företag likaväl som ett aktiebolag. Villkoret är att dess medlemmar står under gemensam kontroll. Dotterbolag helt underordnade moderbolagets kontroll bedöms därmed inte som självständiga företag. EG-domstolen har – i fallet Höfner – klargjort att: "in the context of competition law ... the concept of an undertaking encompasses every entity engaged in an economic activity, regardless of the legal status of the entity"[52].

[51] Nils Wahl (1994) *Konkurrensförhållanden*, Stockholm

[52] Fall C-41/90 *Höfter*

## 3.1 Konkurrens, effektivitet och marknadsstruktur

En ökad konkurrens ger ökad effektivitet. Vi får som konsumenter lägre priser och en ökad valfrihet. Konsumenten har ett genuint intresse både på kort och lång sikt av att marknader fungerar effektivt. Därför är det viktigt att anlägga konsumentens perspektiv på konkurrensfrågorna. Ur företagets synvinkel kan konkurrensen däremot ses som ett hinder mot att förverkliga kortsiktiga företagsekonomiska mål. Det vinstmaximerande företaget vill, något tillspetsat, ha konkurrens på alla marknader utom den egna. Samverkan kan ses som ett medel för att förbättra den företagsekonomiska effektiviteten på kort sikt. Den kortsiktiga effekten kan bli positiv för de företag som är inblandade. Men den långsiktiga effekten på konkurrensen kan vara negativ och därmed kan också incitamenten att på lång sikt söka effektiva lösningar motverkas. Avtal som begränsar konkurrensen måste, ur konsumentens och samhällsekonomins synpunkt, vägas mot dess långsiktiga effekter. Vad som kortsiktigt är bra för en grupp av företag är inte alltid bra för samhället

Det är i det närmaste självklart att vi eftersträvar en effektiv resursfördelning. En ineffektiv resursfördelning leder till obalanser och en lägre nivå i resursutnyttjandet än vad som annars skulle vara möjligt. Behovet att på bästa sätt utnyttja våra resurser, göra det bästa av situationen, framstår som särskilt angeläget i tider av hög arbetslöshet. Poängen med en marknadsekonomi antas ofta vara att fördelningen av resurser mellan olika ändamål sker mer eller mindre automatiskt. Vid frånvaro av olika etableringshinder och därmed låga omvandlingskostnader kommer en effektiv resursanvändning att uppstå på marknaden.

Konkurrensen spelar en viktig roll i detta sammanhang. Dess roll i vår marknadsekonomi, med avseende på information och koordinering av resursutnyttjande, är tvåfaldig. Genom konkurrensen kommer - för det första - priset, både på produktionsfaktorer och varor, att sammanfalla med alternativkostnaden. För det andra, tvingar konkurrensen företagen att lyssna på marknadens signaler. Konsumentens ställning blir stark när det råder konkurrens.

Mot det ovanstående brukar man hävda argument längs två olika linjer.

*Först och främst* hävdas att marknadsekonomin inte kan lösa alla typer av fördelningsfrågor på ett effektivt sätt. Flertalet ekonomer är också ense om att marknadsekonomin inte av sig själv kan lösa de problem som rör s k externaliteter och utbudet av kollektiva varor.

Miljökostnader som uppstår, för andra aktörer, när ett företag släpper ut gifter i naturen är ett exempel på en externalitet som bäst hanteras genom att kostnaden internaliseras till följd av offentliga beslut om t ex miljöavgifter. Offentliga ingripanden är också okontroversiella i fallet med kollektiva varor. Ett öppet landskap, vilket kan betraktas som en kollektiv vara, kräver i många fall offentliga ingripanden i form av en ersättning till markägaren för att kunna bevaras.

Såväl när det gäller kollektiva varor som när det gäller externaliteter finns det uppenbara gränsdragningsproblem. En stor del av vår politiska debatt handlar också om att definiera gränserna för offentliga ingripanden. Det saknas anledning i detta sammanhang att gå närmare in i dessa frågor. För våra ändamål räcker att konstatera att det finns resursfördelningsproblem som bäst löses genom offentliga ingripanden och att frågan om omfattningen av och utformningen av dessa ingripanden bäst löses inom ramen för vårt demokratiska styrelseskick. Att så är fallet innebär inte automatiskt att konkurrensens roll för den övergripande ekonomiska resursfördelningen förringas.

Det *andra argumentet* utgår från de konkurrensbegränsningar som råder på många marknader. Den rena konkurrensen är en intressant modell, hävdas från detta håll, men denna modell har lite med vår verklighet att göra. Effektivitet gynnas bäst genom samverkan. Samverkan mellan företag är också, enligt detta synsätt, en förutsättning för internationell konkurrenskraft. Ett påstående som kan vara riktigt i ett konkret fall, utan att det behöver innehålla en allmängiltig sanning. Argumentet säger oss dessutom inget om konkurrens är bra eller dåligt utan mera om konkurrensens villkor, dvs. att i vissa situationer måste företag samverka med andra företag för att få den styrka som krävs för att kunna konkurrera på en marknad.

I sin extrema form leder argumentet, att samverkan ger styrka, till ett försvar för oligopolistiska marknadsförhållanden. Den amerikanske ekonomen J. Schumpeter hävdade att stora företag och stark marknadsmakt i händerna på ett fåtal företag skapade ett gynnsamt innovationsklimat. IT-branschens utveckling under de senaste 15 åren är ett gott exempel på motsatsen dvs. den dynamiska roll som kan spelas av små och medelstora företag samtidigt som de etablerade företagen uppträder som konservativa förespråkare för status quo. IBM dominerade marknaden för stordatorer[53] och företagets ledning trodde inte på den

[53] IBM dominerade marknaden för både hårdvara (själva datamaskinen) och mjukvara (operativsystem och kompilatorer). De stora vinsterna kom från systemunderhåll och ersättning för mjukvarulicenser samt försäljning av kring-

persondator de själva utvecklat och marknadsförde från början av 1980-talet. Stordatorn var framtiden enligt den rådande visdomen. Det var istället små dynamiska företag som i betydande utsträckning tog över branschen och växte med rasande fart till nya giganter (Microsoft, Lotus, Intel, Apple och Compaq). IBM hamnade på efterkälken och tvingades till omfattande och smärtsamma rationaliseringsåtgärder och omorganisationer.

Fallet IBM är ett bra exempel. Det är inte ensamt.[54] Stora och dominerande företag är (Lindbeck 1993) sällan lyckosamma vid lanseringen av nya revolutionerande produkter. Detta kan bero på att de favoriserar redan etablerade produkter i sitt sortiment, att nya idéer har svårt att penetrera stora byråkratier och att de stora företagen systematiskt försöker undvika risktagande.

Nya idéer handlar inte endast om ny teknologi och revolutionerande produkter. Även de små framstegen kan motverkas i den stela och byråkratiska miljö som kan uppstå i ett dominerande företag som saknar kraftigt konkurrenstryck. Stora företag kan bli som supertankers. De får en orimligt lång start- och stoppsträcka. Om förvarningen inte är tydlig nog hinner de inte ändra kurs i tid och går obevekligt på grund. Storlek ger fördelar. Men det kan också ge nackdelar. I en epok med stora förändringar där flexibilitet är en nyckel till framgång är det inte givet att de stora företagen kommer att vara de mest lyckosamma under alla förhållanden.

Har denna diskussion betydelse för parti- och detaljhandeln med livsmedel? Livsmedelsbranschen är enligt många en mogen bransch och därmed skulle det finnas ett begränsat utrymme för den kreativitet och dynamik som ges av små nyetablerade företag. Det finns dock anledning att, med bakgrund i de senaste två hundra årens ekonomisk-historiska utveckling, fråga sig om en bransch kan mogna? och om mognaden är ett absolut eller ett relativt begrepp?

Givet den tekniska utvecklingen på början av 1970-talet var databranschen en mogen bransch och det skrevs hyllmeter med litteratur som förklarade varför IBM var predestinerat att dominera marknaden för datorer under överskådlig framtid. Den överskådliga framtiden visade sig ligga nära i tiden. Perspektivet var begränsat. Ny teknik innebar nya möjligheter och IBM var oförmöget att snabbt nog ställa om till den nya

utrustning som terminaler och skrivare.

[54] Ett annat exempel är den svenska varvsindustrin som fortsatte att utveckla stora tankfartyg när konkurrensen växte från asiatiska producenter och marknaden övermättades.

situationen. Men under några år på slutet av 1960- och början på 1970-talet representerade IBM ett dominerande företag på en mogen marknad. Analogin kan tyckas hårresande men många av oss minns hur det gick med Arla's mjölkbutiker när självbetjäningen slog igenom under slutet av 1950-talet. Idag har Arla inga butiker. Den analoga kassaapparaten var en förutsättning för snabbköpet. Streckkoder, digitala informationssystem och väl fungerande läsare är en förutsättning för butiken utan kassörskor. Idag talas ofta om "hypermarknadernas" mognad och framväxten av nya typer av butiker vilka kan befinna sig i gränssnittet mellan förädlingsindustri, livsmedelsaffär och restaurang. Det är möjligt, men inte givet, att ICA och KF är bäst rustade för att möta denna utveckling. Dagens dominerande aktörer på den mogna marknaden kan vara alltför konservativa för att bryta upp i tid när marknadens former blir övermogna.

Utredningens ideal är inte en marknad bestående av ett stort antal företag som ägnar sig åt konkurrens på liv och död. Ekonomer är idag ense om att det mer finns ett behov av lagom än av fullständig konkurrens. Företag måste ges en möjlighet att temporärt njuta försprångets ränta för att risktagande skall anses mödan värt. Det viktiga är inte antalet aktörer på en marknad, tan hur dessa uppträder.

## 3.2 Inträdeskostnader och etableringshinder

En konkurrensutsatt marknad kan karaktäriseras med att inträde på marknaden är fritt samtidigt som utträde är kostnadsfritt. Ett företag skall både kunna etablera sig på marknaden och avveckla sitt engagemang utan omfattande kostnader. Det säger sig självt att flertalet marknader inte svarar upp mot detta ideal. [55] Förekomsten av fåtalskonkurrens behöver dock inte i sig innebära att prissättning och utbud, i en större utsträckning, avviker från vad som skulle ha åstadkommits i en mer ideal konkurrenssituation. Avgörande är styrkan hos det potentiella konkurrens- eller omvandlingstrycket. Konkurrensens styrka påverkas genom förekomsten av inträdeskostnader eller andra inträdeshinder.

Fallet med fåtalskonkurrens är av speciellt intresse för utredningen,då flertalet delmarknader, inom den svenska livsmedelskedjan, karaktäriseras av monopolliknande förhållanden eller fåtalskonkurrens[56]. Det är givet att en marknad med få företag ger bättre utrymme för ett samordnat beteende än en marknad med många företag. Teoretiskt bör företag på en oligopolmarknad kunna maximera sina vinster genom att samordna utbud och prissättning. Därmed finns alltid en fara för att företag på en sådan marknad gemensamt missbrukar sin dominans på konsumentens och den effektiva resursallokeringens bekostnad.

Villkoret för att en marknad med fåtalskonkurrens skall fungera effektivt är att den utsätts för ett potentiellt konkurrenstryck, som är tillräckligt starkt för att de etablerade företagen skall anpassa sitt utbud och sina priser så att dessa – i princip – inte avviker från vad som skulle uppnås vid en mer ideal marknadsstruktur. En viktig förutsättning är att det saknas hinder mot en etablering på marknaden.

Inom livsmedelsområdet förekommer två olika slags hinder. Dels leder strukturen på marknaden till uppkomsten av höga inträdeskostnader, dels försvåras etablering genom olika former av offentliga regleringar.

Vertikal integration och skalfördelar skapar inträdeskostnader för

[55] "*Contestability*" är med Baumols ord (1982) "*merely a broader benchmark of wider applicability than is perfect competition. To say that contestable monopolies behave ideally and that contestable monopolies have some incentives for doing so is not to imply that this is even nearly true of all oligopolies or of unregulated monopolies in reality*"

[56] Se Konkurrensutredningens delbetänkande

potentiella konkurrenter. En konkurrent som vill in på marknaden behöver snabbt komma upp i det etablerade företagets storlek för att kunna konkurrera effektivt. Begränsningar i etableringsrätt eller produktionskvoter inom jordbrukspolitiken är exempel på offentliga regleringar som kan skapa inträdeshinder på en marknad.

Vissa av jordbrukspolitikens instrument är tydliga hinder mot inträde på en marknad. Detta gäller t.ex. produktionskvoter som överlåtes på enskilda företag. En tull är också ett direkt handelshinder vars värde på marknaden enkelt kan mätas. Tullar inom livsmedelsområdet ligger ofta på nivåer över 100 procent. De avser inte att fördyra import. Avsikten är att förhindra import. Olika typer av tekniska[57] handelshinder kan få liknande effekter genom att förhindra eller fördyra import av livsmedel. Krav på märkning av livsmedel kan t ex fördyra importen och ge en konkurrensfördel åt de företag som redan är etablerade på den nationella marknaden.

Produktionskvoter, tullar och icke-tariffära handelshinder (där tekniska handelshinder ingår) utgör olika former av offentligt reglerade hinder för företag att etablera sig eller vinna inträde på en marknad.

Etablerings- eller inträdeshinder är sällan absoluta i samma bemärkelse som t ex den svenska sockerkvoten vilken "ägs" av ett monopolföretag. I de flesta fall rör det sig om gradskillnader där marknadsstrukturen kan utgöra en komponent bland flera andra som påverkar inträdeskostnader och därmed motverkar etablering på marknaden. Vi utgår från att graden av inträdeshinder kan värderas som den fördel som innehas av etablerade aktörer inom en marknad över potentiella konkurrenter. Denna fördel återspeglas i den omfattning som de etablerade företagen kan öka sin prisnivå över den nivå som ges vid ren konkurrens, utan att nya företag etablerar sig på marknaden.[58]

Poängen är att inträdesvillkoren refererar till en standard som inte är direkt knuten till situationen på marknaden och därmed inte till de verkliga kostnaderna för att etablera sig inom en bransch. Det är t ex

[57] Krav på märkning av livsmedel liksom krav på vissa tillsatser, eller förbud mot att använda tillsatser, är exempel på tekniska handelshinder. EU kräver av länder utanför gemenskapen, som vill exportera kött till den inre marknaden, att deras slakterier godkänns av inspektörer från Kommissionen. Detta krav kan också ses som ett tekniskt handelshinder.

[58] "*This competitive or minimum cost level of price is a useful reference point for evaluating the condition of entry*" skrev Bain (1956) "*Completely easy or unimpeded entry involves the inability of established firms to raise price above this level at all – persistently or on the average through time – without attracting new entry*"

fullt möjligt att en bransch, där priserna ligger avsevärt över den nivå som skulle uppnås vid ren konkurrens, inte uppvisar några övervinster till följd av att de etablerade företagen inte opererar effektivt på marknaden. En vanlig effekt av överkapacitet. Omfattande inträdeshinder kan existera på en marknad utan att de företag som är etablerade där har en avkastning som ligger över det normala för motsvarande typ av investeringar i andra branscher. Tvärtom, starka inträdes- eller etableringshinder minskar omvandlingstrycket. Därmed är det t.o.m. troligt att företag på en marknad med höga inträdeskostnader uppträder mindre effektivt än på en konkurrensutsatt marknad.

Om vi för ögonblicket bortser från administrativa inträdeshinder som t ex import- och produktionskvoter har ekonomer[59] hävdat att tre villkor skall vara uppfyllda på en marknad utan inträdeshinder:

1. de etablerade företagen får inte ha några absoluta kostnadsfördelar i förhållande till nyetablerade företag;

2. de etablerade företagen får inte ha en fördel i produktdifferentiering (t ex ett varumärke) i förhållande till nyetablerade företag; och

3. de etablerade företagen får inte ha några omfattande stordriftsfördelar i förhållande till nyetablerade företag.

Höjden på inträdesribban kommer att bero på omfattningen hos kostnadsfördelar, produktdifferentiering och skaleffekter. Det kan förmodas att samtliga fenomen i större eller mindre omfattning existerar på marknader för handel med livsmedel. Utredningens uppgift blir att, vid sidan av administrativa inträdeshinder, diskutera om dessa "ekonomiska" hinder förekommer och vad som skulle kunna göras för att begränsa existerande hinder. Annorlunda uttryckt; vi vill undersöka de möjligheter som finns att genom offentliga ingripanden sänka inträdesribban.

[59] J.S. Bain (1956)

## 3.3 De små och medelstora företagens roll i konkurrensen

Det hävdas ofta att små och medelstora företag kan förknippas med låg effektivitet och att en rikhaltig förekomst av sådana företag på en marknad tyder på att det finns en hel del att vinna på strukturrationaliseringar. I vissa fall hävdas också att den moderna tekniken och de vertikalt integrerade företagen utesluter förekomsten av konkurrenskraftiga små och medelstora företag. Å andra sidan hävdas ofta konsumenthåll att småskalig livsmedelsproduktion, framförallt i förädlingsled, leder till en högre kvalitet och en större säkerhet då konsumenten kan ha kännedom om matens ursprung. Lokal produktion upplevs av många konsumenter som en garant för god kvalitet. Dessutom finns det idag modern teknik som gör det möjligt att uppnå ekonomisk effektivitet vid mindre volymer vid förädling än vad som tidigare varit möjligt. Detta gäller inom livsmedelssektorn, t.ex. pastörisering och förpackning av mjölk samt vidareförädling av mjölkråvara till yoghurt eller glass.

Enligt vad utredningen erfarit vid kontakter med representanter för större Europeiska kedjor ger modern informationsteknologi en större möjlighet att behålla mindre butiksenheter inom kedjornas ram. Orsaken är en övergång till nya system för lagerhantering och distribution samt automatisering av bland annat prismärkning, IT-stöd vid inventering och bokföring. Mindre företag och enheter kan med modern teknik bedrivas väl så effektivt som större. Detta är en generell slutsats som lyfts fram internationellt.[60] Storleken på butiken har därmed mindre betydelse. Av betydelse är däremot tillgången till de "tekniker" som ger dessa effekter. I dagens situation kan dessa endast erbjudas inom kedjornas ram.

[60] "The transcendent technological change over the last decade has centered around computers, electronics, and communications technologies. It has made a major impact on what small business can do, how they do it, and the efficiency wiht which they do it, and it has allowed many small firms to compete more effectively with larger businessen. (...) The computer-communications technological revolution will generally improve the flexibility, the capability, and the opportunity of small businessen to form, serve, and compete in new and existing markets. Several groups warned that it was essential that small businessen contiunue to have meaningful access, at reasonable cost, to thé so-called "informations highway" and its successors. Public policy initiatives may well be needed to assure its access" U.S. Small Business Administration, *The Third Millenium: Small Business and Entrepreneurship in the 21st Century. A special publication Prepared for Delegates to the 1995 White House Conference on Small Business*, Washington D.C. s.6

I den ekonomiska litteraturen hävdas allmänt att det saknas ett direkt samband mellan storlek och effektivitet. Storleken leder ofta till skalfördelar. Förutsättningarna kan vara goda i ett stort företag men det finns inget som säger att stora och/eller dominerande företag är mer effektiva än mindre företag. Större företag kan vara mindre benägna till förändringar och därför låsa sig fast i en traditionell inriktning av produktionen. Det finns också ett utrymme för "slack" i organisationen i stora företag på ett annat sätt än i mindre. Företag som dessutom har en dominerande ställning på en marknad saknar ofta ett tillräckligt konkurrenstryck för att genomföra förändringar och uppnå hög effektivitet.

På lång sikt är utvecklingen av nya produktionsprocesser och introduktionen av nya processer de mest betydelsefulla aspekterna av ett företags effektivitet – d v s dynamisk, teknisk effektivitet. Denna uppnås bäst under förhållanden präglade av decentraliserat beslutsfattande och fritt tillträde till den berörda marknaden. Små och växande företag spelar i detta sammanhang en viktig roll som bärare av förnyelse.

Ur ett konkurrenspolitiskt perspektiv har diskussionen om små respektive stora företags effektivitet en grundläggande betydelse. Om i ett extremfall större och dominerande företag skulle ha sådana kostnadsfördelar att små företag inte kan komma in på marknaden existerar mycket starka inträdeshinder på ifrågavarande marknad. Det bör också märkas att kostnadsfördelar inte alltid ger uttryck för effektivitet. Förekommer dessutom exklusiva bindningar och avtal, vilka ej är möjliga att uppnå för de som vill träda in på marknaden, är det ännu svårare att hävda att existerande kostnadsfördelar reflekterar ett övertag i produktutveckling eller produktionens organisation.

Sammanfattningsvis kan vi hävda att det inte finns några klara och entydiga samband mellan effektivitet och ett företags storlek. Det finns dessutom en risk i att blanda samman kostnadsfördelar, som vunnits genom konkurrensbegränsningar, med ett företags effektivitet. Ett monopol som beskattar andra sektorer kan ytligt sett framstå som ett effektivt företag med hög avskastning. På motsvarande sätt kan exklusiva avtal leda till att en viss produkt eller produktionsprocess enbart görs tillgänglig till en grupp av företag vilka därför, i kraft av detta avtal, kan öka sina marginaler utan att i egentlig bemärkelse vara mer effektiva än andra företag på samma marknad.

Även om vi godtar att små och medelstora företag kan vara effektiva i ekonomiskt hänseende kan ändå deras roll för konkurrensen ifrågasättas. För de större företagen kan det då ha en marginell betydelse om

ytterligare ett mindre företag kommer in på marknaden. Det konkurrenstryck som skapas av att ytterligare ett litet företag kommer in på en marknad kan vara försumbart. Poängen är dock att små företag kan växa till medelstora och stora företag. Därav får vårt ekonomiska system en del av sin dynamik. När små företag växer skapas ett utrymme för innovationer och nytänkande vilket i sin tur ökar konkurrenstrycket på de större och redan etablerade på marknaden.

Lite tillspetsat kan det hävdas att den främsta betydelsen hos små företag för konkurrensen på en marknad består i att de kan växa och bli stora. Om, å andra sidan, möjligheten för små företag att växa saknas (genom rådande skalfördelar, exklusiva avtal eller kostnadsfördelar) kan slutsatsen dras att marknaden ifråga inte är konkurrensutsatt och att där råder omfattande inträdeskostnader och/eller administrativa inträdesbarriärer.

## 3.4 Handelspolitik och konkurrenspolitik

Att förbättra en marknads funktionssätt genom konkurrenslagstiftning eller genom att öppna marknaden för importkonkurrens har i många fall liknande effekt. I båda fallen blir marknaden mer konkurrensutsatt genom att förse säljare och köpare med fler valmöjligheter. Importkonkurrens innebär en begränsning i etablerade företags möjlighet att utöva marknadsmakt och att missbruka en dominerande ställning. Denna slutsats har ofta lett till argumentet att en regering som vill öka konkurrenstrycket, antingen kan öppna gränserna för import eller tillgripa en mer effektiv konkurrenspolitik. Handels- och konkurrenspolitik blir med detta synsätt substitut. En regering skulle kunna välja mellan dessa metoder för att understödja konkurrensen och uppnå en mer effektiv fördelning av de produktiva resurserna. I det svenska fallet skulle det alltså kunna räcka med att reformera livsmedelspolitiken och öppna EUs gränser för import för att uppnå de avsedda positiva effekterna.[61]

Det finns dock en rad argument som leder till slutsatsen att förändringar av handels- och konkurrenspolitiken, i vår konkreta verklighet, mer är komplement än substitut.

Om vi begränsar oss till marknadsstrukturen kan en frihandelspolitik i vissa fall utgöra ett perfekt substitut för konkurrenspolitik. Det ställs dock en rad krav för att detta skulle bli fallet. En förutsättning är att marknaderna är konkurrensutsatta och att den relevanta geografiska marknaden är internationell. I det verkliga livet är det endast ett fåtal marknader inom livsmedelssektorn som kännetecknas av ett stort antal företag vilka konkurrerar internationellt. Spannmål är en relativt homogen vara. Trots detta domineras den internationella handeln av ett fåtal mycket stora företag som kan förmodas ha en absolut kostnadsfördel genom de volymer de förfogar över och dess förmåga att påverka marknaderna för terminer och optioner. Inom livsmedelssektorn är listan över marknader som är konkurrensutsatta både nationellt och internationellt mycket kort. Det är möjligt att situationen kommer att förbättras

[61] På kort sikt leder ett ökat konkurrenstryck till förändringar av utbud och priser. På längre sikt medför ett ökat konkurrenstryck att de produktiva resurserna kan användas mer effektivt. Det är inte uteslutet att vi förutom effekterna på utbud, priser och resursfördelning också får positiva effekter på innovationsklimatet. Risktagande blir mer naturligt och premieras bättre på konkurrensutsatta marknader.

genom ökad frihandel. Men de första stegen i denna process kommer att tas i en nationell och internationell omgivning, där företag med dominerande positioner på olika delmarknader är legio. Det är också i högsta grad troligt att processen kommer att bli utdragen när WTOs[62] medlemsländer successivt under en längre tidsperiod drar ned på stöd och gränsskydd. Nationellt upprätthållen konkurrenslagstiftning blir, i detta scenario, inte ett substitut utan ett nödvändigt komplement om avsikten är att öka effektiviteten i resursutnyttjandet och ge fördelar för både exportörer och importörer.[63]

Det är också värt att notera att frihandel inte kan ha en omfattande inverkan på konkurrenssituationen när det gäller varor där den relevanta marknaden är lokal eller regional. Detta gäller t ex vissa färskvaror och detaljhandeln. Inom dessa områden behövs konkurrenslagstiftningen som ett nödvändigt komplement till det ökade omvandlingstryck som skapas genom ökad frihandel.

Slutligen, konkurrenspolitiken är inte i första hand inriktad på marknadsstrukturer utan på marknadsbeteende. Förutsatt att vi inte tror att företag utan anledning uppträder som om de vore konkurrensutsatta – situationen inom livsmedelssektorn talar för motsatsen dvs. att konkurrensbegränsningar utnyttjas så långt detta är möjligt – faller tanken att frihandel ensam, med de villkor som idag gäller inom livsmedelssektorn, kan utgöra ett medel för att uppnå ett effektivt utnyttjande av resurserna inom livsmedelssektorn. Alltså, frihandel löser en rad problem som idag existerar inom den internationella handeln med livsmedel, men den löser inte självklart de problem som är relaterade

[62] Världshandelsorganisationen (WTO) med säte i Geneve som bildades efter GATT avtalets Uruguay-runda.

[63] *"One approach suggest that further moves to liberalise trade and to implement existing GATT disciplines may have a much greater effect on global competition than the pursuit of multilateral competition policy disciplines.It is the old idea that the best anti-trust policy is free trade and free market access. But even with free trade, international competition will be affected by market imperfections and market failures that create static and dynamic inefficiencies. The exogenous characteristics of demand and supply, as well as the strategic moves allowed by these characteristics, lead to international concentration, barriers to entry and exit, product differentiation and asymetric information. Therefore there is no guarantee that free trade alone will lead to a social optimum. Freer trade eliminates some restrictive practices but it stimulates others as inefficient firms seek alternativt means of reducing competition. It is why the creation of the single European market has been supported by a reinforcement of competition policy"* A. Jacquemin (1995) Towards an Internationalisation of Competition Policy, i *The World Economy Vol 18 No 6.*

till företagsbeteenden på marknaden. Därför är det också motiverat att betrakta konkurrens- och frihandelspolitik som ömsesidigt understödjande snarare än substitut. Detta är också en viktig utgångspunkt för vårt arbete. Det gäller att samtidigt ta tag i frågan från båda ändarna. Internationellt genom att arbeta för ökad frihandel, främst genom att reformera EUs jordbrukspolitik. Nationellt genom att utforma en konkurrenspolitik som förbättrar företagens beteende på marknaderna och sänker inträdeskostnaderna till dessa marknader.

## 3.5 Ett brett perspektiv som leder till åtgärder inom flera olika områden

Vi står idag inför en situation där världsekonomin blir både alltmer öppen och sammanflätad. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel är inte ett nationellt, svenskt problem. Det är en fråga som har en central roll i det multilaterala internationella samarbetet för en ökad frihandel. De frågor i vårt arbete som rör import (och export) av livsmedel till Sverige kan endast besvaras i ett internationellt perspektiv. Därför inleds rapporten av ett avsnitt som behandlar *handeln med livsmedel i ett internationellt perspektiv.* Sammanflätningen av ekonomierna och ett öppnande av marknader, som tidigare skyddats mot importkonkurrens, leder till en ökad uppmärksamhet av sambanden mellan handel, investeringar och konkurrens. Det finns idag en växande medvetenhet om att politiska framsteg inom detta område måste bygga på koordinerade insatser inom de politikområden som rör handel-, struktur- och konkurrenspolitik[64]. Detta är också utredningens utgångspunkt.

Sedan januari 1995 utgör Sverige en del av den Europeiska gemenskapen och dess inre marknad. EU har en gemensam överstatlig politik inom samtliga kärnområden som berör utredningen. Detta gäller i högsta grad för handels- och jordbrukspolitiken där överstatligheten ingick i det ursprungliga Romfördraget. Samma sak gäller för konkurrenspolitiken. Den gemensamma livsmedelslagstiftningen har gradvist utvecklats under de senaste tio åren för att bereda väg för den inre marknadens förverkligande genom att avskaffa grunden för tekniska handelshinder i handeln mellan medlemsstater. *Den gemensamma politiken för handel, jordbruk, livsmedelslagstiftning och konkurrens behandlas i ett andra avsnitt.*

I Sverige är det gränssnittet mellan förädlingsindustri och handel samt strukturen och utvecklingstrenderna inom parti- och detaljhandeln som fokuseras. Dessutom behandlas konkurrenslagens tillämpning inom livsmedelsområdet och de villkor konkurrensen som skapas av den svenska livsmedelslagstiftningen. *Den svenska situationen behandlas i ett tredje avsnitt.*

[64] "The Round Table discussions focused on the triad of policy fields – trade, investment and competition – whose interaction is emerging as a key to understanding the new dimensions of market access. (...) The discussions made clear that policy objectives can only be pursued effectively today through integrated approaches" OECD (1996) *New Dimensions of Market Access in a Globalising World Economy*, s.3

Det breda perspektivet knyts samman i ett antal konkreta förslag till förändringar som avser EU:s gemensamma politik och livsmedelslagstiftning samt närings- och konkurrenspolitik i Sverige. Det är utredningens utgångspunkt att ökad konkurrens i handeln med livsmedel endast kan uppnås genom en samlad och koordinerad aktion, som inbegriper åtgärder inom flera olika politikområden.

# 4 Det internationella perspektivet – livsmedel på världsmarknaden

## 4.1 Några viktiga trender i den internationella handeln med livsmedel

Livsmedel är en grupp av varor med stor betydelse världen över. Trots detta har den internationella handeln med livsmedel minskat i omfattning sedan början på 1970-talet. Paradoxalt har denna nedgång i den internationella handeln sammanfallit med omfattande regionala försörjningsproblem, vilka borde ökat behovet att skeppa varor mellan regioner, kontinenter och världsdelar.

Det var den ökade protektionismen i OECD:s medlemsländer som under denna period ledde till en avtagande världshandel och en förändring av världshandelns strömmar [65]. Under 1960-talet gick handelsströmmarna, med förädlade livsmedel och våra vanligaste jordbruksråvaror som spannmål, i stor utsträckning från transatlantiska och tropiska länder till Europa. Sedan början av 1980-talet går nettoströmmarna motsatt väg. Exporten av våra vanligaste livsmedel som mejeriprodukter och vete går idag från EU till Afrika , Asien och Östeuropa. Asien, Afrika och Latinamerika har kommit att spela en allt mindre roll som exportörer på världsmarknaden. Frankrike, som numera är EUs största exportör av livsmedel, var en stor nettoimportör fram till det sena 1970-talet. Den interna jordbrukspolitiken inom OECD-staterna har förändrat handelns omfattning och inriktning. En ökad konkurrens i handeln med livsmedel, i världsmåttstock, kräver fortsatta marknadsinriktade reformer.

I nedanstående diagram visas hur EUs livsmedelsimport, som andel av den totala importen, har minskat kraftigt sedan gemenskapen formades.

[65] samt betydande välfärdsförluster för konsumenterna i de länder som ökade prisstödet till jordbruket

*Diagram 1* EUs import och export av livsmedel


Diagram 1 Import och export av, samt handel med livsmedel på den inre marknaden som andel av den samlade handeln

Utvecklingsländerna spelar en allt mindre roll som handelspartners. ACP ländernas andel av EU:s[66] totala import sjönk från 10 procent år 1958 till 4 procent år 1992[67]. Detta gäller inte endast livsmedel. Men utvecklingen inom sektorn för jordbruksråvaror och livsmedel går i täten när det gäller den ändrade riktningen hos handelsströmmarna. Den andra sidan av denna utveckling har varit en oavbruten försämring av framförallt de afrikanska staternas "handelsvillkor" där det reala värdet av ersättningen för tropiska produkter sjunkit mer än exportpriserna från Europa och USA. Protektionismen inom OECD har inte endast påverkat inkomst- och resursfördelning negativt inom EU, den har också bidragit till att försämra villkoren för de utvecklingsländer som har en exportpotential inom livsmedelsområdet.

### 4.1.1 Den internationella livsmedelspolitiken

Den internationella livsmedelspolitiken handlar om våra förutsättningar att försörja jordens befolkning med livsmedel, utan att tillgripa produktionsmetoder som innebär ett hot mot miljön och en långsiktigt uthållig livsmedelsförsörjning. Rio-konferensens förklara beslut innebär i detta avseende att deltagarna har ett gemensamt åtagande att uppnå en långsiktigt uthållig livsmedelsproduktion. Miljökrav och hänsyn till de begränsningar som naturen sätter för vår produktionsförmåga kommer att spela en dominerande roll för den internationella livsmedelspolitiken under överskådlig framtid. Det är mot denna bakgrund som en diskussion kan föras kring några viktiga trender som under senare år, på ett genomgripande sätt, påverkat den internationella marknaden för livsmedel och jordbruksprodukter.

*Livsmedelsberedskapen och situationen i Afrika*

Försörjningssituationen i Afrika söder om Sahara har under en lång följd av år varit en källa till problem. Det grundläggande problemet, vilket beskrivits av internationella organisationer som FAO och Världsbanken, är att den allmänna inkomstnivån i Afrika sjunkit under 1980-talet. Utan tillräckliga inkomster uppstår försörjningsproblem. Investeringarna i jordbruket avstannar när det saknas köpkraftig efterfrågan. Investeringarna i jordbruket har också påverkats negativt

[66] EU-12 avses i detta sammanhang

[67] Heidensohn K. (1995) Europe and World Trade, New York

genom tillgången på billig spannmål, exporterad med bidrag, från USA och EU. Städernas befolkning har fått tillgång till billiga importerade livsmedel. Efterfrågan på inhemsk produktion har minskat. I många fall har det skett en förskjutning i efterfrågan från inhemska produkter (t.ex. ris och kassavarot) till vete. Sambandet mellan vår protektionistiska jordbrukspolitik och den låga investeringsnivån inom jordbruket i Afrika är tydligt.

Sydafrikas demokratisering och den pågående utvecklingen av jordbruksproduktionen i dess grannländer, som Mozambique, kan på sikt komma att få en positiv inverkan på livsmedelsförsörjningen inom regionen. Den låga investeringsnivån och tillgången på kapital är ett avgörande problem. Vissa länder i regionen, som Zambia, har vid normala skördar ett stort överskott av jordbruksprodukter som majs. Men bristande infrastruktur har, tillsammans med en aggressiv marknadsföring med exportbidrag av överskottsmajs från OECD-länder, inneburit att produktionen inte kunnat marknadsföras inom regionen. De möjligheter som funnits att regionalt balansera underskotten i vissa länder med överskott i andra har inte kunnat utnyttjas. Den inomregionala handeln med livsmedel har därmed hamnat på en lägre nivå än nödvändigt.

### *En ökad konsumtion av importerade livsmedel i Asien*

Den internationella handeln med livsmedel kommer att påverkas av det multilaterala handelsavtal som tecknades efter GATTs Uruguay-runda. Än viktigare, på kort sikt, är den pågående utvecklingen i asien där tillväxten i länder som Korea, Taiwan och Singapore samt Kina har medfört en starkt växande efterfrågan på både jordbruksråvaror och förädlade livsmedel. Den starka ekonomiska tillväxten i området har inneburit att arbetskraft lämnat jordbruket för industriarbete i städerna. Därmed har den inhemska produktionskapaciteten begränsats kortsiktigt. På längre sikt kommer produktivitetsutvecklingen att kunna kompensera för bortfallet av arbetskraft. Det är troligt att industrialiseringen i städerna kommer, liksom under vår industrialiseringsprocess på slutet av 1800-talet, att motsvaras av en mekanisering inom jordbruket och därmed också möjlighet till ökad produktivitet. Samtidigt har tillväxten också skapat ökade inkomster för relativt stora grupper av invånare i de mer snabbväxande områdena (t ex södra Kina). Ökade inkomster leder till ett annat konsumtionsmönster. Konsumenterna efterfrågar i ökad utsträckning nötkött, vete och förädlade livsmedel, även så kallade bekvämlighetsvaror. Därmed har efterfrågan på dessa varor ökat starkt,

vilket bidragit till de för närvarande mycket höga världsmarknadspriserna på jordbruksprodukter.

*Det forna Sovjet och staterna i central och östeuropa*

Livsmedelsproduktionen är betydelsefull i flertalet länder i central- och östeuropa. I Polen arbetar 25,4 , i Rumänien 34 och i Bulgarien 18 procent av arbetskraften inom jordbruket. Även i de relativt utvecklade länderna, som Ungern och Tjeckien, har jordbruket och livsmedelsförädlingen en central roll inom ekonomin. Detta förhållande har till del sin grund i att dessa områden inom Comecon hade rollen att försörja Sovjetunionen med livsmedel. Av större betydelse är dock att staterna i CÖE har goda naturliga förutsättningar för livsmedelsproduktion. Det finns också en historisk länk till tiden före första världskriget och under mellankrigsåren då livsmedel från östra europa bidrog till att försörja de västra delarna och därmed göra det möjligt för arbetskraft att frigöras från jordbruket.

Med hänsyn till klimat och jordmån finns det skäl att tillskriva dessa länder en god potentiell förmåga att inom livsmedelssektorn konkurrera med producenterna i EU. Vad som talar mot en sådan utveckling är den rådande strukturen inom jordbruket, som växlar mellan ett arkaiskt småskaligt familjejordbruk i Polen till ett storskaligt statligt jordbruk i Ungern, och den brist som för närvarande finns på riskkapital samt den dåligt utbyggda infrastrukturen. Förädlingsindustrin är - i allmänhet - inte konkurrenskraftig och hanteringen av jordbruksråvaror från det att de lämnat bondgården och till dess att de når konsumenten håller inte samma standard som inom EU. Den ekonomiska tillbakagången har också märkts tydligt inom dessa områden.

Problemen är betydande. Trots detta producerar dessa länder idag omfattande *överskott* inom flera viktiga varuområden. Orsaken är att den inhemska konsumtionen har minskat kraftigt till följd av övergången till en mer marknadsmässig prissättning på livsmedel. Produktionen har inte fallit lika mycket Samtidigt har Sovjetunionen försvunnit som en marknad för livsmedel. Resultatet är uppkomsten av betydande överskott vilka måste exporteras.

Vad kommer att hända när hjulen börjar snurra igen och hushållsinkomsterna ökar? Produktionen av jordbruksvaror kommer med all sannolikhet att öka igen. Ökningen kan bli betydande om dessa länder går från dagens relativt låga nivå på priset till bonden till en nivå som ligger närmare prisnivån inom EU. Vissa bedömare menar att produktionen kan komma att öka mellan 20 till 40 procent, beroende på

varuområde, redan vid en återhämtning till den prisnivå som rådde före det kommunistiska sammanbrottet.

Kan en ökad produktion absorberas på marknaden inom CÖE? Till viss del kan detta bli fallet. En ökad standard innebär en ökad konsumtion av livsmedel. Frågan är i vilken omfattning detta kan ske En framtida ökning av den inhemska konsumtionen förutsätter, utan större förändringar i befolkningsstorlek, att dagens konsumtion ligger på en lägre nivå än vad som kan anses nödvändigt. För närvarande saknas dock tecken på förekomsten av en mer utbredd svält och undernäring i de central- och östeuropeiska länderna. En ökning av inkomstnivån kan naturligtvis ändå leda till en ökning av livsmedelskonsumtionens värde. Detta bör dock i första hand följa det mönster vi har sett i Västeuropa d v s konsumtionen av livsmedel med en högre förädlingsgrad ökar, så kallade bekvämlighetsvaror. En sådan förändring av konsumtionsmönstret kan endast påverka den inhemska konsumtionen av jordbruksråvaror marginellt.

Den industriella konsumtionen av jordbruksråvaror, för andra ändamål än livsmedel, kan komma att öka. Det är dock tveksamt om den kan komma upp till de nivåer som rådde före kommunismens sammanbrott. Då gav omfattande subventioner till industrin och mycket låga priser på jordbruksråvaror upphov till ett slöseri med råvaror, som inte låter sig förenas med dagens mer marknadsmässiga prissättning.

En ökad jordbruksproduktion inom de Central- och Östeuropeiska länderna kan inte i sin helhet absorberas genom ökad inhemsk konsumtion. En ökning av produktionen kräver ett ökat tillträde till exportmarknader. Dessa står att finna i det ryska samväldet och i Västeuropa. En ökad export till dessa marknader kommer, allt annat oförändrat, att påverka EUs överskottssituation och ytterligare skärpa behovet att reformera den gemensamma jordbrukspolitiken.

Under de närmaste åren och givet att inga omedelbara förändringar görs i associationsavtalen med EU (de s k Europa-avtalen) kommer Central- och Östeuropa att vara ett överskottsområde för jordbruksråvaror och ett underskottsområde för förädlade livsmedel. Den rimliga lösningen, om dessa länder skall ges en chans till expansion, är att utveckla infrastruktur och förädlingsindustri så att de nationellt producerade livsmedlen bättre kan konkurrera med export från EU. Därmed påverkas handelsbalansen och den allmänna ekonomiska situationen positivt, vilket får sägas ligga i linje med den medlemskap sstrategi för staterna i central- och östeuropa, som EU:s ministerråd enats om i Köpenhamn och Essen.

### 4.1.2 GATT:s Uruguay-runda och dess resultat

*Bakgrund till Uruguay-rundan*

Inför GATT:s Uruguay-runda [68] kunde man notera stora framsteg från tidigare rundor när det gällde industritullar samt subventioner till industrin. Det fanns dock ett viktigt undantag och det gällde jordbruksprodukter och livsmedel. Jordbrukets produkter omfattades inte av avtalet. Flera av de parter som undertecknat tidigare avtal ansåg att tiden var mer än mogen för att också jordbrukets produkter skulle "disciplineras" genom att inordnas i ett multilateralt handelsavtal. Frågan blev inte mindre brännande av den ökning i subventioner till OECD ländernas jordbruk, som inträffade under 1980-talets första hälft.

EUs utvidgning under 1970-talet hade också påverkat möjligheten för flera samväldesländer att sälja sina jordbruksprodukter på den brittiska marknaden. Efter EU-medlemskap et kvoterades importen samtidigt som den brittiska produktionen ökade med en minskad importbenägenhet som följd. Australien och Nya Zeeland intog en mycket aktiv hållning, till förmån för att jordbruksprodukter skulle omfattas av GATT-avtalet, inom den s.k. Cairns-gruppen[69]. Även USA stödde tanken på att UR skulle omfatta jordbruket med siktet inställt på en omfattande liberalisering med slopade jordbruksstöd vid avtalsperiodens slut. Vid sidan av jordbruket väntade sig många att Uruguay-rundan också skulle leda till framsteg inom områden som internationell sjöfart, investeringar[70], tjänsteexport och immaterialrätt[71].

*Avtalet i Marakesh*

Uruguay-rundan inleddes år 1986. Avsikten var att förhandlingarna skulle vara avslutade så, att ett avtal kunde undertecknas vid ett ministermöte år 1990. 1989 samlades ministrarna i Montreal för att

[68] Den inleddes i Punta del Este

[69] Cairns gruppen är uppkallad efter den stad i Australien där de hade sitt formerande sammanträde. Canada och det kommunistiska Ungern ingick i gruppen tillsammans med en rad andra stater som hade intresse i ökad frihandel med jordbruksprodukter och livsmedel. Se t.ex. John Croome (1996) *Reshaping thé World Trading System*, Geneva ss. 30-31

[70] Trade related investment measures (TRIMS)

[71] Trade-related aspects of intellectual property rights (TRIPS)

summera den ditillsvarande utvecklingen. Resultatet var inte överväldigande och låsningen i jordbruksförhandlingen mellan Cairns-gruppen och USA, å den ena sidan, och EU samt Japan, å den andra, framstod som ett hinder mot framsteg i hela rundan. Inte desto mindre kunde ministrarna i Montreal enas om ett "halvtids avtal"[72] som innebar en frysning av uppnådda stödnivåer till jordbruket. Frysningen i Montreal fick stor betydelse för utvecklingen av jordbrukspolitiken i länder som Sverige. Den blev startpunkten för en serie av riksdags- och regeringsbeslut vilka ledde fram till den interna avreglering av prisstödet, som inleddes 1991.

I december 1990 samlades handels- och jordbruksministrarna i Bryssel för att försöka komma fram till en uppgörelse om jordbruket, investeringar och immaterialrätt. Övriga områden var i stort färdigförhandlade. Låsningen mellan USA och EU kvarstod. Under några dagar verkade det som om förhandlingarna skulle bryta samman totalt. Ordföranden i jordbruksgruppen, den svenske jordbruksministern Mats Hellström, lyckades dock under mötets sista timmar att uppnå enighet kring ett "icke-papper" som vägledning för den fortsatta diskussionen, där ett slutmål för rundan angavs i termer av ökat marknadstillträde, sänkt direktstöd och minskade exportstöd.[73]

Under år 1991 tog GATT-sekretariatet fram ett underlag för den fortsatta diskussionen vilket efter Blair House uppgörelsen och EU:s beslut om en reform av oljeväxtregleringen 1991 och spannmålsregleringen år 1992 ledde fram till att rundan kunde avslutas. I Marakesh sommaren 1994 undertecknades avtalet. Därmed hade jordbruksprodukterna lyfts in i det allmänna handelsavtalet. Avtalet innebar också att GATT-samarbetet formaliserades ytterligare genom bildandet av en Världshandelsorganisation (WTO) med säte i Genéve. Sverige ingår, efter riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition 1994/95:35, som en av WTO:s medlemmar. Inom WTO är det, efter vårt EU-medlemskap , EU som för vår talan då handelspolitiken är en överstatlig angelägenhet inom gemenskapen.

[72] Midterm review

[73] "Hellström's exploratory discussions with thé US Secretary of Agriculture, Clayton Yeutter and thé EC's Ray MacSHarry suggested that both might be prepared to contemplate an agreement that would provide for an initial five-year reform programme that might include a 30 per cent cut in internal support level, a similar reduction in border protection, and some cutback inte the quantities of agricultural products receiving export subsidies" J. Croome (1996) s. 278

### *Effekter för jordbrukspolitiken i OECD:s medlemsstater*

UR avtalet innebär att medlemmarna förbundit sig att *öka marknadstillträdet för jordbruksprodukter*, *begränsa exportstödet* och *det interna stödet till jordbruket*. Det ökade tillträdet och begränsningarna räknas i förhållande till en basperiod under slutet av 1980-talet.

Det ökade marknadstillträdet skall uppnås genom att icke-tariffära handelshinder omvandlas till tullar vilka därefter skall sänkas med 6 procent under avtalsperioden. Dessutom krävs att importen av jordbruksprodukter ökar med 5 procent, jämfört med situationen under basperioden 1986-90, under samma period.

Exportstödet skall i budgetära termer begränsas med i genomsnitt 36 procent mellan år 1995 och år 1999. Därutöver innebär avtalet att den exporterade volymen, med exportstöd, skall minska med minst 21 procent under samma period. Innebörden av den dubbla bindningen, i såväl budgetära termer som i volym, är att ingen medlemsstat kan ta sig undan avtalets begränsningar genom att minska prisstödet och därmed kunna bibehålla eller öka den volym totalt som exporteras med exportstöd.

Internstödet, beräknat enligt en särskilt metod som anges i avtalet [74], skall också begränsas. Avtalet kräver en minskning med 20 procent fram till år 1999. Genom en uppgörelse mellan USA och EU kom avtalet att undanta direkt stöd till bönderna, som beräknats på historisk produktion, från detta åtagande.

Avtalets effekter på jordbrukspolitiken och stödet till jordbruket har diskuterats. Många var besvikna mot bakgrund av förhoppningar om en snabb avtrappning av stödet fram till år 2000. Det är allmänt accepterat att varken avtalets åtagande, när det gäller marknadstillträde eller globalt stöd (AMS), kommer att medför några större förändringar på jordbrukspolitiken inom OECD under avtalets första år. Omvandlingen av icke-tarrifära handelshinder till tullar, vilka inom handelsavtalets ram endast kan sänkas, har till och med i många fall inneburit att gränskyddet hamnat på nivåer som ligger högre än tidigare.

Det ökade marknadstillträdet blir – detta gäller bland annat EU – därför endast möjligt inom många varuområden genom en kvoterad import med nedsatt tull. Åtagandet när det gäller exportstöd har däremot visat sig "bita" direkt. Inom EU har man redan problem med vissa produkter som fläsk. BSE-krisen kan komma att leda till överskott och

[74] Aggregate Measurement of Support, AMS

problem med åtagandena att begränsa exportstöd inom nötkötts-sektorn. Problem väntas för flera mejeriprodukter under de närmaste åren. Enbart fortsatt höga världsmarknadspriser på spannmål kan förhindra att EU får problem med exporten fram mot avtalsperiodens slut (kring år 1999).

### *Nästa runda inom Världshandelsorganisationen*

Enligt tidtabellen skall nästa runda med handelspolitiska diskussioner inledas senast under år 1999. Redan idag vet vi att frågor som rör internationella kapitalrörelser, immaterialrätt och sambandet mellan miljö- och handelspolitik, kan komma att få stor betydelse när UR-avtalet skall utvecklas vidare.

När det gäller handeln med jordbruksprodukter skrev man in i UR-avtalet under rubriken *den fortsatta reformprocessen* att: "*(WTO:s medlemmar) Erkänner att det långsiktiga målet att uppnå omfattande begränsningar i stöd och protektionism är en pågående process. Medlemmarna förbinder sig att inleda förhandlingar om processens fortsättning ett år före avtalsperiodens utgång, och att därvid ta hänsyn till (...) (d) vilka ytterligare åttaganden som är nödvändiga för att uppnå de ovan nämnda långsiktiga målen*". WTO:s medlemmar har alltså inte endast förbundit sig att ta upp jordbruksfrågorna till behandling i nästa förhandlingsomgång utan också angett att den skall leda till ytterligare begränsningar i subventioner och en fortsatt utveckling mot ökad frihandel syftande till en grundläggande reform.

En central fråga inför nästa förhandlingsomgång är det resultat som uppnåddes när det gäller *direktstöd* i UR-avtalet. USA och EU kom i den s.k. Blair House uppgörelsen att enas om att undanta direktstöden från de åtaganden om sänkning av stödnivån som ingick i UR-avtalet. Villkoret är att stöden endast har anknytning till en historisk produktionsnivå, i EU:s fall år 1991. Detta innebar att såväl USA:s direktstöd som EU:s kompensation till oljeväxt- och spannmålsodlarna i reformen 1992 kom att undantas från avtalets åtagande. "Uppgörelsen" gynnade båda parter samtidigt som övriga parter såg en vinst i att ett avtal på detta sätt blev möjligt.

1996 har USA:s senat och representanthus därefter gemensamt beslutat om en ny jordbrukspolitik. Beslutet innebär att USA under den närmaste sjuårsperioden kommer att avlänka allt stöd från direkt anknytning till produktionen. En särskild arbetsgrupp under ledning av jordbrukminister Glickman skall utreda vilka metoder som skall utnyttjas för att säkra jordbrukarnas inkomster.

I den debatt som föregick beslutet nämndes ofta de kanadensiska försäkringssystemen som ett alternativ till dåvarande direktstöd. En direkt anknytning mellan stödets nivå och t ex avkastningen kommer inte att tillåtas i framtiden. Dessutom har USA unilateralt beslutat att kraftigt begränsa utgifterna inom jordbruksområdet och därmed internstödet (AMS) genom nedskärningar i samtliga program. Därmed har USA slagit in på en jordbrukspolitisk väg som går betydligt längre än åtagandena i UR-avtalet kräver. Dessutom har USA unilateralt beslutat att kraftigt begränsa utgifterna inom jordbruksområdet och därmed internstödet (AMS) genom nedskärningar i samtliga program.

Beslutet kommer att få stor betydelse för de förhandlingar som skall genomföras i Geneve inför nästa avtalsperiod. USA kommer att närma sig den position som i Uruguay-rundan intogs av Cairns-gruppen. Även Kanada, som under senare år genomfört en omläggning av sitt direkta stöd till inkomstförsäkringar, kommer att ha goda skäl att vilja driva på utvecklingen i samma riktning.

Det amerikanska beslutet bör inte underskattas som riktningsgivare inför nästa förhandlingsomgång. Det är till exempel inte troligt att USA i längden kan godta en situation där det egna jordbruket avregleras samtidigt som andra medlemsstater, först och främst EU, bibehåller direktstöd som länkats till produktionen.

Syftet med det amerikanska beslutet är att ge de egna jordbrukarna en chans att delta i utvecklingen av de växande marknaderna i framförallt Asien. Utan de förändringar som nu beslutats skulle USA tvingats stå vid sidan om medan Australien och Nya Zeeland gavs oanade möjligheter att exploatera de nya marknaderna, då de redan under slutet av 1980-talet unilateralt avreglerat sin jordbrukspolitik och därmed inte heller binds upp av UR-åtaganden.

Det amerikanska beslutet om en ny jordbrukspolitik ger en god bild av den effekt som "jordbrukets disciplinering" inom WTO kommer att få på den internationella jordbrukspolitiken. UR-avtalet har kritiserats hårt för att vara alltför urvattnat och tillåta övergången till en form av reglerad och kvoterad handel inom GATT:s ram. Kritiken är inte helt orättvis. Men det finns också en sprängkraft i avtalet för de länder som anser att det egna jordbruket är konkurrenskraftigt och därför önskar penetrera nya samt behålla sin ställning på nuvarande marknader. Ur konsumentsynpunkt innebär detta att vi framöver kommer att se en växande världshandel med livsmedel där subventioner spelar en allt mindre roll. Effekten för konsumenterna torde bli tvåfaldig. För det första kommer priserna att sjunka samtidigt som utbudet av varor kan öka.

### 4.1.3 Fem viktiga internationella trender som påverkar handeln med livsmedel

Dagens situation på världsmarknaden och den internationella handeln med livsmedel påverkas i stor omfattning av fem olika förhållanden:

*För det första* har OECD-ländernas prisstödspolitik medfört att handeln begränsats samtidigt som handelsströmmarna förändrats. I allt väsentligt har denna utveckling inneburit en negativ inverkan på utvecklingsländernas handelsvillkor samtidigt som skattebetalare och konsumenter inom OECD fått betala dyrt för stödet till jordbruket. Enligt OECD-sekretariatets preliminära beräkningar uppgår det stöd som skattebetalare och konsumenter inom OECD gav till jordbruket år 1995 till ca 140 000 miljoner ECU eller drygt 1 300 miljarder kronor.

*För det andra* har den ekonomiska utvecklingen i delar av Asien medfört en ökad efterfrågan på såväl jordbruksråvaror som förädlade livsmedel. I kombination med regionala missväxter har den ökade efterfrågan bidragit till att spannmålspriser och andra jordbrukspriser i dag befinner sig på sin högsta nivå sedan mitten av 1970-talet.

*För det tredje* har utvecklingen i det forna Sovjetunionen och staterna i central- och östeuropa medfört att efterfrågan på livsmedel begränsats i dessa områden när priserna marknadsanpassats utan att motsvarande förändring ägt rum inom lönebildningen.

*För det fjärde* har GATT:s Uruguay-runda avslutats och vi befinner oss inne i en första avtalsperiod som också omfattar jordbruket. Avtalet har kritiserats som alltför kraftlöst. Det råder dock bred enighet om att de åtaganden som gjorts när det gäller exportstöd kommer att påverka utformningen av den framtida jordbrukspolitiken.

*För det femte* har flera viktiga OECD-länder numera inlett en mer omfattande avreglering av sin jordbrukspolitik än vad som följer av UR avtalet. Genom nyligen beslutade politikförändringar i USA är EU, tillsammans med Japan, de enda viktiga parterna i en framtida avtalsrunda som ännu inte gått längre än vad avtalet kräver. Detta kommer att ställa EU under en kraftig extern press när förhandlingarna inleds under 1999.

Dessa fem förhållanden ger en ram för utvecklingen av handeln med livsmedel på medellång sikt. Vi kan se framför oss en fortsatt tillväxt hos regionala frihandelsblock parallellt med förhandlingar i Genéve om en fortsatt neddragning av stödet till jordbruket. I den internationella handelspolitiken kommer miljöfrågorna att ges större betydelse samtidigt som det är svårt att se att en sådan utveckling negativt kan påverka trenden mot en ökad frihandel inom livsmedelsområdet.

## 4.2 Livsmedelskonsumtionens utveckling inom OECD[75]

Konsumtionen av livsmedel bestäms av befolkningens inkomster, storlek, sammansättning och preferenser. Det finns vissa gemensamma drag hos utvecklingen av dessa fyra faktorer inom OECD vilka lett till förändringar i industrins-, parti- och detaljhandelns sätt att närma sig konsumenten (se avsnitt 1.3 och 1.4). Förändringar som är gemensamma för de utvecklade industriländerna.

Ett grundläggande villkor för livsmedelssektorn inom OECD är den långsamma befolkningsutvecklingen. Befolkningens storlek ökar sakta. Därmed skapas också en yttre gräns för näringens möjlighet att expandera i termer av volymen konsumerade livsmedel. Den nuvarande trenden går dessutom mot en minskad konsumtion av bl a animaliskt fett och volymbegränsningen är en realitet för de som är verksamma inom sektorn. Volymbegränsningen motsvaras inte av en lika kraftfull begränsning av värdet på de inköpta livsmedlen. Därmed uppstår inom industri och handel en strävan att öka sektorns andel av förädlingsvärdet. Det är en tydlig trend inom OECD att den andel av inkomsten som används för livsmedel sjunker i takt med att realinkomsterna ökar. Samtidigt ökar konsumtionen av mer förädlade livsmedel s.k. bekvämlighetsvaror. Denna utveckling har understötts av den tekniska utvecklingen där frysar och mikrovågsugnar idag är allmänt förekommande bland hushållen i de industrialiserade länderna.

[75] Detta avsnitt och de två följande bygger, förutom litteraturstudier, på intervjuer som utredaren och sekretariatet genomfört i Danmark, Frankrike, Storbritannien och USA. Resultatet från dessa besök redovisas löpande i texten samt särkilt i avsnitt 4 Överväganden under rubriken "Internationella jämförelser".

*Tabell 6. Livsmedelskonsumtionen som andel av hushållens konsumtion*

| Land | Livsmedel | Drycker | Tobak |
|---|---|---|---|
| EU-15 genomsnitt | 17,81 | 4,05 | 1,91 |
| Belgien | 16,8 | 2,1 | 1,4 |
| Danmark | 15,3 | 3,8 | 2,8 |
| Tyskland | 16,5 | 1) | 1 |
| Grekland | 1) | 1) | 1) |
| Spanien | 17 | 1,9 | 1,5 |
| Frankrike | 14,5 | 2,5 | 1,3 |
| Irland | 20,6 | 13 | 4,1 |
| Italien | 22,7 | 1) | 1,1 |
| Luxemburg | 1) | 1) | 1) |
| Holland | 14,4 | 2,4 | 1,6 |
| Österrike | 16 | 2,7 | 1,8 |
| Portugal | 32,4 | 1,6 | 2 |
| Finland | 19,5 | 3,7 | 1,6 |
| Sverige | 14,1 | 3,3 | 1,9 |
| Storbritannien | 11,7 | 7,5 | 2,7 |

1) Uppgift saknas
Källa: Retailing in the European Union 1994

Hushållens sammansättning har också förändrats. Idag är det två förhållanden som har en stark påverkan på konsumtionen av livsmedel. Vi kan se en utveckling i samtliga OECD-länder, där storstäderna går i täten, mot fler enpersonshushåll. Detta är dels en följd av en ökande och/eller hög skilsmässofrekvens, dels ett val att avstå från att bilda familj.

Parallellt med denna utveckling ökar andelen äldre av befolkningen. Medellivslängden har förlängts under de senaste 50 åren. Denna trend förstärks när de stora årskullarna från 1940-talet närmar sig pensioneringen efter sekelskiftet. Den äldre befolkningen är överlag "rikare" idag än någonsin tidigare. De pensionsystem som byggts upp i flertalet OECD länder närmar sig sin mognad och de första generationerna med full pension (ATP i Sverige) har pensionerats. Den långsiktiga uthålligheten i denna fördelning av tillgångarna mellan den arbetande och den pensionerade delen av befolkningen kan diskuteras. Ur livsmedelskonsumtionens synpunkt innebär detta att dagens pensionärer - tillsvidare -

uppträder som en stark och köpkraftig grupp på marknaden.

Även andra förändringar i befolkningens sammansättning och verksamhet förändrar konsumtionsmönstren. I Sverige har vi länge haft en situation där flerförsörjarhushållen dominerar. Kvinnans inträde på arbetsmarknaden skapar ökade hushållsinkomster och ett annat konsumtionsmönster. Övriga OECD länder följer i detta avseende Sverige i spåren. Andelen flerförsörjarhushåll har ökat samtidigt som andelen kvinnor bland de yrkesverksamma.

Den ökande andelen ensamstående, den ökande andelen äldre och den ökande andelen flerförsörjarhushåll samt den ökande andelen kvinnor av den yrkesverksamma befolkningen har förändrat och kommer ytterligare att förändra konsumtionsmönstren.

*Tabell 7. Arbetslösheten inom OECD*

År 1992

| Land | Samtliga arbetslösa | Ungdomar | Kvinnor |
|---|---|---|---|
| Canada | 7,2 | 13,8 | 6,9 |
| USA | 11,1 | 17,8 | 10,6 |
| Belgien | 9,1 | 19,6 | 13,7 |
| Danmark | 10,4 | 11,4 | 11,3 |
| Frankrike | 11,6 | 24,6 | 13,7 |
| Tyskland | 5,8 | 4,9 | 6,1 |
| Grekland | 9,8 | 24,6 | 15,4 |
| Irland | 15,8 | 27,9 | 20,1 |
| Italien | 10,2 | 30,6 | 14,6 |
| Luxemburg | 2,6 | 5,7 | 3,6 |
| Holland | 8,3 | 15 | 11,7 |
| Portugal | 5,5 | 12 | 6,5 |
| Spanien | 22,4 | 43,2 | 28,9 |
| Storbritanni | 10,3 | 16,9 | 8,1 |
| Österrike | 4,2 | 4,7 | 4,9 |
| Finland | 17,7 | 30,8 | 15,6 |
| Island | 5,2 1) | | 5,2 |
| Norge | 6 | 13,5 | 5,2 |
| Sverige | 8,1 | 18,4 | 6,6 |
| Schweiz | 3,7 | 6,8 | 4,7 |
| Australien | 10,8 | 18,7 | 10,1 |
| Nya Zeelan | 9,5 | 17,2 | 8,9 |
| Turkiet | 7,3 | 13,9 | 6,3 |

1) Uppgift saknas
Källa: OECD (1994) The OECD Jobs Study, Paris

Sedan början på 1990-talet har arbetslösheten ökat inom OECD. Detta gäller i synnerhet inom EU medan utvecklingen i USA delvis gått i en

mer positiv riktning. Reallöneutvecklingen, för de yrkesverksamma, har också varit svag under senare år. Detta gäller Sverige men också andra länder inom EU. Om de tendenser som vi nämnt ovan, vilka rör befolkningens sammansättning, verkar i riktning mot ett större konsumtionsutrymme och en mer sofistikerad livsmedelskonsumtion, verkar en ökad arbetslöshet och stagnerande reallöner åt motsatt håll. För parti- och detaljhandeln uppfattas dessa tendenser på samma sätt som en ökad konkurrens, d.v.s marknaden sätts under press och det kan bli svårare att sälja dyra produkter.

Mycket talar för att inkomstutvecklingen för de arbetssökande kommer att vara svag under de närmaste åren. Behov att sanera statsfinanserna och en strävan att skapa mer flexibla arbetsmarknader kan i vissa länder leda till lägre arbetslöshetsunderstöd som utges under kortare perioder och en ökande lönespridning bland de yrkesverksamma.

Därmed förstärkes de faktorer i övrigt som verkar i riktning mot en uppdelning av konsumenterna i ett antal segment. 2000-talets konsumenter är inte en homogen utan en mycket heterogen grupp bestående av ett antal segment med betydande skillnader i efterfrågan på livsmedel till varierande kvalitet, pris och förädlingsgrad. Kraven på flexibilitet ökar därför inom livsmedelssektorn.

Utvecklingen av konsumenternas preferenser understryker ytterligare vad som sagts ovan. Yuppien, som åt sushi och körde Porsche, iklädd Armani-kostym eller dräkt, var tidtypisk för 1980-talet. Fenomenet tappade sin tjusning i bank- och finanskraschernas spår. Det grundläggande fenomenet är dock bestående. Vi kan i OECD länderna se framväxten av grupper med väl definierade livsmönster som också innefattar val av vissa typer av livsmedel. Detta är något som märks också mycket tydligt i dagens ungdomskulturer. Miljöintresset och den ökande konsumtionen av ekologiskt producerade matvaror är ett annat exempel på denna utveckling.

Konsumtionen kommer inte att ha en lika tydlig nationell profil som tidigare. Internationaliseringen av konsumtionsmönstren kommer att öka. Dels som en följd av masskommunikationens utveckling dels till följd av framväxten av regionala handelsblock och en ökad internationell handel med livsmedel. Detta förhindrar inte att svenskar även i framtiden kommer att vara relativt ensamma om att äta surströmming och falukorv. Men den andel av konsumtionen som styrs av specifikt nationella preferenser kommer att fortsätta att minska.

Länge har man kunnat tala om två olika och parallella kvalitetsbegrepp när det gäller europeiska livsmedel. Mest accentuerat i Frankrike,

men också i övriga sydliga medlemsstater, har konsumenten satt livsmedlets smak, lukt och utseende före krav på livsmedelssäkerhet, sådan vi betonar den i Sverige. I nordliga medlemsstater inom EU är det livsmedlets säkerhet som har prioriterats före andra kvalitetsaspekter. Denna situation kommer att bestå. Men den tydliga uppdelningen i skillnader mellan nord och syd inom gemenskapen kommer att luckras upp. Det nordliga synsättet kommer att spridas söderut och omvänt.

## 4.3 Livsmedelsindustrin

Vi har ovan definierat en rad olika faktorer, som ökar omvandlingstrycket inom livsmedelssektorn. Den fortsatta utvecklingen mot en ökad frihandel, förändrade konsumtionsmönster, ändrad inkomstspridning och en allt äldre befolkning skapar ett förändringstryck. Industrins svar på detta tryck har varit en ökad strukturrationalisering, en satsning på förvärv och sammanslagningar av företag, en ökad satsning på varumärken, en mer flexibel organisation av produktionen och en strävan att öka förädlingsvärdet hos sina produkter. Dessutom strävar industrin idag mot en ökad vertikal integration delvis för att få en bättre kontroll över såväl råvaruproduktionen, som försäljningen av varan i detaljhandeln. Dessa tendenser är genomgående inom OECD. Tyngdpunkten kan variera mellan länderna, men trenden är entydig [76]

Livsmedelsindustrins *strukturrationalisering* ingår i den mer allmänna strävan idag att satsa på kärnverksamhet och hålla nere kostnaderna. Framöver kommer resultatet av Uruguay-rundan och livsmedelshandelns liberalisering att ytterligare driva på en fortsatt omstrukturering inom livsmedelsindustrin.

*Sammanslagningar och företagsförvärv* har ökat i intensitet som viktiga metoder för att förstärka företagens ställning på gamla och för att expandera på nya marknader. Denna utveckling som kulminerat mot slutet slutet av 1980-talet kommer att fortsätta. I Sverige har vi sett exempel genom fusioner inom lantbrukskooperationen och Orklas övertagande av Procordias livsmedelsföretag. De stora transnationella livsmedelsföretagen kommer också i ökad utsträckning att försöka genomföra etableringar i central- och östeuropa samt på den asiatiska marknaden. I dessa fall rör det sig dock mer om nyinvesteringar än om sammanslagningar och företagsförvärv. Skälet är att dessa marknader är mindre utvecklade och att den existerande förädlingskapaciteten , detta gäller i synnerhet central- och östeuropa, inte är konkurrenskraftig. Sammanslagningar och företagsförvärv kommer däremot att fortsätta att vara den viktigaste metoden för expansion inom nuvarande EU.

*Varumärken* spelar redan idag en central roll på livsmedelsmarknaden. För industrins del har varumärken fyllt en viktig roll sedan mycket länge. Flera av de starka varumärken vi känner idag (Kellogs, Coca Cola m.fl.) har en mycket lång historia bakom sig. Vid sidan av de företagsansknutna varumärkena kommer regionala beteckningar och

[76] Se t ex OECD (1996) *Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries: Monitoring and Outlook 1995*, Paris.

beteckningar knutna till speciella produktionsmetoder att få en ökad betydelse. Sådana varumärken kan också vara mycket starka och väl etablerade som Champagne och Parmaskinka.

*Flexibilitet* blir ett nyckelord när företagen skall möta en mer heterogen konsument än tidigare. Företagens vinst kan öka om de förmår att anpassa sitt utbud till de olika segment som uppträder på marknaden. För att klara denna uppgift behövs en mer flexibel produktions- och distributionsapparat. Detta påverkar också förhållandet mellan stora och små produktionsanläggningar. De större anläggningarna har dominerat genom det stora utrymmet för generiska produkter som t.ex smör, mjölkpulver och konsumtionsmjölk. Generiska produkter kommer att finnas kvar men minska i betydelse till förmån för ett mer förädlat och varierat sortiment. Därmed ökar också utrymmet för mindre och mer flexibla produktionsanläggningar i närhet till råvaruproduktion och konsumenten.

Genom livsmedelskedjan, från bonde till detaljhandel, pågår en strävan att öka den egna sektorns *förädlingsvärde* på en marknad där konsumtionens volym är given och inkomstutvecklingen är långsam samtidigt som marknaderna öppnas för import. Inom industrin märks detta genom satsningen på färdiglagad och portionsförpackad mat som för närvarande utgör ett av de mest expansiva områdena. Industrins andel av förädlingsvärdet kan också öka genom att industrin i kontrakt binder upp råvaruproducenter i syfte att uppfylla bestämda kvalitetskrav. Genom att ta ett större samlat ansvar för produktionskedjan ökar andelen av förädlingsvärdet. Denna utveckling har pågått länge. Under den senaste 20-årsperioden har bondens andel av sektorns samlade förädlingsvärde sjunkit kraftigt, medan industrins och handelns andelar ökat.

En *ökad vertikal integration* inom livsmedelskedjan kan märkas tydligt inom hela OECD. Det är delvis ett resultat av att utrymmet för horisontell integration redan har utnyttjats samtidigt som andelen av förädlingsvärdet kan öka vid en högre vertikal integrationsgrad.

Livsmedelsindustrins svar på det tryck som skapats genom ökad frihandel och förändrade konsumtionsmönster samt inkomstförändringar, har lett till en ökad lyhördhet för olika konsumentgruppers önskemål. Detta är en positiv utveckling som bl a bidragit till att dagligvaruhandelns sortiment givits en tydligare miljöprofil. En ökad flexibilitet och ett förnyat intresse för lokal produktion av vissa produkter med bestämda kvalitetskrav är andra exempel på en utveckling som kan gynna konsumenten. Det senare har vi dock fortfarande sett få exempel på i Sverige. Samtidigt ökar koncentrationen inom livsmedelsindustrin.

Även den vertikala integrationen har ökat i omfattning. Ökad koncentration och ökad integration vertikalt innebär att konkurrensen begränsas. Därför har konkurrensmyndigheterna, se nedan under 4.4, i flertalet OECD-länder ökat intresset för utvecklingen inom livsmedelskedjan. Även EU-kommissionen och OECD-sekretariatet har under senare år satsat mer resurser än tidigare på att följa utvecklingen inom detta område. Den centrala fråga som fått allt större uppmärksamhet rör hur medlemsstaterna genom konkurrenspolitiska ingrepp skall kunna medverka till att de positiva effekterna av livsmedelspolitikens avreglering överförs till konsumenterna.

## 4.4 Parti- och detaljhandeln

Dagligvaruhandeln har också påverkats av det förändringstryck som beskrivits ovan. Butikerna har blivit större och marknaderna har koncentrerats ytterligare. I vissa OECD-länder (Frankrike är ett exempel) har de största affärerna (hypermarkets) vunnit en mycket stark ställning på marknaden. En utveckling som blivit möjlig genom en ökad biltäthet och en hög befolkningskoncentration till geografiskt sett avgränsade områden (Paris-området är ett exempel). De största affärernas ställning på marknaden hotas nu genom konkurrens från framförallt lågpriskedjorna. Utvecklingen mot ökad storskalighet har avmattats och utbyggnaden av "hypermarkets" närmar sig sin mognad [78].[79] Till följd av politiska beslut (se avsnitt 4.4.2 nedan) har deras framtida tillväxtpotential också begränsats i Frankrike.[80] I USA fortsätter däremot expansionen av både "hypermarkets" och lågpriskoncept.

I samband med att allt större butiker förstärkt sin ställning på marknaden, har utbudet breddats till att omfatta nästintill samtliga hushållsartiklar från mjölk till tvättmaskiner. Hypermarkets i Frankrike och OBS stormarknader i Sverige konkurrerar inte endast med den traditionella livsmedelshandeln utan också med t ex klädvaru- och vitvaruaffärer. Livsmedelsaffären som en homogen företeelse har ersatts med olika former av butikstyper (koncept) som närbutik, servicebutik, lågprisaffär och stormarknad.[81]

[78] "As certain traditional retail formats disappear they are replaced by others, which then start their life cycle. The new formats are usually more modern and better suited to local requirements. The stage reached by a given outlet format is not the same in all countries. The 'hypermarket' format has expanded rapidly in souther Europe (Spain, Greece, Italy, Portugal)but its growth has slowed down in France and in Germany despite the opening of new hypermarkets inte the eastern Länder. In the United Kingdom, 'superstores' - the equivalent of hypermarkets - are also stagnating" EC Commission Eurostat (1993) *Retailing in the single market 1993*, Luxemburg

[79] "The hypermarket begins to show decline in growth in France, a country where i originated and first achieved the greatest penetration level, as in Germany, where in recent years its grocery market share has been overtaken by discount stores" Retailing in the European Union, 1994

[80] Se t.ex. Eurostat (1996) *Retailing in the European Union 1994*, Luxemburg

[81] Därmed kan det uppstå ett problem att avgränsa detaljhandeln med livsmedel från annan handel. I t ex Storbritannien skiljer man mellan dagligvaruhandel med livsmedel och livsmedelshandel. I det senare fallet utgör livsmedlen mer än 50 procent av omsättningen. En likartad klassificering används i andra medlemsstater inom EU.

Renodlade lågpriskedjor har under 1990-talets första hälft haft stor framgång - inom EU - i Belgien, Danmark och Tyskland. Utanför gemenskapen har framgången varit stor i Norge och i USA[82].Lågpriskedjorna kännetecknas av enklare lokaler, begränsad service, låga priser, speciella lågprisvarumärken och ett begränsat sortiment.

Den ovan beskrivna utvecklingen, där den traditionella livsmedelshandeln får en mer begränsad roll, redovisas för USA i tabell 4.4.1 nedan. Ur tabellen kan man dels utläsa en ökad roll för större butiker, dels en större spridning mellan olika typer av butiker (butikskoncept) där den renodlade livsmedelsbutiken går tillbaka. Detta innebär inte med nödvändighet att de traditionella livsmedelskedjorna går tillbaka. De har ofta gått i täten när det gällt att bredda sitt utbud av *olika* butikskoncept. Dessa ingår ofta som dotterbolag till den ursprungliga kedjan.

[82] Lågpriskedjornas marknadsandel i Belgien, Danmark, Tyskland och Norge var år 1994 21, 20, 26 och 33 procent. Dess andel av omsättningen i Storbritannien uppgick samma år till 13 procent. I Sverige hade de en andel på 7 procent samma år. Källa: Eurostat.

*Tabell 8. Olika butikstypers andel av dagligvaruhandelns omsättning i USA*

Tabell 8. Olika butikstypers andel av dagligvaruhandeln i USA 1980 och 1992

| Butikstyp | Antal butiker | | | Omsättning i miljarder $ | | | Andel av omsättning | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1980 | 1990 | 1992 | 1980 | 1990 | 1992 | 1980 | 1992 |
| Konventionella supermarkets 1) | 21009 | 12550 | 11323 | 114,7 | 90,7 | 84,7 | 73 | 31 |
| Superstores 2) | 3150 | 5810 | 6000 | 27,8 | 87,6 | 93,3 | 18 | 34 |
| Wharehouses 3) | 1570 | 3381 | 3350 | 6,6 | 33,1 | 33,1 | 4 | 12 |
| Kombination livsmedel och apotek 4) | 475 | 1619 | 2100 | 6,3 | 34,8 | 42,3 | 4 | 15 |
| Superwharehouses 5) | 7 | 333 | 470 | 1,6 | 12,6 | 13,9 | 1 | 5 |
| Hypermarkets 6) | 10 | 120 | 138 | *) | 1,3 | 7 | *) | 3 |

*) Uppgift saknas
1) Större dagligvaruaffär med livsmedel
2) Har ett större produktutbud än konventionella supermarkets, inklusive ett stort utbud av artiklar som inte är livsmedel
3) Begränsat utbud av olika varumärken och enklare butikslokaler
4) Inkluderar förutom livsmedel också ett apotek samt ett större utbud av skönhetsvårdsartiklar m m
än en konventionell supermarket
5) Ett större varuhus som har mer varierat utbud och ofta har betjäningsdiskar för färdig mat, fisk etc
6) En stor affär som förutom livsmedel också säljer t ex kläder, skor, vitvaror och radio/TV

Källa: US Departement of Agriculture, Economic Research Service, Food Marketing Review (årlig)

Data från Eurostat, som belyser utvecklingen inom EU, går i samma riktning som de ovan redovisade uppgifterna från USA.

Dagligvaruhandelns utveckling, tydligast sedan slutet av 1980-talet, har lett till framväxten av en mer heterogen handel. Utvecklingen har varit dynamisk i den bemärkelsen att olika affärskoncept lanserats, mognat och slutligen börjat minska i betydelse när nya, mer konkurrenskraftiga koncept lanserats på marknaden. Paradoxalt nog har utvecklingen inte medfört att de små enheterna försvunnit. I flertalet OECD-länder, nu också märkbart i Sverige, upplever närbutikerna en renässans. Detta gäller inte minst koncept där gränsen mellan butik, leverantör av färdiglagad mat och restaurang är flytande. Dagligvaruhandeln blir mer heterogen för att öka andelen av förädlingsvärdet och kunna svara mot krav från olika grupper av konsumenter. Gruppen små butiker kan därför växa i betydelse parallellt med de större butikernas tillväxt. Nedgången har ägt rum i mellanskiktet. Därmed har den storleksmässiga fördelningen av butiker under 1990 talet blivit mer ojämn än tidigare [83]. I Frankrike är denna utveckling särskilt tydlig.

### 4.4.1 Viktiga gemensamma utvecklingstrender inom OECD

Det finns nationella särdrag (se avsnitt 6.4) som sätter sin prägel på dagligvaruhandelns utveckling och skapar skillnader mellan olika länder. En jämförelse visar dock att det inom OECD är mer som förenar än skiljer. Detta gäller i all synnerhet de nordliga medlemsstaterna inom EEA[84] och Canada samt USA. Orsaken är att förändringstrycket i huvudsak ser likadant ut i dessa länder. Utbytet av ideer över gränserna är också väl utvecklat. Utvecklingen av handelns arbetsformer och innovationer, som syftar till en ökad produktivitet eller förbättrad konkurrenskraft är en påtagligt internationell process. Detta innebär också att de problem som utvecklingen kan skapa, genom till exempel ökad vertikal och horisontell integration samt utslagning av konsumentnära butiker, är gemensamma för flertalet OECD-länder.

Livsmedelshandelns sätt att svara på det tryck som skapats av

[83] Se t ex Hulten S. och Nyberg A. (MTC 1996) Från jämlik till ojämlik distribution - dagligvaruhandelns heterogenisering, ss. 47 f.

[84] De nordliga medlemsstaterna inom EU, inklusive Frankrike och norra Italien, samt Norge, Schweiz och Island.

förändrade konsumtionsmönster och ökad frihandel under 1990-talet är likartat i flertalet OECD-länder. Förutom genom storleksrationalisering har parti- och detaljhandeln i OECD-länderna svarat på den förändrade situationen genom att *försöka minska sina kostnader, differentiera* sitt utbud och sina koncept och öka *flexibiliteten* inom kedjornas ram, öka sektorns andel av förädlingsvärdet genom att satsa på *distributörsägda* varumärken, utveckla den *geografiska spridningen* och *internationalisera* verksamheten.

### *Att minska kostnaderna*

Storleksrationaliseringen har, framförallt i dess tidiga skede, inneburit att servicen i butik har minskat i omfattning genom en lägre personaltäthet och därmed en lägre servicenivå. Betjäning över disk försvann under en period från snabbköpen. Kostnaderna har jagats i butiken. Denna process fortsätter till viss del genom utslagning av små fristående butiker i EU-länder som Frankrike. I Sverige är denna process inte lika märkbar, då specialbutikerna i vårt land till stor del försvann redan under 1970-talet. Perioden fram till mitten av 1980-talet kan beskrivas som en period av extensiv rationalisering.

Butikernas och kedjornas relativa storlek är - i sig - fortfarande viktig för att kunna uppnå bra avtal om kvalitet, pris och leverans, med olika leverantörer. Intresset inriktar sig idag mer och mer på att genom förändrade rutiner för inköp, logistik och administration försöka begränsa de rörliga kostnaderna. Rationaliseringen har blivit mer kvalitativ.

Handeln försöker idag hålla nere lagrets storlek genom att uppnå en bättre tidsanpassning på leveranser och snabbare kunna begränsa lagerhållningen av eller mönstra ut varor som säljer dåligt. Information som lagras när streckkoden läses av, i kassorna, kan föras vidare till leverantören och beställningsfunktioner kan automatiseras. Tekniken gör det också lättare att hålla reda på olika artiklars omsättningshastighet för att därmed anpassa lagret till omsättningshastigheten. Detta har blivit möjligt genom den tekniska utvecklingen på IT-området. Datorer har blivit billigare i inköp liksom programvara, vilken utnyttjar standards som har tagits fram för det digitala informationsflödet mellan dagligvaruhandeln och dess leverantörer (EDI). Detta har skapat en potential som

ännu inte är fullt utnyttjad.[85]

I USA används begreppet ECR (Efficient Consumer Response) som ett samlingsbegrepp för den kostnadsjakt och rationalisering som blir möjlig genom att den nya informationstekniken i ökad utsträckning utnyttjas inom parti- och detaljhandeln. ECR-tänkandet är också väl spritt inom EU. Tanken är att konsumentens inköp i butik snabbare än tidigare skall kunna ligga till grund för beslut om produktion, pris och leveransformer. Förutsättningen är att de olika leden knyts samman genom ett informationsflöde.

Prissamverkan inom en kedja underlättas men blir samtidigt mindre transparent genom ett större utrymme för prisdiskriminering. Olika butiker inom samma kedja kan - med ett gemensamt lönsamhetsmål - anpassa sin prisprofil till kundunderlaget och därmed öka intäkterna. Förenklat uttryckt kan man på butiksnivå ersätta det gamla systemet med lockpriser med en mer genomtänkt prisprofil, där vissa varor ges mindre marginal (hög priselasticitet) och andra ges en högre (låg priselasticitet). Efterfrågans priselasticitet på olika varor varierar med kundunderlagets inkomstprofil, sammansättning (flerförsörjarhushåll, pensionärer, ungdomar etc) och dess preferenser. Butikens möjlighet att utnyttja den potential som i detta avseende ges av den moderna tekniken är avhängig av dess dominans på den lokala marknaden.

Utnyttjandet av EDI och andra koncept för vertikal kommunikation mellan olika led i livsmedelskedjan påverkar konkurrensen. Den vertikala integrationen ökar genom allt starkare bindningar mellan olika led och aktörer. För att utnyttja tekniken optimalt krävs till exempel att de centrala partihandelsfunktionerna inom en kedja kan kontrollera varans väg från leverantör till hylla. Priskonkurrensen tar sig nya former och behovet av en horisontell prissamverkan, i bemärkelsen att samma pris tas ut i samtliga affärsenheter inom en kedja, minskar eller kan bli mindre betydelsefull för vinstmaximeringen när tekniken utnyttjas fullt

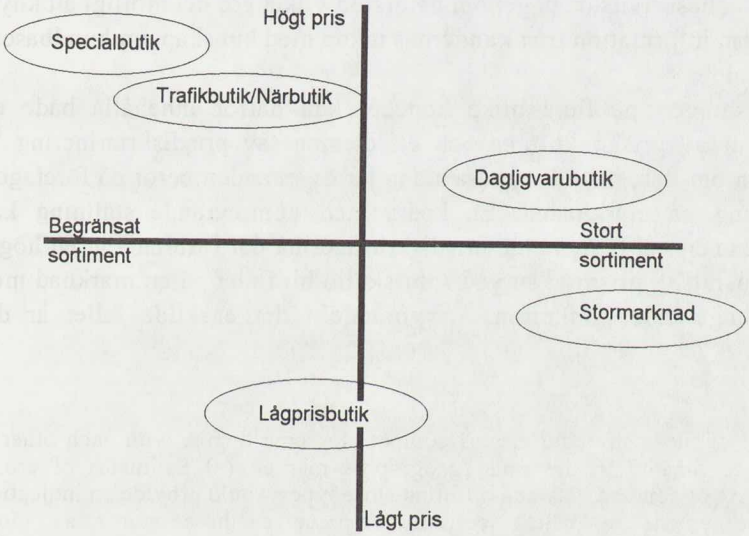
[85] "In reality, the diffusion of new basic information technologies (...) is considerably widespread in the commercial sector. Still, their applicative use has remained less sophisticated than it could, given the considerable presence in the sector of many small and midsize businesses that makte rather cautious technological choices. Only at few major firms use the possibilities offered by technological development in a systematic and diffused manner" Eurostat (ännu inte publicerad) *Retailing in the European Union 1994*. Samma uppfattning har framkommit vid nästan samtliga intervjuer med företrädare för branschen i Danmark, Storbritannien och USA. Dessa har också varit noga med att understryka skillnaden mellan att tillämpa den nya tekniken genom att utnyttja t ex EDI och att fullt ut tillämpa det s.k. ECR konceptet.

ut.

*Flera koncept inom samma kedja*

De stora kedjorna arbetar med flera olika koncept. Vanligt är att företagen dels har ett kvalitetskoncept dels arbetar med ett lågpriskoncept. De mer utvecklade kedjorna har flera varianter som spänner över ett brett spektrum från trendiga medelklassbutiker till lågprisvaruhus anpassade till förorternas (eller stadskärnornas) arbetarklass. Detta system är väl utvecklat i europeiska länder som Frankrike och håller på att spridas i USA.[86]

*Diagram 2. Schematisk bild över olika butikskoncept i förhållande till sortiment/pris/service*




[86] Mr Allan Rosenfeld på *Public Voice for Food and Health Policy*, en fristående lobbygrupp med konsumentinriktning i Washington, varnade för denna utveckling. En effekt kunde bli en mer omfattande segregering där den del av befolkningen som inte var rörlig (av ekonomiska eller fysiska skäl) tvingades att köpa mat i relativt dyra och torftiga närbutiker medan medelklassen kunde bila till de mer välsorterade supermarkets utanför stadskärnan. I Sverige skulle bilden naturligtvis bli en annan. Här har medelklassen i vissa fall flyttat in i städerna medan de lågavlönade flyttat ut i förorterna. Delvis en spegelvänd bild av utvecklingen i USA.

Ovan visas en schematisk bild av olika butikskoncept i förhållande till sortiment, prisnivå och servicens omfattning. Bilden gör inget anspråk på att i detalj ange olika koncepts förhållande till varandra. Avsikten är att skapa förståelse för att de enskilda koncepten är knutna till en viss relation mellan sortimentets storlek, prisnivån och servicegraden. I viss bemärkelse konkurrerar de olika koncepten med varandra[87] men variationen i sortiment, prisnivå och servicegrad motiverar att de i viss utsträckning kan betraktas som är skilda marknader. Detta synsätt är etablerat i till exempel USA.

Detaljhandelns olika koncept riktar sig till olika marknader genom att de olika koncepten profileras mot olika konsumentkategorier . Vissa konsumentkategorier är t.ex. beredda att göra en större egen insats i utbyte mot ett lägre pris medan andra vill ha ett mervärde i form av servic och utbud. Handeln kan utnyttja detta och genom ökad profilering skapa ett mervärde som kan möjliggöra en totalt sett högre lönsamhet. En profilering av butiken mot dess kundkrets underlättas som det beskrivits ovan genom datorstöd vilket gör det möjligt att knyta samman information från kundernas inköp med kunskap om kundbasens utseende.

Satsningen på flera olika koncept kan därför innehålla både ett element av priskonkurrens och ett element av prisdiskriminering [88]. Frågan om den ena eller andra sidan tar överhanden beror på företagets ställning på marknaden. En kedja med dominerande ställning kan utveckla en väl fungerande prisdiskriminering där resultatet är en högre genomsnittlig prisnivå än vad som skulle bli fallet på en marknad med väl fungerande konkurrens. Avgörande i det enskilda fallet är det

[87] "All of these strategic groups compete to some degree with each other if they are located in the same geographic market. (..) Estimates of cross-elasticity of demand between different store types would provide an indication of the extent to which consumers perceive these stores as close substitutes.(...)In case of food retailing, the 'product' is the product-service-price bundle provided by various retail stores." Bruce W. Marion,(1986) *The Organization and Performance of the U.S. Food System*, U.S.D.A NC 117 Committee, Lexington.

[88] "The basic condition which must be met before prise discrimination, that is, the sale of different units of a product at different prices, can be practiced successfully is that the market for the seller's product be split off into separate sections and that it be difficult to transfer the seller's product from one sector to another(...) An exporting firm can charge lessa broad than the domestic price of his product because the costs of reimporting the product can be prohibitive or because of other obstacles to reimportation" W. J. Baumol (1977) *Economic Theory and Operations Analysis*, s. 405, New Jersey.

potentiella konkurrenstryck som kedjan utsätts för.

Partihandelns roll förändras genom att kedjorna försöker minimera den egna lagerhållningen. I ökad utsträckning distribueras varor till butik genom direktleverans eller leverans till omlastningsterminaler. Nyetablerade och små butiker hänvisas till specialiserade grossister där de själva får hämta varorna på lager (cash and carry). Partihandelsfunktionen, inom kedjorna, koncentrerar sin verksamhet på förhandling med leverantörer, prisinformation och marknadsföring samt utveckling av egna varumärken. Dess betydelse för kedjan minskar inte. Men arbetsuppgifterna förändras. Därmed kan kedjorna begränsa kostnader för distribution och egen lagerhållning. Samtidigt minskar dock konkurrensen när specialiseringen leder till att respektive handlare får färre alternativ att vända sig till. Den något märkliga situationen kan också uppstå att det för en mindre detaljist kan bli billigare att vända sig till en större lågprisbutik än till en specialiserad grossist.

### *Distributörsägda varumärken*

Förädlingsindustrin har sedan länge arbetat med varumärken som ett redskap i konkurrensen. Ett etablerat varumärke ger möjlighet att ta ett något högre pris för produkten (Ex Kellogs Cornflakes, Coca-Cola, Heinz Tomatketchup) och skapar en trohet från konsumentens sida. Dessutom förstärks förädlingsindustrins förhandlingsposition såväl uppsom nedströms. Detta är fördelar som tillsammans drivit på utvecklingen av varumärken. Det finns också nackdelar. Industrin måste stå för en stor del av marknadsföringskostnaden för de egna varumärkena.

Parti- och detaljhandeln försöker också upparbeta egna varumärken. Delvis som ett svar på den starka marknadsmakt som etablerade varumärken kan ge åt förädlingsindustrin och delvis för att öka den egna delsektorns andel av det samlade förädlingsvärdet. Varumärkenas förmåga att skapa köptrohet är en annan viktig faktor bakom utvecklingen av distributörsägda varumärken. Denna utveckling har drivits särskilt långt i Storbritannien. En förklaring kan vara förädlingsindustrins struktur. I Storbritannien är förädlingsindustrin av tradition, sedan tiden före EU medlemskap et, konkurrensutsatt och har saknat styrka att hålla tillbaka spridningen av distributörsägda varumärken. Starka kedjor och en svag industri kan till del förklara den stora spridningen av distributörsägda varumärken. Detta skulle, fast omvänt, kunna förklara den hitillsvarande situationen i Sverige där distributörsägda varumärken spelat en mindre roll. Den starka och koncentrerade livsmedelsindustrin har här haft en bättre förhandlingsposition vilken till och med

motverkat uppkomsten av varumärken i industriled. Industrin i Sverige undvek länge att utveckla egna varumärken för produkter som ost och kött.

*Tabell 9. Distributörsägda varumärkens andel av marknaden i några EU länder*

| Land | Procent |
|---|---|
| Belgien | 19,8 |
| Tyskland | 17 |
| Spanien | 7,7 |
| Frankrike | 16,4 |
| Irland | 3,6 |
| Italien | 6,8 |
| Holland | 16,3 |
| Österrike | 6,8 |
| Portugal | 2,3 |
| Finland | 5,4 |
| Sverige | 10,7 |
| Storbritannien | 37,1 |
| Norge | 5 |
| Schweiz | 41,2 |

Källa: Eurostat, Retailing in the European Union 1994

Under 1980-talet har livsmedelsindustrin i många länder upplevt problem i kapacitetsutnyttjandet. Detta gäller inte minst Sverige. Förekomsten av överskottskapacitet har gynnat parti- och detaljhandeln när kontrakt tecknats om tillverkning av distributörsägda varumärken. Sambandet mellan överkapacitet i industriled och framväxten av distributörsägda varumärken fann stöd i utredningens intervjuer.[89] Idag är det endast de industriföretag med mycket starka varumärken som inte tecknar legokontrakt med parti- och detaljhandeln. Kontrakten är begränsade tidsmässigt och i t ex USA är det vanligt att kedjorna byter

[89] Detta framkom vid utredningens intervjuer med t ex företrädare för Cargill, mejeriföretaget Unigate och mr John Block (f.d. US jordbruksminister) nu verksam som verkställande direktör för National-American Wholesale Grocers Association.

leverantör när kontrakten löper ut.

Distributörsägda varumärken är knutna till kedjornas olika koncept. I många fall håller sig kedjan med ett prestigesortiment, som pris och kvalitetsmässigt skall kunna konkurrera med de bästa varumärkena, och ett lågprissortiment. Populära produkter för egna varumärken är kemisk-tekniska produkter, frukostflingor, hundmat, sylter och saft.

Varumärken motiveras av två skäl. *Dels* skapar de trohet från konsumenternas sida. En trohet som får betydelse när varumärket enbart säljs inom respektive kedja. *Dels* ger egna varumärken en möjlighet att upprätthålla högre marginaler. Annorlunda uttryckt innebär en högre andel egna varumärken att detaljhandelns andel av det samlade förädlingsvärdet inom livsmedelskedjan kan öka. Den trohetsskapande effekten kan vara negativ ur konkurrenssynpunkt om det rör sig om dominerande företag vilka kan förstärka sin dominans genom ensamrätt till starka varumärken. Utredningens kontakter med konkurrensmyndigheter i de länder vi besökt understryker att utvecklingen av egna varumärken (distributörsägda varumärken) kan innebära fördelar ur konsumentens synpunkt samtidigt som de också, i kombination med en hög grad av koncentration på marknaden, kan skapa inträdeshinder och minska det potentiella konkurrenstrycket.

### *Geografisk spridning*

Detaljhandeln har länge betraktats som en bransch med tydliga nationella särdrag, vilka motverkat expansion utanför hemlandet. Utvecklingen av dagligvaruhandeln och förändrade konsumtionsmönster har lett till att företag under slutet av 1980-talet har börjat expandera utanför ursprungsmarknaden. En förklaring till utlandsetableringen kan sökas i den pågående internationaliseringen av konsumtionen vilken, trots nationalistiska strömningar, nått flertalet dagligvaror. Anpassningen till skillnader i konsumtionsmönster mellan länder är i många fall fråga om en anpassning på marginalen och rör i störst utsträckning färskvaror.

*Tabell 10. Carrefours internationella expansion åren 1990 - 1995 . Antal butiker i olika länder*

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|
| I Frankrike | | | | | |
| Hypermarkets "Carrefour" | 74 | 133 | 118 | 114 | 114 |
| ED L'Epicier | 138 | 137 | 140 | 140 | 142 |
| Le Maraicher | 47 | 80 | 122 | 149 | 160 |
| Europa Discount | 24 | 61 | 105 | 143 | 179 |
| Picard Surgelés | | | | | |
| Utanför Frankrike | | | | | |
| Argentina | 4 | 4 | 6 | 7 | 9 |
| Brasilien | 22 | 24 | 28 | 29 | 33 |
| Spanien | 29 | 34 | 40 | 43 | 46 |
| Taiwan | 1 | 4 | 5 | 7 | 8 |
| Italien "Ed" | | | 2 | 5 | 24 |
| Italien Hypermarkets | | | | 1 | 6 |
| Portugal | | | 2 | 2 | 2 |
| Storbritannien "Ed" | | | 2 | 2 | 15 |
| Turkiet | | | | 1 | 1 |
| Malaysia | | | | | 1 |
| Mexico | | | | | 2 |
| Total butiksyta i kvadratmeter | 1 210 000 | 1 695 000 | 1 837 000 | 1 920 000 | 2 129 000 |

Källa: Ministere Des Petites Et Moyennes Entreprises, Du Commerce Et De L'Artisanat, (1996), La grande et moyenne distribution en France, Paris

Kedjor som Netto (Danmark), Aldi (Tyskland), Carrefour (Frankrike) och Tesco (Storbritannien) har alla etablerat sig utanför ursprungslandet. Företrädare för branschorganisationer och enskilda företag har, vid diskussioner med utredningen, identifierat några viktiga faktorer som avgör vid val av marknad för en etablering. *Marknadens mognad, möjlighet att upprätthålla det egna sortimentet* och *tillgång till konkurrenskraftiga butikslägen* är viktiga faktorer vid beslut om etablering.

Betraktas den svenska marknaden från dessa utgångspunkter, framstår den inte som ett av det bästa alternativen. Distributionen i Sverige är vertikalt integrerad i existerande företag vilket skapar en extra inträdeskostnad och gör det svårare att till konkurrenskraftiga priser upprätthålla det egna sortimentet (högre transportkostnader). Marknaden är mogen i den bemärkelsen att det finns ett väl etablerat nät med olika typer av butiker med ett möjligt undantag inom det renodlade lågprissegmentet. Butikslägen är, bland annat genom den kommunala planeringen, svåra att få tag på.

I södra europa samt i delar av central- och östeuropa har marknaden för parti- och detaljhandel varit outvecklad i jämförelse med situationen i länder som Sverige, Frankrike och Tyskland. Det är i dessa länder lättare *att snabbt uppnå en stark position på marknaden*. Möjligheten att uppnå en sådan position till en rimlig kostnad är en annan faktor som i många fall avgör om en etablering blir av eller inte. En anledning är uppenbar. Kedjor som etablerar sig internationellt avser att kunna dra nytta av de skalfördelar som skapas av dess storlek. Detta förutsätter att de snabbt kan expandera på den nya marknaden och därmed få en ekonomisk möjlighet att bygga upp distributionsnät och terminaler. Möjligheten att inom överskådlig tid endast kunna etablera ett mindre antal butiker attraherar inte de kedjor som nu internationaliseras. Det finns också en rad exempel på företag som misslyckats i sin etablering utanför hemlandet och dragit sig tillbaka efter att under några års tid försökt få ett fotfäste på marknaden.

### *Internationellt samarbete*

Omfattningen av det internationella samarbetet inom parti- och detaljhandeln har ökat under 1980-talet. Samverkan kan ses som ett alternativ till etablering, om förutsättningarna för en sådan bedöms som osäkra. Framväxten av den inre marknaden inom den europeiska gemenskapen har också drivit på, genom att skapa ett behov att gemensamt driva frågor mot kommissionen. Jordbruks- och livsmedelspolitikens övernationella karaktär har i detta avseende underbyggt ett utvidgat europeiskt samarbete mellan kedjor och sammmanslutningar av företagare.

Inköpssamverkan mellan detaljhandelsföretag i EU har i regel bildats utifrån en nationell branschförening, som börjat med gemensamma inköp utomlands och sedan utvecklats till att få allt fler utländska detaljistföretag som medlemmar. Horisontell inköpssamverkan är vanligast i centrala och norra Europa. Inköpssamverkan över nationella

gränser mellan parti- och detaljhandelsföretag har uppstått som ett medel att uppnå ökade stordriftsfördelar. När ett företag som verkar i ett land omfattar en större del av den egna marknaden blir företagets tillväxt i ökad utsträckning beroende av möjligheten att växa utanför landet. I ökad utsträckning har vi under 1980-talet sett hur helintegrerade kedjor etablerats internationellt. Exempel är franska Carrefour och danska Netto. Även svenska företag har etablerat sig utanför landets gränser (ICA). Dessutom ingår de svenska blocken i samverkan med likartade företag i andra europeiska länder oftast i form av inköpssamverkan på EU-marknaden.

Inköpssamverkan mellan partihandlare och kedjor utgör ett effektivt sätt att tillvarata fördelarna med stora inköpsvolymer och nationellt kunnande.[90] Fördelarna med inköpssamarbetet, för detaljhandelsföretagen, består i att skalfördelar kan tillvaratas samtidigt som man erhåller tillgång till ett kontaktnät av leverantörer. Den större volym samarbetet resulterar i, gör det även möjligt att ha flera parallella leverantörer än vad en enskild klarar av. Detta skapar i sin tur ökad kännedom om utbud, priser och andra marknadsvillkor. Allianserna arbetar även på utbudssidan med marknadsföringsaktiviteter, bl.a. egna varumärken, och med att effektivisera medlemmarnas organisation genom erfarenhetsutbyte. Deltagande i en allians kan även begränsa ett företags möjligheter till geografisk expansion genom att det inte vill störa sina samarbetesrelationer.[91]

Internationellt samarbete mellan handelsföretag motiveras ofta av koncentrationstendenser hos leverantörer. De stora livsmedelstillverkarna

[90] Svenska KF har t.ex. tillsammans med motsvarande organisationer i Norge, Finland, Island, Österrike och Danmark bildat en inköpsallians Nordisk Andelsforbund NAF för att koordinera inköp av livsmedel. Vidare har KF tillsammans med motsvarande organisationer i 18 länder bildat Inter-Coop för samverkan om inköp av specialvaror. Det förekommer även ,inom EU, att gränsöverskridande inköpsallianser bildas av inköpsorganisationer i allians med fristående multifilialföretag och/eller konsumentkooperation. Handelns långtidsutredning nämner som exempel Associate Marketing Services (AMS) och Eurogroup. AMS har både sk frivilliga kedjor, multifilialföretag och ett konsumentkooperativ som medlemmar och Eurogroup har en konsumentkooperation och flera multifilialföretag som medlemmar.

[91] Det är troligt att ju närmare relationerna är desto mer begränsande blir de för en eventuell expansion över nationsgränserna. D et finns en mängd olika samarbetesformer mellan handelsföretag på den europeiska marknaden. Samarbetet kan röra data- och försäkringsfrågor, frakt- och importavtal eller inköp. Sammanslutningarna arbetar ofta tillsammans med fabrikanter och leverantörer för att ta till vara möjligheter till effektivisering och kostnadsminimering.

kan dra nytta av skalfördelar och genom att uppnå stora inköpsvolymer ökar handelns möjligheter att få del av dessa i form av lägre priser. Genom horisontell samverkan ökar handeln sin förhandlingsstyrka. Samtidigt blir det lättare att arbeta effektivt på flera nationella marknader genom att dra fördel av nationella aktörers kunskaper.[92] Ur konkurrenssynpunkt kan en ökad internationell samverkan skapa problem genom att leda till marknadsuppdelning.

### 4.4.2 Konkurrenspolitik och reglering av dagligvaruhandelns etablering

Dagligvaruhandelns utveckling skapar såväl positiva som negativa effekter. Ur konkurrenssynpunkt har en rad frågor uppmärksammats mot bakgrund av de förändringar som inträffat på senare år. Konkurrensmyndigheter inom OECD riktar idag ett ökat intresse mot livsmedelshandeln. Detta gäller också EU-kommissionen, som tidigare inte tagit upp dessa frågor bland annat beroende på att de inte ansetts beröra handeln mellan medlemsstater (samhandelskriteriet). Situationen har dock förändrats genom den inre marknadens tillkomst, kedjornas ökade geografiska spridning och utvidgade internationella samverkan.

Det finns skillnader mellan länderna när det gäller definitionen av problemen. Även i detta fall finns dock en rad gemensamma beröringspunkter. Följande frågor har, i olika utsträckning och med skiftande betoning, uppmärksammats i de länder utredningen besökt

- den ökande koncentrationen på marknaden
- en ökad grad av vertikal integration[93]

[92] Enligt Handelns långtidsutredning (1993) fanns det i Europa 12 betydelsefulla gränsöverskridande sammanslutningar med olika målsättningar inom livsmedelssektorn år 1991. Tre olika typer av inköpsallianser är verksamma på den Europeiska marknaden nämligen inköpssamverkan mellan detaljhandelsföretag i EU, inköpssamverkan mellan olika inköpsgrupper och Inköpssammanslutningar som bildar inköpsallianser med detaljister.

[93] Med vertikal integration avses i detta sammanhang t.ex. när en kedja kontrakterar produktion av egna varumärken eller när partihandelsfunktionen i ökad utsträckning integreras i kedjorna. Den ökade användningen av datorer och möjligheten att knyta samman olika led genom kommunikationsnätverk kan också ses en en form av ökad vertikal integration. Detta gäller i synnerhet när informationskanalerna används för att sprida prisinformation och koordinera reklamkampanjer.

- en ökad roll för distributörsägda varumärken och förekomsten av exklusiva avtal om leverans och försäljning
- en ökad differentiering mellan olika butikstyper och faran för prisdiskriminering
- de allt starkare kedjorna och deras val av leverantörer; och
- den utslagning av mindre butiker med högre servicegrad som antas följa på kedjornas starkare ställning.

Svaret på frågan hur problemen bör åtgärdas för att bättre tillmötesgå konsumenternas och den effektiva resursfördelningens intresse på marknaden skiljer sig mellan olika länder. Frankrike och USA kan ses som två olika typfall när det gäller analysen av problemen och valet av åtgärder för att lösa dessa.

*Frankrike*

Genom storleksrationaliseringen har antalet butiker minskat och så kallade specialbutiker (ost-, fisk- och köttbutiker) slagits ut. I samband med detta har butikerna flyttat ut från stadscentra, med höga hyror, till industriområden med lägre hyror och större utrymmen för parkeringsplatser. Transportbehovet ökar och de konsumenter som saknar egen bil eller är rörelsehindrade kan få problem att köpa varor till bästa villkor. Debatten känns igen från vår svenska PBL-diskussion.

Utnyttjandet av skalfördelar har utvecklats parallellt med en ökad koncentration av ägandet inom detaljhandeln. Antalet aktörer på marknaden har minskat samtidigt som den genomsnittlige aktören blivit större. Detta kan skapa konkurrensproblem. I vissa områden kan enskilda kedjor få en mycket stark position på marknaden och därmed också få möjlighet att höja priser och minska servicegraden. Även detta problem har uppmärksammats i den svenska debatten.

*Begränsning av etableringsrätten*

Begränsningar i etableringsrätten förekommer i någon form i samtliga OECD-länder genom markplaneringen i stadsområden. Även i t ex USA förekommer inskränkningar i utnyttjandet av markresurser (zooning restraints) som beslutas på lokal nivå och skiljer sig mellan delstater och kommuner.

I Frankrike har myndigheterna gått längst när det gäller att begränsa tillväxten av s k hypermarkets (större än 2500 kvadratmeter). Bakgrunden är att Frankrike år 1995 hade omkring 1000 hypermarkets och 7 700 supermarkets (400 till 2 500 kvadratmeter) vilka tillsammans svarade för mer än 60 procent av handeln med livsmedel i detaljistled. Specialbutikerna i stadscentra har minskat i antal och upplever ekonomiska svårigheter till följd av konkurrensen från livsmedelskedjorna.

Sedan 20 år har i Frankrike en särskild lag (Loi Royer) reglerat etableringen av bland annat butikslokaler. Syftet med lagstiftningen är att säkerställa stabila förhållanden på arbetsmarknaden och på det sociala området. Det typiska segment som Loi Royer avser att skydda har litet kapital och är beroende av sena förfallodagar och låga priser. Den har haft stor inverkan på förutsättningarna för att starta nya verksamheter och därmed på konkurrensförhållandena. Etablering av livsmedelsaffärer, super- och hypermarkets har krävt ett särskilt tillstånd, vilket kunnat ges på kommunal nivå. Besluten har kunnat överklagas. De nationella ställningstagandena och tillsynen av lagstiftningen ligger ansvarsmässigt hos finansdepartementets konkurrensenhet.

År 1993 önskade regeringen stoppa nyetablering av hyper- och supermarkets. Detta ledde inte till någon ny lagtext, utan regeringen kom att administrativt förvägra tillstånd till nyetablering. Under 1995 ändrades lagen. Genomförandet av den ny lagstiftningen sker i två steg. Enligt regler som trädde ikraft under april 1996 förvägras övergångsvis tillstånd att etablera en butik vars yta överstiger 300 kvadratmeter. Det andra steget beslutades under våren 1996 och innebär att särskilt tillstånd krävs för etablering av butikslokal med en yta som överstiger 300 kvadratmeter. Beslutet rör också omvandling av befintlig lokal, t ex biograf, till livsmedelsaffär. Vid ansökan kontrollerar den lokala tillståndsgivande myndigheten, som har partsrepresentation, om en sådan nyetablering eller omvandling hotar existerande affärsverksamhet inom området. Ansökan måste föregå beslut om bygglov. När det gäller större affärer, med en totalyta som överstiger 6000 kvadratmeter, skall ansökan bl.a. innehålla en analys av etableringens inverkan på den lokala arbetsmarknaden. Genom denna förändring anser sig de franska myndigheterna kunna uppnå en mer konkurrensutsatt marknad där spelplanen blir mer rättvist utformad.

Den Franska modellen utesluter inte att åtgärder vidtas inom ramen för konkurrenslagstiftningen. Till skillnad från rättsbildningen i flertalet EU-länder har de franska myndigheterna möjlighet att agera mot underprissättning (predatory pricing) och andra former av vad som

betraktas som osund konkurrens. Gemensamt för dessa åtgärder, liksom för den ovan beskrivna loi Royer, är dock att graden av reglering och myndighetsingripande är omfattande. Myndigheterna har i uppgift att ersätta marknaden, inte att få denna att fungera bättre. Om små företag har svårt att överleva i konkurrensen med större är det enligt detta synsätt en uppgift för staten att administrativt begränsa de större företagens tillväxt. Ett alternativ vore annars att försöka skapa likvärdiga förutsättningar genom att begränsa inträdeskostnader på marknaden och t ex ge de små företagen tillgång till krediter på samman villkor som de större och mer likvida företagen kan uppnå.

*USA*

Utredningen har genom diskussioner med U.S amerikanska jordbruksdepartementet[94], Federal Trade Commission och företrädare för industri, parti- och detaljhandel i USA inhämtat uppgifter om hur konkurrensfrågorna inom livsmedelsindustri och handel hanteras i USA Det är två frågor, ur det material som utredningen haft tillgång till, som vi betraktar som särskilt intressanta från ett svenskt perspektiv. Dels resultatet från den utredning om koncentrationen inom livsmedelssektorn, som jordbruksminister Dan Glickman tillsatte i februari 1996,[95] dels hur man ifrån FTC's sida har tillämpat konkurrensreglerna inom detaljhandeln.

Bakgrunden till att jordbruksminister Glickman beordrade en studie av koncentrationen inom livsmedelssektorn var indikationer på att förädlingsindustrin ökat sina marginaler på bekostnad av lantbrukarna. Detta sågs som ett resultat av en ökad koncentration och vertikal integration där leden nedströms förstärkt sin ställning på böndernas bekostnad.

Studien genomfördes under våren 1996 och resultatet publicerades i en rapport om Concentration in Agriculture: A report of the USDA

[94] Assistant Secretary (Bitr. Jordbruksminister) *Michael Dunn*, U.S.D.A. Marketing and Regulation Programmes, Deputy Assistant Secretary *Shirley Robinson Watkins*, U.S.D.A Marketing and Regulations Programmes och Administrator (General direktör) *James R.Baker*, U.S.D.A. Grain Inspection, Packers and Stockyards Administration.

[95] Utredningen har sammanträffat med delstaten Minnesotas representant i gruppen, Assistant Attorney-General *Paul Strandberg*. Paul Strandberg är en av de ledamöter som inlämnat ett särskilt yttrande där mer offensiva åtgärder, från konkurrenspolitisk synpunkt, efterlyses för att motverka koncentration och vertikal integration inom livsmedelskedjan.

Advisory Committee on Agricultural Concentration [96]. Arbetsgruppen har granskat koncentrationen och den vertikala integrationen inom livsmedelskedjan fram till och med sekundärförädling. Studien omfattar inte parti- och detaljhandeln. Den är dock intressant från en mer principiell utgångspunkt. Detta gäller framförallt synen på konkurrensproblem (både akuta och potentiella) och behovet av en väl fungerande information om priser, kvantiteter och kvaliteter.

När det gäller konkurrensfrågorna konstaterar arbetsgruppen inledningsvis att marknadskoncentration rör frågan om ett fåtal företag har en hög andel av den relevanta marknaden eller industrin. Företag kan vara dominerande genom att det endast finns ett fåtal på marknaden eller genom den andel av marknaden som de kontrollerar[97]. Enligt det synsätt som är etablerat i USA kan det alltså uppstå problem ur konkurrenssynpunkt både på marknader med få aktörer, oberoende av om dessa är jämnstarka eller ej, och på marknader där enskilda aktörer har en hög marknadsandel. Utredningens diskussioner med FTC understryker att detta är en etablerad utgångspunkt i USA som till viss del skiljer sig från svensk praxis, där förekomsten av jämnstarka företag på en oligopolmarknad kan tas som intäkt att risken för missbruk är mindre än vid en situation med ett dominerande företag. Ur ekonomisk synpunkt föreligger dock en lika stor risk för missbruk vid en oligopolsituation, som vid en situation med endast ett dominerande företag. Avgörande i båda fallen, om det finns ett utrymme för missbruk, är det potentiella konkurrenstrycket från externa aktörer.

En annan principiell fråga rör avvägningen mellan kortsiktig ekonomisk effektivitet och långsiktiga effekter på konkurrensen *och* effektiviteten. I många fall hänvisas till kortsiktiga effektivitetsvinster som ett skäl till undantag från konkurrenslagen. Detta sker i USA och inte minst i Sverige. Gruppen tar upp denna fråga på ett mycket tydligt sätt. De konstaterar att "while the pursuit of efficiency can lead to concentrated industries, competition may ultimately be sacrificed. Competition in the long run is more important than efficiency in the short run. Left unchecked, single-minded pursuit of efficiency can lead to concentration and market power that first destroys competition, and

[96] U.S.D.A. (June 1966) *Concentration in Agriculture: A report of the USDA Advisory Committee on Agricultural Concentration*, Washington.
USDA (February 1996) *Concentration in the Red Meat Packing Industry*, Washington

[97] "Firms may dominate by being few in number, relative to the overall market in which they operate, or by sheer size alone" s.3

then efficiency itself."[97]

När det gäller frågan om den ökade vertikala integrationens effekter är gruppens slutsatser också intressanta från ett europeiskt perspektiv. Ofta hävdas att U.S. amerikansk konkurrensrätt intar en nästintill positiv attityd till vertikal integration. Detta gäller inte analysen av den vertikala integrationens effekter inom livsmedelssektorn. Ett skäl synes vara att gruppen uppmärksammar kombinationen av horisontell koncentration *och* vertikal integration. Företag förenar en stark ställning i ett led med vertikal integration upp- eller nedströms. Enligt gruppen kan den trendmässigt ökande vertikala integrationen medföra två långsiktiga problem: 1) en obalans i marknadsmakt mellan bönder och förädlingsindustri, och 2) miljöproblem beroende på en ökad geografisk koncentration av djur och avfall från industrin. Det är det första problemet som påkallar konkurrensmyndigheternas uppmärksamhet.

En annan principiell fråga som gruppen diskuterar rör om det krävs uppenbara bevis för missbruk av dominerande ställning för att motivera en noggrann tillsyn över utvecklingen inom sektorn. Gruppens slutsats är att: "In general, evidence of growing concentration in all industries (not just agriculture) suggests that increased vigilance is necessary to monitor the economic and possible social consequences of that concentration. With particular regard to agriculture, while the bulk of the evidence indicates that increased concentration in the agricultural industries has not been accompanied by overt or obvious market power and the extraction of monopoly or monopsony profits, the potential and opportunity for doing so are increased"[98].

Gruppens viktigaste slutsats - som det rådde fullständig enighet kring - är att det krävs en politik som stödjer och utvecklar marknadsinformation som en avgörande del av en konkurrensutsatt marknad. "It is of the utmost importance that information about market conditions and trends be widely available to sellers and buyers at all levels of the industry"[99].

Gruppens rapport har utförts på uppdrag av jordbruksministern och i jordbruksdepartementets regi. Detta är inte en tillfällighet. Sedan tillkomsten av Capper-Volstead Act har, vad utredningen erfarit, en arbetsfördelning tillämpats mellan jordbruksdepartementet och Federal Trade Commission, där de förra har ansvar för konkurrensbevakningen

[97] ib s. 5

[98] Ib s. 8

[99] Ib s. 6

inom jordbruksproduktionen samt uppsamling, försäljning och vidareförädling av jordbruksråvara, medan de senare till del ansvarar för konkurrensbevakning inom parti- och detaljhandel samt de frågor som rör konsumentinformation.

Federal Trade Commission och dess direktorat för konkurrensfrågor [100] har ansvar för i första hand förvärvslagstiftningen medan brott mot förbuden i motsvarigheten till vår 6 § KL utreds dels inom justitiedepartementet (federalt) eller hos delstatens allmänna åklagare (Attorney General). FTC genomför också analyser på eget initiativ i syfte att kartlägga situationen inom olika branscher i olika delar av landet.

I en serie fall som rör företagsförvärv inom detaljhandeln har FTC utvecklat sina metoder när det gäller att definiera relevant marknad och beräkna effekterna av förändringar i koncentrationen på denna marknad genom företagsförvärv. Utredningen har diskuterat dessa frågor med representanter för FTC och tagit del av dels rättsfall, dels allmänna riktlinjer angående företagsförvärv, som utfärdats av amerikanska Justitiedepartementet [101].

Definitionen av relevant marknad kan delas upp i två led. Dels rör det frågan om den relevanta varumarknaden (vilken eller vilka varor som omfattas), dels rör det frågan om marknadens geografiska begränsning. I USA har myndigheterna riktat uppmärksamhet mot skillnader i *prisnivå, utbud och servicenivå* mellan olika butikskoncept. Närbutiker, servicebutiker, stormarknader och supermarkets konkurrerar alla i någon omfattning med varandra om de ryms inom samma geografiska marknad. En konsument kan köpa mjölk både i en servicebutik och på en stormarknad. Men betyder detta att samtliga livsmedelsdetaljister skall anses utgöra en marknad? I USA har FTC svarat nej på den frågan. Ett ställningstagande som också fått stöd vid rättslig prövning.

Den relevanta varumarknaden har bestämts med hänvisning till de olika butikstypernas utbud av pris, sortiment och servicenivå. FTC

[100] FTC består av tre direktorat (bureau). Direktoraten för konkurrens- och konsumentfrågor handlägger ärenden inom respektive område medan direktoratet för ekonomiska analyser utför analyser bl.a. till stöd för de två andra direktoraten.

[101] United States of America before Federal Trade Commission, *in the Matter of The Stop and Shop Companies, INC., a corporation; and SSC Associates , L.P., a limited partnership*, File No. 951-0086.
U.S. Dept. of Justice and The Federal Trade Commissione (April 2, 1992) *Horizontal Merger Guidelines*, Washington.

konstaterar att "supermarkets[102]" utgör en relevant varumarknad då: "*Stores other than supermarkets do not have a significant price-constraining effect on food and grocery products sold at supermarkets. Most consumers shopping for food and grocery products at supermarkets are not likely to shop elsewhere in response to a small price increase by supermarkets. In addition, supermarkets do not regularly price-check food and grocery products sold at other types of stores and do not typically change their food and grocery prices in response to prices at other types of stores*".

Motsvarande analys applicerad i Sverige medför att - med en vid tillämpning - dagligvarubutikerna betraktas som en varumarknad skiljd från servicehandel och närbutiker. Förutsättningen är att prisnivå, servicenivå och utbud varierar signifikant mellan de olika marknaderna.

När det gäller avgränsningen av den relevanta geografiska marknaden använder FTC ett smalt begrepp. I frånvaro av prisdiskriminering kommer FTC att avgränsa den relevanta geografiska marknaden som den marknad där en hypotetisk monopolist med vinst kan genomföra en liten men signifikant prishöjning, utan att därmed påverka försäljningen av samma varor i närliggande regioner. Vid definitionen av den geografiska marknaden, liksom varumarknaden, tillämpar FTC den "minsta möjliga marknadens princip". I praktiken har detta inneburit att den geografiska marknaden avgränsats ned till kommun och stadsnivå.

För att mäta koncentrationen på den relevanta marknaden utnyttjar FTC en relativt enkel metod, ett s.k. Herfindahl-Hirschman index[103]

[102] "Supermarket" means a full-line retail grocery store with annual sales of at least two million dollars that carries a wide variety of food and grocery items in particular product categories, including bread and dairy products; refrigerated and frozen food and beverage products; fresh and prepared meats and poultry; produce, including fresh fruits and vegetables; shelf-stable food and beverage products, including canned and other types of packaged products; staple foodstuffs, which may inlcude salt, sugar, flour, sauces, spices, coffee, and tea; and other grocery products, including non-food items such as soaps, detergents, paper goods, other household products, and health and beuty aids" Ib.

[103] Indexet beräknas som summan av kvadraterna på företagens marknadsandelar. Om vi har en marknad med fyra företag, med andelar på 30 procent, 30 procent, 20 procent och 20 procent, hamnar indexet på 2600. HH-indexet kan ligga på nivåer mellan 0 och 10000. I det sistnämnda fallet rör det sig om ett rent monopol. Det är önskvärt att kunna inkludera samtliga företag vid beräkningen. En fördel med detta index är dock att det kan användas även utan kunskap om de minsta företagens marknadsandelar då dess påverkan på totalindex vid andelar under 5 procent ofta blir försumbara för bedömningen av om marknaden är koncentrerad eller ej.

Enligt Justitiedepartementets anvisningar betraktas marknader med en indexnivå upp till 1 000 som icke koncentrerade, från 1 000 till 1 800 som marknader med begränsad koncentration och därutöver (HH-index 1 800 < ) som högt koncentrerade. Med den definition av relevant geografisk marknad som utnyttjas i USA kan beräkningarna, trots att det samlade indextalet för USA är lågt, ligga relativt högt, dock sällan över 2000. I följande avsnitt redovisas en beräkning av HH-index för dagligvaruhandeln med livsmedel, som utredningen genomfört, för Frankrike, Sverige, USA och Storbritannien.

### 4.4.3 Koncentrationen inom dagligvaruhandeln med livsmedel i Frankrike, Sverige, Storbritannien och USA

Utredningen har genomfört en beräkning av koncentrationen inom dagligvaruhandeln med livsmedel i Frankrike, Storbritannien, Sverige och USA. Dagligvaruhandeln med livsmedel har avgränsats genom att exkludera service- och mindre närbutiker. Det statistiska grundmaterialet utanför Sverige har insamlats med hjälp av Franska näringsdepartementet, Food Marketing Institute (USA) och British Retail Consortium (UK).

Resultatet visas i tabell 11 nedan. USA har den i särklass lägsta koncentrationsgraden. Detta beror delvis på marknadens storlek. En mer detaljerad beräkning av koncentrationsgraden på en lägre nivå i USA, vilken ej omfattar hela USA och utgår från en betydligt snävare definition av varumarknaden (enbart supermarkets), ger indexnivåer som pendlar mellan 400 och 2500 [104]. Utredningen har inte haft resurser att låta genomföra en mer geografiskt uppdelad beräkning för svensk del.

[104] Uppgifter utredningen tagit del av från Federal Trade Commission. Det bör anmärkas att dessa beräkningar är "smalare" till sin natur än den ovan angivna definitionen av varumarknaden d v s "dagligvaruhandeln med livsmedel".

*Tabell 11. Koncentrationsgraden i dagligavaruhandeln med livsmedel i några OECD-länder*

| Land | Indexnivå |
|---|---|
| Frankrike | 1164 |
| Sverige | 2945 |
| USA | 202 |
| Storbritannien | 599 |

*Källa: HUI, Food Marketing Institute, British Retail Consortium*

Av intresse är också de underförstådda sambandet mellan högt HH-index/högt prisnivåindex och vice versa. Underlaget är dock inte tillräckligt omfattande för att tåla en mer sofistikerad statistisk analys.[105] Ekonomisk teori utesluter inte ett möjligt samband mellan koncentrationsgrad och prisnivå,. förutsatt att den höga koncentrationen också motsvaras av konkurrensbegränsningar. Det finns, enligt utredningens uppfattning, ingen anledning att förmoda att detta inte också skulle återspegla sig inom dagligvaruhandeln med livsmedel.

[105] Observationerna är alltför få för att det skall vara meningsfullt att mäta en korrelationskoefficient.

# 5 EU:s gemensamma politik och handeln med livsmedel

Handels- och jordbrukspolitik är två centrala områden där gemenskapen, alltsedan början på 1960-talet, utformat en gemensam politik med betydande inslag av överstatlighet. Den fria rörligheten för varor, tjänster, arbete och kapital på den inre marknaden, krävde en gemensam jordbrukspolitik och en gemensam politik för handeln med länder utanför gemenskapen (tredje land). Det är utredningens uppfattning att ökad konkurrens i handel med livsmedel gynnas av ett fritt flöde av varor inte endast inom EU, utan också mellan gemenskapen och tredje land. Därför är det av vikt att belysa bakgrunden till nuläget och möjliga utvecklingsvägar för EU:s handels- och jordbrukspolitik.

## 5.1 Handelspolitiken

I Romfördraget sägs att gemenskapen skall baseras på en tullunion, som skall omfatta alla varor och innebära internt att tullar och avgifter samt kvantitativa restriktioner och andra diskriminerande åtgärder förbjuds mellan medlemsländerna. Externt - mot tredje land - motsvaras den inre marknadens tullfrihet av en yttre gemensam politik för tarriffära och icke-tarrifära handelshinder. Inom livsmedelsområdet tillämpades dock parallellt - fram till 1992 - så kallade monetära utjämningsbelopp, vilka fungerade som interna tullar på jordbruksråvaror.

Genom enhetsakten från år 1985 fastställdes den 31 december 1992 som datum för det slutgiltiga genomförande av en gemensam marknad. Detta innebar skapandet av en inre marknad utan gränser, inom vilken den fria rörligheten för varor, arbete, tjänster och kapital har säkrats. Livsmedel var ett problemområde inför förverkligandet av den inre marknaden. Detta främst genom de stora skillnader som existerade i medlemsstaternas politik för bland annat olika standarder, godkända tillsatser och accepterade produktionsmetoder.

EG:s tullunion utgör ett viktigt fundament för den gemensamma marknaden. Det inre marknadsprogrammet, förverkligat 1992, har inneburit att tullkontroller vid de interna gränserna har försvunnit och att varor i princip rör sig fritt i hela EG på samma sätt som i ett enskilt land. Det är även möjligt att transitera oförtullade varor (icke gemenskapsvaror) från en gränsort till en destination inom EG liksom att transitera gemenskapsvaror från ett EG-land till ett annat via ett tredje land.

Avskaffande av de inre kontrollerna vid gränsen har ställt ökade krav på kontrollen vid EU:s yttre gränser samt, inom t ex livsmedelsområdet, krav på gemensam livsmedelslagstiftning för att säkra att livsmedlen uppfyller våra krav när det gäller hälsa och redlighet.

Som EU-medlem tillämpar Sverige EU:s tullnivåer. Dessa skiljer sig åt mellan olika varugrupper. EU:s industritullar ligger t ex i genomsnitt på ca 5,5 procent och de kommer som ett resultat av Uruguay-rundan att sänkas till i genomsnitt 3,5 procent fram till år 2000. Tullar på dessa nivåer fördyrar men förhindrar knappast import. Inom livsmedelsområdet är dock tullarna i flertalet fall betydligt högre. Uruguay-rundan innebär att tidigare icke-tarrifära handelshinder, som införselavgifter och vissa typer av internstöd, skall omvandlas till tullar. Dessa tullnivåer, uttryckta i ECU eller procentuella påslag, bands i rundan och skall gradvis sänkas fram till sekelskiftet. I flertalet fall är dessa tullar mycket höga. För t ex vete har man bundit en tull på 140 ECU per ton år 1995 och 95 ECU per ton år 2000. Uttryckta i procent av dagens världsmarknadspris, vilket är exceptionellt högt, utgör tullen år 1995 ett påslag med 94 procent och år 2000 drygt 60 procent. Marknadspriset på spannmål inom EU ligger kring 140 ECU per ton. Importerad spannmål kostar däremot förnärvarande ca 288 ECU/ton. Tullar på nivåer kring 100 procent är i praktiken prohibitiva, dvs. de stoppar import av varan ifråga.

Samtliga tullintäkter, även de som kommer från livsmedel och jordbruksvaror, tillfaller EU:s budget med undantag för ett tioprocentigt avdrag för att täcka uppbördskostnaderna.

Beslut i frågor som rör EUs handelspolitik fattas i princip genom kvalificerad majoritet i rådet. Besluten är direkt verkande i medlemsstaterna. Medlemsstaterna har inte heller möjlighet att ingå egna avtal på de områden där behörigheten har överlämnats till EU. Det finns dock inom handelsområdet exempel på s k blandade avtal där både EU-kommissionen och var och en av medlemsstaterna är parter i avtalet på EG-sidan. EES-avtalet har denna utformning. Det finns också möjlighet att sluta nationella avtal, om dessa ej står i strid med den gemensamma

handelspolitiken. Sverige fick alltså träda ut ur EFTA i samband med medlemskap et samtidigt som Sverige fortfarande omfattas av EES-avtalet men numera som en del av EU. I sistnämnda fall har vi alltså "bytt sida"till följd av medlemskap et.

Romfördraget innebär att medlemsstaterna uppträder gemensamt i internationella organ där handelspolitiska frågor behandlas. Detta gällde i GATT:s Uruguay-runda och det gäller även i det kommande förhandlingsarbetet inom WTO.

EU:s gränsskydd inom jordbruks- och livsmedelsområdet ligger, som påpekats ovan, på en så hög nivå att det i flertalet fall förhindrar import av varor från tredje land. De problem som därmed skapats i förhållande till de länder man önskat importera från har lösts genom olika former av preferensavtal, som i första hand tecknats med u-länder, staterna i central- och östeuropa samt vissa länder i medelhavsregionen. Även i anslutning till EES-avtalet slöts vissa bilaterala avtal av denna karaktär där handel inom begränsade kvoter tilläts med nedsatt tull. EU:s system för tullpreferenser för u-länder (GSP) omfattar i princip alla varor men är utformat så att det ger ett större skydd för jordbruksprodukter och livsmedel än för andra varukategorier. I praktiken innebär detta att EU förenar höga och prohibitiva skyddstullar med selektiva undantag för import av begränsade kvantiteter till ingen- eller mycket nedsatt tull.

Ett exempel på vilka effekter kombinationen av skyddstullar och kvoterad import till låg tull får på tillgång och pris på livsmedel ges av bananregimen. EU importerar en kvoterad mängd bananer från ACP-länderna och en annan kvot från (i första hand latinamerikanska) länder utanför denna grupp, så kallade "dollarbananer". Importen handhas av speciella "primärimportörer" vilka av tradition importerat bananer direkt från producent till Europa. Sverige saknar primärimportör. Importörerna har rätt att importera en viss angiven kvantitet. Syftet med regleringen är att se till att ACP-länderna får en avsättning för sina bananer. Effekten har varit en annan. Efter regimens införande har utbudet av bananer minskat inom EU samtidigt som priset stigit kraftig. Genom att mängden bananer till EU kvoterats har efterfrågan samtidigt minskat på världsmarknaden vilket medfört avsättningsproblem för vissa u-länder i kombination med lägre priser. Det förefaller därför som om varken konsumenten eller ACP-staterna gynnats av regimen. Däremot har primärimportörerna kunnat tillskansa sig en kvoträntа genom de höjda priserna inom EU. En liten detalj i sammanhanget är att de största primärimportörerna är samma multinationella US-amerikanska företag som importerar så kallade dollar-bananer. Bananregimen har mött hård

kritik.

Många av de allra fattigaste länderna ingår i gruppen ACP-länder (African, Carribean and Pacific). Handeln med dessa stater regleras i den sk Lome-konventionen, som regelmässigt omförhandlas vart tionde år. Konventionen ger frihandel utan importrestriktioner för industrivaror medan den är utformad med särskilda protokoll för jordbruksråvarorna. I detta fall, liksom när det gäller de s k Europa-avtalen, har man från ACP-ländernas sida påpekat att avtalen inte är helt symmetriska. Skyddet för EU:s jordbruksprodukter är fortfarande starkt och de nedsatta kvoterna relativt obetydliga, medan den tullfria importen till ACP länderna av jordbruksprodukter har stor omfattning. Dessa länder är i vissa fall frekventa mottagare av varor som sålts med exportstöd. Ett extremt exempel är Mozambique, vilket genom anslutningen till ett IDA-finansierat strukturomvandlingsprogram avskaffat sitt yttre gränsskydd på jordbruksområdet samtidigt som man mottagit mycket stora kvantiteter spannmål och andra varor med exportstöd eller som katastrofbistånd. Mozambique möter EU:s skyddstullar vid export av motsvarande produkter till gemenskapen.

Kopplingen mellan EU:s handelspolitik och den gemensamma jordbrukspolitiken innebär att EU inom livsmedels- och jordbruksområdet tillämpar en starkt protektionistisk politik. Importkonkurrensen från tredje land är därmed begränsad.

De bilaterala associationsavtalen med länderna i central- och östeuropa (Europa-avtalen) utgör handelspolitiskt ett exempel på hur EUs preferenssystem tillämpas inom jordbruksområdet. De kvoter som öppnats, för import av jordbruksråvaror till EU, är fortfarande mycket begränsade. Samtidigt är kvoterna för förädlade livsmedel relativt stora. Kombinationen av begränsade råvarukvoter och relativt öppna kvoter för förädlade livsmedel har givit upphov till den paradoxala effekten att EU:s handel med livsmedel till CÖEs uppvisar ett växande överskott. Handelsnettot inom livsmedelsområdet uppgår förnärvarande till ca 1,5 miljarder ECU per år. Bakgrunden till detta resultat är att, vilket EU-kommissionen också noterat i sin rapport om utvidgningen, CÖEs har uppenbara svagheter i logistik och förädling av jordbruksråvaror.

Associationsavtalen, som har till syfte att förbereda de associerade staterna för ett medlemskap både ekonomiskt och demokratiskt, har i detta fall snarare begränsat möjligheten att utveckla jordbruket i dessa länder genom att importen till EU begränsats för varor inom de områden där CÖEs har en konkurrenskraftig produktion och utökats inom de områden där konkurrenskraften är låg.

## 5.2 Jordbrukspolitiken[106]

Behovet av en gemensam jordbrukspolitik diskuterades redan på 1950-talet och det praktiska genomförande inleddes efter Romfördragets ratificering år 1957. Jordbrukspolitiken blev därmed, tillsammans med handelspolitiken, ett av de få områden där EG-kommissionens direktiv från första början var direkt bindande för medlemsländerna. Det fanns flera skäl till att så blev fallet. En viktig faktor var att flertalet medlemsländer infört olika system för att stabilisera priserna på jordbruksråvaror under 1930-talet. När de sex förenades i gemenskapen fanns betydande skillnader mellan länderna, såväl vad avser antalet berörda varor som utformningen av marknadsingreppen. Den enda gemensamma nämnaren utgjordes av protektionismen, skyddet av den nationella marknaden. En gemensam jordbrukspolitik, där skillnader mellan nationella regleringar avskaffades, var en nödvändig förutsättning för att skapa en gemensam marknad även för jordbruksråvaror.

Det fanns i princip två alternativ för hur detta kunde ske. Ett alternativ var att avreglera marknaderna för jordbruksprodukter inom gemenskapen. Man valde det andra alternativet. En gemensam jordbrukspolitik (CAP[107]) med gemensamma regleringar infördes från början av 1960-talet. Det viktigaste skälet till att så blev fallet var att Europa som helhet var en omfattande nettoimportör av jordbruksråvaror vid denna tidpunkt. Erfarenheterna från livsmedelsbristen under och alldeles efter världskriget var också i färskt minne. Prisregleringar skulle driva upp produktionen men med denna erfarenhetsbakgrund sågs inte detta som ett avgörande problem. Det var tvärtom önskvärt att produktionen och självförsörjningsgraden ökade inom gemenskapen. I den första

[106] *" The reform of the Community's agricultural policy has become a burning public issue. Twenty-five years after its inception, the difficulties now besetting the policy require changes to be made. The permanent surpluses of the main items, the rising cost of market support ant the continuing disparities within European agriculture, in a Community now of Twelve, means that solutions must be found and must be found quickly. Without such solutions, it is not only the CAP but also European integration which could be threatened"* EC Commission (1987) The Agricultural Policy and its Reform, Brussels.

[107] Common Agricultural Policy, fransk förkortning PAC

Mansholst-planen[108] sades uttryckligen att marknadsregleringarna var ett temporärt instrument, som skulle utnyttjas för att driva på produktivitetsutvecklingen och bidra till en utveckling av det europeiska jordbruket. När dessa mål uppfyllts, priserna stabiliserats och inkomsterna höjts till en nivå likvärdig med en utbildad arbetares kunde därefter regleringen avskaffas.

I Romfördraget anges jordbrukspolitikens mål i artikel 39[109].

*1. Den gemensamma jordbrukspolitiken skall ha som mål att*

*a) höja produktiviteten inom jordbruket genom att främja tekniska framsteg och genom att trygga en rationell utveckling av jordbruksproduktionen och ett optimalt utnyttjande av produktionsfaktorerna, särskilt arbetskraften,*

*b) på så sätt tillförsäkra jordbruksbefolkningen en skälig levnadsstandard, särskilt genom en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket,*

*c) stabilisera marknaderna,*

*d) trygga försörjningen och,*

*e) tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.*[110]

Ett *prisstöd* har använts som det viktigaste instrumentet för att uppfylla

[108])Den första Mansholst-planen följdes 1968 av en andra plan vilken bl a lade förslag att införa en mer flexibel prissättning i syfte att balansera utbud och efterfrågan. Planen ansågs alltför radikal och avfärdades av gemenskapen.

[109] I artikel 3 föreskrivs "införandet av en gemensam politik inom jordbruksområdet". Artikel 38 definierar vad som avses med jordbruksprodukter och utvecklar sambandet mellan den gemensamma marknaden och den gemensamma jordbrukspolitiken. I artikel 40 föreskrivs inrättandet av en gemensam reglering av marknaderna för jordbruksprodukter. som utesluter diskriminering mellan vare sig producenter eller konsumenter inom gemenskapen och utgår från en gemensam metod för att beräkna priserna på jordbruksprodukter. I artiklarna 42 till 47 regleras övergången till en gemensam jordbrukspolitik medan artikel 110 föreskriver att medlemsstaterna skall, samtidigt som man etablerar en tullunion, medverka till en utvecklad världshandel, ett fortsatt avskaffande av hinder mot internationell handel och lägre gränsskydd.

[110] UDs Handelsavdelning (1994) *Romfördraget - i dess lydelse enligt Maastricht fördraget*

dessa mål. Denna prisstödspolitik har präglats av tre grundläggande principer

1. En gemensam marknad för jordbruksvaror
2. En gemensam och solidarisk finansiering av jordbruksregleringen och
3. En "gemenskapspreferens" med överskydd för jordbruksprodukter producerade inom gemenskapen.

Marknadsregleringarna infördes stegvis från år 1962. De kom att skilja sig något mellan olika varuområden. Den gemensamma nämnaren var dock ett gränsskydd i form av en variabel införselavgift[111] i en svensk innovation inom handelspolitiken, som uppfunnits under 1930-talet. Variabla införselavgifter infördes för flertalet viktiga jordbruksprodukter. Undantagna var t ex vissa typer av proteinfoder- substitut, som kassavarot, vilka importerades från utvecklingsländer. För de viktigaste jordbruksprodukterna, som spannmål och mejeriprodukter, infördes dessutom en reglering av den interna marknaden med *garanterade minimipriser, stödköp* (intervention) och *exportstöd* för att lyfta ut pristryckande överskott från den gemensamma marknaden. Mejeriregleringen inom CAP hämtades, i sin tekniska uppbyggnad, från Sverige. Därutöver har man gradvis infört ett helt batteri av s k strukturpåverkande åtgärder som investeringsstöd, beskogningsstöd, diversifieringsstöd, förädlingsstöd och stöd till jordbruket i bergs- och mindre gynnade områden.

En avgörande fråga vid CAP:s tillkomst var på vilken nivå man skulle sätta de garanterade priserna på spannmål. De kom, efter en politisk uppgörelse mellan Frankrike och Förbundsrepubliken Tyskland,

[111] En variabel införselavgift syftar till att stabilisera ett pris på den inhemska marknaden. Om detta pris sätts till exempelvis 30 kr per kg och världsmarknadspriset är 15 kr per kg så krävs en införselavgift på 15 kr för att säkra det inhemska priset. Sjunker världsmarknadspriset till 10 kr kommer den variabla avgiften att höjas till 20 kr och om priset på världsmarknaden höjs till 20 kronor sänks följaktligen den variabla avgiften till 10 kr. Detta skiljer den variabla avgiften från tullar som antingen utgår i form av en fast avgift eller som ett fast procentuellt påslag på importpriset. Variabla införselavgifter isolerar den inhemska marknaden från prisrörelser på världsmarknaden och anses leda till större distortioner på såväl den skyddade som världsmarknaden.

att fastställas med hänsyn till *produktionskostnaderna i Väst-Tyskland.* Därmed kunde, tidigare ej utnyttjad, marginell jord sättas i produktion i andra delar av gemenskapen (t ex Frankrike) samtidigt som avkastningen och markvärdet ökade kraftigt i de områden där den genomsnittliga produktionskostnaden understeg kostnaderna i referensområdet. De garanterade priserna på animalier följde spannmålspriset enligt principen att "*animalier är förädlad spannmål*". Höga priser på spannmål ger högre produktionskostnader inom animalieproduktionen, vilken i sin tur måste ges höga garanterade priser för att kunna betala sina produktionskostnader.

Det var uppenbart att ett högt prisläge inom gemenskapen skulle leda till en ökad produktion av spannmål. I uppgörelsen mellan Frankrike och Tyskland ingick att överskotten skulle lyftas bort från den gemensamma marknaden genom interventionsköp och exportstöd. Därmed förhindrades att franska producenter, med högre effektivitet, konkurrerade ut sina kollegor i andra medlemsstater. Uppgörelsen vilade på två pelare. En hög prisnivå, som gjorde det möjligt för Tyska producenter att fortsätta producera, och ett system för interventionsköp och exportstöd, som säkrade avsättningen för den Franska produktionen.

När EG utvidgades i början av 1970 talet kom de nya medlemsländerna (däribland Storbritannien) att anpassa sin jordbrukspolitik till CAP. Det fanns ett alternativ. Världsmarknadspriserna var extremt höga under första hälften av 1970-talet. Politiskt hade det därför varit relativt enkelt, i jämförelse med situationen under 1980-talet, att anpassa CAP till de nya medlemsländerna. Ett skäl till att man inte utnyttjade denna möjlighet var de prognoser om global livsmedelsbrist som vid denna tidpunkt spelade en central roll i den internationella debatten. Den princip som därmed etablerades för framtida utvidgningar var att nya medlemmar skulle anpassa sitt jordbruk till CAP och inte tvärtom. I Storbritanniens fall innebar detta ett byte av huvudlinje inom jordbrukspolitiken. Före medlemskap et hade man tillämpat en s k *låg-prislinje* där den inhemska produktionen, i princip, inte skyddades genom tullar eller avgifter och konsumenterna kunde därmed köpa livsmedel till världsmarknadspris. Jordbruket fick direkt stöd för att kompensera för de högre produktionskostnaderna i Storbritannien. Inom EG tillämpades en prisstödspolitik där merparten av stödet till bonden utgick i form av ett högt inhemskt pris som skyddades av införselavgifter, en s k högprislinje. En effekt av medlemskapet, och övergången till en *högprislinje* för de nya medlemmarna, var att produktionen ökade inom bl a spannmålsområdet och i synnerhet när det gällde

foderspannmål [112]. Priserna steg också kraftigt på den inhemska marknaden med märkbara negativa effekter för konsumenterna. Allt som ett resultat av anpassningen till den gemensamma jordbrukspolitiken.

EU var en nettoimportör av spannmål och animalier när CAP infördes. Drygt tio år senare hade gemenskapen utvecklats till en nettoexportör av flertalet viktiga jordbruksprodukter. Förändringen var särskilt märkbar inom spannmålsområdet, där EU importerat ca 20 miljoner ton per år vid 70-talets början och kom att exportera motsvarande mängd underbörjan av 1980-talet. Med de stora överskotten följde också ökade kostnader för lagring av de produkter som stödköpts (interventionslagring) och för exportstöd. Kostnaderna för den gemensamma jordbrukspolitiken steg kraftigt. Mellan år 1973 och 1981 steg utgifterna för prisstödspolitiken[113], med i genomsnitt 18 procent årligen, från 4 till 12 miljarder ECU per år. År 1992 uppgick de samlade utgifterna netto från jordbruksfonden till ca 30 miljarder ECU vilket motsvarade ca 60 procent av EU:s samlade budget. En stor del av kostnaderna för den gemensamma jordbrukspolitiken faller direkt på konsumenten. Räknar man in transfereringarna från konsumenterna ökar kostnaderna ytterligare.

Enligt OECD:s PSE beräkningar, som förutom de budgetära utgifterna också omfattar konsumentens ökade kostnader till följd av de högre priser som jordbrukspolitiken för med sig, uppgick år 1992 transfereringarna till jordbruket - inom EU-12 - till ca 67 miljarder ECU. Man bör lägga märke till att OECD:s beräkningar endast omfattar animalie- och vegetabilieproduktionen. Vin samt frukt och grönsaker ingår ej i OECD:s beräkningar liksom vissa former av nationellt stöd. Transferer-

[112]"Intensification has now taken the form of a continuing expansion of cereals, especially wheat, and of one or two other crops such as sugar beet and oilseed rape, a convenient break crop in cereal production. The evidence of the Permanent Secretary of MAFF to the House of Commons Agriculture Committee (Minutes of Ecidence 11 November 1982) is extremely revealing:' *if someone had asked me in 1972 whether oilseed rape would be an important crop in this country I would have said: No. There is no way we can compete with the United States or the Third World with oilseeds. Then the European Community ... puts a subsidy of about 100 per cent on the import value of the commodity. It is now a leading and highly profitable crop".* This has been accomodated by higher stocking rates for sheep and more intensive methods for cattle. For cattle, husbandry methods are increasingly following the lead of poultry and pigs as they come out of the fields and go into intensive, highly capitalized units." ( J.K. Bowers, P. Cheshire (1983) *Agriculture, the Countryside and Land Use*, London )

[113] Utgifter över FEOGAs garantisektion

ingarna, från konsument och skattebetalare, är omfattande inom dessa områden. En totalkalkyl över CAP:s kostnader hamnar, enligt kommissionens finansdirektorat, i storleksordningen 120 miljarder ECU år 1992, d v s nästan *1 000 miljarder kronor* [114].

### *Åttiotalets reformer*

Den gemensamma jordbrukspolitiken har varit ifrågasatt under hela sin drygt 25-åriga historia. Ifrån akademiskt håll har man riktat kritik mot dess negativa effekter på resursfördelning och ekonomisk effektivitet. Politiker och konsumenter har uppmärksammat dess kostnader på EU:s budget. Miljöorganisationer har påtalat sambandet mellan prisstöd och ett intensivt jordbruk med omfattande utnyttjande av kemikalier. Denna kritik har vid mitten av 1970-talet, under senare hälften av 1980-talet och senast i samband med CAP reformen också vunnit gehör inom kommissionen och ministerrådet. Kommissionen lämnade 1975 en rapport till rådet vilken beskrev olägenheterna med prisstöd och produktionskvoter[115]. Rapporten fick inte några omedelbara konsekvenser. De ständigt ökande utgifterna och ett växande politiskt tryck från konsumenter och miljövänner föranledde dock kommissionen och rådet att inleda en serie förändringar av den gemensamma jordbrukspolitiken under senare halvan av 1980-talet. Samtidigt erkände Kommissionen åter det gap som uppstått mellan politikens mål och dess resultat. Skillnaden från tidigare tillfällen var att diskussionen nu ledde till en rad konkreta förändringar i politiken.

1984 beslöt ministerrådet att införa en *kvotering av mjölkproduktionen*. Varje medlemsland fick en kvot, uttryckt i årlig produktionsvolym, vilken sedan kunde fördelas på förädlingsindustrin eller till de enskilda lantbrukarna. Den senare metoden har valts av flertalet medlemsländer. Inom den kvoterade produktionsnivån betalas det höga garanterade priset till bonden. Om produktionen överstiger kvoten skall producenten eller förädlingsindustrin belastas med en avgift (*super-levy*), på den överskjutande kvantiteten, som i praktiken innebär att ersättningen per liter är lägre än priset på världsmarknaden. Även efter införandet av kvoterna kom EU att producera ett överskott av mjölkprodukter, främst smör och skummjölkspulver. Produktionen inom

[114] European Commission, *EC Agricultural Policy for the 21st Century*, European Economy no 4 1994.

[115] EC Commission (1975) *Stocktaking of the common agricultural policy*

EU-15 uppgår idag till cirka 120 procent av den köpkraftiga efterfrågan inom gemenskapen. Den tjugoprocentiga överproduktionen kommer att öka i framtiden genom en gradvis sjunkande konsumtion av mjölkfett. En särskild *producentavgift*, för att till viss del finansiera exporten av överskott, infördes därför inom mjölkområdet. Syftet var att motverka produktionen av överskott genom avgiftens inverkan på ersättningsnivån till bonden. Dessutom genomfördes i de årliga prispaketen en gradvis sänkning av interventionspriset, mätt i ECU, på mjölkprodukter. Inom mjölksektorn valde rådet, som huvudprincip, att hålla uppe priset genom att begränsa produktionen. Utbudsbegränsningen kombinerades dock med ekonomiska styrmedel, som producentavgifter och sänkta interventionspriser. Denna dualism vid val av instrument har också präglat reformer inom andra sektorer, inte minst vid utformningen av CAP-reformen 1992.

1987 började man, inom vegetabilieområdet, att införa ett system med *produktionsstabilisatorer*. En totalram för produktionen (Maximum Guarantee Quantity, MGQ) fastställdes. Denna uppgick till 164 miljoner ton inom spannmålsområdet. Om produktionen översteg denna ram skulle interventionspriset, påföljande år, reduceras procentuellt i direkt proportion till den överskjutande kvantitetens storlek. Tre procents överproduktion skulle medföra en treprocentig reduktion av interventionspriset. En fortsatt överproduktion under följande säsong skulle leda till en ytterligare prissänkning och så vidare.

Inom nötköttsområdet infördes *begränsningar av interventionen*. Uppköp till internventionslager fick endast ske då priset till bonden, under en längre period, kraftigt understigit interventionspriset. Även möjligheten att utnyttja exportstöd kom att begränsas.

1988 fattade rådet ett beslut att införa *ett tak för utgiftsökningen* inom jordbruksfonden (FEOGA). Taket innebär att jordbruksutgifterna inte längre kan öka snabbare än det utrymme som skapas genom den allmänna ekonomiska tillväxten, vilken styr inflödet av resurser till EU:s budget från medlemsländerna genom kopplingen mellan medlemsavgiftens storlek och BNP-tillväxten. Därmed har en politisk gräns satts för en fortsatt expansion av jordbruksutgifterna och ett tryck skapats för att komma tillrätta med kostnaderna för att hantera och exportera överskott av jordbruksprodukter.

De åtgärder som genomfördes under slutet av 1980-talet fick, tillsammans med en massiv utförsäljning av interventionslagren, en viss positiv effekt och skapade därmed ett andrum. Med facit i hand kan man konstatera att förändringarna av CAP hade nog så radikala förtecken, när de genomfördes, medan det praktiska genomförandet inte

bidrog till att ändra någon grundläggande beståndsdel hos prisstödspolitiken. De grundläggande problemen inom CAP gjorde sig också snart påminda igen. Det råder dock ingen tvekan om att problemen skulle ha varit mycket större om man inte genomfört justeringarna i politiken under slutet av 1980-talet. Stegvis begränsades interventionen och exportstöden parallellt med en ökad betoning av strukturåtgärder och landsbygdspolitik. Utvecklingen kan beskrivas som droppen, vilken mycket långsamt urholkar stenen. De diskussioner som fördes inom kommissionen och rådet under denna period kom att bana väg för de förändringar som följde i början av 1990-talet.

### *Behov av ytterligare reformer*

I sitt förord till kommissionens rapport om *Den fortsatta utvecklingen av den Gemensamma Jordbrukspolitiken*, från år 1991, konstaterar dåvarande jordbrukskommissionären Ray Mac Sharry att CAP varit framgångsrik, alltför framgångsrik, i att förse gemenskapen med livsmedel. Produktionen hade ökat så kraftigt att det uppstått omfattande kostnader för att lagra och sälja överskott. 20 miljoner ton spannmål fanns i interventionslagren år 1990 och de förutsågs att öka till 30 miljoner ton. Därutöver hade EU i interventionslager 1 miljon ton mjölkprodukter och 750 000 ton nötkött. Det hade t o m uppstått en brist på ledigt lagringsutrymme. Slutsatsen var att denna politik inte kunde fortsätta varken ur fysisk eller budgetär synpunkt. Läget var dessutom så illa att även vid en 30 procentig ökning av utgifterna inom FEOGA, skulle böndernas reala inkomster komma att minska under påföljande år.

Ett frågetecken kunde också sättas kring politikens förmåga att uppfylla inkomstmålet. Ett stort antal bönder hade lämnat jordbruket. Kommissionen hade också funnit att 80 procent av transfereringarna till jordbruket gick till de 20 procenten av bönderna som hade det bäst ställt, detta genom kopplingen mellan prisstödet och produktionsvolymen. De största gårdarna med den bästa jorden fick mest i stöd.

Allmänheten hade också blivit alltmer kritisk mot den negativa påverkan på miljön som följde av det moderna intensiva jordbruket. Därutöver kom gemenskapens ansvar för att , tillsammans med övriga aktörer inom GATT, söka stabilisera världsmarknaden och tillgodose intresset hos samtliga aktörer på denna.

Av dessa skäl krävdes en förändring av den gemensamma jordbrukspolitiken inom ramen för ett bibehållande av de tre grundprinciperna, nämligen gemensam marknad, gemenskapspreferens och

finansiell solidaritet. Det var, enligt Mac Sharry, kommissionens uppfattning att en sådan förändring krävde att gemenskapen *på lång sikt* utvecklade en marknadsanpassad jordbrukspolitik. En sådan förändring skulle också understödja en övergång till mer miljövänliga produktionsmetoder. *På kort sikt* var det dock nödvändigt att införa nya och temporära utbudsbegränsningar, samtidigt som bönderna skulle ges en kompensation för prissänkningarna.

Mac Sharrys inledning till kommissionens reformförslag tar fasta på samma grundläggande argument som låg bakom den svenska reformen 1990. Motiven till reformen sökes i det tryck som skapats genom politikens kostnader för skattebetalare och konsumenter, miljöeffekter, inkomsteffekter och effekter på världsmarknad samt - inte minst - den bristande ekonomiska effektiviteten.[116]

Det framgår inte uttryckligen av reformdokumenten men utgångspunkten var att det - liksom i Sverige - fanns tillräckliga interna motiv för att låta genomföra en reform av jordbrukspolitiken. De multilaterala handelspolitiska diskussionerna skapade ett ytterligare reformtryck och kom så småningom att diktera reformens instrumentering. Det är ändå viktigt att de interna motiven var tillräckligt starka skäl att låta genomföra en reform. Den poliska viljan att erkänna dessa brister hos den gemensamma jordbrukspolitiken ökade dock genom resultatet från GATT:s Uruguayrunda. Resultatet från rundan kom genom den s k Blair House överenskommelsen mellan EU och USA att lyftas direkt in i CAP reformen 1992[117].

### *Reformen 1992*

Inför reformbeslutet, vilket fattades av rådet den 21 maj 1992, hade man att ta ställning till en rad principiella frågor. Den *första frågan* gällde avvägningen mellan att använda prissänkningar eller utbudsbegränsningar för att begränsa produktionen av jordbruksprodukter. Den *andra frågan* gällde omfattningen av en eventuell kompensation och om denna kompensation skulle kopplas till produktionen (vare sig historisk, nutida

[116] Se OECD (1995) *Agricultural Policy Reform and Adjustment: The Swedish Experience*, Part IV

[117] GATT avtalet och dess betydelse inom jordbruksområdet samt dess roll som reformtryck inom nuvarande EU och inför en utvidgning med länderna i central- och östeuropa kommer att behandlas i ett separat PM

eller framtida) eller ej. En *tredje fråga* gällde om reformen skulle begränsas till vissa varor eller omfatta hela jordbruksområdet [118].

När det gällde avvägningen mellan prissänkningar och utbudsbegränsningar kom Tyskland att inta en mycket bestämd hållning till förmån för de senare. Det var nödvändigt att hålla priserna uppe på en hög nivå och produktionen måste därför begränsas genom kvotering eller andra former av utbudsbegränsningar. Storbritannien, Danmark och i viss mån Holland intog en motsatt ståndpunkt vilken också, när det gällde spannmål, delades av Frankrike. Prissänkningar var ett bättre medel, enligt denna grupp av medlemsländer, för att anpassa produktionen till efterfrågan. Resultatet blev en kompromiss, där prissänkningar kom att kombineras med utbudsbegränsningar inom spannmålsområdet i form av en obligatorisk träda. Den dualism som präglat 80-talets förändringar fanns kvar. Samtidigt enades dock rådet i princip om att avskaffa prisgapet mellan världsmarknadspriser och det interna administrativa priset inom spannmåls- och oljeväxtområdena. Priserna inom animalieområdet skulle följa spannmålspriserna nedåt i den mån som dessa påverkade produktionskostnaderna.

För att kompensera odlarna skulle det utgå en kompensation för skillnaden mellan dåvarande interventionspris och den lägre prisnivå som följde av reformen. Kommissionen hade föreslagit att kompensationen skulle "moduleras" så att de mindre jordbruken fick en högre kompensation än de större. Därmed skulle också kompensationen, i form av ett direktbidrag, avlänkas från produktionen. Detta förslag vann stöd hos de sydliga medlemsländerna och Irland, men förkastades av Storbritannien och Holland, vilka också fick stöd från Danmark och Belgien. Även Frankrike kom, efter viss vånda, att ta ställning mot förslaget. Resultatet blev en direkt koppling mellan avkastningen och arealer år 1991 och nivån på arealbidraget. Det gavs dock möjlighet för enskilda medlemsländer att begränsa antalet regioner och därmed få ett mer enhetligt bidrag inom landet.

Bidraget var därmed direkt kopplat till historisk produktion och avkastning. Närheten till referensåret (1991) leder dessutom tanken till framtida revisioner där referensen succesivt flyttas framåt i tiden. Det senare inträffade i Sverige inom mjölkproduktionen, efter reformen 1990, där den historiskt valda basperioden (1989) flyttades fram till år

[118] Inom EU omfattar jordbrukspolitiken såväl traditionella jordbruksprodukter som vin, frukt och grönsaker. Dessutom omfattas en rad s k medelhavsprodukter bl a olivolja.

1991 när effekterna av strukturomvandlingen skapat betydande konkurrensproblem mellan de bönder som utvidgat och de som avstått från en sådan utveckling.

Till reformen knöts ett antal s k kompletterande åtgärder (accompanying measures) inom miljö- och strukturområdet. Dessa åtgärder syftade till att underlätta genomförandet av reformen och säkra positiva effekter på miljön och odlingslandskapet.

Reformen kom i första hand att kretsa kring spannmåls-, oljeväxt- och animalieproduktionen. Viktiga beslut om reformer inom nötköttssektorn, vin- och sockerregleringen samt frukt och grönsaksområdet lämnades till ett senare tillfälle. Detta var möjligt då trycket från GATT-avtalet koncentrerades till animalie- och vegetabiliesektorn och gav ett betydligt mindre tryck inom övriga områden. Frukt och grönsaksregleringen reformerades genom beslut av rådet i augusti 1996.

En officiell uppföljning av reformens resultat väntas först senare under år 1996. Tidigare ansåg kommissionen att reformen lyckats över förväntan genom att begränsa interventionslagren och minska behovet av exportstöd inom framförallt spannmålsområdet. Kommissionen ansåg också att intensiteten i odlingen sänkts märkbart. På senare tid har en viss förskjutning i bedömningen kunnat märkas. I första hand genom att kommissionen uppmärksammat överkompensationen till spannmålsproducenterna och svårigheten att kunna hantera UR-avtalets åttaganden utan fortsatta begränsningar i stödet.

Andra utvärderingar (OECD bl a) pekar på att man hade en lägre avkastning under år 1992 och år 1993 delvis till följd av torka vilken direkt påverkade skördens storlek och därmed minskade behovet av exportstöd. PSE-beräkningarna för år 1993 och 1994 visar att transfereringarna till spannmålssektorn, per producerad enhet, ökat istället för att minska efter reformen. Detta beror på att marknadspriset på spannmål kommit att ligga över det pris som kompensationen grundats på. Bönderna har, liksom i Sverige år 1990 och 1991, blivit överkompenserade. Den direkta påverkan på produktionen av prissänkningar och träda har, också enligt OECD, varit mindre än väntad. Trädan på i genomsnitt 15 procent av arealen har i bästa fall medfört en produktionssänkning på mellan 3 - 7 procent. Genom att kompensationen knutits till avkastningen har den förväntade extensifieringen till stor del uteblivit. Produktiviteten ökar fortfarande inom spannmålsområdet, om än med en lägre tillväxttakt. Det senare är också en logisk följd av att

trädan inneburit att mark med låg produktivitet tagits ur produktion. Det finns alltså, enligt många kvalificerade bedömare, krav på att ytterligare åtgärder måste vidtas för att uppnå de förväntade resultaten år 1996 när det gäller utgiftstrycket på FEOGA och behoven att exportera överskott. Kopplingen till GATT-avtalet och dess begränsning av exportstödet skapar ytterligare behov att vidta åtgärder.

Den kompromiss som låg till grund för CAP:s tillkomst, mellan Frankrike och Tyskland, innebar att de tyska producenterna fick höga priser och de franska producenterna fick avsättning på världsmarknaden genom exportstöd. Förutsättningarna för kompromissen har ändrats i grunden genom UR-avtalet. Det saknas idag förutsättningar för att samtidigt uppnå en hög prisnivå och en möjlighet att exportera på världsmarknaden. Därmed har balansen i den politiska uppgörelsen bakom CAP rubbats. Det finns i dagsläget ingen möjlighet att finna en lösning som samtidigt kan tillfredställa Frankrikes exportbehov och Tysklands behov av en hög prisnivå.

### *Fortsatt reformtryck efter CAP- reformen*

I rapporten En möjlig reform av den gemensamma jordbrukspolitiken[119] beskrivs de faktorer som verkar i riktning mot en fördjupad CAP-reform. Enligt rapporten är en fördjupad reform av CAP inte bara möjlig utan också ofrånkomlig. Inte minst mot bakgrund av att förutsättningarna för den historiska kompromissen mellan Tyskland och Frankrike rubbats i grunden.

Utredningen identifierade sju viktiga faktorer vilka kommer att utöva ett tryck på beslutsfattarna att gå vidare med ytterligare förändringar i den gemensamma jordbrukspolitiken. Det tryck som skapats externt genom *Uruguay-rundans avtal* och behovet att *bättre utnyttja de ekonomiska* resurserna samt *jordbrukets miljöpåverkan* är i sig tillräckligt starka för att motivera en fördjupad CAP-reform efter år 1996. Internt motiveras en fortsatt växling av stödet från pris- till inkomststöd genom att prisstödet blivit alltmer otidsenligt till följd av den strukturel-

[119] Utrikesdepartementets Handelsavdelning (Juni 1995) *En möjlig reform av den gemensamma jordbrukspolitiken en rapport till regeringen från den särskilde utredaren Sture Åström*, Stockholm . Swedish Ministry for Foreign Affairs (September 1995), *A possible improvement of CAP - a report to the Swedish Cabinet by Mr Sture Åström*, Stockholm.

la utvecklingen inom livsmedelskedjan. Ytterst belyses detta förhållande av den s.k. 80/20 relationen där 80 procent av stödet går till de 20 procent av bönderna som minst behöver stöd. En fördjupning av reformen från år 1992 krävs också för att kunna genomföra den planerade utvidgningen av unionen mot central- och östeuropa. Det är rimligt att ett beslut om framtidens CAP är fattat innan förhandlingarna om medlemskap inleds. Det ger oss en tidsfrist till år 1997/98. En självklar slutsats är att diskussionen om det 21:a århundradets gemensamma jordbrukspolitik bör inledas redan nu. En tidig och öppen debatt är en grundläggande förutsättning för att kunna fatta de nödvändiga besluten under de närmaste åren.

Utredningen uppmärksammade särskilt att hänsynen till miljön *inte* ingår i de mål för jordbrukspolitiken som anges i Romfördraget. Detta kunde passera i början av 1960-talet med det återspeglar inte det breda intresse för och den ökade kunskap om jordbrukets inverkan på miljön som vi möter på 1990-talet. En politiskt uthållig jordbrukspolitik måste i dagens samhälle kunna hantera såväl jordbrukets positiva som dess negativa inverkan på miljön på ett sätt som inger förtroende hos allmänheten. Bristande anpassning till miljöns krav utgär en avgörande svaghet i dagens politik som bör rättas till inför en anpassning av CAP till tidens krav.

En fördjupad CAP-reform bör enligt rapporten, förutom antagandet att CAP:s tre grundelement skall kvarstå, vila på fem grundläggande utgångspunkter

1. Produktionsmålet måste underordnas de restriktioner som sätts av miljön;

2. Jordbrukspolitiken måste utgå från att jordbruket har uppgifter såväl för att producera jordbruksprodukter som när det gäller att upprätthålla ett varierat kulturlandskap och genom traditionella och varierade brukningsmetoder hjälpa till att upprätthålla en biologisk mångfald

3. Avtrappningen av prisstödet kan endast genomföras på en överstatlig nivå och gemensamt för hela unionen. Inom miljö- och strukturåtgärderna kan man däremot i ökad utsträckning renationalisera finansieringen och ansvaret för genomförandet av olika åtgärder

4. Det går att förena en ökad marknadsinriktning av jordbruket, genom ett avskaffat prisstöd, med åtgärder som kan hantera de problem som uppstår i mindre gynnade områden. Därmed saknas också en källa till konflikter mellan nord och syd i det fortsatta reformarbetet och

5. EU måste kunna försvara sin position på världsmarknaden. Det är den enda långsiktigt hållbara vägen att också försvara sin position på den interna livsmedelsmarknaden. I perspektiv av en ökad frihandel med jordbruksprodukter under det 21:a århundradet kan detta endast ske genom att återstående skillnad mellan världsmarknadspriser och interna marknadspriser begränsas ytterligare.

*Fischlers rapport inför toppmötet i Madrid hösten 1995*

Inför toppmötet i Madrid senhösten 1995 presenterade jordbruksdirektoratet (DG VI) en rapport angående "Agricultural policy changes facing the EU and the associated countries" som antogs av kommissionen. I första hand var avsikten att bedöma vilka förändringar i politiken som krävdes av EU och de potentiella nya medlemmarna i central- och östeuropa för att göra ett medlemskap möjligt. Rapporten kom också, som titeln antyder, att diskutera den fortsatta utvecklingen av CAP från den bas som skapats av reformbeslutet 1992.

I rapporten poängteras tydligt att kommissionen delar den svenska utredningens uppfattning att CAP behöver reformeras oavsett utvidgningen. EU-kommissionen ger följande beskrivning av det tryck som formar krav på en fördjupad reform

*"After the 1992 reforms the CAP is now going through a period of relative stability, the way forward for the next few years being marked by the progressive implementation of the Uruguay round results. However, new challenges are already visible and will determine the shape of the CAP for the first decades of the 21st century: Increasing market imbalances in the EU after the turn of the century (and in some cases perhaps even before), and this despite a relatively favourable long term world market outlook; the new financial perspectives after 1991; the next multilateral round of trade negotiations, starting in 2000; the internal debate on the stronger integration of environmental aspects into the CAP; the continous challenge of rural development; and , last not least, the need for simplification and subsidiarity. "*

Kommissionen anser att gemenskapen bör gå vidare enligt den väg som anvisats av reformen 1992, det vill säga ett lägre prisstöd vilket, där det är nödvändigt, kan kompenseras genom direktstöd (oavsett vilken form de senare ges). Dessutom förutsätts en bättre integration mellan marknadsregleringar, landsbygdsutveckling och miljöpolitiken. En sådan modell för en fortsatt reform har den fördelen att utvidgningen underlättas från båda håll. För EU innebär detta en mer uthållig jordbrukspolitik som tar hänsyn till den multi-funktionella roll som jordbruket har i det moderna samhället och dessa förändringar öppnar samtidigt för att EU skall kunna dra full nytta av och delta i utvecklingen av den växande världsmarknaden. För de central och östeuropeiska staterna innebär detta program en enklare integration där strukturella förbättringar och landsbygdsutveckling fokuseras snarare än att de tvingas utnyttja prisstöd som driver på produktionen.

### *Prispaketet 1996 och en reform av mjölkregleringen*

Prispaketet 1996 innebar inga fortsatta begränsningar i stödet till jordbruket. 1992 års beslut ligger fortfarande fast trots att den icke-önskvärda effekten av för höga kompensationsbetalningar till spannmålsbönderna uppmärksammats. I samband med behandlingen av prispaketet beslöt rådet att ge kommissionen i uppdrag att genomföra en förutsättningslös analys av mjölkregleringens framtid. Det formella beslutet om en ny mjölkreglering väntas fattas under våren 1997. Beslutet kommer att bli riktningsgivande för det fortsatta arbetet med att reformera CAP.

I dagsläget framskymtar tre olika alternativ.

Det första alternativet är att mycket begränsade ingrepp genomförs i regleringen. I första hand begränsas kvoterna ytterligare samtidigt som det sker en viss justering av priserna. Detta alternativ har hitills förespråkats av bland annat Tyskland och Österrike. En viktig invändning mot detta alternativ är att det knappast underlättar utvidgningen mot central- och östeuropa. Problem kommer också att uppstå när det gäller EU:s åttaganden i Uruguay-rundan, framförallt när det gäller exportstöd, i början på 2000-talet.

Danmark, med visst stöd av Holland, har föreslagit en ny mark-

nadsordning där kostnaden för exportstöd skall finansieras genom producentavgifter istället för av EU:s budget. Förslaget kallas för B-kvots förslaget genom likheten med sockerregleringens B-kvot. Denna modell kan kombineras med sänkta priser och andra justeringar som begränsar svårigheten att hantera UR-avtalet. Flera anlytiker har påpekat att UR-avtalet inte gör någon skillnad mellan exportstöd som finansieras genom producentavgifter och exportstöd som finansieras genom budgetära medel. Detta skulle kunna ge upphov till problem inom WTO.

Det tredje förslaget är att utnyttja det outnyttjade utrymmet i jordbruksramen , cirka 16 miljarder ECU/år år 2002, till att kompensera mjölkproducenterna för en mer genomgripande reform där såväl inlösenpriser som gränsskydd sänks radikalt. Enligt denna modell kan en fullständig avreglering genomföras under den närmaste tioårs perioden. Ett beslut med denna inriktning skulle avsevärt underlätta förhandlingarna om medlemskap för länderna i central- och östeuropa. Gemenskapen skulle också få möjlighet att komma till nästa förhandlingsomgång i WTO med ett "rent bord" och därmed ges möjlighet att mer förutsättningslöst påverka förhandlingsresultatet i en riktning som gynnar EU:s övergripande intressen när det gäller tjänstehandel och varumärkesskydd.

## 5.3 Livsmedelslagstiftning

*Den inre marknaden*

Den inre marknaden, d v s att varor, tjänster, personer och kapital fritt skall kunna röra sig mellan EU:s medlemsstater, utgör ett kärnområde i EU-samarbetet. Kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan skall enligt huvudregeln vara förbjudna mellan medlemsstaterna (Romfördraget, art. 30). Denna bestämmelse skall emellertid inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner beträffande handeln som grundas på t ex allmän säkerhet eller intresset att skydda människors hälsa och liv. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna[120] .

Den inre marknaden ger förutsättningar för ökad handel över gränserna och därmed också för en skärpt konkurrens mellan företagen. Den fria rörligheten bör ge konsumenterna ett billigare och mer varierat utbud av varor. Detta förutsätter å andra sidan en väl fungerande europeisk konsumentpolitik och ett högt utvecklat konsumentskydd. Enligt Romfördragets artikel 129a skall gemenskapen bidra till en hög konsumentskyddsnivå genom

a) beslut om harmonisering av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar, som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Kommisionen skall därvid i sina förslag om hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå (art. 100a) samt

b) särskilda insatser som understöder och kompletterar medlemsstaternas politik för att skydda konsumenternas hälsa, säkerhet och ekonomiska intressen och ge god konsumetupplysning.

Sådana insatser skall inte hindra någon medlemsstat från att upprätthålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Sådana åtgärder måste emellertid vara förenliga med fördraget och kommissionen skall underrättas om dem.

[120] Romfördraget, art. 36

Det finns emellertid en princip, subsidiaritetsprincipen, eller närhetsprincipen, som går ut på att endast det som inte kan göras effektivt på nationell, regional eller lokal nivå, skall göras på gemenskapsnivå. Det innebär att beslut inom gemenskapen bör fattas så nära medborgarna som möjligt. Principen fördragsfästes i och med Maastrichtfördraget om en europeisk union, men har redan tidigare varit vägledande för arbetet på många områden.

Grundläggande för EG-rättens genomslagskraft är dess direkta effekt i den nationella rättsordningen och dess företräde framför motstridig, nationell rätt. Den kan emellertid förutsätta en anpassning av den nationella rätten. Denna anpassning, eller harmonisering, beskrivs i artikel 100a. Utöver vad som ovan beskrivits om kravet på en hög skyddsnivå, innehåller artikeln en befogenhet för medlemsstat att - trots beslutet om harmonisering - tillämpa sina nationella regler på området. Förutsättningarna för detta undantag är att staten anser det nödvändigt att tillämpa nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 36 och att de nationella bestämmelserna anmäls till kommissionen. Kommissionen skall bekräfta bestämmelserna sedan den konstaterat att dessa inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan staterna. Kommissionen eller någon av medlemsstaterna kan hänskjuta ärendet direkt till EG-domstolen, om de anser att medlemsstaten missbrukar denna befogenhet.

I de fall gemensamma regler saknas, gäller de nationella bestämmelserna. I detta sammanhang bör den s k Cassis de Dijon-principen nämnas, vilken enligt huvudregeln innebär att alla länder i EU är skyldiga att tillåta import av en produkt, som lagenligt tillverkas och marknadsförs i ett annat EU-land. Undantag från principen kan göras - och handelshindrande åtgärder tillåts därmed - om importlandet kan åberopa

* Att de nationella reglerna tillgodoser vissa oundgängligen *nödvändiga* regleringsändamål i medlemsstaterna, s k tvingande hänsyn. Sådana hänsyn är t ex skydd för allmän hälsa och konsumenthänsyn.

* Att staten inte kan uppnå samma resultat med någon mindre ingripande åtgärd. Åtgärden måste alltså stå i *proportion* till ändamålet.

* Att åtgärden inte är diskriminerande. Den nationella lagstiftningen måste tillämpas lika för import och inhemsk produktion, d v s den får inte leda till en sämre behandling av importerade varor.

Kriterierna är emellertid allmänt hållna och lämnar ett brett utrymme för skönsmässiga bedömningar. Det finns därför en risk att medlemsländerna agerar på ett sätt som får till följd att den gemensamma marknadens funktioner störs. För att motverka att handelshinder uppstår där de inte är berättigade, har man inom EU upprättat en rad anmälningssystem som innebär att kommissionen får information om nationella regler, i de flesta fall redan på förslagsstadiet. Dessutom har man nyligen beslutat om en informationsprocedur rörande sådana handelshindrande beslut, som baserar sig på tillämpningen av nationella regler.

*EG-rätten och svensk livsmedelslagstiftning*

Det svenska regelverket på livsmedelsområdet är i huvudsak harmoniserat med EG:s regler på området. I de delar en totalharmonisering skett, är det inte tillåtet för Sverige att ha vare sig strängare eller liberalare regler på området, vilket t ex är fallet vad gäller bestämmelserna om märkning av livsmedel.

EG:s bestämmelser på livsmedelsområdet avser märkning, livsmedelsstandarder, livsmedelstillsatser och livsmedelshygien samt -kontroll. Dessutom finns bestämmelser om bl.a. vin och spritprodukter, material och produkter i kontakt med livsmedel, livsmedel för särskilda näringsändamål, gränsvärden för främmande ämnen samt om dricksvatten och ytvatten som skall användas för framställning av dricksvatten. Huvuddelen av EG:s bestämmelser om livsmedel omfattades av EES- avtalet. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994, med undantag för den del som avser de veterinära bestämmelserna. Till det området hör, utöver frågor om djurhälsa, hygienbestämmelser för livsmedel av animaliskt ursprung. I den delen trädde avtalet i kraft den 1 juli 1994. Genom den anpassning som skett i Sverige på grund av EES-avtalen, kom EU-medlemskap et bara i mycket begränsad omfattning att leda till ytterligare ändringar i det svenska regelverket på livsmedelsområdet. En anpassning blev emellertid erforderlig vad gäller införselkontroll. Borttagandet av gränskontrollerna inom EU innebär att kontrollen av livsmedel som förs in i landet i större utsträckning måste bygga på den utförselkontroll som sker i utförsellandet.

Livsmedelslagstiftningen är totalt sett, i mycket stor utsträckning, baserad på krav i EG-direktiv.

Resterande, rent nationella, regler är få och gäller i huvudsak avgifter, som uttas i olika sammanhang. Samarbetet kring Codex Alimentarius har naturligtvis underlättat anpassningen.

På detaljnivå har emellertid ett stort antal förändringar fått göras. Harmoniseringsarbetet bygger på två tekniker. Den rättsbildning som äger rum inom EG, tar sig form i rättsakter av olika slag. De viktigaste typerna är direktiv, förordningar och beslut, vilka samtliga är juridiskt bindande, men i övrigt har olika kännetecken och rättsverkningar. Direktiv och vanligen även beslut riktar sig till medlemsstaterna och förutsätter i princip verkställighetsåtgärder på det nationella planet för att bli gällande i berörda stater. Vid omsättningen av direktiv till nationell rätt har medlemsstaterna frihet att själva bestämma tillvägagångssätt och medel för att uppnå det resultat som anges i direktiven. Förordningar utgör däremot omedelbart gällande rätt i samtliga medlemsstater och kräver därför ingen mellankommande rättsbildning på det nationella planet. Det svenska regelverket på livsmedelsområdet bygger i huvudsak på direktiv. De förordningar som förekommer gäller främst vin och sprit, som är störst till antalet, men det förekommer även marknadsförordningar och förordningar gällande t. ex. fjäderfä, ägg och geografiska beteckningar.

*Vissa undantag och pågående harmoniseringsarbete inom EU*

Sverige har i medlemsskapsförhandlingarna med EU deklarerat vikten av att kunna behålla en hög ambitionsnivå vad gäller bl.a. livsmedelssäkerhet och djuskydd och har därvid begärt undantag från EG:s bestämmelser på vissa områden. Sådana undantag kan vara permanenta eller gälla för en begränsad tid. Sverige har tillerkänts ett -i princip - permanent undantag beträffande kontroll av salmonella i kött infört från EU. Undantaget kommer att utvärderas och kan komma att omprövas om de svenska förhållandena är likvärdiga de övriga medlemsländernas. Tidsbegränsade undantag har medgivits beträffande t.ex. förbud mot antibiotika och kadavermjöl i djurfoder, fetthalt i mjölk och kontroll av vissa allvarliga djursjukdomar i infört kött, såsom BSE, d v s "galna kosjukan" och svinpest. Den brittiska regeringens bedömning att det kan finnas ett samband mellan BSE och Creutzfeldt-Jakobs sjukdom hos

människor, föranledde Livsmedelsverket att i en kungörelse[121] förbjuda införsel, saluhållande m.m. av livsmedel som innehåller, består av eller framställts av kött från nötkreatur med ursprung i Storbritannien och Nordirland. Sverige försöker vidare att behålla sina nationella regler beträffande azo-färgämnen och sötningsmedlet cyklamat.

Inom EG bedrivs ett fortlöpande arbete på livsmedelsområdet. Det har under senare tid rört bl.a. livsmedelstillsatser, märkning av livsmedel, livsmedel för särskilda ändamål, fastställande av högsta halter av bekämpningsmedel, nya livsmedel aromämnen, naturligt mineralvatten veterinära hygienfrågor, hygienområdet i övrigt samt och kontaminanter.

[121] av den 22 mars 1996, SLV FS 1996:4

## 5.4 EG:s konkurrensrätt

En av de grundläggande förutsättningarna för EU-samarbetet, är att det finns enhetliga konkurrensvillkor inom hela den gemensamma marknaden. EU:s konkurrenspolitik verkar för att konkurrensen inte snedvrids på ett sådant sätt att den fria rörligheten för varor och tjänster över medlemsstaternas gränser hindras eller försvåras.

EG:s konkurrensregler utgör omedelbart gällande rätt i medlemsländerna. Företag och enskilda kan åberopa dessa regler inför nationella domstolar och myndigheter, som har att beakta både den nationella lagstiftningen och EG-rätten på området. Vid bristande överensstämmelse har EG-rätten - som princip -företräde framför nationell lagstiftning. Förhållandet mellan de bägge normsystemen kan i enskilda fall vara ett besvärligt problem. Som huvudregel gäller emellertid att nationell rätt kan tillämpas så länge den inte inkräktar på en oinskränkt och enhetlig tillämpning av EG-rättens regler.

I praktiken måste EG:s konkurrensregler iakttas av samtliga företag som agerar på EU-marknaden. De har följaktligen en stor praktisk betydelse. De grundläggande konkurrensreglerna - tillämpliga på företag - finns i artiklarna 85 och 86 i Romfördraget och bygger på en förbudsprincip. [122]

[122] (1) Artikel 85, 1. Följande är oförenligt med den gemensamma marknaden och förbjudet i alla avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen inom den gemensamma marknaden, särskilt sådana som innebär att
a) inköps-eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,
b) produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,
c) marknader eller inköpskällor delas upp,
d) olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,
e) det ställs som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser, som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet eller avtalet.
2. Avtal eller beslut som är förbjudna enligt denna artikel är ogiltiga.
3. Bestämmlserna i punkt 1 får dock förklaras icke tillämpliga på
-avtal eller grupper av avtal mellan företag,
-beslut eller grupper av beslut av företagssammanslutningar,
-samordnade förfaranden eller grupper av samordnade förfaranden, som bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomisk framåtskridande, samtidigt som konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås och som inte
a) ålägger de berörda företagen begränsningar som inte är nödvändiga för att uppnå dessa mål,
b) ger dessa företag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av varorna i fråga

Artikel 86, Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den mån det kan påverka handeln mellan

Reglerna innebär ett principellt förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning, om dessa förfaranden är ägnade att påverka handeln mellan medlemsstaterna [123]. Inspirationskällan för EG:s konkurrensregler har varit den amerikanska antitrusträtten och särskilt Sherman Act, såvitt avser utformningen av artiklarna 85 och 86.

## Tillämpande och kontrollerande myndigheter

### *Kommissionen*

Kommissionen har till uppgift att övervaka tillämpningen av konkurrensreglerna. Enligt huvudregeln skall ärenden på konkurrensområdet fördelas på kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna, varvid kommissionen skall ansvara för de ärenden i vilka samhandeln mellan medlemsstaterna påverkas. Rådets förordning 17/62 om tillämpningen av artiklarna 85 och 86 ger detaljerade förekrifter om kommissionens undersökningsmöjligheter och procedurregler m m. Den innehåller bl.a regler för meddelande av undantag enligt artikel 85.3 och om icke-ingripandebesked.

Om ett konkurrensbegränsande avtal skall beviljas undantag enligt artikel 85.3, skall detta anmälas till kommissionen. Generella undantag för olika grupper av avtal finns i särskilda gruppundantagsförordningar och sådana avtal behöver därför inte anmälas

### *Första instansrätten och EG-domstolen*

Ärenden som avgörs av kommissionen kan överklagas till EG:s första instansrätt, som har att göra en fullständig prövning av fallet. I

medlemsstater, oförenlig med den gemensamma marknaden och förbjudet.
Sådant missbruk kan särskilt bestå i att
a) direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga avtalsvillkor,
b) begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,
c) tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,
d) ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

[123] Artiklarna 85 och 86 är inte tillämpliga på kol- och stålprodukter, som faller under i stort sett likalydande regler i CECA-fördraget.

rättsfrågor kan Första instansrättens beslut överklagas till EG-domstolen.

*Nationella myndigheter*

Som nämnts ovan har EG:s konkurrensregler direkt effekt i medlemsstaterna. Det innebär att enskilda har både rättigheter och skyldigheter, som nationella myndigheter och domstolar har att skydda eller utkräva. Den direkta effekten gäller dock inte alla delar av konkurrensrätten. Nationella myndigheter och domstolar kan inte använda artikel 85.3s möjlighet till undantag från det generella förbudet i artikel 85.1. Att meddela undantag från den gemensamma konkurrensrätten är nämligen en exklusiv kompetens för kommissionen. I övrigt har nationella organ både skyldighet och rättighet att utkräva ansvar enligt EG:s konkurrensregler, under förutsättning att kommissionen inte påbörjat en undersökning av det konkreta fallet. Om så sker förlorar nämligen den nationella myndigheten sin behörighet att handlägga fallet.

När de nationella myndigheterna tillämpar EG:s konkurrensrätt föreligger naturligtvis en risk att reglerna tillämpas på olika sätt i olika stater. En skiftande tillämpning inom EG kan inte accepteras. Det har därför utvecklats ett system enligt vilket nationella domstolar kan begära tolkningsbesked från EG-domstolen om hur en viss regel skall tolkas, s.k. förhandsavgöranden. EG-domstolens tolkning ligger sedan till grund för den nationella domstolens avgörande. På detta sätt kan EG-domstolen styra utvecklingen av EG-rätten.

## Tillämpningen av artikel 85.1

Tillämpningen av artikel 85 förutsätter att tre kriterier är uppfyllda.

*Avtalskriteriet*

Förbudet avser konkurrensbegränsande förfaranden som grundar sig på avtal, beslut eller annan form av samordnat förfarande mellan företag, det s.k. *avtalskriteriet*. Det behöver inte vara fråga om något direkt eller formellt avtal, utan det är tillräckligt att två eller flera företag tillämpar ett förfarande som är byggt på samförstånd. Artikel 85 kan tillämpas trots att förfarandet stöds av nationella, offentliga organ eller att det prövats och tillåtits enligt nationella regler. Däremot kan artikel 85 inte

tillämpas i de fall förfarandet är ofrivilligt och grundar sig på en myndighets eller regeringens direkta, rättsligt bindande beslut och föreskrifter. I det fallet kan förfarandet i stället angripas med andra regler i Romfördraget.

### *Samhandelskriteriet*

Vidare måste det samordnade förfarandet vara ägnat att påverka samhandeln mellan länderna, det s.k. *samhandelskriteriet*. På detta sätt kan EG-rättens tillämpningsområde avgränsas i förhållande till de nationella reglerna. I praxis har samhandelskriteriet dock tolkats mycket vidsträckt. I ett grundläggande rättsfall[124] har EG-domstolen uttalat att det räcker att handeln påverkas indirekt eller potentiellt för att samhandelskriteriet skall vara uppfyllt. På detta sätt kan en konkurrensbegränsning som riktar sig mot ett företag i tredje land falla under artikel 85, under förutsättning att det finns en potentiell risk att samhandeln kan påverkas. Reglerna om artikel 85s exterritoriella tillämpning ställer dock upp vissa gränser för EG-rättens tillämpningsområde.

Genom enhetsakten och förverkligandet av den inre marknaden kommer samhandelskriteriet att förlora ytterligare i betydelse. I praktiken kommer de minimisreglerna (minsta storlek på det företag som omfattas av avtalet) att bli de avgörande.

### *Konkurrensbegränsningskriteriet*

Slutligen måste förfarandet ha till syfte eller verkan att konkurrensen inom den gemensamma marknaden begränsas, det s.k. konkurrensbegränsningskriteriet. I artikel 85 finns ett antal exempel på 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.

För ett ingripande krävs det vidare att de konkurrensbegränsande effekterna är märkbara eller av någon betydelse för den gemensamma marknaden, men det framgår inte av artikeln som sådan. För att avgöra om ett konkurrensbegränsande förfarande har sådana effekter, blir det

[124] 56/65 La Technique Minière v. Maschineau ULM GmbH

ofta fråga om på vilken marknad effekterna skall uppträda. Begreppet relevant marknad har betydelse vid denna prövning. Den relevanta marknaden utgörs dels av en produktmarknad, dels en geografisk marknad. Genom att de konkurrensbegränsande effekterna måste vara märkbara för att angripas, kan en mängd olika former av samverkan, s.k. bagatellkarteller, undantas från förbudet. Som sådana räknas samverkan mellan företag med högst 5 % andel av den relevanta marknaden och högst 300 miljoner ECU i sammanlagd omsättning. Slutligen skall konkurrensbegränsningen ha sin verkan inom EU. En konkurrensbegränsande verkan utanför EU kan dock falla under förbudet, om den indirekt påverkar handeln och konkurrensen inom EU.

*Ogiltighet enligt artikel 85*

Alla avtal som strider mot artikel 85 är ogiltiga. Ogiltigheten måste respekteras av de nationella myndigheterna. Eftersom enskilda kan göra ogiltighetssanktionen gällande vid nationella domstolar, har EG:s konkurrensrätt på ett påtagligt sätt blivit en del av den nationella konkurrensrätten. Hela den konkurrensbegränsning som strider mot EG-rätten blir ogiltig. De delar av avtalet som inte omfattar konkurrensbegränsningen kan emellertid fortsätta att gälla.

*Undantag*

Huvudprincipen är att alla förfaranden som strider mot artikel 85.1 är ogiltiga, utan att det föreligger något formellt beslut om ogiltighet. Vissa konkurrensbegränsningar kan emellertid ha sådana övervägande positiva effekter på den gemensamma marknaden, att de bör vara tillåtna. Därför finns möjligheten till undantag enligt tredje punkten i artikel 85. Den ger möjlighet att ge undantag för avtal eller förfaranden, som bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av produkter eller som främjar tekniska eller ekonomiska framsteg. En viktig förutsättning är dock att förbrukarna får en skälig andel av den uppkomna vinsten, främst genom lägre priser. Vidare får de berörda företagen inte åläggas vidare restriktioner än de som är nödvändiga för att uppnå de nämnda, positiva effekterna. Alla konkurrensbegränsningar måste nämligen vara proportionella mot de syften som skall uppnås genom avtalet. Detta innebär att ganska långtgående restriktioner kan tillåtas, om avtalet i sin helhet ändå har konkurrensbefrämjande effekter.

Slutligen får inte konkurrensen inom en väsentlig del av de ifrågavarande produkterna elimineras. För att bedöma den frågan bör sådana faktorer som de berörda företagens marknadsställning, andra konkurrensbefrämjande omständigheter och eventuell förekomst av mellanmärkeskonkurrens vägas in i prövningen.

Utöver möjligheten till undantag innehåller rådsförordningen 17/62, artikel 2, en bestämmelse om icke-ingripandebesked. Efter ansökan av berörda företag, kan kommissionen förklara att artikel 85.1 inte äger tillämpning på ett visst avtal eller förfarande. Icke-ingripandebesked förhindrar nationella domstolar att ogiltigförklara avtalet enligt EG-rätten.

Ett undantag från artikel 85.1 kan vara antingen individuellt eller generellt, s.k. gruppundantag. Om de ovan nämnda kriterierna är uppfyllda och företaget anmäler avtalet eller förfarandet till kommissionen kan denna meddela ett individuellt undantag. Kommissionens möjligheter att ge ett snabbt besked i frågan kan vara begränsade. Prövningen kan ofta innebära en relativt omfattande bedömning av avtalet som sådant och den relevanta marknaden. Eftersom avtalet alltid är ogiltigt om det inte anmäls, leder detta till uppenbara problem. Behovet av någon mer lättadministerad form av undantag har därför lett till att kommissionen använt sin möjlighet att utfärda gruppundantag.

*Gruppundantag*

Genom gruppundantag har vissa, speciella former av avtal getts ett generellt undantag från förbudet i artikel 85.1. Om ett avtal faller under ett gruppundantag, behöver det inte anmälas till komissionen och det kan inte ogiltigförklaras av nationella domstolar.

För att få reda på om ett visst avtal omfattas av ett gruppundantag, måste man jämföra avtalets innehåll med de bestämmelser som finns i den relevanta gruppundantagsförordningen. I de fall det inte klart framgår om en klausul omfattas eller inte omfattas av undantaget, kan den tillhöra en grupp av klausuler som är tillåtna, om inte komissionen invänder mot den inom en viss tid. För att kunna använda en sådan klausul fordras alltså att avtalet anmäls till komissionen, vilket annars inte är fallet.

Gruppundantag med generell räckvidd har utfärdats av komissionen beträffande - i huvudsak - exklusiva återförsäljaravtal, exklusiva leveransavtal, patentlicensavtal, bilåterförsäljaravtal, specialiseringsavtal,

forsknings- och utvecklingsavtal, franschisingavtal och know-how-avtal. Härtill kommer ett flertal gruppundantag inom särskilda sektorer av näringslivet.

### *Förbudet mot missbruk av dominerande ställning*

Förbudet mot missbruk av dominerande ställning riktar sig mot ett ensidigt handlande av ett eller flera företag. Marknadsdominans i sig är inte förbjuden. Artikeln riktar sig däremot mot missbruk av marknadsdominans. Några viktiga missbrukssituationer finns uppräknade som exempel i artikeln. Liksom artikel 85 har artikel 86 direkt effekt och kan tillämpas även av nationella domstolar och myndigheter.

Begreppet dominerande ställning har naturligtvis avgörande betydelse vid tillämpningen av artikeln. Den dominerande ställningen skall bedömas i förhållande till den marknad företaget agerar på, den s.k. relevanta marknaden. Denna omfattar dels den relevanta produktmarknaden - där man särskilt måste bedöma varornas substituerbarhet - dels den relevanta marknaden i geografiskt hänseende - där det räcker med en dominerande ställning på en väsentlig del av den gemensamma marknaden.

Liksom i fråga om artikel 85, förutsätts att handeln mellan medlemsstaterna påverkas i den vida innebörd som angivits ovan och tillämpningen regleras av rådsförordningen 17/62. Något anmälningsförfarande är däremot inte aktuellt i detta fall.

### *Den relevanta produktmarknaden*

Det som avgör om vissa produkter skall räknas till samma marknad, är deras inbördes substituerbarhet, d v s om de är utbytbara mot varandra.

När EG-domstolen avgör om produkter är substituerbara ser den i första hand på rent objektiva kriterier, såsom produktens pris, karaktär och användning. Produkter som objektivt sett liknar varandra - men används av olika konsumentgrupper - kan ändå anses tillhöra olika marknader. Produkter som endast i begränsad utsträckning är utbytbara skall inte anses tillhöra samma marknad. Det ställs ganska 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 t ex bananer utgöra en egen marknad och inte en del av fruktmarknaden i stort.

Produkters korspriselastisitet kan även ha betydelse. Ett tecken på att produkter konkurrerar på samma marknad är att en mindre prishöjning på en viss produkt föranleder stora konsumentgrupper att gå över till andra produkter. Antaganden om den potentiella konkurrensen har även viss betydelse. Om potentiella konkurrenter med små ansträngningar kan ställa om produktionen till att avse identiska produkter, kan de tillhöra den relevanta marknaden.

### *Den relevanta geografiska marknaden*

Avgränsningen av den geografiska marknaden är normalt sett lättare att göra. Den relevanta geografiska marknaden måste åtminstone motsvara en väsentlig del av den gemensamma marknaden. Vid bedömningen av om det är fråga om den väsentlig del, har den geografiska ytan naturligtvis betydelse, men områdets ekonomiska betydelse väger tyngre. Man ser alltså i första hand till regioner och inte till nationsgränserna. Vidare har produktions- och konsumtionsmönster, produktionsvolymen, transport- och distributionskostnader betydelse.

### *Dominerande ställning*

Den dominerande ställningen skall uppträda på den - normalt sett - relativt snävt begränsade relevanta marknaden. En definition av begreppet har gjorts i det s.k. United Brands-målet. I detta har EG-domstolen fastslagit att det skall vara fråga om "en ställning av ekonomisk styrka, som innehas av 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 uppföra sig oberoende av sina konkurrenter, sina kunder och i sista hand sina konsumenter".

Marknadsdominansen behöver inte innebära att företaget är ensamt eller nästintill ensamt på en viss marknad. Även relativt små marknadsandelar kan innebära en dominerande ställning, eftersom det avgörande kriteriet är i vad mån företaget kan agera oberoende av sina konkurrenter. Tillgången till teknisk kunskap, råvaror eller kapital kan nämligen medföra att företaget har möjlighet att bestämma priserna eller att kontrollera produktionen eller distributionen för en betydande del av de ifrågavarande produkterna. Försäljninsgnätets utvecklingsgrad eller

eventuell, potentiell konkurrens kan också ha betydelse. I en bristsituation kan ett beroendeförhållande mellan återförsäljare samt tillverkare och distributörer ses som särskilt allvarligt. Teknologiskt försprång, stark vertikal integration, avsaknad av potentiell konkurrens och starka, välkända varumärken kan också ha betydelse. I bedömningen tas även hänsyn till konkurrenternas styrka och antal.

Eftersom varje fall måste bedömas utifrån de särskilda förutsättningar som gäller för den ifrågavarande marknaden, är det naturligtvis svårt att göra några generella uttalanden om när dominerande ställning skall anses föreligga.

En marknadsandel på 80 procent eller mer anses av EG-domstolen i sig skapa en dominerande ställning. I dess praxis har marknadsandelar om 57-65 procent ansetts utgöra tillräckligt bevis för dominerande ställning, medan en marknadsandel om 40-45 procent inte i sig varit tillräcklig. Vid den sistnämnda marknadsandelen är emellertid kraven på övriga omständigheter relativt låga, för att marknadsdominans skall kunna förutsättas föreligga. Dominerande ställning anses inte trolig vid en marknadsandel som understiger 25 procent.

### *Fusionskontroll*

Fusionskontrollen har ett nära samband med kontrollen av missbruk av dominerande ställning.

### *Koncentrationsförordningen*

Koncentrationsförordningen kan indelas i tre centrala avsnitt. Dessa gäller förordningens tillämpningsområde, definitionen av koncentrationsbegreppet och frågan om vilka materiella bedömningskriterier som skall tillämpas. Förordningens tillämpningsområde avgränsas genom ett krav om att koncentrationen skall vara av gemenskapsdimension. Till detta kommer regler om obligatorik förhandsanmälan samt frågan om hur förordningen förhåller sig till de nationella kontrollsystemen. Förordningen kan enligt huvudregeln tillämpas om något av de aktuella företagen har påtaglig verksamhet i flera medlemsländer, det s.k. *geografiska kriteriet*. Vidare skall den uppnådda omsättningen på världsbasis överstiga 5 miljarder ECU. Slutligen skall den sammanlagda omsättningen inom EU för vart och ett av minst två involverade företag överstiga 250 miljoner ECU, det s.k *omsättningskriteriet*.

En företagskoncentration skall förklaras oförenlig 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 av den. Vid bedömningen av om den effektiva konkurrensen väsentligt hämmas är det avgörande inte själva koncentrationsökningen, utan den reella minskningen av konkurrensen.

*Jordbruksområdet*

Rådet har antagit en förordning, nr 26/62, som lägger fast hur konkurrensreglerna skall tillämpas på jordbruksområdet. Huvudregeln är att artikel 85 och förbudet mot missbruk av dominerande ställning skall tillämpas på produktion av och handel med jordbruksprodukter.

Grundläggande är vad som avses med jordbruksprodukter. Av artikel 38.3 i Romfördraget framgår att de varor för vilka jordbruksreglerna i fördraget gäller "är upptagna i den lista som har fogats som bilaga II till detta fördrag". Listan är lång. Det finns dock en rad livsmedelsprodukter som inte ingår i bilaga II av svenskt intresse. Det kan vara att lägga märke till att industristärkelse, margarin av vegetabiliskt fett, Bregott, pastaprodukter, fruktyoghurt, frukosträtter (typ Corn Flakes), bageriprodukter och homogeniserade livsmedelsberedningar inte omfattas av bilaga II.

Rådsförordning 26/62 gäller endast för bilaga II produkter. Detta innebär att det är tveksamt om den gäller för företag som har blandad produktion (bilaga II / icke bilaga II produkter).

Huvudprincipen är att konkurrensreglerna gäller fullt ut inom jordbruksområdet. I förordningens andra artikel finns emellertid ett undantag från denna regel. Enligt denna gäller inte artikel 85.1 sådana avtal, beslut och förfaranden, som utgör en integrerad del av en nationell marknadsorganisation eller som är nödvändiga för att förverkliga de mål som anges i Romfördragets artikel 39. I artikelns andra mening föreskrivs vidare att artikel 85.1 i synnerhet inte gäller sådana avtal, beslut och förfaranden mellan lantbrukare, sammanslutningar av lantbrukare eller sammanslutningar av sådana sammanslutningar tillhörande en enda medlemsstat vilka, utan att medföra någon skyldighet att hålla samma priser, avser produktion, eller försäljning av jordbruksvaror eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksvaror.

Undantagen gäller under förutsättning att konkurrensen inte sätts ur spel eller att förverkligandet av mål som anges i fördragets artikel 39 äventyras.

Såsom beskrivits under avsnitt 2.2 pågår sedan 1992 en arbete med att reformera CAP. Detta arbete kommer med säkerhet att leda till att marknadsordningarna förlorar den stora betydelse de har i dag. En naturlig följd av detta bör bli att det undantag från Romfördragets artikel 85.1, som stadgas i den ovan beskrivna andra artikeln, på sikt kommer att förlora sin betydelse.

# 6 Svensk livsmedelsindustri och livsmedelshandel

## 6.1 Prisutveckling och lönsamhet

Livsmedelspriserna *utveckling* och *nivå* har varit i centrum för den svenska debatten om konkurrensbegränsningar i handeln med livsmedel. En viktig orsak var den särpräglade utvecklingen i Sverige under 1980-talet då livsmedelspriserna ökade betydligt snabbare än KPI-totalt sett.

Från och med den 1 januari 1994 införlivades Sverige, genom EES-avtalet, i den gemensamma marknaden. EES-avtalet omfattade dock inte jordbruksråvaror och flertalet förädlade livsmedel. Genom EU-medlemskapet från och med 1 januari 1995 har Sverige till fullo inträtt på den gemensamma marknaden. Därmed borde - vid en fungerande inre marknad - de svenska livsmedelspriserna anpassa sig till prisnivån inom EU. I både Finland och Österrike, som blev medlemmar samtidigt med Sverige, har livsmedelspriserna sjunkit sedan medlemskapet. Utveckling har inte, som vi kan se nedan, varit likadan i Sverige. Omedelbart efter medlemskapet uppkom därför frågan varför priserna på livsmedel inte föll.

Livsmedelspriserna utveckling efter EU medlemskapet och momssänkningen den 1 januari 1996 granskas förnärvarande av Priskommissionen. Det är inte utredningens huvuduppgift att utreda denna fråga. Prisutvecklingen och prisnivån i förhållande till andra länder spelar dock en central roll eftersom de kan ses som indikatorer på närvaron av konkurrensbegränsningar. Utredningen har haft möjlighet att ta del av priskommissionens underlag från SCB som rör prisnivåer inom EU. Därutöver har utredningen beställt material från SCBs finans- och industristatistik, för att belysa lönsamheten i förädling av och handel med livsmedel, samt utnyttjat material från Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden för att belysa frågan om prisutveckling i olika led.

### *Tre viktiga frågor*

På prisområdet vill utredningen belysa tre olika frågor. Den första frågan rör *de svenska livsmedelsprisernas nivå* i förhållande till övriga medlemsstater inom EU, Norge och USA. USA är en av de medlemsstater inom OECD som valt en s.k. lågprislinje[125]. Den andra frågan rör hur *livsmedelspriserna i Sverige utvecklats i förhållande till utvecklingen i några medlemsstater i EU och USA*. För de livsmedel som omfattas av EU:s jordbruksprisreglering kan utvecklingen av priset i olika led följas över tiden. Tidsserier som beskriver prisutvecklingen i bondeled, primär- och sekundärförädling samt konsumentprisindex (för reglerade priser) ger oss vissa indikationer av var i kedjan som prisökningar respektive prissänkningar hamnat. Konsumentprisindex speglar utvecklingen av priserna i detaljhandeln. Därmed kan svar ges på den *tredje frågan om de prissänkningar som inträffat i bondeled fortplantat sig till konsumenten.*

Prisnivån och prisutvecklingen bör sättas i relation till branschens vinstutveckling. En sådan jämförelse är viktig för att allsidigt kunna bedöma konkurrenssituationen på den svenska marknaden. Detaljhandeln har också ofta hänvisat till låga marginaler för att visa att branschen är konkurrensutsatt.

Vinsten kan räknas brutto eller netto. Den kan sättas i relation till insatt kapital eller till rörliga kostnader och den kan sättas i relation till den totala omsättningen. Utredningen har med hjälp av data tillgängliga i SCBs finansstatistik, samt undersökningar genomförda av Handelns utredningsinstitut, försökt belysa flera olika vinstmått och därmed få en möjlighet att bedöma avkastningen i detaljhandeln i förhållande till andra branscher i Sverige och till detaljhandeln i andra länder. När det gäller den internationella jämförelsen har utredningen utnyttjat material från officiell statistik samt branschorganisationer i de berörda länderna [126].

[125] Livsmedel importeras i princip utan påslag av mer omfattande tullar eller avgifter. Stödet till bönderna utgår i dessa fall genom direkta stöd i form av arealbidrag eller inkomstförsäkringar. Inom OECD är det främst Australine, USA och Nya Zeeland som använder sig av lågprislinjen. Canade tillämpar lågprislinjen inom vegetabilieområdet medan animalierna är kraftigt skyddade av tullar och kvoterad import. Även produktionen av mjölk är kvoterad i Canada.

[126] De länder som avses är Danmark, Frankrike, Storbritannien och USA.

### 6.1.1 Jämförelse av prisnivåer mellan Sverige och övriga EU-länder samt Norge

Prisdata uttrycks i nationella valutor. Vid t.ex. återkommande förändringar av valutakurser uppstår problem att skilja mellan volym och prisförändringar. Därför har medlemsstaterna inom OECD enats, tillsammans med EU, om att ta fram en särskild växelkurs som utnyttjas för att uppnå tillförlitligare fastprisberäkningar. Denna växelkurs kallas för "köpkraftsparitet"[127]. En köpkraftsparitet mellan två valutor definieras som kvoten mellan de belopp som i respektive land behövs för att köpa samma mängd varor och tjänster i de båda länderna.

*Metod för att beräkna köpkraftspariteter*

Värdet av varorna som inköps i ett land räknas om till en gemensam valutakurs. Den internationella standard som utvecklats inom FN och OECD är att använda US dollar som den gemensamma valutan.

När man växlar en valuta till en annan används den gällande växelkursen. Problemet med växelkurser är att de inte uttrycker de skillnader i relativ köpkraft som finns mellan olika valutor och därför innehåller både den prisskillnad och de skillnader i produktionsnivå som finns mellan olika länder. Dessa skillnader kan vara mycket stora. I synnerhet under perioder med flytande växelkurser kan detta leda till missförstånd genom en systematisk över- eller undervärdering av de varor och tjänster som produceras i ett land.

"Lösningen" på detta problem är att prissätta en internationellt överenskommen korg med varor och tjänster för varje land, för att så kunna jämföra köpkraften hos olika valutor och därmed beräkna växelkurser som jämställer köpkraften. Resultatet är att man får en växelkurs där den gemensamma valutan (US dollar) kan köpa samma mängd varor i de länder som ingår i beräkningen.

Köpkraftspariteter för livsmedel har använts i den beräkning av prisnivåer som redovisas i detta avsnitt. Det är OECD:s beräkningar, av respektive stats köpkraftsparitet (för åren 1993 och 1994), som av SCB har skrivits fram till och med juni 1996. Den metod för att skriva fram

[127] Purchasing Power Parities ( PPP)

köpkraftspariteter, som utnyttjats av SCB, är densamma som utnyttjas av både OECD och EU/Eurostat. För kortare tidsperioder bör avvikelsen, mellan den framskrivna köpkraftspariteten och den som tas fram med hjälp av varukorgarna, bli relativt begränsad. En jämförelse mellan SCBs framskrivning och de av OECD framskrivna köpkraftspariteterna[128] till år 1995 tyder på en god samstämmighet.

### *Prisnivåer inom EU-15, Norge och USA*

I tabell 1 redovisas livsmedelsprisernas nivå inom EU-15, Norge och USA under åren 1993, 1994 och 1995 samt i december 1995 och i juni 1996. Uppgifterna har räknats fram med hjälp av resultatet från EU:s/OECD:s köpkraftsparitetsundersökning avseende år 1993 (kolumn 1) och 1994. Framskrivningarna till 1995 (årsgenomsnitt) samt till månadsgenomsnitten för december 1995 och juni 1996 har SCB genomfört med stöd av uppgifter om livsmedelspostens utveckling enligt respektive lands nationella konsumentprisindex (KPI) samt uppgifter enligt Riksbankens statistik avseende valutakursutvecklingen. Såväl nationella prisrörelser som inträffade valutakursförändringar har således beaktats i de i tabell 1 redovisade uppgifterna.

Den genomsnittliga konsumentprisnivån för livsmedel var under år 1993 25 % högre i Sverige än inom hela EU-området. Under år 1994 var denna relation i det närmaste oförändrad medan den svenska nivån sänktes något år 1995, med en stigande tendens mot slutet av året. Nivån i juni 1996 är något högre än genomsnittet för år 1995. Detta trots den omfattande momssänkningen på drygt 12 procent. Orsaken till detta kan bland annat sökas i den ihållande förstärkningen av den svenska valutan under år 1996.

Tabell 1 visar att det förekommer betydande ländervisa skillnader inom EU. Skillnaden mellan den högsta och den lägsta prisnivån uppgår till mer än 70 procent.

De stora skillnader som förekommer mellan olika medlemsstater inom EU bekräftar att den geografiska marknaden för handeln med livsmedel är lokal eller regional. Skillnaderna indikerar också att handeln med livsmedel mellan olika medlemsstater är begränsad till följd av, som utredningen också beskrivit i avsnitt 2, bland annat den

[128] Opublicerat material som utredningen tagit del av från OECD sekretariatet

gemensamma jordbrukspolitiken. Överskotten av jordbruksråvaror skeppas ut från respektive medlemsland med hjälp av exportstöd eller undanhålls från marknaden genom interventionsköp. Därmed begränsas avsiktligt handeln på den inre marknaden. Vid en väl fungerande inre marknad med livsmedel skulle skillnaderna i prisnivå vara betydligt lägre.

En annan viktig orsak till de bestående skillnaderna i prisnivå är att parti- och detaljhandeln fortfarande, i stort, följer de nationella gränserna. Därmed skapas inträdeshinder vilka kan försvåra handel mellan medlemsstaterna även i de relativt tättbefolkade centrala delarna av EU. Ytterligare ett förhållande som hjälper till att förklara de stora skillnaderna är att konsumenternas preferenser skiljer sig åt mellan olika medlemsstater.

De stora skillnader i prisnivå som existerar inom EU kan, från utredningens synpunkt, ses som *en mycket tydlig indikation* på förekomsten av konkurrensbegränsningar på EU:s inre marknad. Därmed bekräftas också den analys som utredningen redovisat i avsnitt 1 och 2 vilken leder till slutsatsen att det förekommer konkurrensbegränsningar, främst orsakade av handels- och jordbrukspolitiken, vilka medför en högre prisnivå inom EU-15 än på en fri marknad.

### 6.1.2 Prisnivåer och indirekta skatter

I de prisnivåer som redovisas i tabell 12 ingår effekten av mervärdesskatten. Beskattningen varierar, för den period som avses, kraftigt mellan olika medlemsstater. Av detta skulle kunna följa slutsatsen att prisnivåerna jämnas ut om hänsyn tas till mervärdesskatten. I tabell 12 redovisas en beräkning av prisnivåerna - enligt den metod som redovisats ovan - som rensats från effekten av den indirekta beskattningen.

Den stora skillnaden, i förhållande till tabell 1, är att spännvidden mellan lägsta och högsta nivå pressats samman. Fortfarande består dock betydliga skillnader mellan medlemsstaterna. Det finns inte, mot bakgrund av tabell 12, någon anledning att revidera de slutsatser som utredningen redovisar ovan med anledningen av resultatet i tabell 1.

Utvecklingen av den svenska prisnivån beror i huvudsak på förändringar i indirekta skatter och växelkursen. Prisnivåns relativa ökning mellan december 1995 och juni 1996 kan delvis förklaras med

kronans allt starkare ställning gentemot andra valutor. Problemet är att förstärkningen av kronan mer än väl borde ha balanserats genom den lägre momssatsen. Vad vi ser är alltså - till del - en höjning av de svenska livsmedelspriserna nivå, i förhållande till övriga medlemsstater inom EU. Den bakomliggande trenden förefaller vara ökande. Därmed skiljer sig Sverige från både Österrike och Finland vilka båda upplever en fortsatt lägre prisnivå på livsmedel i förhållande till övriga medlemsstater. Vid tiden före medlemskapet hade dessa länder en prisnivå som låg över den svenska. Idag ligger deras prisnivå under den svenska.

*Tabell 12 Prisnivåer korrigerade för skillnader i mervärdesskatt*

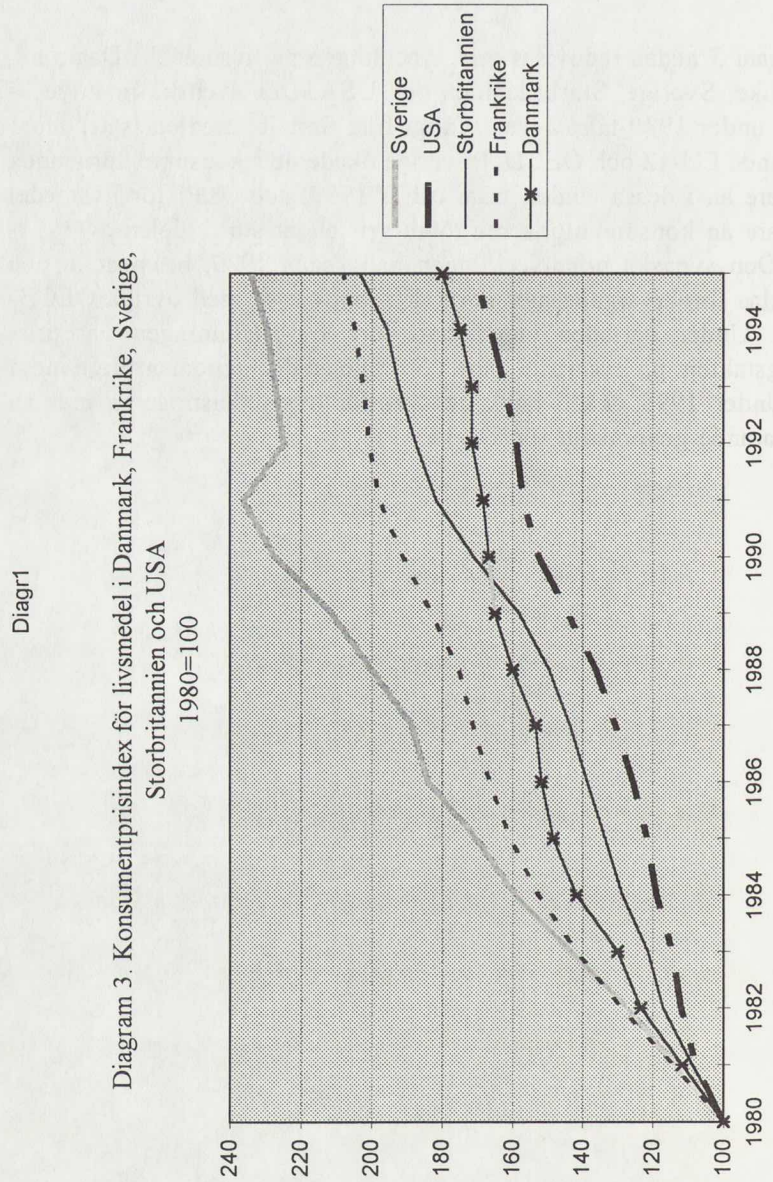
| Medlemsstat | År 1994 | År 1995 | dec-95 | jun-96 |
|---|---|---|---|---|
| Danmark | 116 | 120 | 120 | 118 |
| Sverige | 109 | 107 | 112 | 117 |
| Finland | 119 | 117 | 114 | 111 |
| Österrike | 114 | 114 | 112 | 110 |
| Frankrike | 111 | 111 | 112 | 111 |
| Tysklan | 109 | 111 | 110 | 108 |
| Luxemburg | 107 | 110 | 109 | 106 |
| Belgien | 94 | 96 | 95 | 91 |
| Holland | 99 | 100 | 98 | 97 |
| Italien 1) | 94 | 88 | 91 | 91 |
| Irland | 89 | 88 | 87 | 90 |
| Spanien | 90 | 90 | 93 | 92 |
| Grekland | 82 | 83 | 84 | 89 |
| Portugal | 81 | 83 | 82 | 83 |
| Storbritannien | 86 | 82 | 81 | 85 |
| EU 15 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Källa: SCB, Fi-skatt, utredningens beräkningar
1) Italien saknar uppgift för juni-96. Nivån från december 1995 inlagd.

### 6.1.3 Jämförelse av prisutvecklingen i Danmark, Frankrike, Sverige, Storbritannien och USA

I diagram 3 nedan redovisas prisutvecklingen på livsmedel i Danmark, Frankrike, Sverige, Storbritannien och USA. Den svenska prisutvecklingen under 1980-talet avvek tydligt från flertalet medlemssater inom dåvarande EU-12 och OECD. I Sverige ökade dels konsumentprisindex snabbare än i dessa länder, fram till år 1989, dels KPI för livsmedel snabbare än konsumentpriserna totalt sett under större delen av 1980-talet. Den svenska prisutvecklingen har, sedan 1989, bromsat in och utvecklas förnärvarande mer normalt i jämförelse med övriga OECD-länder. Under perioden omedelbart före EU-anslutningen var prisökningstakten på livsmedel lägre i Sverige än den genomsnittliga inom EU. Under 1995 ökade dock de svenska livsmedelspriserna mer än motsvarande genomsnitt för EU-15.

*Diagram 3 Prisutvecklingen på livsmedel i Danmark, Frankrike, Sverige, Storbritannien och USA.. 1980=100.*




*Källa: OECD, SCB*

En varugrupp - frukt och grönsaker - har uppmärksammats särskilt i den svenska debatten. Prisutvecklingen för frukt och grönsaker i Sverige, i förhållande till utvecklingen i vår jämförelsegrupp, avviker också genom en högre prisökningstakt. Detta gäller i synnerhet en jämförelse med USA men även i förhållande till Danmark och andra medlemsstater inom EU.

*Tabell 13 Prisutvecklingen på frukt- och grönsaker. 1980=100*

| Land | USA | Sverige | Danmark |
|---|---|---|---|
| 1980 | 100,0 | 100,0 | 100 |
| 1981 | 112,1 | 108,8 | 113 |
| 1982 | 105,4 | 122,4 | 124 |
| 1983 | 100,3 | 139,2 | 132 |
| 1984 | 108,6 | 152,0 | 141 |
| 1985 | 102,6 | 157,1 | 140 |
| 1986 | 100,9 | 160,4 | 140 |
| 1987 | 108,9 | 173,5 | 150 |
| 1988 | 107,6 | 175,3 | 154 |
| 1989 | 107,7 | 175,0 | 156 |
| 1990 | 108,0 | 192,0 | 160 |
| 1991 | 104,6 | 199,2 | 166 |
| 1992 | 99,7 | 185,3 | 168 |
| 1993 | 102,3 | 191,8 | 161 |
| 1994 | 103,8 | 203,7 | 172 |
| 1995 | 107,7 | 216,9 | 181 |

Källa: SCB

*Tabell 14 Prisutvecklingen på kemisk-tekniska artiklar och artiklar för personlig hygien i Sverige, Danmark och USA . 1980=100*

| År | Sverige | Danmark | USA |
|---|---|---|---|
| 1980 | 100 | 100 | 100 |
| 1981 | 111 | 112 | 109 |
| 1982 | 121 | 123 | 107 |
| 1983 | 133 | 130 | 105 |
| 1984 | 147 | 139 | 104 |
| 1985 | 158 | 147 | 104 |
| 1986 | 169 | 151 | 103 |
| 1987 | 177 | 157 | 103 |
| 1988 | 191 | 164 | 103 |
| 1989 | 209 | 172 | 105 |
| 1990 | 228 | 177 | 104 |
| 1991 | 266 | 178 | 103 |
| 1992 | 272 | 179 | 102 |
| 1993 | 269 | 181 | 102 |
| 1994 | 272 | 183 | 102 |
| 1995 | 280 | 186 | 103 |

*Källor: Data bearbetade av SCB. Svenska uppgifterna hämtade ur SDB PR002. De danska uppgifterna är hämtade från publikationen Danmarks statistik, Forbrukerprisindex. Amerikanska uppgifter från US Bureau of Labor Statistics, Monthly Labor Review and CPI detailed report.*

Dagligvaruhandeln omfattar inte endast livsmedel. Skillnader i prisutvecklingstakt är större om varugrupperna kemisk-tekniska artiklar och husgeråd granskas. Det finns för dessa artiklar stora skillnader i prisutveckling mellan till exempel Sverige och USA. I sammanhanget bör man läga märke till att det, i det närmaste, rör sig om identiska produkter från samma transnationella företag som säljs i båda länderna. Skillnader i beskattning eller i tullar och införselavgifter kan inte förklara den svenska prisutvecklingen.

Prisökningstakten på livsmedel har bromsat in under de senaste sex åren. Numera avviker inte den svenska prisökningstakten på livsmedel i nämnvärd utsträckning från utvecklingen inom OECD. Detta gäller också utvecklingen av hela KPI där Sverige flyttat från en ledarposition till en position bland de OECD stater som har lägst inflationstakt. Det är i detta perspektiv inte förvånande att prisutvecklingstakten på livsmedel också anpassat sig till utvecklingen inom övriga OECD stater. Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att det prisgap som uppstått under 1980-talet fortfarande till stora delar består intakt. En fiktiv vara som kostade 10 kronor i Sverige och USA år 1980 skulle idag kosta drygt 23 kronor i Sverige och 18 kronor i USA, allt annat oförändrat.

De förändringar som inträffat under 1990-talets första hälft, Sveriges situation förbättra, beror i huvudsak på den avreglering av jordbrukspolitiken som påbörjades i Sverige år 1989, skillnader i finans- och penningpolitik samt den svenska valutans depreciering från slutet av 1992. Enligt SCB kan en stor del av den relativa nivåförändring som inträffade mellan år 1994 och 1995 förklaras genom förändrade relationer mellan valutor. Detta gäller t ex den förskjutning som inträffat mellan nivån i Sverige och Danmark.

Tidigare under 1970 och 80-talen har nedskrivningar av kronan - t ex efter devalveringen 1992 - så småningom ätits upp genom en ökad kostnadsinflation. En sådan process har ännu inte inletts sedan nedskrivningen av kronan 1992. Förklaringen är att penningpolitiken (och finanspolitiken) stramades åt dramatiskt i samband med deprecieringen. Den svenska ekonomin har ännu inte återhämtat sig från denna åtstramning och till del har dess effekter förstärkts genom de nödvändiga besparingarna i de offentliga utgifterna.

Enligt forskningsrapporter finns det också tecken på att konkurrenssituationen inom handeln förändrats under 1990-talets första hälft. En kraftig omstrukturering, som behandlas i avsnitt 1.4 och 3, där utredningen uppmärksammar den parallella utvecklingen inom flera

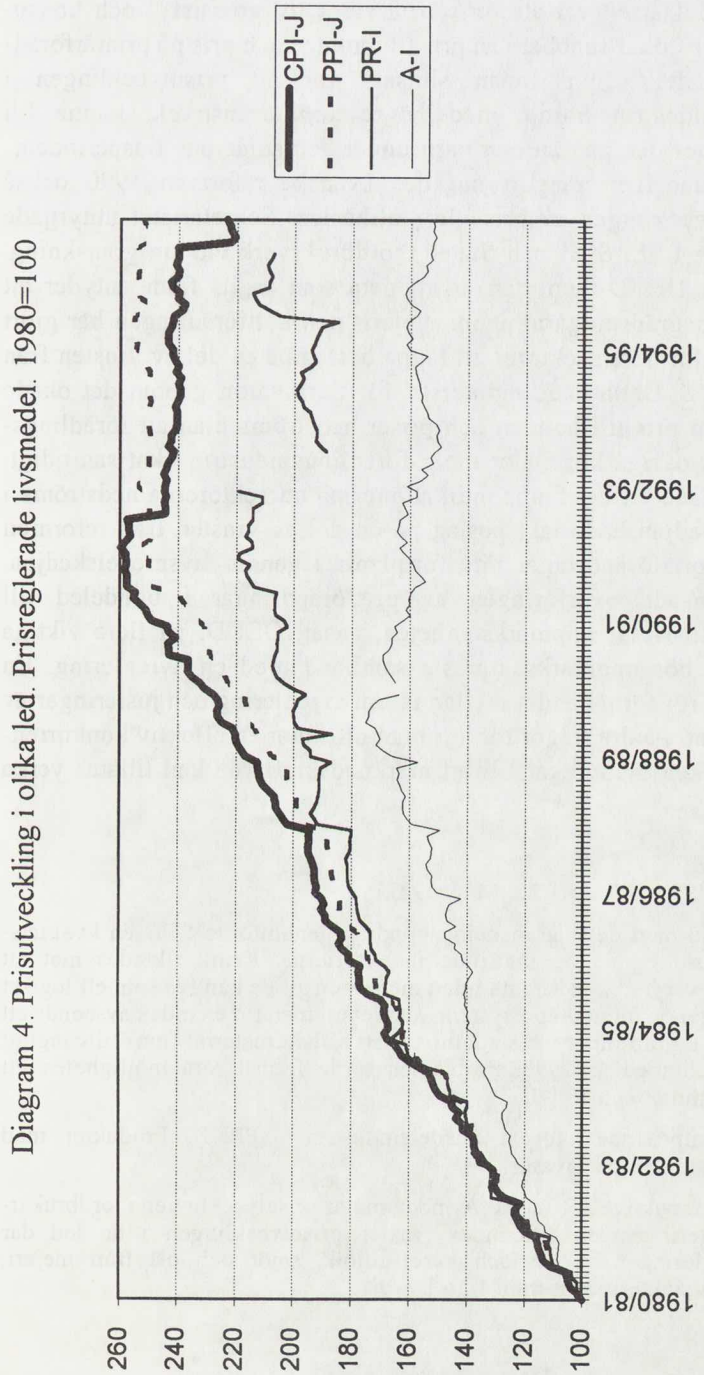
OECD-länder, har ägt rum under denna period. Bergendahls har i Sverige , som en relativt ny aktör, gradvis förstärkt sin position dock utan att i nämnvärd utsträckning påverka marknadsandelarna för ICA och KF. Denna utveckling *kan* ha bidragit till att påverka prisutvecklingen. Enligt utredningens uppfattning finns det dock indikationer på att förhållanden som potentiellt kan innebära konkurrensbegränsningar, framförallt den vertikala integrationen, har förstärkts snarare än begränsats under 1990-talets första hälft.

Utredningens bedömning är att finans- och penningpolitiken samt växelkursförändringar har haft störst betydelse, tillsammans med politiska beslut om avreglering av jordbruket och förstärkt konkurrenspolitik samt effekterna av det svenska medlemskapet i EU, som förklaring till anpassningen av prisutvecklingstakten på livsmedel till en i jämförelse med övriga OECD-länders mer normal takt.

### 6.1.4 Utvecklingen av prisnivåer i olika led

SPK hade tidigare i uppgift att bevaka och analysera prisutvecklingen i olika produktions- och distributionsled i näringslivet, huvudsakligen från eget insamlat material. Efter nedläggningen av SPKs utredningsverksamhet måste andra statistikkällor anlitas. Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden (LES) sammanställer index för olika led i livsmedelskedjan. Data insamlas med bistånd av Statens jordbruksverk och Statistiska centralbyrån.

*Diagram 4 Prisutveckling i olika led. Prisreglerade livsmedel*




Förklaring: CPI-J = Konsumentprisindex, PPI-j=Industriprisindex, PR-I= pris vid primärförädling, A-I = pris till bonden

LES fick i samband med riksdagsbeslutet om jordbrukspolitikens avreglering i uppdrag att följa livsmedelsprisernas utveckling[129].[130] Den viktigaste slutsatsen var att priset på varor till grossist[131] och konsumentprisindex ökar snabbare än pris till bonden och pris på primärförädlade livsmedel[132] En annan slutsats var att prisutvecklingen i livsmedelsindustrin borde, med högre konkurrenstryck, kunna bli väsentligt mer dämpad än den varit under den studerade tidsperioden.

OECD har i en rapport om den svenska reformen 1990 också granskat utvecklingen av priserna i olika led. Sekretariatet utnyttjade statistik från LES, SCB och Statens jordbruksverk vid sin granskning. Slutsatsen i OECD-rapporten är att data som tagits fram antyder att konkurrensbegränsningarna inom mejeri- och köttförädlingen har gjort det möjligt för dessa sektorer att lägga beslag på en del av vinsten från avregleringen. Detta hade indikerats, för flera varor, genom det ökade gapet mellan pris till bonden och priser nedströms utan att förädlingsgraden eller övriga kostnader inom förädlingsindustrin ökat samtidigt. OECD menade att det fanns indikationer på att sektorerna nedströms i livsmedelskedjan hade lagt beslag på en del av vinsten från reformen genom att prisförändringar inte fortplantats genom livsmedelskedjan. Den begränsade överföringen av prisförändringar i bondeled till konsumenten riktar uppmärksamheten, ansåg OECD, på flera viktiga frågor som bör uppmärksammas i samband med en avreglering. En viktig fråga rör förhållandet mellan intern avreglering och justeringar av gränsskyddet. Andra frågor rör hur man utformar en effektiv konkurrenspolitik, vilken medverkar till att marknadskrafterna kan tillåtas verka

[129] Prop 1980/90:140, JoU 25, M skr 327

[130] I samband med detta granskningsuppdrag genomförde SCB en kvalitetsmässig granskning av de ingående indexserierna. Kritik riktades mot att serierna inte var helt konsistenta i den meningen att de kan ses som ett logiskt sammanhängande input outputsystem. Värdevolymen för en index avseende ett visst led bör utgöra input i nästa led osv. Ett sådant material finns tillgängligt först från och med år 1993. Problemen torde främst röra möjligheten att jämföra PR-index och PPI-J.

[131] Producentprisindex för livsmedelsindustrin (PPI-J). Produkter med jordbruksprisreglerade råvaror.

[132] A-index respektive PR-index. A-index mäter prisutvecklingen i jordbrukarled. Prisregleringsindex (PR-index) mäter prisutvecklingen i de led där jordbruksregleringen verkar och avser mjölk, smör och ost från mejeri, slaktdjur vid slakteri samt mjöl från kvarn.

mer effektivt genom hela livsmedelskedjan.[133]

Utredningen har följt upp utvecklingen fram till och med juli 1996. Indexserierna redovisas i diagram 3.2. Av diagrammet kan man utläsa en rad intressanta förhållanden. *För det första* står sig LES slutsats att producentpriser i livsmedelsindustrin och konsumentprisindex stiger snabbare än pris till bonden och priset på primärförädlade produkter. *För det andra* innebär detta att ett växande prisgap har uppstått sedan 1980. Detta tyder *för det tredje* på att styrkerelationerna, konkurrensmässigt, mellan olika led i stort är oförändrade.

Slutsatsen från OECD-rapporten och LES-rapport till regeringen står sig fortfarande. Den ökade marginal som leden nedströms tillskansat sig i samband med reformen 1990 består i stort oförändrad. En bristfällig överföring av prissänkningar i tidigare led till konsumenten indikerar förekomsten av konkurrensbegränsningar. Enligt utredningens uppfattning är detta en mycket tydlig indikation, som understödjer den bild av konkurrensbegränsningar som ges av strukturen på marknaderna i förädlings-, parti- och detaljhandelsled.

### 6.1.5 Lönsamheten i parti- och detaljhandeln

Utredningen har uppdragit åt SCB att från Finansstatistiken räkna fram vissa nyckeltal för dagligvaruhandeln. De tre mått som används är brutto- och nettovinst samt avkastning på totalt kapital.[134] Data för dagligvaru- och varuhushandeln jämförs med motsvarande data för tillverkningsindustrin (SNI 3). Enligt uppgift till utredningen redovisas KF, i dess helhet, inom gruppen varuhushandel.

Underlag, för en internationell jämförelse, har hämtats in från bland annat Food Marketing Institute i USA. Det internationella materialet bör hanteras med viss försiktighet. När det gäller USA är materialet

[133] OECD (1995) *Agricultural Policy Reform and Adjustment: The Swedish Experience*, Paris. ss. 93-94

[134] SCB:s finansstatistik för företag bygger på en undersökning av 15900 bolag (1995) av en total population på 213 000 företag. Varje företag har hänförts till den näringsgren där den har sin huvudsakliga verksamhet. Indelningen följer den gamla SNI 69 för att möjliggöra historisk jämförelse bakåt i tiden. Avkastning på totalt kapital är beräknat som resultat efter finansiella intäkter i procent av balansomslutning.

insamlat genom en stickprovsundersökning. Det brittiska material vi haft tillgång till är bokslut från de största kedjorna för åren 1990-1995. Det franska underlaget har utredningen erhållit från det franska ministeriet för handel och små- och medelstora företag.[135]

*Tabell 15 Kapitalavkastning i dagligvaruhandeln och tillverkningsindustrin*

Procent

| Företag | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Tillverkningsindustrin | 5,2 | 7 | 7,1 | 9,3 | 7,5 | 6,3 | 6,3 | 8,2 | 12,9 |
| Dagligvaruhandeln | 5,6 | 7,4 | 10,6 | 10,3 | 7,9 | 5,6 | 10,9 | 7,7 | 12,5 |
| Varuhushandeln | 6 | 3,5 | 6,4 | 4,9 | 2 | 2,3 | 2 | 6,7 | 5,8 |
| Livsmedelsdetaljhandeln | 8,5 | 7,9 | 12,1 | 11,3 | 6,9 | 4,5 | 12,1 | 7,3 | 13 |

Källa: SCB Finansstatistiken

Kommentar: KF ingår i sin helhet i SNI gruppen varuhushandel ( 621)

Några observationer kan göras med ledning av de data som redovisas ovan. För det första är kapitalavkastning, brutto- och nettovinstnivåerna i detaljhandeln med livsmedel något högre än i varuhushandeln. Detsamma gäller kapitalavkastningen i detaljhandeln i jämförelse med tillverkningsindustrin.

Den svenska recessionen under början på 1990-talet försvårar en internationell jämförelse. Utredningens beräkningar tyder dock på att den svenska nettovinsten, sedd över en längre tidsperiod, ligger på en högre nivå än i USA. Detsamma gäller vid en jämförelse med den nivå som redovisas för de större franska kedjorna. Brittiska data är mer svårtolkade. Bruttovinstnivån i de större brittiska kejdorna ligger runt 20,5 procent vilket överensstämmer med den svenska nivån. Den brittiska nettovinsten däremot pendlar mellan 0,5 procent och drygt 7 procent år 1995. Naturligtvis finns en anledning att behandla data av denna typ med stor försiktighet. Detta av flera skäl. Jämförbarheten mellan olika länder störs genom att materialet inte räknats fram med identiska metoder. Skillnader i bokförings- och skattelagstiftning

[135] Ministére des Petites Et Moyennes Entreprises, du Commerce et de L'Artisanat

påverkar också i synnerhet den redovisade nettovinsten. Det är dessutom inte självklart att konkurrensbegränsningar leder till en högre vinstnivå än i jämförbara branscher. Ekonomisk teori antyder snarare att en marknad med flera stora aktörer (oligopol) kännetecknas av att företagen inte utvecklar samma effektivitet som på en konkurrensutsatt marknad. Den faktiska vinstnivån behöver därför inte avvika från den som råder på andra mer konkurrensutsatta marknader. Att konkurrensbegränsningar kan leda till ineffektivitet och på lång sikt varken är i de potentiellt konkurrenskraftiga företagens eller samhällets intresse är en grundläggande utgångspunkt i all marknadsekonomisk teori.

### 6.1.6 Sammanfattande kommentarer

Ett skäl till att utredningen tillsattes var den utblivna prissänkningen på livsmedel efter EU-medlemskapet. Det finns en rad faktorer som förklarar detta. Effekten av kronans depreciering gentemot ECUn och flertalet EU valutor bör inte underskattas. Om kronan sjunker 20 procent i värde gentemot valutan i flera viktiga medlemsstater innebär detta att importen fördyras i motsvarande grad. Flera debattörer hävdade att de svenska matpriserna före deprecieringen i genomsnitt var 25 till 30 procent högre än motsvarande prisnivå inom EU. Detta prisgap har till större delen raderats av deprecieringen. Importen har blivit dyrare och det förväntade konkurrenstrycket på den svenska livsmedelsindustrin har blivit betydligt svagare än vad som varit fallet om kronan bibehållit sitt värde från sommaren 1992. Resultatet av deprecieringen säger oss - i sig - inget om styrkan hos det interna konkurrenstrycket eller om närvaron av höga inträdeskostnader och kraftiga importhinder. Frågan är vad som händer vid en kraftig förstärkning av kronan gentemot andra medlemsstaters valuta? Om den svenska marknaden är konkurrensutsatt bör en sådan utveckling leda till prissänkningar i konsumentled inom flera viktiga varuområden.

Den finska utvecklingen kan föras fram som ett argument mot ovanstående diskussion om deprecieringens effekter. Den finska marken sjönk också, före medlemskapet, i värde mot ECUn och flertalet valutor inom EU. Men Finland upplevde ändå en kraftig prissänkning på livsmedel under våren 1995. En viktig förklaring kan sökas i den

utveckling som pågick i Sverige respektive Finland före medlemskapet. 1989 avslutades formellt de årliga prisförhandlingarna i Sverige mellan konsumentdelegationen och näringen. Samma år frystes jordbrukets priser genom en överenskommelse inom GATTs Uruguay-runda. Riksdagen beslutade påföljande år att avreglera jordbrukspolitiken och 1991 infördes en särskild konkurrenslag, som utgick från förbudsprincipen. Under åren fram till medlemskapet sjönk de svenska priserna i bondeled mycket kraftigt. Detta hade också en begränsad effekt på priserna i konsumentled. Från och med år 1989 upphörde priserna på livsmedel att stiga snabbare än den allmänna inflationstakten.

Motsvarande utveckling, före medlemskapet, ägde inte rum i Finland. Detta avspeglade sig också i att andelen stöd av jordbrukets intäkter uppgick till cirka 70 procent i Finland 1994 medan samma tal för Sverige var cirka 50 procent, vilket också motsvarade andelen stöd inom EU detta år.[136] Finland behövde sänka sin stödnivå drastiskt efter medlemskapet medan motsvarande behov saknades i Sverige. Till viss del har neddragningen av stödet i Finland kompenserats genom direktstöd, samfinansierade av Finska staten och EU:s jordbruksfond (FEOGA), vilka är tillåtna under en övergångsperiod. Stöden ökar utgifterna på statsbudgeten och innebär därmed en ökad belastning för skattebetalarna. I Finland har därför de lägre priserna på livsmedel till viss del uppnåtts genom att stödet omfördelats från allmänt prisstöd, vilket betalas i konsumentled, till stöd över budgeten.

Prisutvecklingen på livsmedel i Sverige följer sedan år 1990, i stora drag, den allmänna utvecklingstrenden inom OECD. Förklaringen är - i första hand - de effekter som finans- och penningpolitiken haft på ekonomin i stort. Därutöver framstår de politiska förändringar som inträffat under slutet av 1980-talet, bl a jordbrukets avreglering, och EU-medlemskapet som andra viktiga förklaringsfaktorer. Enligt utredningens uppfattning kan omstruktureringen inom handeln och en därmed förknippad temporär ökning av konkurrensen också ha bidragit till utvecklingen.

[136] Stöd mätt enligt den metod att beräkna Producer Subsidy Equivalents som utförs av OECD sekretariatet. Beräkningarna har godkänts av berört medlemsland och diskuterats inom OECDs jordbrukskommitte. Det svenska PSE talet, som genomsnitt för perioden 1989 - 1991, var ca 12 procentenheter högre än EUs vilket motsvarar en prisskillnad till bonden på ca 20 procent. Se OECD, *Agricultural Policies, Markets and Trade in OECD Countries: Monitoring and Outlook 1995* (1995), Paris.

Varken vinstutvecklingen inom sektorn eller den bristande överföringen av sänkta priser i bondeled till senare led stödjer tanken på att en ökad konkurrens ligger bakom prisutvecklingen sedan 1989. I sammanhanget bör också vägas in att prisutvecklingen i Sverige på frukt och grönt samt på andra dagligvaror som t ex kemisk-tekniska produkter avviker mycket kraftigt från motsvarande utveckling i andra OECD-länder. Den enda rimliga förklaringen är ett lägre konkurrenstryck.

## 6.2 Förädling av livsmedel

Det finns fyra förhållanden som särskilt bör uppmärksammas för att förstå hur konkurrenssituationen utvecklas inom den svenska livsmedelsindustrin.

1. *Strukturomvandlingen inom industrin har ökat i omfattning under 1990-talet till följd av det tryck som skapats genom den svenska avregleringen 1991 och förberedelserna inför EU-medlemskapet.* Strukturomvandlingen inom den svenska livsmedelsindustrin sköt fart i samband med jordbrukspolitikens avreglering. Beslutet att avskaffa exportstöden inom mejeri- och slaktområdena, med ikraftträdande 1 juli 1991, medförde ett behov att rationalisera driften och lägga ned anläggningar vilka i huvudsak utnyttjats för att hantera primärförädlingen av exportprodukter. Olika studier visar att den outnyttjade kapaciteten, inom den skyddade livsmedelsindustrin, låg på en hög och långsiktigt ökande nivå under hela 1980-talet. Överkapacitet och icke-konkurrenskraftiga strukturer skapade ett uppdämt rationaliseringsbehov vilket utlöstes när marknaderna avreglerades.

Dessa tendenser förstärktes i och med den svenska ansökan om medlemskap i EU och förberedelserna för inträdet på den gemensamma marknaden.[137] Detta medförde att sysselsättningen inom livsmedelsindustrin sjönk kraftigt för första gången sedan början av 1970-talet. Vissa former av samverkan mellan främst lantbrukskooperativa företag avskaffades samtidigt som fusioner medförde att koncentrationen på marknaden ökade ytterligare. Produktionen inom individuella företag

[137] Se t ex OECD (1995) *Réforme des Politiques Agricoles et Ajustement: L'expérience de la Suede*, Paris

kom också i betydande utsträckning att centraliseras till färre produktionsenheter. Denna utveckling fortsätter om än i ett något långsammare tempo.

Genom ett stort antal fusioner har den lantbrukskooperativa delen av förädlingsindustrin koncentrerats. Samtidigt har det horisontella samarbetet mellan lantbrukskooperativa föreningar inom mejeri- och köttbranscherna fortsatt. Särlagstiftningen 1991[138] och 1993 års konkurrenslag har haft till effekt att vissa samarbeten lösts upp eller förändrats men i hög grad lever ännu samarbetet kvar i form av t ex gemensamma varumärken, gemensam produktion, marknadsföring och försäljning m m. Den marknadsdelning som historiskt förekommit mellan de lantbrukskooperativa industrinföretagen finns också i hög utsträckning kvar. I flertalet branscher diskuteras fortsatt integration och som ett av flera alternativa framtidsscenarier framförs, inom bl a slakteri- och lantmännenorganisationerna, att den långsiktiga lösningen skulle vara en ettföretagslösning. Det främsta argumentet för en fortsatt koncentration är att kunna utnyttja skalfördelar för att därmed bevara positionen på den svenska marknaden. Bantningen av svenska livsmedelsföretag har, framförallt inom lantbrukskooperationen, byggt på en strategi som fokuserat den svenska marknaden. Därmed skiljer sig de svenska företagen till viss del från sina konkurrenter. Som redovisats ovan har utvecklingen på EG-nivå karaktäriserats av att företagen i allt större utsträckning uppträder som "europeiska" företag där målet är en stark position på den inre marknaden.

*2. Svenska företag har sedan början på 1990 talet aktivt medverkat i internationaliseringsprocessen genom förvärv av och/eller samarbetsavtal med företag i andra medlemsstater.* Utländska företag har också förstärkt sin ställning på den svenska marknaden. Flera av de största internationella aktörerna är redan genom ägande verksamma på den svenska marknaden, t ex Sandoz, Nestlé, Unilever och Kraft General Foods. Det är dock ofta nationella företag som dominerar de olika

[138] Enligt riksdagsbeslut infördes den 1 juli 1991 en särskild konkurrenslag för livsmedelsområdet. Lagen föregrep inom livsmedelsområdet införandet av den förbudsprincip som kom med 1993 års konkurrenslag. Genom lagstiftningen, som utgjorde den livsmedelspolitiska reformens tredje steg, förhindrades bland annat samverkan mellan företag i syfte att genom intern avgift eller annan form av uttaxering finansiera exportstöd och bedriva exportsamverkan i kartellform. Mejeriernas samverkan i Riksost upplöstes när lagstiftningen vann laga kraft.

delmarknaderna. Dessa företag har ofta vunnit en hög marknadsandel i skyddet av regleringar och deras position kan skyddas av bl a starka relationer till handeln, starka varumärken och starka lokala preferenser inom konsumentledet.

De svenska livsmedelsföretagen har även expanderat utanför landets gränser. Flera av de stora lantbrukskooperativa företagen har etablerat verksamhet utomlands, bl a har Lantmännenägda Cerealiakoncernen etablerat sig som skandinaviens ledande företag inom kvarn och bagerisektorn med en monopolställning på den danska marknaden.

Det finns även en tendens till ökat samarbete med potentiella internationella konkurrentföretag. Flera livsmedelsföretag har samarbeten med stora internationella konkurrenter. Charkföretaget Lithells samarbetar t ex med ett danskt charkföretag Tulip International, Skånemejerier samarbetar med danska Klöver Mjölk och MD Foods medan Arla har licensavtal med franska Sodial om fruktyoghurt under varumärket Yoplait. Genom samarbete har således många svenska aktörer skapat samarbetsrelationer till potentiella konkurrenter och därigenom minskat sannolikheten för att dessa på egen hand etablerar sig i Sverige. Dessa internationella samarbeten liknar i hög grad den samverkan som förekommer mellan svenska företag i bl a mejeri-och köttbranscherna och de kan liksom dessa leda till marknadsdelning. En sådan utveckling förstärks av att råvarutillgången begränsas av EU:s jordbruksregleringar.

*3. Den vertikala integrationen har ökat i betydelse.* Uppströms genom att en större andel av råvaruförsörjningen sker på kontraktsbasis. Nedströms genom avtal om produktion av varumärken åt enskilda detaljistföretag. En ökad vertikal integration där även primärproduktionen knyts mer direkt till förädlingsledet i syfte att garantera produktionens kvalitet och inriktning har uppmärksammats internationellt. Forskare har uppmärksammat två parallella tendenser. Jordbruksproduktionen har kommit att delas upp i en industrialiserad sektor med heltidssysselsatta brukare och en stor grupp av mindre företag där brukaren är deltidssysselsatt inom det egna jordbruket. Av Sveriges ca 90 000 jordbruksföretagare är det knappt 25 000 som står för över 80 procent av produktionen. Den industrialiserade delen av jordbruket ingår mer och mer som en del av en industriell tillverkningsprocess där gången från insatsvara till färdig råvara har reglerats av förädlingsindustrin. Exempel på sådan integration utgör den kontraktsodling som

utförs av det Danskägda sockerbolaget Danisco Sugar AB:s betodlare och Svenska Nestlés ärtodlare. Kronfågels kontrakterade uppfödning av höns och uppfödningen av Pigham-grisen är andra svenska exempel på den alltmer vanliga vertikala integrationen mellan insatsvaru-, primär- och industriproduktion. Nedströms koncentrerar sig handeln till färre och närmare affärsrelationer med industriledet. Antalet affärskontakter och potentiella leverantörer har ökat samtidigt som antalet faktiska leverantörer minskar. Det fördjupade samarbetet mellan handels och industrileden kommer sannolikt att bestå både i försäljningsavtal rörande fabrikanternas varumärken och legotillverkning av detaljistblockens varumärken.

4. *Det finns få små och medelstora företag inom den svenska livsmedelsinddustrin.* I avsnitt 4.3 uppmärksammas den internationella trenden där livsmedelsproduktionen blir mer flexibel och bättre anpassad för att svara mot speciella krav i en region eller från en viss grupp av konsumenter. Tendensen har inom EU givits styrka genom det skydd som skapats för traditionella produktionsmetoder och vissa traditionella varubeteckningar som till exempel Champagne och Parmesan-ost. I Sverige har vi också i liten skala, under 1990-talet, vid sidan av den traditionella livsmedelsindustrin upplevt framväxten av förädling på bondgården och gårdsbutiker. Tendensen är svag i Sverige framförallt beroende på att den etablerade industrin, till skillnad från industrin i andra medlemsstater, ställt sig relativt kallsinnig till en satsning på småskalighet och flexibilitet. Den småskaliga industrin har bland annat därför en mycket liten betydelse sedd i termer av marknadsandelar. Ett undantag utgör bryggerimarknaden där det på senare år uppstått ett antal småbryggerier som tillgodoser en efterfrågan på större produktutbud och framförallt mer lokalt profilerade produkter inom starkölssegmentet. Den dominerande aktören Pripps har tappat marknad till mindre konkurrenter. Även på marknaden för mejeri- och köttprodukter har ett mindre antal småskaliga producenter börjat etablera sig. Generellt sett gäller dock fortfarande att den svenska livsmedelsindustrin, vid en internationell jämförelse, är geografiskt centraliserad och ägarmässigt koncentrerad.

### 6.2.1 Inriktning och omfattning

Den svenska livsmedelsindustrins utveckling under de senaste 25 åren skiljer sig något från tillverkningsindustrin i övrigt. Under perioden 1970 till 1990 förekom inom livsmedelsindustrin en omfattande storleksrationalisering då dess andel av det totala antalet arbetsställen inom tillverkningsindustrin minskade kraftigt. Sysselsättningen inom livsmedelsindustrin var under denna period relativt opåverkad av konjunkturens svängningar. Detta gäller också livsmedelsindustrins kapacitetsutnyttjande vilket dock över hela perioden varit avsevärt lägre än för tillverkningsindustrin i övrigt. Antalet sysselsatta minskade marginellt under samma period.

Efter år 1990 har sysselsättningen minskat kraftigt inom livsmedelsindustrin. Den i statistiken registrerade nedgången i antalet sysselsatta uppgick till drygt 860 personer mellan år 1970 och 1990. Under de följande fyra åren minskade antalet sysselsatta med drygt 10 000 personer. Minskningen sammanföll med den djupa konkjunktursvacka som inleddes under år 1991. Förändringen i konkjunkturläget kan till del förklara nedgången i sysselsättning. Mycket tyder dock på att avregleringen av jordbrukspolitiken och framförallt avskaffandet av exportstöden innebar att ett sedan tidigare uppdämt rationaliseringsbehov utlöstes. Processen fick extra styrka genom att industrin samtidigt förberedde sig för den nya situation som skulle uppstå när Sverige blev medlem av den Europeiska Unionen och dess gemensamma marknad.

Det har skett en snabb koncentration av svensk livsmedelsindustri. Antalet arbetsställen har minskat med 44 procent sedan 1970. Antalet sysselsatta har minskat med 16 procent. Inom tillverkningsindustrin har antalet arbetsställen minskat med 38 procent medan antalet sysselsatta minskat med 34 procent. Inom livsmedelsindustrin har således den procentuella minskningen av antalet arbetsställen gått något snabbare medan den procentuella minskningen av antalet anställda varit betydligt mindre under perioden.

År 1994 var drygt 55 000 sysselsatta inom livsmedelsindustrin, vilket motsvarade ca 9 procent av den totala sysselsättningen inom tillverkningsindustrin. Av totalt 43 600 företag fanns 2 700 inom livsmedels- och dryckesvaruindustrin motsvarande 6 procent. Procentuellt sett är alltså livsmedels- och dryckesvaruindustrins andel av antalet anställda

större än dess andel av antalet företag. Småföretag är mindre vanliga inom livsmedels- än inom andra branscher. Andelen företag utan anställda var därmed något större i tillverkningsindustrin totalt än i livsmedels och dryckesvaruindustrin, 43 respektive 36 procent. Även internationellt sett, där förhållandena oftast är de omvända med en stor andel små företag inom livsmedelsbranschen, har Sverige en liten andel småföretag i livsmedelsindustrin.

20 procent[139] eller 13 000 av totala antalet sysselsatta inom livsmedelsindustrin sysselsattes inom utlandsägda företag år 1994.[140] Denna andel har ökat några procentenheter under 1990-talet. Av totalt 2 600 företag är 50 utlandsägda vilket motsvarar ca 2 procent. De utlandsägda företagen har alltså fler anställda per företag än genomsnittet i branschen. Lantbrukskooperationen har en, även med internationell måttstock, stark ställning inom den svenska livsmedelsindustrin. Dess marknadsandelar, i olika led, redovisas i tabell 16 nedan. Värdena är från år 1992. Sedan dess har kooperationen, genom företagsförvärv vilka bl.a. medfört en fördjupad vertikal integration, stärkt sin ställning. Under 1990-talet skapade också lantbrukskooperationen, tillsammans med andra aktörer på den svenska finansmarknaden, ett gemensamt investeringsbolag Spira Invest AB.

*Tabell 16 Lantbrukskooperationens marknadsandelar inom olika livsmedelsbranscher*

| Sektor | År 1992 procent |
|---|---|
| Förädling av mjölk | 98 |
| Slakt | 80 |
| Styckning | 50 |
| Charkuteri | 30 |
| Spannmålshandel | 70 |
| Kvarnar | 50 |
| Bagerier | 45 |

Källa: LRF

[139] Enligt SCB:s undersökning ÅRSYS

[140] Beräkningar som gjorts av livsmedelsarbetarförbundet avseende 1995 visar att ca 25 % av förbundets medlemmar arbetar i utlandsägda företag. Skillnaden består sannolikt i att det norska företaget Orkla köpte upp Procordias industrier våren 1995.

Vid sidan av Lantbrukskooperationen finns på den svenska marknaden, efter att KF (konsumentkooperationen) har avvecklat en betydande del av sin förädlingsindustri, starka ägare i det norska bolaget Orkla samt de multinationella företagen Nestlé, Kraft General Foods, Sandoz och Unilever. Små och medelstora företag har med några få undantag en mycket begränsad roll i Sverige. Ett undantag är Dafgårds som byggt upp en stark verksamhet med förädlade köttprodukter.

Den svenska livsmedelsmarknaden kännetecknas av en stark företagskoncentration i alla led av förädlingskedjan. Detta är tydligt inom förädlingsindustrin. Primärförädlingen domineras i hög grad av lantbrukskooperativa företag. Även i dessa branscher förekommer dock att privatägda företag har höga marknadsandelar. Det mest tydliga exemplet är Danisco, det danskägda företag som har monopol på förädling av sockerbetor och vidareförädling av socker i Sverige. Ett annat exempel är Karlshamns oljefabriker AB,som är landets ledande producent av råa, härdade och raffinerade oljeprodukter för användning i livsmedelsindustrin. Även övriga delmarknader och sekundärförädlingen är i hög grad dominerade av ett eller ett par företag. Så dominerar t.ex. ABBA[141] marknaden för fiskkonserver, AB GB Glace [142] glassmarknaden, Marabou chokladmarknaden och Pripps marknaden för läskedrycker och öl.

Situationen på flertalet delmarknader inom förädlingen är sådan att man kan karaktärisera marknaderna som oligopolistiska. I bästa fall finns fler än två starka företag på marknaden. På många marknader har enskilda företag en monopolposition. Detta gäller t ex Arlas ställning på marknaden för mejeriprodukter, Daniscos ställning inom sockertillverkningen, Findus när det gäller djupfrysta ärtor och GB Glace när det gäller glassprodukter. Situationen kompliceras ur konkurrenssynpunkt av att flera marknader är reglerade inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Den monopolistiska prissättning som förekommer, där utbudet begränsas och priset till konsument hålls uppe, skyddas genom kvotering av råvarutillgång, gränsskydd i form av tullar och i vissa fall exportstöd [143]. Flertalet marknader skyddas genom

[141] Ägt av Orkla

[142] Ägt av Unilever

[143] Exportstöd av förädlade produkter utgår inom ramen för EUs system för råvarukostnadsutjämning.

gränsskydd och i vissa fall också tekniska handelshinder från importkonkurrens från länder utanför EU.

Enligt utredningens uppfattning är det särskilt viktigt att understryka den ur konkurrenssynpunkt olyckliga situation som uppstår på marknader där det finns starka dominerande företag som inte utsätts för ett tillräckligt konkurrenstryck på grund av råvarukvotering på den inre marknaden eller importhinder för producenter i tredje land . Detta gäller i synnerhet, i Sverige, mejeri- och sockerproduktionen.

Produktionen av mejerivaror och socker liksom slakten kännetecknas, enligt bl.a. de inblandade företagens uppfattning, av fallande styckkostnader inom det relevanta produktionsintervallet. Det råder stordriftsfördelar vilka medför omfattande etableringskostnader även om råvaran inte var kvoterad. I fallet med mejeriprodukter förstärks denna effekt av det distributionsmonopol som innehas av de lantbrukskooperativa företagen. Kombinationen stordriftsfördelar, ensamrätt till existerande distributionskapacitet och kvoterad råvarutillgång lär enligt utredningens uppfattning vara svårslagen som exempel på en mycket stark konkurrensbegränsning. I detta perspektiv är det inte märkvärdigt att Arla ohotat kan inta en prisledande roll när det gäller pris till butik för K-mjölksprodukter.

### 6.2.2 Konkurrenssituationen i några livsmedelsbranscher

Nedan ges exempel på konkurrenssituationen inom några livsmedelsbranscher.

*Köttbranschen*

Den svenska köttmarknaden domineras av den lantbrukskooperativa slakteriorganisationen, den sk. Scangruppen. Scangruppen består av Slakteriförbundet med dotterbolag samt fem regionala slakteriföreningar och deras dotterbolag. Omsättningsmässigt är Scangruppen en av Sveriges största livsmedelsgrupper och den svarade år 1994 för ca 76 % av slakten, ca 48 % av styckningen och ca 30 % av charkvarutillverkningen i Sverige.

De lantbrukskooperativa slakteriföreningarna är i stor utsträckning vertikalt integrerade och omfattar både slakt, styckning och charktillverkning. Även övriga företag tenderar att öka integrationen och bland de större köttföretagen utanför lantbrukskooperationen förekommer, att verksamheten spänner över slakt- och styckmarknaden, styck- och charkmarknaden eller samtliga tre delmarknader.

En stor andel av slakteriföreningarnas helfallsproduktion[144] används internt inom respektive förening och ytterligare en stor andel används inom Scangruppen, dvs säljs internt inom lantbrukskooperationen. Av Scangruppens totala mängd producerade helfall säljs ca 40 % på den externa marknaden, dvs. till detaljhandel/grossist, storhushåll och industri utanför Scangruppen.

Slakteriföreningarna har en stark dominerande ställning på den svenska marknaden. Medlemmarnas samverkan i slakteriföreningarna är omfattande och innefattar i princip all verksamhet från inköp av förnödenheter och avelsverksamhet till slakt, förädling, marknadsföring och försäljning. Genom avelsprogram, livdjursförmedling och produktionsinriktad rådgivning integreras producenternas uppfödning med industriledet.

I slaktledet finns fördelar i stordrift. Styckkostnaden per slaktat djur påverkas av en rad olika faktorer, bl.a. möjligheten att ekonomiskt hantera slakteriavfallet, vilka gynnar stora produktionsenheter. Tillgången till slaktdjur är betydelsefull och kan medföra att de företag som står utanför lantbrukskooperationen får en utsatt position [145]. Scangruppens höga marknadsandelar i kombination med integrationen med producentledet gör det svårt för externa aktörer att priskonkurrera i slaktledet. Detta utgör även ett hinder för etablering på den svenska marknaden.

Scangruppen har också genom storskalighet och vertikal integration en möjlighet till transfereringar mellan de olika leden i produktionen. Vinster i förädlingsleden kan användas för att subventionera ett högre

[144] Helfall = hela djurkroppar från slaktade djur

[145] Detta gäller inte endast företag verksamma inom slakten utan också företag inom vidareförädlingen vilka är beroende av Scan för tillgång till råvara. Tidigare styrdes råvarutillgången hårdare genom enskilda föreningars stadgar om leverans- och mottagningsplikt. Dessa stadgar har idag avskaffats. Informellt förekommer dock fortfarande starka bindningar mellan primärproducent och de lantbrukskooperativa föreningarna.

avräkningspris till producenten i slaktledet. Vilket i sin tur innebär att övriga slakterier tvingas betala ett högt pris för att uppnå tillräckliga leveranser av djur. Samtidigt ökar råvarukostnaden för de enskilda företag som är verksamma inom vidareförädlingen. Genom att svenska konsumenter i stor utsträckning föredrar inhemskt producerat kött är möjligheten att genom importkonkurrens motverka dessa konkurrensbegränsningar begränsad på kort sikt.

Styckningsmarknaden präglas i hög utsträckning av Scangruppens dubbla roll dels som huvudleverantör till konkurrenterna utanför lantbrukskooperationen, dels som störste konkurrent till sina kunder. De privatägda företagen köper cirka hälften av sin råvara från företag inom Scangruppen. Scangruppens starka ställning i slakt- och styckningsledet gör att gruppen i viss utsträckning kan styra marginaler och lönsamhet hos konkurrenterna i slakt- och styckningsleden.

Många privatägda företag i förädlingsindustrin är således beroende av råvara från slakteriföreningarna. Även i företagsgrupper där egna slakterier ingår finns styckningsföretag som till stor del köper sin råvara från slakteriföreningarna. Många charkföretag har om inte ett direkt så i vart fall ett indirekt beroende, genom styckningsföretagen, av att få råvara från slakteriföreningarna. Särskilt gäller detta de förädlingsföretag som helt eller delvis har inriktat sin produktion på svenska råvaror.

Scangruppen har en stark ställning även på charkmarknaden, baserad på starka varumärken och rikstäckande fullsortiment. Scangruppen har även möjlighet att i viss utsträckning påverka prisbildningen eftersom den på råvaruområdet är huvudleverantör till hela förädlingsindustrin. Övriga charkföretags beroende av råvara från Scangruppen är dock mindre än styckningsföretagens på grund av att importerad råvara används i högre utsträckning.

Det är dock inte bara den starka graden av vertikal integration från uppfödning till butik som begränsar konkurrensen på köttmarknaden utan det finns även ett utbrett horisontellt samarbete mellan företagen i Scangruppen.

Inom Scangruppen finns en omfattande produktions- och specialiseringssamverkan under gemensamma varumärken. Att en förening skulle dra sig ur denna samverkan är osannolikt eftersom de därigenom går miste om de mycket stora värden som ligger i varumärkena. Samverkan mellan Scangruppens företag förekommer i alla led och på alla delmarknader.

I praktiken finns en områdesindelning mellan slakteriföreningarna som innebär att köttproducenterna (i princip) är hänvisade till den förening inom vars geografiska område de bedriver sin verksamhet eller till investorägda slakterier. Föreningarna säljer inte heller annat än undantagsvis sina produkter utanför sitt normala verksamhetsområde, däremot sker försäljning internt till andra föreningar och företag inom Scangruppen.

*Mejeribranschen*

Den svenska mejerimarknaden domineras av den lantbrukskooperativa mejeriorganisationen som består av åtta lantbrukskooperativa mejeriföreningar. Mejeriföreningarna kontrollerar nära 100 % av den totala invägningen av inhemsk mjölkråvara, vilket ger dem en stark ställning vid framställning av mjölkbaserade produkter. Detta förhållande förstärks ytterligare av att EU:s system med mjölkkvoter begränsar tillgängliga volymer mjölk både inom och utom landet.

Mejeriföreningarna är vertikalt integrerade och respektive förening är ensam om insamling av mjölkråvara, förädling och distribution till butik inom sitt geografiska verksamhetsområde. Mejeriföreningarnas andel av den totala försäljningen på den svenska marknaden var år 1994 för fruktyoghurt ca 85 %, hårdost ca 80 % och matfett ca 40 %. Arla, som är störst av mejeriföreningarna, har ca 64 % av mjölkinvägningen och är ett av Sveriges största livsmedelsföretag.

Mjölkproducenterna är starkt knutna till respektive förening. Genom att respektive mjölkproducent, med vissa undantag för framförallt stora producenter i gränsområdet mellan två mejeriföreningar, i regel endast har ett mejeri att sälja sin mjölk till saknas en fungerande marknad för mjölkråvaran.

Tillgång till mjölkråvara är en nödvändig förutsättning för att etablera mejeriproduktion. På grund av mejeriprodukternas karaktär av färskvaror med kort hållbarhet och höga transportkostnader i förhållande till värdet på produkterna blir också distributionen av mycket stor betydelse. Import är inte ett realistiskt alternativ för de produkter som har mycket kort hållbarhet och som normalt direktdistribueras t.ex. dryckesmjölk, filprodukter och grädde. För produkter med längre hållbarhet som även distribueras genom grossist förekommer däremot import, t.ex. fruktyoghurt och ost.

Den svenska marknaden är i praktiken geografiskt uppdelad och det förekommer omfattande samarbeten mellan föreningarna rörande produktion, distribution och marknadsföring m.m. Samarbetet innebär t.ex. en omfattande produktionsspecialisering med försäljning av dessa produkter mellan föreningarna. Detta medför i sin tur att föreningarna kan tillhandahålla ett brett mejerisortiment utan att direkt konkurrera med varandra. Viss produktutveckling sker inom resp. förening men i de fall då dessa produkter skall säljas utanför det egna området sker det genom de andra mejeriföreningarna vilket innebär att dessa dels tillförs nya produkter utvecklade hos konkurrenterna, dels får en insyn i marknadsföring och försäljning av produkterna i fråga. Vidare samarbetar föreningarna i gemensamt ägda bolag.

Mejeriföreningarnas samverkan och den geografiska uppdelningen av marknaden tillsammans med deras distributionsmonopol för mejeriprodukter ger dem en ur konkurrenssynpunkt mycket stark ställning och innebär mycket stora etableringskostnader för potentiella utländska konkurrenter. Handeln har i praktiken ytterst begränsade möjligheter att erhålla leverans från flera olika mejerier till en enskild butik. Respektive butik har i regel endast en leverantör för merparten av sitt mejerisortiment och är beroende av dennes service. Föreningarna legotillverkar dock i viss utsträckning konsumtionsmjölksprodukter till detaljhandelns egna varumärken.

### *Sockerbranschen*

Den svenska sockermarknaden kännetecknas av att det endast finns ett förädlingsföretag. Idag är det Danisco Sugar AB som har monopol på den svenska sockermarknaden. Marknaden kännetecknas vidare av en långtgående vertikal integration med bönderna genom kontraktsproduktion och ett absolut etableringshinder genom att den svenska sockerkvoten kontrolleras av Danisco.

Sockerbetor utgör råvara för sockerframställning och odlas uteslutande i södra Sverige, inklusive Gotland och Öland. Betodlarna är organiserade i en lantbrukskooperativ lokalförening per sockerbruk och dessa är i sin tur organiserade i en centralförening, Sveriges Betodlares Centralförening (SBC). Den gemensamma jordbrukspolitiken inom EU garanterar ett minimipris till bonden. Detta sker genom en reglering där produktionen vid sockerbruk kvoteras. Danisco har rätt att tillverka en given mängd socker vilken säljs på EU-marknaden till fullt pris (A-

kvot). Priset på betorna härleds från priset på raffinerat socker. Förhandlingar om de kontraktsvillkor som inte fastställs av EU-kommissionen, inom ramen för marknadsordningen för socker, sker mellan betodlarna, genom förhandlingar mellan SBC och Danisco.

Danisco Sugar AB säljer betfröer till de kontrakterade odlarna och erbjuder dem förskott och krediter för att finansiera dessa inköp. Potentiell konkurrens saknas eftersom Danisco har hela de svenska och danska sockerkvoterna, det finns betydande skalfördelar i tillverkningsledet och betorna kan bara transporteras korta sträckor före förädling. De volymer socker som kan produceras är reglerat i kvoten. Daniscos enda möjlighet att öka sina vinster består i att utnyttja eventuella skaleffekter genom att koncentrera produktionen till så få anläggningar som möjligt. Sockerproduktionen kännetecknas av stordriftsfördelar delvis till följd av att det är en "kampanjindustri". Danisco har därför valt att lägga ned sockerbruket i Roma på Gotland och även deklarerat sin avsikt att lägga ned ytterligare en produktionsanläggning. Genom att företaget kontrollerar kvoten saknas möjlighet för ett annat företag att gå in på marknaden och köpa betor från odlare i närhet till de anläggningar som läggs ned.

### *Konservärtbranschen*

Marknaden för konservärtor domineras av Findus som ägs av Nestlé. Produktionen av konservärtor är ett bra exempel på när insatsvaru-, primärproduktionen och förädlingen integreras i ett industriellt produktionssystem.

Odlarna tecknar kontrakt med förädlingsföretaget. I kontraktet regleras odlingen i detalj. Odlaren erhåller utsäde och datum för sådd samt direktiv för hur grödan skall skötas. Förädlingsföretagen har ett antal odlingskonsulenter som övervakar och stödjer odlaren i hans skötsel av grödan. Odlaren genomför arbetet vid sådd men det är däremot förädlingsföretaget som sköter skörden. Skälet för denna integration är att läglighetseffekterna är så stora, dvs det är viktigt att genomföra arbetet i rätt tid och på rätt sätt.

Odlarna har slutit sig samman i odlarföreningar som kollektivt förhandlar med förädlingsföretagen. Någon konkurrens mellan förädlingsföretagen finns dock inte utan respektive företags odlarkår ingår i en odlarförening knuten till ett förädlingsföretag och deras odlingar finns samlade kring förädlingsföretagets fabriker.

Odlingen är föremål för restriktioner i form av biologiska begränsningar. Kraven på markens beskaffenhet är höga, man kan inte återkomma oftare än vart sjätte år i växtföljden med ärtor pga risken för svampangrepp, skörden måste ske i rätt tid och det får inte gå mer än tre timmar från skörd till fabrik. Av praktiska skäl ställer vidare förädlingsföretagen krav på viss minimiareal hos sina odlare.Dessa förhållanden innebär att tillgången på lämpliga odlare och lämplig mark kommer att utgöra en förutsättning för att kunna etablera sig på marknaden för konservärtor. I Skåne och Halland utgör idag tillgången till mark en begränsning för odlingens utbredning

Svenska Nestlé är marknadsledande på frysta konservärtor med varumärket Findus och har 60 % av den svenska marknaden. Halva Svenska Nestlés produktion går på export och största mottagarlandet är Italien. Merparten av den resterande svenska produktionen svarar ett mindre företag för. Därutöver finns ett litet gårdsföretag. Findus starka ställning ger dem en kostnadsfördel då de kan utnyttja skalfördelar i produktionen. Eftersom de dessutom har knutit till sig de odlare som har tillgång till lämplig mark är förutsättningarna för nyetablering i princip obefintliga. Import av frysta ärtor förekommer men internationella konkurrenters produkter når inte upp till den speciella svenska kvaliten.

*Bryggeribranschen*

Bryggeriprodukter utgörs av maltdrycker, kolsyrade läskedrycker inklusive cider och förpackat vatten samt stilldrinkar. Vissa bryggeriföretag specialiserar sig på delmarknader, som t ex produktion av starköl, medan andra har ett heltäckande sortiment.

Marknaden för Bryggeriprodukter dominerades 1991 av tre större bryggerikoncerner - AB Pripps Bryggerier, Spendrups Bryggeri AB och Falcon AB. Dessa företag svarade för 85 procent av marknaden för bryggeriprodukter. Pripps hade 55 procent, Falcon 15 procent och Spendrups 15 procent. Övriga svenska företag var betydligt mindre och importen utgjorde endast knappt 6 procent. Vissa förändringar har dock inträffat under de senaste fem åren och såväl import som nyetablering har medfört att konkurrensen ökat något.

Markaden för bryggeriprodukter domineras sedan länge av AB Pripps Bryggerier. Prippskoncernen hade i slutet av 1970-talet, bl.a. efter ett stort antal företagsförvärv, en närmast monopolliknande ställning på marknaden. Marknadsandelen uppgick då till ca 70 % (inkl.

dåvarande dotterbolaget Bryggeri Falken).

Från slutet av 1970-talet fram till mitten av 1980-talet minskade Prippskoncernens marknadsandelar från ca 70 % till under 50 %. Under den period Pripps tappade marknadsandel växte Spendrups Bryggeri AB. Under slutet av 1980-talet stabiliserades Pripps marknadsandel och den uppgick 1991 till ca 55 %.

Sedan 1991 har mycket hänt på bryggerimarknaden och det finns enligt branschen ett stort antal bryggerianläggningar på marknaden som antingen är under uppbyggnad eller nyetablerade. Enligt Svenska Bryggareföreningen är elva bryggerianläggningar under uppbyggnad 1995/96. Av dessa skall nio tillverka öl eller svagdricka, ett läskedrycker och vatten och ett malt. Detta skall ses mot bakgrund av att det idag finns knappt 50 bryggerianläggningar i Sverige.

Någon beräkning av marknadsandelar på den totala bryggerimarknaden 1995 finns ej men Spendrups uppger att de har ökat sin marknadsandel till ca 20 %, Åbro har ökat kraftigt på ölmarknaden och det har tillkommit ett antal nischbryggerier. Pripps har nyligen förlorat licenstillverkningen för Coca Cola Company vilket minskar företagets marknadsandel drastiskt. Även importen är idag betydligt högre.

## 6.3 Grossist- och detaljhandel med livsmedel

### 6.3.1 Trender

Utvecklingen inom den svenska dagligvaruhandeln har, i allt väsentligt, speglat den internationella utveckling som beskrivits i avsnitt 4.4. Liksom i övriga OECD-länder har de svenska kedjorna delat in verksamheten i olika koncept vilka riktar sig till bestämda konsumentgrupper. Parallellt med denna utveckling har behovet att öka den vertikala integrationen inom kedjorna vuxit i styrka. Effektivitet i lagerhållning och logistik förutsätter en omfattande vertikal integration för att uppnå de avsedda rationaliseringseffekterna.

Den svenska detaljhandeln med livsmedel skiljer sig från detaljhandeln i många andra medlemsstater inom EU genom den starka ställning som kedjesamarbetet inom ICA och konsumentkooperationen har på marknaden. Denna särställning bör inte överdrivas. Liknande förhållanden finns i våra nordiska grannländer Finland och Danmark. Både konsumentkooperationen och frivilligt kedjesamarbete finns representerat i flertalet medlemsstater. Det utmärkande för Sverige är inte företeelserna som sådana, utan deras starka ställning på marknaden.

I Danmark har helintegrerade - internationella - kedjor vunnit fotfäste på marknaden (Netto, Aldi). Motsvarande utveckling har ännu inte tagit fart i Sverige. Till del kan detta förklaras av de begränsningar som den kokmmunala planeringen sätter på tillgången till affärslägen. En annan förklaring är att den svenska marknaden redan är starkt utvecklad och att en etablering förutsätter uppköp av en existerande kedja.

Svensk parti- och detaljhandel har sedan länge upprätthållit kontakter på det internationella planet. Handelns strukturomvandling under tiden efter andra världskriget har till viss del byggt på att internationella koncept för dagligvaruhandel - som snabbköpsbutiken - införts i Sverige. Inför och efter det svenska medlemskapet i EU har den svenska detaljhandeln med livsmedel förstärkt sina internationella kontakter och kommer i framtiden att i högre utsträckning än tidigare påverkas av internationella trender. Det rör sig om samarbeten rörande inköp, butikskoncept, IT-system men även om mer lobbyinriktade samarbeten. I och med att Sverige blev medlem i EU ökade behovet av gemensam lobbying gentemot EU:s institutioner. Ett utvidgat samarbete i form av produktutveckling, inköpssamarbete och gemensamma varumärken innebär en förstärkning av de inblandade företagens konkur-

renskraft. Avtalen förstärker de ingående företagens position på marknaden, avhåller andra avtalsslutande parter från "ovänlig" etablering samt bygger upp inträdeskostnader för företag som står utanför samarbetet [146]. Svensk dagligvaruhandel skiljer sig inte, i dessa avseenden, från dagligvaruhandeln i andra medlemsstater inom EU. Det är kombinationen av internationella allianser, stark position på den inhemska marknaden och en vertikal integration mellan detaljist och partihandel samt en omfattande vertikal och horisontell integration i förädlingsled uppströms i livsmedelskedjan som utmärker den svenska situationen.

### *Egna varumärken*

Egna varumärken (eng private labels) står för en stor andel av detaljhandelns omsättning i många medlemsstater inom EU (se avsnitt 4.4). I Sverige har dessa fortfarande en relativt begränsad men växande andel. Syftet från kedjornas sida, med att introducera egna varumärken, är ökad lönsamhet genom en ökad kontroll av varans förädlingskedja. De egna varumärkena ger också ett bättre förhandlingsläge gentemot förädlingsindustrin. Dessutom kan framgångsrika egna varumärken skapa bindningar mellan konsumenten och detaljhandelskedjan. Genom att handeln äger varumärket och profilerar det blir det lättare att byta leverantörer och därmed förbättras handelns förhandlingsposition gentemot dessa. Speciellt intressant blir satsningen på egna varumärken då det föreligger överkapacitet i industriledet eftersom intresset hos leverantörer att utnyttja sin produktionskapacitet för att producera för handlarnas egna varumärken då ökar. Det är idag endast ett fåtal större livsmedelsföretag, i förädlingsledet, som avstår från legotillverkning av detaljisternas egna varumärken. I flertalet fall rör det sig om företag med begränsad kapacitet eller mycket starka egna varumärken som Kellogs. Trenden internationellt går mot att andelen egna varumärken av den totala omsättningen ökar, samtidigt som de starka producentvaru-

[146] "*The strategic actions taken by Swedish food companies concerning new and actual vertical and horizontal relations, home and abrouad, illustrate the importance of relations when enhandcing the competitive position and deterring the potential entrants*" Elg U. och Johansson U. (1996) *Relationships as entry barriers: The blocking of new entrants to the Swedish food sector*, Paper from the Department of Business Administration, Lund University.

märkena internationaliseras genom spridning till de nya växande marknaderna ( i Central och Östeuropa, det Ryska Samväldet och Asen) och befäster sin ställning på äldre marknader.

*Nya bindningar mellan konsument och kedja*

Under de senaste åren har de svenska kedjorna utvecklat ett system med kundmedelskonton. Dessa faller inte in under tillståndspliktig verksamhet enligt bankrörelselagen på grund av ett undantag som medgivits efter riksdagsbeslut. Undantaget begränsas till en total insättning per kontomedelsinnehavare på 15000 kronor. Ett av villkoren är att medlen endast används för inköp i det företag som står för kontot. I Sverige ger insättningar på kundmedelskonton avsevärt högre ränta än motsvarande insättning på lönekonto i bank.

## 6.3.2 Inriktning och omfattning

*Den svenska parti- och detaljhandelns utveckling*

Dagligvaruhandeln med livsmedel består av två led, partihandel och detaljhandel. Med partihandel avses försäljning till andra än slutkonsumenter, huvudsakligen till detaljhandel men även till storhushåll. Till detaljhandel räknas försäljning i butik, kiosker, torghandel och ambulerande försäljning. I den svenska dagligvaruhandeln drivs dessa båda led i stor utsträckning integrerat.

Dagligvaruhandelns båda led domineras av tre block. ICA, Konsumentkooperationen och det tredje blocket bestående av grossisten Dagab, detaljistkedjor som Axel Johnsson och D-gruppen samt ett antal fristående dagligvarubutiker. Den svenska dagligvaruhandeln karaktäriseras av att den i hög grad är en nationell bransch. De utländska aktörer som är verksamma på den svenska marknaden är det genom samverkan med nationella aktörer.

Under efterkrigstiden har den svenska dagligvaruhandeln genomgått en snabb strukturomvandling. Antalet företag har blivit färre och antalet butiker och distributionsanläggningar större. Den kanske betydelsefullaste förändringen var självbetjäningens genomslag under 1950- och 1960-talen och den parallella nedläggningen av specialbutiker för till

exempel kött, mejeriprodukter och fisk. Antalet dagligvarubutiker har minskat kraftigt. Det har även skett en koncentration till i huvudsak tre dagligvarublock med en internationellt sett långtgående integration mellan parti- och detaljhandel.

Butikernas karaktär har förändrats. Det har blivit vanligt med dels stora butiker belägna i mindre centrala lägen, dels nya typer av mindre service- och trafikbutiker. De nya butikerna har i sin tur lett till ändrade former för distribution och större variation i partiledet. Antalet mellanlager har minskat och detaljhandeln har minskat sitt ägande i industriledet samtidigt som andra former av integration har tagit vid. Arbetsfördelningen mellan olika led har förändrats genom handelns strävan att öka konsumenternas köptrohet genom bl.a. egna varumärken.

I ett EU perspektiv är den svenska dagligvaruhandeln koncentrerad. ICA intar en mycket stark ställning i ett EU-perspektiv. Partihandeln är i allt väsentligt koncentrerad till tre företag, varav endast ett företag - DAGAB - levererar utanför den egna kedjan. Det finns dock specialiserade grossister inom vissa varuområden som t.ex.frukt och grönsaker men handeln domineras för dessa varor helt av ICA och SABA (som förser D-gruppen och KF med frukt och grönsaker).

*Konsumtion, antal företag och sysselsatta*

Den totala privata konsumtionen uppgick år 1995 till drygt 850 miljarder kronor. Livsmedel, exklusive drycker och tobak, svarade för 14,1 procent av den totala privata konsumtionen. Konsumtionen av livsmedel, dryckesvaror och tobak [147] som andel av total privat konsumtion i respektive land uppgick samma år till 21,7 procent i Norge, 19,6 procent i Danmark, 19,5 procent i England och 19,3 procent i Italien samt 19,3 procent i Sverige. Frankrike låg på något lägre andel än Sverige med 18,3 procent och USA låg betydligt lägre med en andel på 15,2 procent av total privat konsumtion.

I SCB:s centrala företags och arbetsställeregister redovisades för år 1995 drygt 12 000 företag verksamma inom detaljhandeln. Merparten av sysselsättningen är koncentrerad till häften av dessa företag. En stor andel av de specialiserade detaljhandelsföretagen saknar egna anställda.

[147] OECD. Quarterly National Accounts

## *Marknadsandelar*

I avsnitt 1.4 samt ovan diskuteras den pågående uppdelningen av detaljhandeln i särskilda koncept t.ex. lågprisbutik, dagligvarubutik och stormarknad vilka inriktar sig mot olika konsumentgrupper. Mellan dessa olika butikskoncept råder skillnader i servicegrad, sortiment och prisnivå. Dessa skillnader kan tas som en utgångspunkt för att definiera olika delmarknader inom handeln med dagligvaror. I Sverige skulle en sådan uppdelning för handeln med livsmedel kunna genomföras med avseende på servicebutiker och dagligvarubutiker[148]. Inom kategorin dagligvarubutiker kan en uppdelning genomföras mellan dagligvarumarknader och dagligvaruhallar å ena sidan och stormarknader samt centrumvaruhus å den andra.

Ur utredningens perspektiv är det av värde att definiera marknadskoncentrationen inom dagligvaruhandeln. Handelns utredningsinstitut använder begreppet dagligvarubutiker som ett samlingsbegrepp för den handel som sker i affärer med fullständigt dagligvarusortiment.[149] Det är lämpligt att skilja mellan dagligvarubutiker och övrig handel när marknadskoncentrationen inom dagligvaruhandeln skall diskuteras. Skillnader i prisnivå, servicenivå och sortiment är tillräckligt stora för att i ett konkurrenspolitiskt perspektiv tala om två olika relevanta marknader.

Indelningen är viktig då den påverkar koncentrationsgraden högst avsevärt. Detta visas nedan i tabellerna 17 och 19. I den första tabellen räknas kedjornas respektive andel i förhållande till hela dagligvarumarknaden d v s inklusive servicebutiker och specialbutiker m.m. I avsnittet *Livsmedelshandel i dagligvarubutiker* återkommer den definition som i avsnitt 4 utnyttjats för att mäta koncentrationsgraden inom den svenska handeln med livsmedel.

[148] Utredningens begrepp följer de definitioner som utnyttjas av Handelns Utredningsinstitut (HUI). Se bilaga nr

[149] "Med dagligvarubutiker avses butiker samt livsmedelsavdelningar i centrumvaruhus, stormarknader och bensinstationer med fullständigt dagligvarusortiment. Detaljhandelsförsäljning av dagligvaror genom andra distributionskanaler som speciallivs, kiosker, blomster- och tidningshandel ingår alltså inte" HUI (1996) *Handeln i Norden in på 2000-talet.*

*Marknadsandelar inom hela dagligvarumarknaden*

Nedan redovisas de olika kedjornas och butikernas andel av dagligvarumarknaden åren 1991 till 1995.

*Tabell 17 Dagligvarumarknaden, andelar i % åren 1990-95*

| | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|---|---|---|---|---|---|
| ICA | 33,4 | 34,3 | 34,2 | 34,1 | 33,9 |
| Konsumentkooop | 19,8 | 20,1 | 21,1 | 20,4 | 20,4 |
| D-gruppen | 12,3 | 12,5 | 13,1 | 13,1 | 13,2 |
| Axel Johnson | 7,5 | 7,7 | 5,6 | 5,6 | 5,4 |
| Bergendahls | 1,4 | 1,6 | 1,7 | 1,8 | 2,0 |
| Övriga butiker | 2,0 | 2,1 | 2,0 | 1,8 | 1,7 |
| Grå marknad | 18,8 | 17,1 | 16,9 | 17,6 | 17,5 |
| Fackhandel | 4,7 | 4,7 | 5,3 | 5,7 | 5,8 |
| Total omsättning miljarder kr | 160 | 154 | 157 | 165 | 168 |

Två förhållanden som beskrivs i tabellen är av central betydelse.

*För det första* har de olika gruppernas och blockens andelar varit i stort sett oförändrade under de senaste fem åren. Bergendahls har ökat sin andel något medan Axel Johnson har gått tillbaka. Huvudintrycket är att andelarna i princip är oförändrade. Därmed skiljer sig den svenska utvecklingen märkbart från t ex utvecklingen i Danmark, USA, Frankrike och Storbritannien. Liksom i Sverige har handeln i dessa länder omstrukturerats inom de etablerade kedjorna genom utvecklingen av mer specialiserade butikskoncept. Skillnaden i förhållande till den svenska utvecklingen ligger i att även de olika kedjornas marknadsandelar har förändrats kraftigt under de senaste åren. Framförallt genom framväxten av integrerade lågpriskedjor (Carrefour, Aldi, Netto m.fl).

*För det andra* är den svenska detaljhandeln, även om vi ser till all handel med livsmedel, högt koncentrerad. Därmed understryks tydligt utredningens uppfattning att den svenska dagligvarumarknaden är högt koncentrerad i en internationell jämförelse. Ett förhållande vilket, i kombination med Sveriges geografiska läge och dess stora yta, kan medföra omfattande konkurrensbegränsningar på den svenska daglig-

varumarknaden.

*Marknadsandelar i partihandelsled*

Partihandeln är, när det gäller ICA och KF, integrerad i detaljhandeln. Leveranser sker inte till dagligvarubutiker utanför den egna kretsen. Fristående detaljister får vända sig till Dagab och ett fåtal mindre grossistföretag. I tabellen nedan anges de fem största kolonialvarugrossisternas dagligvaruomsättning år 1994 i Sverige.

*Tabell 18 De fem största kolonialvarugrossisternas dagligvaruomsättning år 1994 i Sverige i miljarder kronor*

| | Omsättning |
|---|---|
| ICA | 32,4 |
| Dagab | 14,6 |
| Kooperationen | 12,9 |
| KIAB grossisterna | 2,4 |
| Bergendahls | 1,6 |

Källa: HUI (1996)

Koncentrationen inom partihandeln är också omfattande. Detta i synnerhet mot bakgrund av att ICA och kooperationen inte levererar utanför de egna blocken. De tre största partihandelsföretagen står sammantaget för drygt 90 procent av utbudet på marknaden.

*Livsmedelshandel i dagligvarubutiker*

Den marknad som som beskrivits i de två ovanstående avsnitten har omfattat all detalj- och partihandel med dagligvaror. En mer avgränsad definition bör dock användas för att ge en rättvis bild av marknadskoncentrationen i Sverige. Handelns utredningsinstitut har använt begreppet dagligvarubutiker för att avgränsa de butiker som har ett fullständigt sortiment. Deras definition ligger nära det amerikanska begreppet "supermarket" förutom att det senare exkluderar stormarknader och försäljning i t.ex bensinstationer. Med avseende på den svenska konsumtionen är dock HUIs begrepp lämpligt för att belysa situationen på marknaden.

I tabell 17 redovisas de olika kedjornas och gruppernas antal butiker, omsättning och andel av omsättningen åren 1985 och 1994. ICA-handlarna har den starkaste ställningen med drygt 44 procent av marknaden år 1994. KFs andel har sjunkit något mellan 1985 och 1994 medan D-gruppens andel ökat kraftigt från 12,6 till 16,7 procent. Bergendahls har, som en ny aktör på marknaden, vunnit marknadsandelar framförallt genom att Axel Johnson gått tillbaka kraftigt.

*Tabell 19 Antal dagligvarubutiker och omsättning per grupp åren 1985 och 1994 i Sverige*

| Grupp | Antal butiker | | Omsättning mdkr | | Andel i procent | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1985 | 1994 | 1985 | 1994 | 1985 | 1994 |
| ICA handlarna | 3705 | 2600 | 36,6 | 59,8 | 43,1 | 44,3 |
| Konsument-kooperationen | 1959 | 1434 | 23 | 35,8 | 27,1 | 26,5 |
| D-gruppen | 1117 | 815 | 10,7 | 22,5 | 12,6 | 16,7 |
| Axel Johnson | 131 | 520 | 6,6 | 7,8 | 7,7 | 5,8 |
| Bergendahlsgruppen | | 102 | | 3,2 | | 2,4 |
| Övriga | 2088 | 1909 | 8,1 | 5,8 | 9,5 | 4,3 |
| Totalt | 9000 | 7380 | 85 | 134,9 | 100 | 100 |
| HH-index | | | | | 2810 | 2983 |

Källa: HUI, egna beräkningar

Koncentrationen i den svenska dagligvaruhandeln är mycket hög. Jämförelser med andra medlemsstater i EU visar att endast Finland har en motsvarande koncentrationsgrad. Koncentrationsgraden är också hög i Danmark utan att komma upp på den svenska nivån (se avsnitt 4.4).

### *Sammanfattning*

Marknadskoncentrationen är mycket hög inom såväl parti- som detaljistled. I sammanhanget bör vägas in att de två största blocken inom dagligvaruhandeln, ICA och KF, har integrerade grossistfunktioner som inte är öppna för övriga aktörer på marknaden. Detta kan ge

upphov till en rad problem ur konkurrenssynpunkt. Dels återstår i praktiken endast en grossist (Dagab) för de företag som väljer att stå utanför ett kedjesamarbete. Dels får grossistfunktionerna inom ICA och KF samt Dagab en mycket stark ställning när det gäller att avgöra vilka produkter som kommer in på den svenska marknaden.

### 6.3.3 De tre blocken

**ICA**

ICA-gruppen är en samlande beteckning för ICA-handlarna och de kedjor och företag som antingen ägs av eller samverkar med ICA-handlarnas samägda företag.

ICA Förbundet är en rikstäckande medlemsorganisation för alla aktiva ICA-handlare och det utgör basen för ICA:s verksamhet. ICA Förbundets uppgift är att genom samverkan öka konkurrenskraften hos medlemmarna. Förbundets verksamhet drivs genom ICA Handlarnas AB med dotterbolag. Förbundet ägs av ca 2 450 ICA-handlare och består av 18 medlemsdistrikt.

ICA Handlarnas AB är moderbolaget för ICA-handlarnas samlade och gemensamma verksamhet. Bolaget svarar för den gemensamma affärsverksamheten bakom ICA-handlarna omfattande bl. a. detaljhandelsutveckling och partihandelsverksamhet, administration av ICA Förbundet samt samordning av övergripande frågor. ICA Handlarnas AB ger dagligt stöd och service åt ICA-handlarna genom konsult och servicetjänster avseende drifts- och marknadsfrågor. De svarar för lokalisering av nya ICA-butiker, finansiering, överlåtelser, teknisk förnyelse, utbildning samt konsult- och servicefrågor. Verksamheten är enbart inriktad mot företag inom ICA-gruppen. Grossistverksamhet gentemot storhushåll- och servicehandel bedrivs i ett helägt dotterbolag som arbetar som en självständig koncern.

ICA-butikerna äger partihandeln, dels genom medlemskap i ICA Förbundet (som har aktiemajoritet i ICA Handlarnas AB), dels genom individuellt ägda aktier i ICA Handlarnas AB. Handlarna, medlemmarna skall självständigt driva sina butiker men samverka avseende distribution, marknadsföring, kapitalanskaffning, butiksförnyelse, information, produktion och utbildning m.m.

ICA Handlarna AB är huvudleverantör och täcker in ca 70 % av butikernas varuförsörjning. ICA-handlarna äger och driver sina butiker (ca 2 450 år 1995) med undantag för ett antal nya eller omstruktureran-de butiker som drivs konsoliderade i ICA Detaljhandel AB.

Butiker inom ICA drivs under ett antal olika butiksnamn och koncept några av de viktigaste är ICA, Maxi, Kvantum, MatMagasinet, Rimi, Metro, Bra Pris, Supermarket m. fl.

### *Relationen ICA - handlaren och centrala ICA - funktioner*

Relationerna mellan ICA och dess handlare styrs genom ICA-stadgarna via medlemskapet i ICA Förbundet och, för de handlare som tecknat ett sådant, genom ICA-avtalet.

### *ICA-stadgarna*

I stadgarna slås bl a fast ändamålet med ICA-handlarnas samverkan, dess organisation och verksamhetsformer, förutsättningar för medlem-skap och medlemskapets innehåll.

Medlemskap kan beviljas den som driver en välskött detaljhandels-rörelse med livsmedel som väsentligt inslag, har goda kunskaper om detaljhandel, ordnad ekonomi, är väl insatt i ICA-verksamhetens syften, arbetssätt och samverkansformer samt är villig att följa ICA Förbundets stadgar och beslut och kan förutsättas komma att verksamt bidraga till förverkligandet av dessa.Förbundsstyrelsen kan utesluta den som inte längre uppfyller dessa villkor eller som bedöms handla i strid mot ICA-stadgan eller mot beslut fattade av förbundet eller ICA Handlarnas AB och som därigenom eller på annat sätt motverkar förbundets ändamål och intressen.

Alla ICA-handlare har som medlemmar i ICA Förbundet likvärdig rätt att utnyttja ICA-verksamhetens förmåner och resurser samt likvärdig skyldighet att följa ICA Stadgan. Av medlem krävs bl a att hon/han med sitt företag *"i första hand tillgodoser sitt behov av varor och tjänster från den distributionsenhet eller det regionkontor inom vars område medlemmens butik är belägen när detta kan ske till konkurrens-kraftiga villkor och ger ICA-märkesvaror en framskjuten plats i mark-nadsföringen och i butiken"*. Något krav på att viss procentuell andel av butikens försäljning skall köpas via den egna grossiströrelsen finns ej i stadgarna.

*ICA-avtalet*

Omkring 700 av de ca 2 450 ICA handlarna har tecknat ett s.k. ICA-avtal med ICA Handlarnas AB. Av dessa bolag ligger för närvarande ca 70 som dotterbolag under ICA-handlarnas AB. ICA-avtalets syfte är att i egenskap av finansieringsavtal skapa förutsättningar för handlare att starta en ny butik eller att överta en befintlig butik. Enligt ICA-avtalet ges handlaren rätt att i avtalsbolaget driva butik på ett läge som tagits fram och upplåtits gemensamt av ICA-handlarna genom ICA Handlarnas AB.

ICA Handlarnas AB har totalansvaret för ICA-handlarnas butiksförnyelse i nära samarbete med berörda handlare. Den största ekonomiska riskfaktorn utgörs av butiksläget och detta är därför gemensam egendom. ICA Handlarnas AB svarar i normalfallet för fastighets respektive hyresrättsinnehav i butiksläget.

ICA Handlarnas AB ställer ekonomiska resurser till förfogande för verksamheten, som drivs i ett aktiebolag samägt av ICA-handlaren och ICA Handlarnas AB. Från början äger ICA Handlarnas AB 91 % och den potentielle handlaren 9 % av bolaget. Handlaren tillskjuter ett riskkapital till bolaget i form av ett förlagslån, vars storlek är beroende av butikens storlek. Detta kapital tas i anspråk för att täcka eventuella förluster. ICA-handlaren förutsätts successivt förvärva alla aktier utom en som behålls av ICA Handlarnas AB. ICA Handlarnas AB har hembudsrätt till aktierna. Handlaren anställs initialt som verkställande direktör i butiken. När handlaren övergått från att vara anställd till att vara sin egen betalar han en ersättning i form av en royalty för rätten att driva rörelse på det av ICA Handlarnas AB upplåtna läget. Handlaren åtar sig att inte utan tillstånd bedriva annan verksamhet i bolaget eller konkurrerande verksamhet.

Då handlaren upphör med sin verksamhet löser ICA Handlarnas AB in den enligt avtalet. Läget kommer ej att bjudas ut på marknaden utan handlaren får ersättning för det substansvärde han byggt upp samt eventuellt för viss goodwill. Tanken är att värdet av läget skall vidareföras till nästa generations handlare och inte kapitaliseras i rörelsen. Värdet av butiksläget blir därigenom kvar hos kollektivet och betalas i form av den royalty som handlaren betalar ICA Handlarnas AB.

Genom samarbetet om butiksförnyelsen uppnås en bättre överblick av marknaden och dess möjligheter. Attraktiva butikslägen behålls inom ICA-kedjan och nyetablering kan inriktas mot rationella enheter.

Bedömningen av en butiksinvesterings kommersiella risk underlättas och det blir möjligt att styra rekryteringen av butikschefer/blivande handlare. Genom att ICA behåller kontrollen över läget hindras effektivt stora lönsamma enheter, vars nytta av samarbetet är mindre än de små företagens, från att lämna kedjan.

Hembudsregler, fastighetsinnehav och hyresförbehåll utgör starka vertikala bindningar. Även mer eller mindre uttalade uppmaningar om viss andel inköp från den egna grossistverksamheten och bonusskalor som ökar med årsinköpen skapar vertikal bindning.

Hembudsskyldigheten innebär en kraftig begränsning av den berörda handlarens rörelsefrihet. En handlare vars rörelse omfattas av hembudsavtal måste starta en ny butik om han vill fortsätta som handlare utanför kedjan. Hembudsreglerna innebär samtidigt att utanförståendes etableringsmöjligheter minskar eftersom ICA:s medgivande är en förutsättning för att kunna ta över en butik.

Att ICA äger butiksfastigheter och behåller hyresrätten minskar ytterligare handlarens självständighet.

### *Distribution och IT-system*

ICA skräddarsyr i hög grad sitt IT-stöd efter den egna verksamheten och har valt att själv utveckla en stor del av sina system istället för att köpa färdiga lösningar. Det är framför allt de på områden där ICA anser att konkurrensfördelar kan uppnås som systemen utvecklas i egen regi. ICA:s IT-system består av ett partihandelssystem och ett butiksdatasystem.

Partihandelssystemet består av ett marknadsadministrativt system, ett distributionssystem och ett försäljningssystem. Inom ICA arbetar man med ett koncept för varuhantering s.k. samlastningsterminaler. Varor levereras från fabrik till terminalen där de sedan lastas om för vidare leverans till distributionscentraler och butiker. Genom att samla order från flera beställare för leverans till samlastningsterminalen kan kostnaderna för distributionen begränsas. Antalet distributionscentraler har kunnat minskas från 22 till 11 och ett av två centrallager har lagts ned. Utnyttjande av modern informationsteknologi genom ICAs partihandelssystem har varit en förutsättning för denna utveckling.

Systemet gör det möjligt för leverantörer till ICA att i en framtid läsa av sina lagersaldon och försäljningsprognoser hos ICA partihandel och fortlöpande fylla på med nya leveranser utifrån avtalade lagernivåer.

Detta ställer krav på ett närmare samarbete mellan livsmedelskedjans olika led och ökar därmed integrationsgraden i kedjan.

ICA-handlarnas butiksdatasystem kan länkas direkt till partihandelssystemet. I butiksdatasystemet finns olika rutiner för prisinformation och priskalkylering samt artikelunderhåll, lagerhantering och inventering. Genom att systemet kan ge information om kundprofiler och preferenser går det att utnyttja som ett stöd i butikens marknadsföring. En förutsättning för att ICA skall kunna utnyttja den nya tekniken fullt ut är att kedjan går mot en mer fördjupad integration och därmed närmar sig franchiseföretag och helintegrerade kedjor.

### *ICA-kundkort*

Kontokortsverksamheten sköts av ICA Kort AB som är ett helägt dotterbolag till ICA Handlarnas AB. Verksamheten startade 1990. Av den totala omsättningen i ICA-butikerna beräknas ca 20 % betalas med ICA Kundkort. I juni 1996 fanns ca 1,8 miljoner kortinnehavare registrerade. Förskottsinbetalningarna på kundmedelskonton översteg en miljard kronor per månad under 1995. De väntas öka i omfattning under 1996. I juni 1996 uppgick insättningsvolymen till knappt 1,5 miljarder kronor och försäljningsvolymen beräknas till ca 11,5 miljarder kronor år 1996. Medel som sätts in på kontot är avsedda att användas vid köp av varor som saluförs av ICA-handlarna. Kortets användning är vidare begränsad till Sverige. Utöver förmånlig ränta erbjuds kortinnehavaren särskilt förmånliga erbjudanden och rabatter vid köp av varor inom ICA-handeln. Insatta medel avskiljs inte i redovisningen för kundernas räkning utan utgör i princip rörelsekapital i ICA Kort. Kortinnehavarna hade i genomsnitt drygt 2 000 kronor innestående på kontot i juni 1996.

ICA Kort erbjuder sina kortinnehavare möjlighet att avtala om en kredit om för närvarande högst 12 000 kronor. Avtalsparter är den enskilde kunden och ICA Kort. Krediten kan endast användas vid köp i butiker anslutna till ICA. Krediten avser således endast finansiering av närstående företags produkter. Utstående krediter uppgick till knappt 400 miljoner kronor i juni 1996.

### *Egna varumärken*

ICA satsar på utvecklingen av egna varumärken. Sortimentet är uppdelat i tre huvudlinjer: miljö, mat med kvalitet och prisvärt. Försäljningen av

varor under egna varumärken har, som andel av den totala omsättningen ökat. ICA använder både svenska och utländska leverantörer till sina egna varumärken. Vissa varumärken utvecklas och marknadsförs gemensamt inom den europeiska samverkan i? Antalet utländska leverantörer uppges öka.

*Internationell samverkan och allianser*

ICA deltar i ett antal europeiska intresseorganisationer och samarbetesorgan. Dessa ägnar sig bl.a. åt gemensam utveckling av samarbetsformer, egna varumärken och varudistribution samt bedriver lobby-verksamhet på EU-nivå när det gäller frågor av gemensamt intresse som tillämpningen av EG:s konkurrensrätt och internationell handel.

Associated Marketing Services (AMS) grundades 1988 på holländskt initiativ och ICA gick med i samarbetet 1989. AMS koordinerar medlemmarnas aktiviteter och förhandlar om produktutformning, gemensamma marknadsföringsåtgärder, volymrabatter etc. med leverantörerna. Lokala förhandlingar sker sedan för att fastställa specifika leveransvillkor.

Det nordiska detaljhandelssamarbetet formaliserades år 1994 i Viking Retail Alliance med svenska ICA, norska Hakon Gruppen och finska Kesko som medlemmar. Syftet med samarbetet är att sprida utvecklingkostnaderna för nya detaljhandelskoncept, IT-system och egna varumärken samt att samordna inköp och öka volymer. Två högprioriterade samverkansområden är utveckling av gemensamma distributörsmärken (tex. DIVA) och detaljhandelskoncept, framförallt lanseringen av RIMI som en gemensam lågpriskedja.DIVA används för torkade och konserverade livsmedel. Inköpen sker gemensamt och leverantörerna skiftar.

Det norska lågpriskonceptet RIMI lanserades i Sverige 1991 och drivs genom franschising. RIMI-handlaren är mer bunden än övriga ICA-handlare genom att han har ett bestämt sortiment och måste följa en bestämd butiksprofil, driftsmanual och säljprogram.

ICA har även internationaliserats genom delägande i företag i de nordiska grannländerna. ICA Handlarna AB äger 50 % av Viking Coffee i Vanda i Finland, resterande 50 % ägs av finländska Kesko. Viking Fruit AB levererar frukt och grönsaker i hela Norden och ägs av ICA tillsammans med Kesko och norska Bamagruppen. ICA:s ägarandel är 25 %.

ICA Handlarnas AB äger 45 % av Hakon-Gruppen A/S i Norge som har en varierande ägarandel i ca 500 butiker i Norge (Rimi, ICA m fl). ICA äger även 75 % av ICA Meny Norge som är ett storhushållsföretag. ICA Handlarnas AB äger slutligen 3 % i Kesko Oy i Finland. Övriga områden där samarbete förekommer är avreglering av vin- och spritförsäljningen i Norden, utbildning, ICA-kundkort och ICA:s system med samlastningsterminaler.

*Sammanfattning*

ICA är den dominerande aktören i svensk dagligvaruhandel med en marknadsandel för hela livsmedelshandeln, inklusive kiosker, bensinstationer och specialbutiker, på ca 33 procent. ICA:s huvudsakliga verksamhet utgörs av traditionella dagligvarubutiker som svarar för drygt 80 % av omsättningen. ICA:s andel av dagligvarubutikernas försäljning ligger på ca 45 %.

ICA utgör en kedja av mer eller mindre självständiga handlare som samverkar för att uppnå integrationsfördelar. Samverkan består i huvudsak av inköpssamarbete, prissamarbete i gemensam marknadsföring, kalkyleringshjälp, samarbete om butiksetablering, samverkan i tillhandahållande av finansiella och administrativa tjänster samt tjänster för butiks- och personalutveckling. De enskilda handlarna är i huvudsak självägande och samarbetet sker inom en gemensamt ägd central ekonomisk enhet.

ICA-handlarna är betydligt mer integrerade och styrda än fristående butiker men de är friare än butiker ingående i franschisesystem eller i multifilialföretag. Nyetablering sker dock idag nästan uteslutande i form av mycket stora butiker med anställda butiksföreståndare och den tid det tar innan handlaren kan bli självständig tenderar att öka. De nya IT-systemen leder sannolikt till en ökad integrering inom kedjan och det samma gäller stärkandet av kedjeidentiteten i form av ökad andel egna varumärken och kundkonton. Dessa faktorer kan även komma att leda till en ökad integration med producentledet i form av långsiktiga samarbetesavtal.

På grund av ovan beskrivna horisontella och vertikala samarbete kan inte detaljistföretagen ses som helt fristående och konkurrerande företag. Ur ett konsumentperspektiv är skillnaderna mellan ICA- handlare och detaljister i en helintegrerad kedja begränsad. Konkurrensen på marknaden sker mellan ICA-kedjan och övriga aktörer på marknaden.

Etablering av nya butiker sker gemensamt och den centrala enheten har hembudsrätt i många av detaljistföretagen vilket ytterligare begränsar det fria in- och utträdet i kedjan. ICA handlarna har ICA som huvudleverantör och merparten av deras fakturering sker centralt. För att uppnå högsta effektivitet i utnyttjande av nya former för informationsöverföring och varudistribution uppstår en hög integrationsnivå. Lanseringen, inom samma ägargrupp, av flera olika detaljhandelskoncept riktade mot skilda konsumentsegment karaktäriserar idag även de helintegrerade kedjorna . Den vertikala integrationen bibehålls eller förstärks medan den horisontella kan minska i omfattning. Det råder idag en hög homogenitet inom ICA vilken förstärks genom ökad vertikal integration samtidigt som utvecklingen går mot en uppdelning i olika sinsemellan differentierade affärskoncept.

## Konsumentkooperationen

### *Organisation*

Konsumentkooperationen omfattar konsumentföreningarna, OK-föreningarna och kooperativa förbundet (KF). Konsumentkooperationens marknadsandel av dagligvaruhandeln är 20,4 procent varav drygt två tredjedelar säljs av KF och resten av konsumentföreningarna. Den del av verksamheten som bedrivs i KFs regi kan betraktas som en helintegrerad kedja. Den konsumentkooperativa affärsidén går ut på att föreningarna skall främja medlemmarnas hushållning genom att på effektivaste sätt anskaffa och tillhandahålla varor och tjänster som är väl ägnade att tillgodose medlemmarnas behov. Vidare skall föreningarna tillhandahålla sådan information som underlättar för konsumenterna att organisera sin hushållning samt bevaka konsumenternas intressen i samhället.Kooperationens huvudverksamhet är detaljhandel med dagligvaror och specialvaror i dagligvarubutiker, dagligvaruhallar, varuhus och stormarknader samt restaurangverksamhet.KF har egen tillverkning av chark-, kvarn- och bageriprodukter. Huvuddelen av de egna industriernas produktion säljs till konsumentkooperativa företag och föreningar.

Den kooperativa partihandeln skall fungera som en inköpsorganisation vilken på uppdrag sköter varudistribution åt detaljhandeln. Den traditionella grossistrollen är, liksom inom ICA, på väg att avskaffas och butikerna får rena leverantörspriser på varorna. I dessa avseenden är

skillnaderna i jämförelse med ICA eller internationella företag[150] begränsad. Leverans från KFs partihandel är enbart tillgänglig för den egna detaljhandeln (inklusiove OK). Partihandelns driftskostnader debiteras detaljhandeln.

Den kooperativa detaljhandelsverksamheten drivs idag både av enskilda föreningar och av Kooperativa förbundet. År 1995 drev 87 konsumentföreningar egen detaljhandelsverksamhet medan 11 s k ägarföreningar endast bedrev verksamhet genom delägarskap i KF. KF:s detaljhandel inom Kooperativa Detaljhandelsgruppen (KDAB) är organiserad i affärsområden och därunder i kedjor, som t ex Obs Stormarknader och B&W Stormarknader. Den detaljhandel som bedrivs av KD AB är helintegrerad. De oberoende konsumentföreningarna är formellt sett egna ekonomiska enheter. Skillnaderna, när det gäller sortiment och prissättning, är dock begränsade

### *Utvecklingen av de interna relationerna*

Kooperationen är sedan 1992 inne i en betydande omstrukturering vari den detaljhandelsinriktade verksamheten framförallt inom dagligvaruområdet prioriteras. KF omvandlas från ett industri- och partihandelskonglomerat till en verksamhet fokuserad på detaljhandel. Butikerna omprofileras och läggs in under olika koncept. KF:s färskvaruindustri integreras i de olika affärskoncepten.

En del av omstruktureringen består i att KF:s engagemang inom olje- och industriverksamheterna avyttras, med undantag för färskvaruindustrierna Juvel och Goman samt kvarnverksamheten. Även ett stort antal företag inom detaljhandeln har sålts eller överförts till KF Invest för att avyttras. Genom avyttringar har KF-koncernens försäljning och balansomslutning under 1994 mer än halverats.

En annan viktig del i förändringsarbetet består i en ändrad inriktning av detaljhandeln.Tidigare satsade KF liksom övrig detaljhandel på att rationalisera arbetet i butik. I dag fokuseras istället partihandelsfunktioner, lagerhållning och distribution. Konsumentkooperationen samarbetar i syfte att tillvarata skalfördelar med D-blocket genom delägda bolag på frukt- och gröntområdet och inom storhushåll.

[150] Danska Centralköp och FDB uppträder i samma roll i förhållande till de anslutna livsmedelsbutikerna.

*Distribution och IT-system*

KF:s fysiska varudistribution utvecklas genom minskad lagerhållning och ökad användning av samlastningsterminaler. I dag kan en stormarknad få 50 leveranser och en Gröna Konsum butik i genomsnitt 14 leveranser på en dag vilket är resurskrävande i butik och ger höga transportkostnader. Genom lagerlösa samlastningsterminaler kan leveranser samordnas och förbilligas. KF satsar även på att bygga upp en egen färskvarudistribution och på sikt är målet att även K-mjölksprodukternas distribution skall ingå i samordningen. Butikerna kan få färre leveranser och färskare varor till lägre kostnad.

Genom ECR skall kostnader minimeras och icke-värdehöjande aktiviteter tas bort i mellanled och gentemot leverantörer. Varuflödet effektiviseras och efterfrågestyrs genom registrering av de varor som köps in, genom effektiv prissättning och genom sortimentsstyrning. Kundlojalitet skapas med hjälp av kundbetalkort som medger registrering av köp. Genom lojalitetsprogram och bonus kopplat till medlemmarnas kundkort premieras önskat kundbeteende. Genom att konsumentkooperationen till en del utgörs av ett helintegrerat företag kan avrop, distributionssätt, prissättning, butiksbeställningar m.m. detaljstyras.

KF har satsat på ett nytt system för lagercentraler medan butiksdatasystemen ännu ej är samordnade utan utgår från den lokala situationen. Lagercentralsystemet innehåller funktioner för inköp, varumottagning, försäljning, mottagning av butiksorder, leveransplanering, plockning, fakturering, urlastning och returhantering. Även hanteringen av artikel- och prisregister ingår. KF:s satsning på att i ökad utsträckning övergå till egen distribution av färskvaror utgör också en överföring av funktioner från leverantörer till grossister som kan ge en ökad rörlighet på inköpssidan. KF vinner flera fördelar genom att själv ta över transporten av färskvaror till butik. Förändringen bygger på att respektive färskvaruleverantör lämnar sina varor till KF:s färskvaruterminal där de samlastas för vidare leverans till butik utan mellanliggande lagring. Denna samlastning möjliggör tätare leveranser och därmed färskare varor utan att kostnaden behöver bli högre och den medger en minimering av antalet bilar till butiken. I KF:s målsättning ligger även att undvika utnyttjande av leverantörernas säljkårer, en kostnad som normalt sett belastar det pris de betalar för varorna. Tanken är att konsumenternas och butikernas efterfrågan skall styra leveranserna i

ökad utsträckning och att leverantörernas säljkårer skall rationaliseras bort. Färska mejerivaror är ett exempel på varor som till i stort sett 100 % direktlevereras och där det i dag endast finns en leverantör till respektive butik. När och om KF lyckas bryta direktleveransen av färska mejeriprodukter blir det betydligt lättare att etablera verksamhet på den marknaden.

Införandet av Quick response system (QR) innebär att producenten får tillgång till faktisk försäljningsstatistik från butiken vilket ger möjlighet att anpassa produktionen till den faktiska försäljningen. Ledtiderna från producent till konsument kan därigenom kortas ytterligare och mer ansvar för butikens hyllor kan läggas över på leverantören. KD AB arbetar med att utveckla leverantörssamarbeten som bygger på ett ökat informationsutbyte och större öppenhet.

*KF:s Med Mera -kort*

KF:s kontokort Med Mera introducerades hösten 1993 och erbjöds samtliga medlemmar. Kortet fungerade som betalmedel i KF:s samtliga detaljhandelskedjor och innehöll både en debet- och en kreditfunktion. Från 1995 kan medlemmarna välja om de vill ha kreditfunktionen eller ej. Till kortet kopplas även ett stort antal medlemsförmåner. KF bedriver sin kontokortsverksamhet genom KD AB.

Vid årsskiftet 1995/96 fanns ca 450 000 kortinnehavare, medlemsköpen på kortet uppgick till över 200 miljoner kronor per månad och innestående medel var vid årsskiftet 511 miljoner kronor. Den första januari 1996 infördes ett nytt förmånsprogram, Med Mera Premie Program. Det är knutet till medlemskortet och skall ersätta tidigare bonussystem. Systemet skall gälla i alla KF:s butiker och även övriga konsumentföreningar skall erbjudas att delta. Grundidén är att konsumenterna skall få en poäng för varje köpkrona i en viss kedja och då en bonusgräns uppnås erhålls en premiecheck på visst belopp. Bonus checken kan sedan användas för inköp i anslutna butiker. Bonus skall även utgå vid visst antal poäng totalt sett i alla anslutna butiker.

Rätten att sätta in pengar på konto hos KD AB är begränsad till högst 15 000 kronor i behållning på kontot. Medel som sätts in på kontot är avsedda att användas vid köp av varor och tjänster som erbjuds av medlemsaffärerna, såsom Konsum-butikerna, Obs!, Kappahl, Akademibokhandeln och Stor & Liten, m.fl. Kontantuttag kan endast ske vid kontots avslutande och inte genom kontantavrundning.

Kreditgivning kan medges till ett belopp som får uppgå till högst 10 % av kortinnehavarens årsinkomst, dock högst 15 000 kronor. Avtalsparter är den enskilde kortinnehavaren och KDAB. Krediten kan användas vid köp i medlemsaffärerna. Krediten avser således finansiering endast av närstående företags varor och tjänster.

Genom Medmera kortet erhålls billigare kassahantering, stabila kassaflöden och kapitaltillskott samt strategisk information om kunden. Köpmönster, trender och reaktioner på säljaktiviteter etc. kan följas upp. Marknadsföringen kan inriktas på kortinnehavare och kunderna knyts hårdare till företaget.

### *Egna varumärken*

Av KF:s försäljning utgör ca 30 % egna varumärken. Merparten är dock fortfarande egna producentvarumärken, dvs varumärken som produceras av de egna industrierna. De egna industrivarumärkena frångås alltmer eftersom de inte når tillräckliga volymer för att tillvarata de stora skalfördelar som finns i livsmedelsindustrin. Genom att satsa på egna varumärken och lägga ut tillverkningen på stora industriföretag erhålls en bra motvikt till stora leverantörer. Vem som producerar varorna är av underordnat intresse så länge de uppfyller uppställda kvalitetskrav. De största leverantörerna med starka varumärken är i regel inte intresserade av att legotillverka men det finns många andra som är intresserade av att utnyttja sin industrikapacitet bättre. På den europeiska marknaden finns många livsmedelsföretag med överkapacitet. Det är dessutom betydligt vanligare med egna varumärken utanför Sverige.

### *Internationell samverkan och allianser*

KF samarbetar sedan länge med konsumentkooperationen i Norden om gemensamma inköp av dagligvaror genom Nordisk Andelsforbund (NAF) och med europeisk och japansk konsumentkooperation om inköp av specialvaror via Inter-Coop, båda med säte i Köpenhamn.

### *Sammanfattning*

Konsumentkooperationen är den näst största aktören i svensk dagligvaruhandel med en marknadsandel på ca 20 %. Kooperationen håller på att

omstruktureras och det sker en koncentration till detaljhandel. Stora delar av industriverksamheten har sålts och kooperationen satsar istället på egna varumärken som i hög utsträckning skall legotillverkas. Kooperationen samarbetar med Axel Johnsson/SABA om grossistverksamheten på frukt- och gröntområdet och inom storhushåll. Detaljhandeln koncentreras till ett antal integrerade kedjor under specialiserade butikskoncept.

Den traditionella grossistrollen har avskaffats och genom nya former för distribution, anpassade till de olika butikskoncepten, skall större flexibilitet och bättre lönsamhet uppnås. Den kooperativa partihandeln skall i högre grad fungera som en renodlad inköpsorganisation till den egna detaljhandeln. Detaljhandeln skall fungera som ett antal integrerade kedjor. Integrationen inom de delar av detaljhandeln som ingår i KD AB ökar och de fristående föreningarna förväntas ansluta sig till denna utveckling.

Genom att Konsumentkooperationen äger butikerna och har anställda butiksföreståndare har de större möjlighet än ICA och övriga detaljistkooperativa kedjor att styra sin verksamhet. De kan därför sannolikt i högre utsträckning utnyttja de samordningsvinster som kan uppnås genom ökad integration och genom att utnyttja de möjligheter som ny informationsteknologi och ändrade relationer till industriledet kan ge.

## Det s k tredje blocket

Det s k tredje blocket består i butiksledet huvudsakligen av två grupperingar, D-gruppen och Axel Johnsson-gruppen. Dagab är som grossist huvudleverantör till samtliga de butikskedjor som ingår i det tredje blocket. Blocktillhörighet definieras efter grossist. Det finns även ett ägarmässigt samband eftersom Axel Johnsson äger hela Dagab och drygt 40 % av D-gruppen AB, resterande del av D-gruppen AB ägs av ca 920 handlare/butiksbolag. Axel Johnson AB med dotterbolag är ett internationellt handelsföretag verksamt inom såväl parti- som detaljhandel, import och trading. Verksamhetens tyngdpunkt ligger dock på handel med dagligvaror.

Dagab AB är en rikstäckande dagligvarugrossist med fem regionala dotterbolag som ansvarar för inköp, försäljning och distribution till allivs- och servicehandel. Av Dagabs försäljning går ca 10 % till servicehandeln, ca 10 % till snabbgross och resterande 80 % till

livsmedelsbutiker. Omkring 60 % av Dagabs försäljning går till butiker inom D-gruppen AB och till Axel Johnssons butiksdotterbolag. Eftersom ICA:s grossistfunktion endast levererar till ICA-butiker och KF endast levererar till konsumentkooperativa butiker är Dagab det enda rikstäckande alternativet för fristående butiker och kedjor.

D-gruppen är en samlande beteckning på D-gruppen AB och de handlare och butiksbolag som är delägare i D-gruppen AB samt de butiksbolag som ägs av D-gruppen AB. Gruppen har en andel av svensk dagligvarumarknad på drygt 13 %. D-gruppen AB är moderbolaget i koncernen.Verksamheten är decentraliserad i sex regionbolag. I koncernen ingår 15 majoritetsägda butiksdotterbolag omfattande ca 40 butiker där D-gruppen AB har minoritetsandelar eller hembudsaktier i alla butiker.

D-gruppen AB ansvarar för samordning , utveckling av butikskoncept, marknadsuppträdande, nystartande, utbildning och förhandlingar gentemot leverantörer. D-gruppen deltar i finansieringen av nyetablerade butiker och är inledningsvis huvudägare. Sucessivt övergår ägandet till handlaren men D-gruppen behåller en minoritetsandel i företaget. Dessutom finns det hembudsskyldighet vid avyttring av rörelsen och leveransavtal med Dagab.

Inom D-gruppen har under nittiotalet flera nya lågprisprofiler växt fram. Av D-gruppens omsättning står idag lågprishandeln för drygt 30 %. Inom lågprissegmentet finns bl.a Spar Inn och Rätt Pris.

### *Distribution och IT inom tredje blocket*

Dagab utvecklar dock tillsammans med D-gruppen ett butikdatasystem som skall kommunicera med Dagab:s partihandelssystem. Detta utgör en ökad integrering mellan D-blocket och Dagab. Dagab och D-gruppen har även ingått ett affärsmässigt partnerskap som benämns D&D-avtalet. Dagab är huvudleverantör till D-gruppen och syftet med avtalet är att effektivisera logistiken och genom kostnadsbaserad prissättning ge incitament till rationalisering hos handlarna. Det tredje blocket har i samarbete med Konsumentkooperationen genom delägda bolag på frukt- och gröntområdet och inom storhushåll

### *Kontokort inom tredje blocket*

Sedan 1994 har Vivo, som är en kedja inom D-gruppen, haft ett

kundkort. Under 1995 fattades beslut om att utveckla ett kort även för andra profiler och butiker inom D-gruppen. Det nya kortet med symbolen "Matkortet" kommer att kunna användas i en mängd olika butiker inom D-gruppen. Det skall även vara möjligt att knyta en kredit till kortet. Krediten administreras av S-E-Banken Kort. Lanseringen av det nya kortet för övriga profiler inom D-gruppen påbörjas i juni 1996

I september 1995 introducerade Hemköp, som ingår i Axel Johnson koncernen, ett nytt kundkort som är ett medlems och förmånskort. Det nya kortet är knutet till ett kundmedelskonto.

### *Egna varumärken*

Med utgångspunkt från D&D-avtalet beslutades 1995 om en övergripande sortimentsstrategi för D-gruppen. D-gruppen avstår från att utveckla egna varumärken och satsar på att marknadsföra starka varumärken i samarbete med ledande producenter. Dagabs verksamhet omfattar egna varumärken Kedjor inom Axel Johnssongruppen arbetar också med egna varumärken.

### *Internationellt samarbete*

Axel Johnsson koncernen omfattar internationell handel och annan internationell verksamhet. Dagab samarbetar t.ex. genom det samägda inköpsbolaget United Nordic Inc. AB med sina nordiska motsvarigheter Dagrofa i Danmark, Tuler Spar i Finland och KK Unil i Norge.

### *Sammanfattning*

Det tredje blocket förenas genom att butikerna har Dagab som huvudleverantör. De horisontella bindningarna mellan de kedjor och butiker som ingår i blocket är svagare än motsvarande bindningar inom KF och ICA. Inom respektive kedja kan dock integrationen vara långtgående. D-gruppen kontrollerar t.ex. etablering genom delägande i butiker och avtal om hembud.

Det är tydligt att även det tredje blocket utvecklas i riktning mot en ökad vertikal och horisontell integration. Genom utökat samarbete försöker man uppnå samordningsvinster och effektivare distribution. Det s.k D&D avtalet innebär en ökad integrering mellan Dagab och D-gruppen. Det görs gemensamma satsningar på kundkort inom D-gruppen

och Dagab arbetar med att utvidga sitt samarbete med leverantörsledet.

## Bergendahls-gruppen

Bergendahl & Son AB är moderbolag i en koncern som består av såväl partihandelsföretag som detaljhandelsföretag verksamma främst i Götaland. Bergendahls marknadsandel av detaljhandel med dagligvaror i hela landet var ca 2 % år 1995. Verksamheten är koncentrerad till södra sverige och där var marknadsandelen ca 9 % år 1995, i Skåne var marknadsandelen ca 15 %. Bergendahls marknadsandel har ökat under senare år. Koncernen är ett familjeföretag. De butiker som har Bergendahls som huvudleverantör är antingen helägda av Bergendahls eller av sina handlare.

Bergendahls Grossist AB är en helägd dagligvarugrossist som i första hand förser Bergendahls-gruppens butiker med varor. Kunder är Bergendahls butiksdotterbolag, frivilliga fackkedjor, helt fristående köpmän samt servicehandelsgrossisten KIAB. Företaget har en distributionscentral och en snabbgross. AG Favörmarknad AB och AB Ekohallen är helägda butiksgrupper bestående av större och lågprisinriktade dagligvarubutiker resp. lågprisinriktade specialvarubutiker.

Bergendahlsgruppen omfattar även ett antal fristående handlare under i huvudsak lokala lågprisprofiler.

### *Distribution och IT-system*

Bergendahls har utvecklat ett eget order-, lager- och faktureringssystem som är anpassat för den egna grossiströrelsen. Systemet innehåller funktioner för hantering av artiklar, kunder, leverantörer, hantering av hyllkantsetiketter, sortimentslistor och prislistor. Systemet kompletteras med ett standardiserat lagerstyrningssystem som innehåller funktioner för varumottagning, transportstyrning, plockning och urlastning. Informationssystemen är under utveckling.

## 6.4 Kommunal planering och tillgång till butikslokaler

Tillgången på butikslokaler och deras lokalisering är väsentliga och i vissa avseenden avgörande omständigheter för en fungerande konkurrens i detaljhandelsledet.

Frågan har uppmärksammats bl a av 1986 års Livsmedelsutredning (SOU 1987:44), som konstaterade att konkurrensen begränsades av kommunernas tillämpning av Plan- och bygglagen (PBL). Den fann bl. a. tecken på att endast de etablerade kedjorna och deras detaljister fick möjlighet att etablera sig i nya bostadsområden. Denna tendens förstärktes av att detaljhandeln var hårt bunden till partihandeln, dels genom kontrakt i samband med nyetablering, dels genom att partihandeln i viss utsträckning ägde affärslokalerna.

Även Konkurrenskommittén (SOU 1990:25) fann exempel på att kommunernas tillämpning av PBL medfört att fristående köpmän i stor utsträckning utestängts från etableringsrätt till viktiga butikslägen. Därför föreslog utredningen att konkurrensfrågorna skulle ges en tydligare roll i sammanhanget. I PBL borde det - enligt kommittén - finnas en uttrycklig hänvisning till konkurrensaspekten, så att denna blir en del av den avvägning mellan olika allmänna intressen, som skall göras enligt PBL.

De missförhållanden som ovan beskrivits föreligger även i dag. Kommunernas tillämpning av PBL är - enligt såväl de utländska bedömare som utredningen varit i kontakt med som representanter för den svenska handeln - ett avgörande hinder för nyetablering av livsmedelsbutiker. Det är därför viktigt att en funderande konkurrens är ett av de intressen som kommmunerna skall beakta i sin planerande verksamhet.

Den 1 april 1992 skrevs konkurrensintresset in i PBL. Bestämmelser om byggnaders användning får därmed inte utformas så att en effektiv konkurrens motverkas. Lagändringen innebär att kommunerna inte har möjlighet att i detaljplan precisera handelsändamålet till en viss form av handel.

På begäran av Bostadsutskottet har riksdagen, genom ett beslut år 1995, uppdragit åt regeringen att ge riksdagen förslag till sådana ändringar i PBL, som gör det möjligt för kommunerna att i detaljplan ånyo reglera handelsändamålet i huvudsak enligt vad som gällt före

1992. I Bostadsutskottets betänkande 1995/96:BoU1 behandlades bl a en motion i vilken - sammanfattningsvis - följande skäl för en återgång anfördes.

Minskade koloxidutsläpp förutsätter en minskning av vägtrafiken. En medveten styrning av bebyggelseutveckling och infrastruktur är viktiga medel att nå det målet. Till butiker i bostadsområden och stadskärnor finns goda möjligheter att ta sig utan bil, medan det motsatta gäller för butiker i externa stormarknader eller i industriområden. Trafik- och klimatkommittén konstaterar i delbetänkandet Trafiken och koldioxiden (SOU 1994:91) att 1992 års lagändring kan leda till oönskade effekter på miljön.

En bebyggelsestruktur som innebär att en större del av dagligvaruhandeln lokaliseras till externa stormarknader och industriområden leder till ökade kostnader för kommunal hemtjänst, risk för isolering och påskyndat psykiskt åldrande hos ensamboende pensionärer.

Lagändringen 1992 innebär nackdelar även för handeln. Kommunerna måste vara försiktiga med att lägga ut handelstomter, eftersom vilket slag av handel som helst kan komma att lokaliseras dit. Den innebär vidare sämre förutsättningar att våga blanda bostäder och närservice.

Om handlare utanför de rikstäckande kedjorna kan komma att få svårt att etablera sig, bör detta problem angripas direkt genom att upplåtelsen av mark för viss verksamhet sker på ett sätt som ger alla intressenter i branschen samma chans att konkurrera på lika villkor.

Utskottet framhöll att miljöfrågorna har fått en allt större betydelse under senare år, vilket bl a tagit sig uttryck i 1 kap 1 § PBL, som förekriver att planläggningen skall främja en långsiktigt hållbar livsmiljö.

Utredningen (M 1992:03) om översyn av PBL, den s.k. Plan- och byggutredningen, påbörjade sitt arbete i januari 1993.
Utredningen har i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att - med beaktande av vad bostadsutskottet anfört - redovisa sina överväganden i fråga om möjligheterna att i detaljplan ånyo kunna precisera handelsändamålet.

Den 9 april 1996 överlämnade utredningen delbetänkandet Precisering av handelsändamålet i detaljplan (SOU 1996:52).
Utredningens förslag innebär - i allt väsentligt - en återgång till vad som gällde före den 1 april 1992.

Före en närmare beskrivning av konkurrensintressets behandling i PBL-sammanhang, finns det anledning att definiera några grundläggande begrepp.

### *Den kommunala planeringen*

PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Varje kommun skall ha en aktuell *översiktsplan,* som omfattar hela kommunen och som i stort skall ange hur mark- och vattenområden är avsedda att användas och hur bebyggelseutvecklingen bör ske. Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom *detaljplaner.*

De allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse framgår av 2 kap. PBL. Där anges bl a att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse skall finnas möjligheter att anordna kommersiell service.

Kravet på planläggning för kommersiell service återspeglas i bestämmelserna om detaljplan. I denna skall kommunen redovisa kvartersmark för bebyggelse och skall därvid ange dess användning. Därutöver får kommunen enligt 5 kap. 7 § första stycket 3 PBL i detaljplan meddela bestämmelser om byggnaders användning. Genom denna bestämmelse har kommunerna, före lagändringen 1992, ansetts kunna precisera handelsändamålet.

Bestämmelser om *bygglov* finns i 8 kap. PBL. Det krävs bygglov för att uppföra byggnader, göra tillbyggnader eller att ta i anspråk eller inreda byggnader helt eller till viss del för väsentligt annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts, eller för vilket bygglov har lämnats.

Bygglov skall beviljas om åtgärden bl.a. inte strider mot detaljplan. Någon behovsprövning eller annan prövning utifrån företagens villkor i det aktuella området skall kommunen inte göra i detta sammanhang.

### *PBL och konkurrensintresset*

I specialmotiveringen i prop 1985/86:1 (PBL-propositionen) s. 576 ff, behandlas kommuners möjlighet att meddela bestämmelser om byggnaders användning. Det underströks att konsumenterna bör ha tillgång till ett allsidigt sammansatt utbud av varor och tjänster, som

innebär att de kan välja mellan t ex låga priser, närhet till butiken och hög servicegrad och att kommunen har ett ansvar för att markens användning planeras så att denna valfrihet så långt som möjligt skall kunna upprätthållas. Vidare anfördes att konkurrensen bör ges ett så fritt spelrum som möjligt inom ramen för planeringen, för att hålla priserna nere och för att öka företagens effektivitet till konsumentens fördel. Detaljplanens betydelse för förändring och förnyelse, t ex i form av etablering av nya butiksformer, nämndes som en förutsättning för en rationell utveckling av handeln. Från dessa utgångspunkter borde handelsändamålet inte preciseras ytterligare i detaljplan, om det inte finns särskilda skäl. Tre kategorier nämndes, som skulle kunna regleras särskilt i fråga om handelsändamål, nämligen partihandel, detaljhandel med skrymmande varor och detaljhandel med livsmedel. Inom kategorin detaljhandel ansågs livsmedelshandeln i vissa lägen behöva begränsas eller helt förbjudas med hänsyn till kravet på en lämplig samhällsutveckling. Som exempel nämndes stormarknader eller bensinstationer. I enlighet med praxis ansågs det kunna ske genom en bestämmelse i detaljplan, som anger maximal yta som sammantaget får användas för handel med livsmedel. En sådan begränsning skulle givetvis inte får göras så snäv att rimliga anspråk på rationalisering inte kan tillgodoses i ett senare skede. Vidare skulle begränsningarna vara nödvändiga för en totalt sett ändamålsenlig handelsstruktur.

### *Propositionen 1990/91:146 om ändring i Plan- och bygglagen m m*

I den allmänna debatten hade det riktats uppmärksamhet på hur konkurrensfrågor behandlades i den kommunala planeringen. Så som ovan angivits hade Konkurrenskommittén i sitt betänkande konstaterat att den prövning av handelns etableringar som kommunerna gjorde i sin planering och vid bygglovgivning har konkurrensaspekter. Den föreslog därför en tydligare markering av konkurrensintresset i PBL. Konkurrensintresset borde ingå i den avvägning mellan olika allmänna intressen, som skall göras enligt lagen.

Mot den angivna bakgrunden påpekade departementschefen vikten av att kommunerna vid tillämpningen av PBL verkar för att begränsningar av konkurrensen i dessa avseenden så långt som möjligt undviks. Tillämpningen av PBL i enlighet med de uttalade intentionerna i förarbetena, ansågs ge goda förutsättningar för att pröva lämpligheten

av markens användning för olika ändamål, t ex för butiksetableringar, utan att konkurrensen i något väsentligt avseende sätts ur spel. Det understöks att kommunernas planer inte i onödan ges en sådan detaljeringsgrad att de förhindrar en vitaliserande nyetablering av handeln.

Det framhölls att reglering av handeln genom bestämmelser i detaljplan måste kunna användas även i framtiden. Det påpekades emellertid att de begränsningar som även i fortsättningen bör kunna läggas på t ex livsmedelsförsäljning bör användas mycket restriktivt och att kommunerna vid sin prövning av olika etableringar noga bör beakta behovet av att konkurrensen förstärks inom handeln och då särskilt inom livsmedelssektorn. En ökad konkurrens inom handeln måste, enligt departementschefen, utgöra ett naturligt inslag i vad som allmänt torde avses med en lämplig samhällsutveckling. Ett etableringstillstånd borde därför inte kunna styras av företagsformen.

De önskemål om att konkurrensen skulle införas som ett allmänt intresse i 2 kap. PBL utgjorde enligt departementschefen en obehövlig ändring, som dessutom skulle medföra en del mindre önskvärda komplikationer.

### *Lagändringen 1992*

I propositionen 1991/92:51 (s. 20-21) om en ny småföretagspolitik påtalade regeringen att uttalandena i prop 1990/91:146 inte var tillräckligt klarläggande och att det behövdes ytterligare förtydliganden och tillägg vad gäller konkurrens och handelsetableringar i den kommunala planeringen. Enligt regeringen torde skillnaderna i omgivningspåverkan mellan de ifrågavarande formerna av handel - bl a detaljhandel med livsmedel - i praktiken sakna betydelse, eftersom olika verksamheter - av naturliga skäl - kan antas söka sig till ändamålsenliga platser för sina verksamheter. Av detta ansågs följa att handel med livsmedel saknar skäl för en särskild reglering. Regeringen föreslog att de i förarbetena till PBL angivna möjligheterna till reglering genom en precisering av handelsändamålet inte längre skulle stå till buds.

Regeringen konstaterade att en väl fungerande konkurrens är ett starkt samhällsintresse och att starkt vägande skäl talar för att konkurrens ses som ett intresse som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse, varför en bestämmelse med den innebörden borde föras in i PBL. Den omständigheten att konkurrens kan vara såväl ett allmänt

intresse som ett beaktansvärt enskilt sådant, ansågs tala för att en sådan bestämmelse införs i 1 kap. PBL. Regeringen föreslog därför att 1 kap 5 § PBL skulle kompletteras med en bestämmelse som uttryckligen föreskriver att näringsfrihet och en effektiv konkurrens skall främjas.

Bostadsutskottet, som behandlade frågan i betänkandet 1991/92:BoU10, delade regeringens bedömning att handeln bör ges friare etableringsmöjligheter och att konkurrensen inom handeln bör tillmätas större betydelse i den kommunala planeringen. Utskottet föreslog emellertid att ändringen skulle göras i 5 kap 7 § tredje stycket och utformas som en begränsning i kommunens möjlighet att meddela sådana bestämmelser om byggnaders användning som kan motverka en effektiv konkurrens. I syfte att en sådan reglering skulle bli tydligare och mer systematiskt riktig, ansåg lagrådet däremot att den skulle placeras som ett fristående andra stycke i 7 §. Utskottet utformade förslaget i enlighet därmed och framhöll dess innebörd nämligen att möjligheten att i detaljplan särskilt reglera bl a detaljhandeln med livsmedel inte skulle finnas kvar. Lagändringen skulle bli tillämplig vid antagande av detaljplaner efter dess ikraftträdande, den 1 april 1992.

### *Plan- och byggutredningens delbetänkande "Precisering av handelsändamålet i detaljplan" (SOU 1996:52)*

Plan- och byggutredningen har övervägt olika lagtekniska lösningar och den har stannat för att föreslå att bestämmelsen i 5 kap. 7 § andra stycket upphävs. Kommunerna skulle därmed få möjlighet att i användningsbestämmelser för kvartersmark och för byggnader precisera handelsändamålet genom att särskilja partihandel och detaljhandel. Inom detaljhandel ges vidare möjligheten att särskilja handel med skrymmande varor och handel med livsmedel.

Utredningen påpekar att hänsynen till en effektiv konkurrens motiverar en restriktiv användning av denna möjlighet. De skäl som krävs för den nämnda uppdelningen beskrivs i förarbetena till PBL (prop. 1986/87:1 s.576 ff., se ovan). Enligt utredningen är dock de skälen inte särskilda skäl som automatiskt berättigar till en precisering av handelsändamålet. Skälen skall nämligen vara välgrundade och av betydande vikt. Ett sådant tillräckligt skäl skall vara ambitionen att begränsa den totala vägrafiken.

## 6.5 Konkurrenslagens tillämpning inom livsmedelsområdet

### 6.5.1 1993 års konkurrenslag

Sedan den 1 juli 1993 gäller en ny konkurrenslag i Sverige. Denna lag bygger på förbudsprincipen till skillnad från den äldre konkurrenslagen som byggde på missbruksprincipen. Den nuvarande konkurrenslagen har anpassats till Romfördragets konkurrensregler. Lagen bygger, i likhet med fördragets konkurrensregler, på generella förbud mot konkurrensbegränsande avtal och mot missbruk av dominerande ställning. Av förarbetena (prop 1992/93:56 s.21) framgår att genom en materiell rättslikhet med Romfördragets regler bör mycket vägledning vid tillämpningen av konkurrenslagen kunna hämtas från EG-domstolens praxis. Något krav inom EU på harmonisering mellan nationell konkurrenslagstftning och EG-regler finns inte. Fördragets regler är dock direkt verkande i enskilda medlemsländer oavsett den egna konkurrenslagstiftningens utformning.

Medlemsstaterna i EU har sinsemellan ganska olika nationella konkurrenslagstiftningar. Förverkligandet av den inre marknaden och dess principer om fri rörlighet ställer i praktiken underförstådda krav på ett närmande mellan medlemsstaternas lagstiftning inom detta område. Länder som har regler vilka idag bygger på Romfördraget är förutom Sverige bland annat Belgien, Irland, Italien och Storbritannien. En förändring av lagstiftningen i samma riktning förbereds förnärvarande i bland annat Danmark. Den Franska konkurrenslagstiftningen avviker något från övriga medlemsstater genom det sätt varpå förbudsreglerna tillämpas. Officiellt är även den franska konkurrenslagstiftningen harmoniserad med EG: gemensamma regler.

Bakgrunden till den nya svenska konkurrenslagens tillkomst var att regeringen bedömde att det fanns behov av en skärpt konkurrenslagstiftning. Ett ökat konkurrenstryck i näringslivet ansågs viktigt. För att marknadsekonomin skall fungera är det enligt förarbetena [151] viktigt att företagen inte genom egna åtgärder får sätta konkurrensen ur spel. Syftet med lagen är att det skapas spelregler för konkurrensen på

[151] Prop. s. 16

marknaden och att reglerna medför sanktionsmöjligheter, vilka skall förmå företagen att avhålla sig från konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av marknadsmakt. Den viktigaste effekten av en skärpt konkurrenslagstiftning var att en sådan skulle innebära en signal till marknaden att regeringen var fast besluten att med olika medel åstadkomma en fungerande marknadsekonomi, som bygger på effektiv konkurrens i såväl privat som offentlig verksamhet.[152]

Inom livsmedelsområdet föregicks införandet av lagen 1993 av en särlagstiftning vilken riksdagen godkände våren 1991. Avsikten med särlagstiftningen var att undvika att avregleringen av jordbruket åtföljdes av att regleringarna övertogs av i första hand förädlingsindustrin och upprätthölls i dess egen regi. Detta gällde särskilt gemensam finansiering av exportstöd vilket gavs ett uttryckligt förbud i särlagstiftningen. Dessutom förbjuds viss samverkan i syfte att genom marknadsföringsbolag gemensamt marknadsföra och sälja vissa produkter (som ost). Särlagstiftningen kom inte att direkt beröra parti- och detaljhandeln.

Den svenska konkurrenslagen har till ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter.

### *Konkurrenslagens tillämpningsområde*

Lagen kan endast tillämpas på sådana förhållanden som omfattas av

* det grundläggande förbudet i 6 § mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag
* förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 19 §, eller
* lagens särskilda regler om kontroll av företagsförvärv, främst 34 §.

### *Förbud mot konkurrensbegränsande avtal - 6 § konkurrenslagen*

För att en tillämpning av förbudsbestämmelsen i 6 § konkurrenslagen skall aktualiseras krävs till en början att vissa förutsättningar är uppfyllda. Det måste vara fråga om ett avtal eller samordnat förvarande mellan företag eller ett beslut av en företagssammanslutning - avtalskriteriet. En ensidig åtgärd från ett företag kan alltså inte träffas av detta

[152] Prop. s. 17

förbud. Vidare erfordras att en konkurrensbegränsning vidtagits av ett företag. Med företag avses i lagen varje fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Som företag räknas också statliga och kommunala organ som driver ekonomisk verksamhet, så länge som det inte är fråga om myndighetsutövning. Lagen är däremot i princip inte tillämplig på avtal mellan företag som ingår i samma ekonomiska enhet, t.ex. avtal mellan ett dotterbolag och dess moderbolag eller mellan en huvudman och dennes mellanman (kommissionär, agent).

För att omfattas av bestämmelsen i 6 § måste vidare ett avtal ha till syfte att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen. Om det inte går att styrka ett syfte måste det i vart fall konstateras att avtalet får till effekt att konkurrensen hindras, begränsas eller snedvrids - konkurrensbegränsningskriteriet. Som ett led i bedömningen görs ett s.k. konkurrenstest, d v s, en bedömning av ett avtals negativa effekter på konkurrensen på den relevanta marknaden.

Om det har konstaterats att ett avtal har till syfte eller effekt att begränsa konkurrensen vidtar nästa led i bedömningen, nämligen om avtalet påverkar konkurrensen på ett märkbart sätt, d v s har ekonomiska verkningar av någon betydelse - märkbarhetskriteriet. Slutligen erfordras att en eventuell konkurrensbegränsning har effekt på den svenska marknaden.

I 6 § ges exempel på förfaranden som kan vara konkurrensbegränsande såsom överenskommelser om priser och andra affärsvillkor, begränsning och kontroll av produktion och marknader, marknadsuppdelning, diskriminering och kopplingsförbehåll. Förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete omfattar såväl horisontella (t ex avtal mellan två tillverkare) som vertikala avtal (t ex ett avtal mellan en leverantör och dennes återförsäljare).

### *Undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande avtal - 8 § konkurrenslagen*

Företag som är parter i ett avtal kan anmäla detta för undantag. För att Konkurrensverket skall kunna meddela ett beslut om undantag fordras att samtliga i 8 § angivna förutsättningar är uppfyllda. Förutsättningarna innebär i princip att avtalet skall vara till fördel både för företagen och konsumenterna, inte innehålla några onödiga konkurrensbegränsningar och inte ge företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en

väsentlig del av produkterna i fråga.

Inom EG:s konkurrensrätt har det vuxit fram ett system med legala undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete för särskilda kategorier (grupper) av konkurrensbegränsande avtal. Liknande regler har införts i Sverige. Av 17 § konkurrenslagen följer att undantag från förbudet i 6 § gäller för sådana kategorier av avtal som uppfyller förutsättningarna för undantag i 8 §. Regeringen har mot bakgrund härav utfärdat ett antal gruppundantagsförordningar bl.a. för kedjesamarbete i detaljhandeln (se nedan). Alla gruppundantags förordningar har sin förebild inom EG:s konkurrensrätt, utom det som rör kedjesamarbetet i detaljhandeln, vilket är ett speciellt svenskt undantag.

*Förbudet mot missbruk av dominerande ställning - 19 § konkurrenslagen.*

Missbruk av dominerande ställning är förbjudet enligt 19 § i konkurrenslagen. Den grundläggande förutsättningen för att bestämmelsen skall kunna tillämpas är att företaget har en dominerande ställning på den relevanta marknaden i Sverige. Det är inte möjligt att ingripa mot ett företag enbart på grund av att det har en dominerande ställning. Det måste dessutom klarläggas att företaget missbrukat sin dominerande marknadsställning.

I 19 § ges exempel på vissa typer av missbruk såsom påtvingande av oskäliga inköpsvillkor och andra affärsvillkor, begränsning av produktion, marknader eller teknisk utveckling, tillämpande av diskriminerande åtgärder samt kopplingsförbehåll.

*Särskilda förhållanden som innebär att konkurrenslagen inte tillämpas*

Den 1 juli 1994 trädde vissa nya bestämmelser i konkurrenslagen ikraft. Dessa innebär bl.a. att förbudet i 6 § konkurrenslagen inte gäller för sådana avtal inom en primär lantbruksförening eller dess dotterföretag som avser samverkan mellan föreningsmedlemmar om vissa angiven verksamhet i fråga om jordbruks-, skogs- och trädgårdsprodukter. Undantaget innebär, tillsammans med det undantag som EG-rätten ger för sådan verksamhet som krävs för att upprätthålla en av den gemen-

sammajordbrukspolitikensmarknadsordningar[153], attlantbrukskooperativ verksamhet i väsentlig betydelse har undantagits från konkurrenslagens tillämpning.

*Icke-ingripandebesked - 20 § konkurrenslagen*

Företag som vill få besked om ett avtal eller förfarande strider mot konkurrenslagen (6 eller 19 §) kan ansöka om att Konkurrensverket meddelar ett s k icke-ingripandebesked, d v s en förklaring att avtalet eller förfarandet inte strider mot något av lagens förbud.

*Företagsförvärv*

Konkurrenslagen innehåller särskilda regler om möjlighet för Stockholms tingsrätt att på talan av Konkurrensverket förbjuda företagsförvärv som skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på den svenska marknaden i dess helehet eller en väsentlig del av den och detta sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt.

Ett företagsförvärv måste anmälas till Konkurrensverket när de i förvärvet inblandade företagen tillsammans har en årsomsättning som överstiger fyra miljarder kronor för föregående räkenskapsår. Av förarbetena till konkurrenslagen framgår att ingripande bör ske endast "som en undantagsåtgärd". Avgörande skall vara om förvärvet "får antas leda till mer påtagliga skadliga effekter i ett långsiktigt perspektiv" [154]. Det har förutsatts att prövningen av ett förförvärv skall inte bara avse förvärvets omedelbara effekter på konkurrensen utan utgå från en helhetsbedömning där konkurrensfaktorer får vägas mot andra allmänna intressen av särskilt viktig art. Vid denna vägning bör långsiktiga verkningar ha betydelse. Vikten av att en nödvändig strukturrationalisering inte hindras har därvid särskilt framhållits. Det faktum att ett företagsförvärv leder till uppkomsten eller förstärkning av en dominerande ställning är aldrig i sig tillräcklig grund för ingripande.

Någon möjlighet att bryta upp bestående företagskoncentrationer med stöd av konkurrenslagen finns inte.

[153] Rådsförordning 26/62 . I denna anges bland annat att:

[154] Regeringens proposition 1992/93:56 s. 40

### 6.5.2 Lagens tillämpning på livsmedelssektorn

Enligt utredningens uppfattning kännetecknas den svenska livsmedelskedjan och dess olika delmarknader för både förädling och handel av koncentration, dels i form av ägarkoncentration, dels genom att enskilda företag har en stark ställning på olika delmarknader. Kännetecknande är också olika former av vertikal- och horisontell samverkan inom många livsmedelsbranscher. En central fråga är hur konkurrenslagen har tillämpats inom livsmedelsområdet med dess åtminstone ytligt sett omfattande konkurrensbegränsningar. Konkurrensverket har underhand till utredningen överlämnat ett material, där lagens tillämpning beskrivs, som redovisas i det följande.

Enligt Konkurrensverket är innebärden av marknadskoncentrationen inom livsmedelssektorn att många företag har en sådan dominerande ställning som avses i konkurrenslagens förbud mot missbruk av dominerande ställning enligt 19 § konkurrenslagen. Vidare kan olika livsmedelsbranschers vertikala respektive horisontella samverkan strida mot förbudet i 6 § konkurrenslagen.

Det kan i en del fall vara svårt för företag att på förhand bedöma om deras agerade omfattas av förbuden i KL. Det finns därför en möjlighet att efter ansökan få en förklaring från Konkurrensverket att ett avtal eller förfarande inte omfattas av förbuden.[155]

Även om ett samarbete eller förfarande är märkbart konkurrensbegränsande, enligt KL, kan företag enligt 8 § beviljas undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete om de positiva effekterna av samarbetet överväger de konkurrensbegränsande nackdelarna. Vissa villkor enligt punkterna 1 - 4 i 8 § måste vara uppfyllda för att undantag skall beviljas. Företagen måste kunna visa dels att samarbetet bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande (punkten 1), dels att konsumenterna får en skälig andel av den vinst som uppkommer genom samarbetet (punkten 2). Därutöver gäller att samarbete inte får innehålla konkurrensbegränsningar som går längre än vad som behövs för att uppnå de positiva effekterna (punkten 3). Konkurrensen får heller inte sättas ur spel för en väsentlig del av produktområdet (punkten 4).

För att undantag skall kunna beviljas måste samtliga dessa villkor vara

[155] Icke-ingripande besked

uppfyllda. Undantag är - till skillnad från icke-ingripandebesked - tidsbegränsade, dvs undantagen gäller under viss tid och omprövas därefter.

Då speciella förhållanden gäller för tillämpningen av konkurrenslagen inom jordbrukssektorn kommenteras detta särskilt nedan.

### 6.5.3 Jordbrukssektorn och lantbrukskooperationen

*Samverkan inom primärföreningar*

KLs tillämpning på jordbruksområdet kommenterades speciellt i förarbetena till lagen. I förarbetena framhålls att det på jordbruksområdet är naturligt och oftast nödvändigt för enskilda jordbrukare och andra liknande primärproducenter att sluta sig samman i primärföreningar såvitt avser produktion eller försäljning av jordbruksprodukter, utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksprodukter. Det anfördes att denna typ av samverkan i många fall torde omfattas av förbudet i 6 § men sammantaget ha sådan positiv effekt att sådan samverkan bör kunna kvalificera för undatag enligt 8 §.

Statsmakterna redovisade således en positiv syn på samverkan mellan jordbrukare och andra råvaruproducenter i primärföreningar. Trots att samverkan inom primärföreningar ofta torde strida mot förbudet i 6 § var det lagstiftarens avsikt att sådan samverkan ändå borde tillåtas genom undantag.

Vid en närmare prövning av förutsättningarna för att meddela undantag för denna samverkan inom primärföreningar konstaterade emellertid Konkurrensverket att det praktiskt taget inte förelåg några möjligheter att meddela undantag enligt KL:s bestämmelser eftersom lantbrukets primärföreningar oftast har betydande marknadsandelar. En alltför betydande marknadsandel kan nämligen innebära att den andra och fjärde punkten i 8 § KL inte kan anses uppfyllda, dvs att samverkan tillförsäkrar konsumenten en skälig andel av den vinst som uppnås samt att konkurrensen inte riskerar att sättas ur spel för en väsentlig del av de nyttigheter som omfattas av samverkan. Denna bedömning avsåg både gruppundantag som regeringen kan meddela och individuella undantag som Konkurrensverket har befogenhet att besluta om.

Konkurrensverket fann att en situation uppstått där någon form av lagstiftningsåtgärd krävdes för att uppfylla lagstiftarens intentioner rörande den framtida tillåtligheten av samverkan inom lantbrukets primärföreningar. Denna uppfattning redovisade verket i en skrivelse till regeringen i november 1993. Verket förordade en tidsbegränsad särlagstiftning och lämnade förslag till en sådan.

Regeringen tillkallade i december 1993 en arbetsgrupp med uppgift att utreda vilka speciella konkurrensrättsliga regler som krävs för att enskilda jordbrukares och andra råvaruproducenters samverkan i primärföreningar inom lantbrukets område inte onödigtvis skall komma i konflikt med konkurrenslagen.

Eftersom KL trädde i kraft den 1 Juli 1993 och vissa övergångsbestämmelser gällde för avtal som anmälts inom 6 månader från ikraftträdandet fanns det anledning för de lantbruksekonomiska föreningarna att anmäla sådant samarbete inom en förening som kunde omfattas av lagens förbud. KV överenskom därför med företrädare för lantbrukskooperationen om ett förenklat anmälningsförfarande för sådant samarbete. Under december 1993 kom det in ca 150 anmälningar från primärföreningar, som avsåg samarbete mellan medlemmarna i respektive förening.

Riksdagen beslutade om en ändring i KL. Ändringen trädde i kraft den 1 Juli 1994. I KL infördes därmed bestämmelserna i 18 §§ a-c. Ändringen innebär att förbudet i 6 § inte gäller för viss verksamhet inom lantbrukets primärföreningar. Det är således inte fråga om ett undantag i konkurrensrättslig mening.

Alla samverkansformer inom primärföreningar har dock inte ansetts vara av sådan positiv karaktär att de faller utanför förbudet. Avtal - t ex stadgar - som hindrar medlems fria rörlighet kan omfattas av 6 §. Även prissamverkan som avser varor producerade hos medlemmarna, t ex trädgårdsprodukter, kan omfattas av förbudet. Sedan lagen ändrats och förbudet i 6 § inte gäller för viss verksamhet inom lantbrukets primärföreningar, återkallades ca 120 av de ovan nämnda ansökningarna. De ca 25 ansökningar som inte återkallades gäller huvudsakligen föreningar som är verksamma med trädgårdsodling.

### *Federativ samverkan*

Kännetecknande för lantbrukskooperationen är de mycket långtgående samarbeten som förekommer mellan primärföreningar inom en sektor

dvs mellan olika mejeriföreningar, mellan slakteriföreningar etc. Enligt KV är respektive mejeriförening, slakteriförening etc att betrakta som företag och samarbete mellan sådana företag kan vara förbjudet enligt 6 § KL. Lantbrukskooperationen har dock, med hänvisning till EU-medlemskapet och rådsförordning 26/62, hävdat att federativ samverkan är undantagen EG:s konkurrensregler och därmed också de svenska konkurrensreglerna. Mot denna bakgrund beslutade regeringen i juni 1994 att utreda frågan om konkurrensreglernas tillämpning på jordbruksområdet i ett EU perspektiv.

Enligt direktiven till utredningen skall denna speciellt bedöma lämpligheten av att ge samverkan mellan primärföreningar ett legalt undantag från KLs tillämpningsområde.

Utredningens betänkande *Jordbruk och konkurrens* överlämnades i december 1995 till regeringen. I detta konstateras att samarbete mellan lantbrukskooperativa föreningar inte bör undantas från 6 §. Samarbetet bör prövas i det enskilda fallet enligt KL.

I propositionen till KL anges att ledning vid tillämpningen av lagen bör hämtas från EG-domstolens praxis. Antalet avgjorda ärenden som rör jordbrukssektorn är begränsat. Det finns dock en rad fall som belyser ställningstagandet i principiellt viktiga frågor. Av dessa framgår först och främst att bedömningen av eventuella undantags omfattning är knutet till utvecklingen av den gemensamma jordbrukspolitiken. Genom beslutet 1992 om att reformera CAP har rådet ansett att jordbrukspolitiken skall utvecklas i en mer marknadsorienterad riktning. Prisstöd som garanteras genom marknadsordningarna har till viss del ersatts med olika former av direktstöd och kompensation för bl.a. miljöåtgärder. Därmed är det också naturligt att domstolen i framtiden kommer att fatta beslut vilka innebär att undantagen från tillämpningen av förbuden i artikel 85.1 begränsas.

### 6.5.4 Ärenden som inkommit till Konkurrensverket

Under perioden juli 1993 t.o.m. maj 1996 har totalt ca 500 ärenden registrerats som berör livsmedelssektorn. Av dessa är ca 275 ansökningar som icke-ingripandebesked och/eller anmälan för undantag samt ca 70 ärenden som gäller klagomål avseende ifrågasatt konkurrensbegränsning enligt 6 eller 19 §§ KL. Ytterligare ca 30 ärenden gäller

ifrägasättanden eller förfråganingar med hänvisning till konkurrenslagen.

*Avslutade ärenden*

Företag som är osäkra på om ett avtal eller förfarande strider mot något av förbuden i 6 eller 19 § kan ansöka hos Konkurrensverket om ett icke-ingripandebesked. Ett icke-ingripandebesked innebär att KV anser att avtalet eller förfarandet inte strider mot förbuden i KL. För ett konkurrensbegränsande samarbete som är förbjudet kan som tidigare nämnts KV bevilja undantag om företagen kan visa att samarbetet har positiva verkningar som väger tyngre än de negativa. I de flesta fall ansöker/anmäler företagen om såväl icke-ingripandebesked som undantag för ett visst avtal/förfarande.

Av de totalt 275 ansökningar som registrerats återkallades 119 som avsåg samverkan inom primärföreningar. Dessa återkallades när lagen ändrades då att förbudet i 6 § inte längre gäller för viss verksamhet inom lantbrukets primärföreningar. Av de övriga har ytterligare 11 återkallats, i 33 fall har KV meddelat icke-ingripandebesked och i 28 fall har man medgivit undantag. I 16 fall har verket avslagit begäran om icke-ingripandebesked/undantag. Övriga fall hade inte avgjorts den 17 juni 1996.

Ett relativt stort antal av de avgjorda ärendena, rör avtal som innehållit konkurrenbegränsningar. Under ärendehandläggningen har diskussioner förts med företagen som lett till att sådana ändringar i avtal gjorts att någon märkbar konkurrensbegränsning inte längre föreligger eller att ändringarna inneburit att undantag enligt 8 § kunnat beviljas. Som exempel på beslut där verket beviljat ansökan om icke-ingripandebesked rör ett exklusivt varumärkeslicensavtal mellan AB Marabou och GB Glace AB [156] samt beslut avseende samarbete mellan lokala lantmännenföreningar om inköp och försäljning [157].

Undantag har beviljats i 28 fall varav 8 avser federativ samverkan dvs samverkan mellan lantbrukskooperativa föreningar. Av dessa avser 2 speicaliseringssamarbete på utsädesområdet och 2 produktionssamarbete på fodermedelsområdet. Undantagen är beviljade t.o.m. juni 1998. Efter vissa korrigeringar av avtalen bedömdes de inte vara mer konkurrensbe-

[156] Dnr 1338/93

[157] Dnr 1363/93

gränsande än vad som kan anses nödvändigt för att uppnå fördelarna med avtalet. Inte heller bedömdes konkurrensen sättas ur spel för en väsentlig del av respektive marknad.

Ytterligare 3 undantag gäller mejerisektorn. Det gäller dels inköpssamverkan respektive försäljningssamverkan mellan MILKO, Nedre Norrlands Producentförening och Norrmejerier, dels försäljningssamverkan mellan Skånemejerirer och AB Kågeröds Mjölkprodukter. I dessa fall fann KV att förutsättningarna för undantag var uppfyllda bl.a. med beaktande av Arlas starka ställning på marknaden.

Inom livsmedelsindustrin i övrigt, dvs ej producentkooperativ industri, har 10 undantag beviljats varav 7 avser bryggerisektorn. Dessa senare undantag gäller avtal om dryckesleveranser till restauranger. Genomgående gäller att bryggerierna ställer fat- respektive tankölsutrustning till restaurangernas förfogande mot att dessa accepterar vissa begränsningar för inköp från andra leverantörer. Undantagen är i vissa fall beviljade för endast en kort period.

Undantag från horisontell samverkan inom detaljhandeln har beviljats i 4 fall. D-gruppen AB beviljades untantag för att erbjuda butiker ett kalkylstödssystem. Syftet med systemet är att skapa förutsättningar för en individuell prissättning i varje enskild butik.

Detaljhandelskedjan VIVO Stockholm beviljades undantag för samarbete om sortiment vid prissättning i samband med kampanjer. Verket fäste vikt vid att samarbetet skapade möjligheter för enskilda VIVO-butiker att göra fördelaktiga inköp och att de i samarbetet ingående företagen är små. Köpmännen har inte heller några förpliktelser att delta i kampanjen eller förlja prissättningen mot konsument. Marknadsandelen för de samverkande butikerna uppskattades till ca 10 procent.

RIMI Svenska AB beviljades undantag för ett avtal om etablering av lågprisbutiker. Verket fäste särskild vikt vid att avtalet möjliggör att en ny kanal för försäljning av dagligvaror till lågpris etableras samtidigt som det skapas en möjlighet för små butiker att konkurrera på ett sätt som normalt endast tillkommer större butiker och kedjor. Det förhållande att varorna prissätts med centralt rekommenderade RIMI-priser kunde accpeteras då det är fråga om en etablering av lågprisbutiker och att RIMI förklarat att avtalet medger att RIMI-butikerna kan ha egna priser som är lägre än de rekommenderade.[158]

[158] Dnr 646/93

Skåne-Blekinge Livsmedelshandlareförbund (SBLF) har beviljats undantag för att ge ut cirkaprislistor till medlemmar under förutsättning att prissamarbetet begränsas till endast små fristående butiker som inte är anslutna till någon dagligvarukedja och har en årsomsättning på högst 10 miljoner kronor. [159]

Beslut om avslag har fattats i 16 ärenden varav 4 fall gäller horisontell prissamverkan i detaljhandelsledet. ICA, VIVO-Stockholm och D-gruppen har inte beviljats undantag för att ge ut cirkaprislistor. Det fjärde avslaget avser SBLF. Det ovan beskrivna undantaget för SBLF hade sålunda föregåtts av en anmälan som ej beviljades undantag för, då utgivandet av cirkaprislistorna inte begränsades till enbart de små fristående butikerna.

Verket har avslagit Svenska Mejeriernas Riksförenings (SMR) anmälan för undantag för ett samarbete om branschstatistik. Skälet för beslutet var att det delvis rörde sig om statistik varur de enskilda företagsförhållandena kunde härledas och att samarbetet begränsade konkurrensen. Inte heller beviljades mejerierna inom SMR undantag för ett samarbete om en gemensam varukod (EAN). Verket ansåg att samarbetet indirekt leder till prisstelhet och att sökanden inte klargjort på vilket sätt konsumenterna få del av eventuell vinst.[160]

Kronägg beviljades inte undantag för den bonusskala som fanns i företagets leveransavtal eftersom den bedömdes trohetsskapande och därmed innebar missbruk av dominerande ställning.[161]

Verket har i två fall avslagit anmälan för undantag för konkurrensklausuler i avtal i samband med förvärv. Det gäller dels ett avtal mellan Frukt-Juice AB och AB Flavoring om marknadsdelning, dels en exklusiv leveransklausul som hindrade köparen Kraft General Food att fritt förfoga över det köpta varumärket Cirkel.

Andra exempel på avslag är dels cirkaprissamarbete mellan lantmännenföreningar, dels samarbete mellan grossister (KIAB) om att ge ut en gemensam cirkaprislista.

*Klagomål*

[159] Dnr 283/94

[160] Dnr 1613/93

[161] Dnr 1397/93

Totalt har ca 70 klagomålsärenden som avser ifrågasatt konkurrensbegränsning enligt 6 eller 19 § KL registrerats. Härutöver finns ca 30 ärenden som närmast är att betrakta som förfrågningar, samt ca 30 ärenden där klagomålen avser offentlig reglering bl.a. etableringshinder i detaljhandeln.

Klagomålsärendena är av mycket skiftande karaktär. Vanligast förekommande är klagomål som berör detaljhandelssektorn respektive klagomål i anslutning till avreglering av alkoholmarknaden. Ca 50 ärenden har avslutats utan åtgärd och 2 ärenden har återkallats. I ett fall har ett klagomål lett till åläggande att vid vite upphöra med visst förfarande. Ca 15 klagomålsärenden är ej avslutade.

## 6.6 Konkurrensen och livsmedelslagstiftningen

### 6.6.1 Livsmedelslagen (SFS 1971:511) och Livsmedelsförordningen (SFS 1971:807)

Livsmedelsbranschen verkar under ett omfattande regelsystem, i vilket livsmedelslagen och -förordningen spelar en central roll. Lagens huvudsyften - enkelt uttryckt - är att konsumenternas hälsa inte ska äventyras och att de ska få valuta för sina matpengar, därav nyckelbegreppen hygien och redlighet. Det senare begreppet innebär bl.a. att livsmedel skall uppfylla de krav på sammansättning och märkning som finns i livsmedelslagstiftningen.

Det grundläggande kravet på livsmedels kvalitet, återfinns i 5 § livsmedelslagen. Livsmedel som saluhålls får inte ha en sådan sammansättning eller beskaffenhet i övrigt, att det kan antagas vara skadligt att förtära, smittförande eller eljest otjänligt som människoföda. Enligt direktiven skall utredningen utröna vilka eventuella regelproblem mindre företag inom handeln med livsmedel möter och vilka konsekvenser företagens regelomgivning får mer konkret. Den höga livsmedelskvalitet som reglerna syftar till, utgör ett lika självklart som oeftergivligt krav. Det är heller inte utredningens målsättning att verka för lägre krav när det gäller hygien och redlighet. Däremot avser utredningen att närmare analysera reglernas skaleffekter och - om behov därtill visas föreligga - föreslå förändringar som innebär att reglernas tillämpning blir mer konkurrensneutral.

En annan viktig utgångspunkt för utredningen är att utröna huruvida regelsystemet - och dess tillämpning - verkar diskriminerande[162] mot importerade livsmedel, såväl i förhållande till andra EU-länder som till tredje land.

[162] Handelshinder av denna typ ingår i gruppen tekniska handelshinder. Sådana skall, i princip, vara undanröjda efter enhetsaktens ikraftträdande och upprättandet av den inre marknaden. I praktiken, vilket bl a visas av återkommande rättsfall i Europa domstolen, förekommer fortfarande om än i minskande omfattning tekniska handelshinder som förhindrar eller försvårar livsmedels fria rörlighet på den inre marknaden.

### 6.6.2 Regeringens och riksdagens ställningstaganden på livsmedelsområdet

Nyckelbegreppen hälsa och redlighet har sin bakgrund redan i 1951 års livsmedelsstadga och har varit vägledande för den forsatta regelgivningen på området. Samtidigt har livsmedelspolitiken gradvis moderniserats genom beslut i riksdagen 1977, 1985 och 1990. Innehållet i dessa beslut redovisas nedan under avsnittet om utvecklingen i dessa reformer.

*Den nya livsmedelslagen 1971*

Begreppen hälsa och redlighet utvecklas i prop 1971:61 (s. 178 ff.) med förslag till livsmedelslag m.m.. I denna redovisade departementschefen de allmänna grunderna för livsmedelslagstiftningen. Utvecklingen på livsmedelsområdet hade kännetecknats av omfattande och genomgripande förändringar och 1951 års livsmedelsstadga hade blivit föråldrad i många avseenden. Det förelåg följaktligen behov av en modernisering. Den nya lagstiftningen skulle dock i huvudsak följa samma principer som legat till grund för 1951 års stadga.

Stadgan hade dels ett hygieniskt syfte, att skydda konsumenterna mot skadliga eller otjänliga livsmedel, dels ett ekonomisk syfte, att hindra oredlighet i handeln med livsmedel. Även den nya lagstiftningen borde närmast syfta till att skydda konsumenterna mot skadliga eller på annat sätt från hälsosynpunkt otjänliga livsmedel och de hygieniska kraven måste skärpas i takt med den snabba utvecklingen på livsmedelsområdet. Det var vidare angeläget att den nya lagstiftningen i större utsträckning tillgodoser konsumenternas intresse av att få livsmedel med en från näringsmässiga synpunkter så lämplig sammansättning som möjligt. Mot bakgrund av att färdigförpackade livsmedel börjat säljas i större utsträckning, nya livsmedelstyper inroducerats och att det är fråga om stora ekonomiska värden, framhöll departementschefen att det är nödvändigt att skärpa kraven på saklig konsumentupplysning i livsmedelslagstiftningen.

Vidare anförde departementschefen att flera remissinstanser hade understrukit behovet av konkurrensneutralitet mellan olika slag av livsmedel, särskilt mellan jordbrukets och industrins produkter samt mellan svenska och importerade varor och att livsmedelslagstiftningen

givetvis inte bör hindra att konsumenterna får ett från närings-, kvalitets- och prissynpunkter så rikhaltigt sortiment som möjligt. Det påpekades att lagstiftningen därför inte skall skydda vissa varor mot konkurrens från andra produkter med samma användningsområde, mot vilka det inte finns några hälso- eller näringsmässiga anmärkningar. Departementschefen underströk att konsumenterna bör kunna känna samma trygghet för att de importerade livsmedlens hygieniska beskaffenhet kontrolleras och för att information lämnas i fråga om de svenska. Å andra sidan borde inte utan starkt vägande hygieniska skäl särskilda bestämmelser meddelas för importerade livsmedel. Sådana bestämmelser ansågs kunna skapa konstlade handelshinder och strida mot våra förpliktelser i internationella åtaganden.

Departementschefen underströk slutligen att livsmedelslagstiftningen bör i möjlig mån anpassas till internationella förhållanden och nämnde Nordiska rådets arbete med ett närmande av livsmedelslagstiftningarna i de nordiska länderna och Codex Alimentarius Comissions arbete med att få fram internationella standards för livsmedel och för andra förhållanden på livsmedelsområdet.

### *Utvecklingen i 1977, 1985 och 1990 års reformer*

I riksdagens beslut om en ny livsmedelspolitik år 1977 genomfördes inga större förändringar av livsmedelslagstiftningen. I propositionen upprepades att konsumenternas berättigade krav på säker tillgång till livsmedel av hög kvalitet till rimliga priser var ett viktigt mål i livsmedelspolitiken . Konkurrensfrågorna behandlas inte i 1977 års beslut. I propositionen 1984/85:166 om livsmedelspolitiken utvecklades politikens syften vad gäller livsmedelskvalitet, priser samt kost- och hälsofrågor. Konkurrensaspekter kom även att behandlas i detta sammanhang.

Departementschefen konstaterade att livsmedelslagens bestämmelser och de föreskrifter som utfärdas med stöd av lagen, utgör ett viktigt medel i strävan mot en förbättrad livsmedelskvalitet och att de baskrav på livsmedlens kvalitet som ställs inom livsmedelslagstiftningens ram kompletterades av jordbruksprisregleringens kvalitetskrav på mjölk, liksom av liknande bestämmelser vad gäller t. ex. spannmål och fisk. Han pekade emellertid på att det i debatten förekom ett flertal viktiga kvalitetsfrågor. En minskad användning av kemiska medel i hela livsmedelskedjan borde eftersträvas. Produktsortimentet hade utvecklats

positivt vad gäller mjölkprodukter, med en ökad valfrihet som följd, men charkuterivaror kunde framställas med användning av enklare råvaror i syfte att efterlika en originalprodukt. Livsmedlens färskhet riskerades genom att storskaligheten i produktionen medfört ökade distributionsavstånd. Slutligen nämndes strävandena till ett ökat kvalitetsmedvetande inom primärproduktionen av t. ex. slaktdjur.

Depatementschefen berörde konkurrensaspekter särskilt utifrån konsumentintressen och påpekade att ägarkoncentrationen inom livsmedelsindustrin och handeln kan innebära risker från konkurrenssynpunkt. Utöver risken för ökade priser ansågs koncentrationen kunna medföra att urvalet av varor begränsas, så att olika smakriktningar och kvalitetskrav inte kan tillgodoses. Detta ansågs kunna få till följd att specialiteter och importerade varor med otillräcklig omsättning kan komma att utgå ur de stora kedjornas sortiment. En koncentration av viss livsmedelsproduktion till ett fåtal stora enheter med stora transportavstånd som följd kunde också innebära hälsorisker, särskilt genom olika slag av livsmedelstillsatser, som används inom livsmedelsindustrin för att förlänga hållbarhetstiden.

Departementschefen fann att en gemensam satsning för förhöjd svensk livsmedelskvalitet var angelägen och att kvalitetsfrågan borde bli föremål för en samlad utvärdering, som det ankom på regeringen att besluta om.

För att åstadkomma förändrade och bättre kostvanor, förordades information och utbildning samt lagstiftning, varvid information och utbildning ansågs vara de viktigaste medlen att uppnå målen. Det fanns även skäl att närmare undersöka i vilken mån förändrade märkningsregler kan underlätta för konsumenterna att välja livsmedel och att sätta samman en fullvärdig kost. Departemnetschefen avsåg att inom kort föreslå regeringen att ge Livsmedelsverket i uppdrag att undersöka möjligheterna och formerna för ett sådant märkningssystem.

De riktlinjer för en samlad livsmedelspolitik, som riksdagen fastställde år 1985, kom att revideras genom 1990 års beslut om en ny livsmedelspolitik (prop 1989/90:146). Reformen innebar bl.a. en genomgripande förändring av svensk jordbruks- och livsmedelspolitik genom en intern avreglering som skulle genomföras under en femårig övergångsperiod. Det sedan länge hårt reglerade området skulle marknadsanpassas. Från att i huvudsak ha varit producentorienterad markerades att politiken i framtiden skulle sätta konsumenten i centrum.

Departementschefen konstaterade att det för livsmedelslagstiftningen

grundläggande hygienkravet var förhållandevis väl uppfyllt. I fråga om redlighetskravet hade måluppfyllelsen emellertid uppvisat stora brister under 1980-talet. Under år 1989 hade riksdagen dock beslutat om en skärpt livsmedelskontroll (prop 1988/89:68), som bl. a. innebar en förstärkning av redlighetskontrollen, t.ex. i fråga om märkningsbestämmelserna. Vidare innebar beslutet att lagen (1959:99) om köttbesiktning m.m. upphävdes och ersattes med föreskrifter om köttkontroll, som meddelades med stöd av livsmedelslagens bestämmelser. Syftet med beslutet var att en effektiv och likformig köttkontroll skulle upprättas i hela landet. I beslutet underströks att de nya föreskrifter som skulle utformas inte skulle hindra utvecklingen av småskalig slakteriverksamhet. Kraven på lokaler och utrustning skulle i viss mån anpassas till verksamhetens omfattning.

Departementschefen fann vidare att det rådande regleringssystemet hade negativa effekter vad avser kvalitets- och prisaspekterna, varvid han - såsom en kvalitetsfråga - påtalade vikten av konsumenternas valfrihet, men påpekade samtidigt, att kravet på valfrihet inte får ske på bekostnad av livsmedelslagstiftningens krav på säkerhet och trygghet från hälsosynpunkt. Han betonade även matens betydelse för vår hälsa från näringssynpunkt och att konsumenternas fria val bör vara styrande även i detta fall, med hälp av information, utbildning och livsmedelslagens bestämmelser.

Även i denna proposition kom konkurrensaspekterna att avhandlas, men mer mot bakgrund av rådande strukturförhållanden och gränsskydd än i samband med konsumenternas intresse av hygien och redlighet. Bl.a. bedömdes den småskaliga livsmedelsförädlingen få en större och viktigare roll än den tidigare haft. I det riksdagsbeslut som följde på propositionen underströks den småskaliga livsmedelsindustrins viktiga roll för konkurrenssituationen på den lokala marknaden. Beslutet kom att leda till förändringar, som innebar att Livsmedelsverket utfärdade nya föreskrifter och allmänna råd om köttkontroll.

De politiska beslut som fattats under perioden sedan andra världskriget har inom detta område inneburit att regering och riksdag betonat att livsmedelslagstiftningen bör utformas så att den inte diskriminerar import eller mellan olika producenter inom landet. Avsikten att uppnå en konkurrensneutral tillämpning av de grundläggande principerna om hälsa och redlighet har inte skrivits in i den förordning som styr Livsmedelsverkets verksamhet.

### 6.6.3 Några centrala begrepp i livsmedelslagen och livsmedelsförordningen

Livsmedelslagen är en s.k. ramlag på livsmedelsområdet. För att avgränsa dess tillämpningsområde, bör några viktiga begrepp definieras.

Med *livsmedel* avser lagen matvara, dryckesvara, njutningsmedel eller annan vara som är avsedd att förtäras av människor med undantag av de varor på vilken läkemedelslagen är tillämplig.

Med *livsmedelstillsats* förstås dels berikningsmedel som är avsett att tillföras livsmedel för att förbättra dess näringsvärde, dels annan vara eller ämne som är avsett att tillföras livsmedel för att påverka dess hållbarhet, konsistens, färg, smak eller lukt eller åstadkomma annan bestämd egenskap hos livsmedlet, om berikningsmedlet, varan eller ämnet ej är livsmedelsråvara.

Med *främmande ämne* förstås annat ämne än livsmedelstillsats som, om det ingår i livsmedel, kan utgöra hälsorisk eller förändra livsmedlets normala sammansättning eller beskaffenhet i övrigt.

Livsmedelslagen omfattar *hantering av livsmedel,* d.v.s. dels slakt, dels framställning, beredning, behandling, förvaring, förpackning, omförpackning, transport eller uppläggning av livsmedel samt saluhållande, försäljning, servering eller annat överlämnande av livsmedel för förtäring. Bestämmelserna om saluhållande gäller i tillämpliga delar även försäljning, servering eller annat överlämnande av livsmedel för förtäring. Med vissa få och speciella undantag gäller lagen inte hantering i enskilt hushåll.

Efter livsmedelslagens inledande kapitel, som bl. a. innehåller de ovan nämnda definitionerna, följer kapitel rörande livsmedels beskaffenhet, hantering m.m., märkning, saluhållande, personalhygien, livsmedelslokal m.m., tillsyn, avgifter för myndighets verksamhet samt ansvar och överklagande.

Livsmedelsförordningen, som innehåller mer detaljerade föreskrifter än lagen, är indelad på samma sätt, med samma kapitelrubriker men med den skillnaden, att efter tillsynskapitlet följer ett avslutande kapitel med rubriken övriga bestämmelser.

*Statens livsmedelsverk*

Statens livsmedelsverks (Livsmedelsverket) uppgifter är att bevaka konsumenternas intressen på livsmedelsområdet, att leda och samordna livsmedelskontrollen, att undersöka livsmedels sammansättning och näringsvärde, att ge råd och anvisningar i livsmedelsfrågor och att vägleda konsumenterna mot bättre matvanor. Detta sker huvudsakligen genom normer, kontroll samt information och utbildning.

Med stöd av den vidsträckta delegation som livsmedelslagen och förordningen föreskriver, utfärdar Livsmedelsverket föreskrifter inom lagens tillämpningsområde. Föreskrifterna, som är bindande, finns samlade i Statens Livsmedelsverks Författningssamling (SLV FS). Denna innehåller även allmänna råd, som utgör rekommendationer. Såväl föreskrifter som allmänna råd ges ut löpande och kan sökas i kronologisk ordning och i sökordsregister. Författningssamlingen innehåller cirka 140 kungörelser av varierande omfattning.

### 6.6.4 Internationellt samarbete och harmoniseringen med EG:s regler

Vikten av internationellt samarbete på livsmedelsområdet underströks -som ovan nämnts - i propositionen 1971:61 med förslag till livsmedelslag.

Syftet med det internationella samarbetet är dubbelt. Det skall befrämja handel mellan länder, genom en strävan att motverka handelshinder. Ett handelshinder kan vara olika höga krav på livsmedel, varför samarbetet även bör omfatta gemensamma nivåer vad gäller hälsa och redlighet. Sverige har i sina samarbetsformer på olika nivåer verkat för såväl handels - som hygien- och redlighetsintressena. En generell strävan i harmoniseringsarbete är naturligtvis att uppnå gemensamma förbättringar, trots de deltagande ländernas olika förutsättningar. Mot den bakgrunden har anpassningen sällan skett mot lägsta nivåer, utan de länder som har höga krav på livsmedelsområdet har angivit samarbetets inriktning.

*Det nordiska samarbetet*

Fastställandet av en höjd hälso- och konsumentskyddsnivå inom livsmedelsområdet har varit utgångspunkt för livsmedelspolitiken i de nordiska länderna och utgör en viktig del i det nordiska samarbetet. Målsättningen med detta har fastlagts i ett samarbetsprogram från år 1993. Arbetet sker fortlöpande i projektform och är indelat efter fem överordnade ämnen, nämligen kost och näring, toxikologi och riskvärdering, livsmedelshygien och kontroll, dricksvatten och livsmedelslagstiftning. Ett viktigt projekt på lagstiftningsområdet har under år 1995 varit utarbetandet av en modell för tillämpningen av de tre EG-direktiven om livsmedelstillsatser. De nordiska länderna har valt en gemensam, systematisk uppställning av tillåtna tillsatser, som kommer att skapa betydande lättnader i den nordiska samhandeln.

*Codex Alimentarius*

Codex Alimentarius utgör ett regelverk på livsmedelsområdet, som utvecklats under FN-organen FAO:s och WHO:s gemensamma program för standardisering av livsmedel, det s.k. Food Standard Programme. Dess syfte är att skydda konsumenternas hälsa och att borga för redlighet i den internationella handeln med livsmedel, men har ansetts vara mer producentorienterad. WTO stadgar att Codex Alimentarius standarder skall ligga till grund för den livsmedelslagstiftning, som har inflytande på handeln mellan länder. Om det uppkommer tvister i sådana sammanhang gäller Codex Alimentarius regler, om landet inte kan åberopa skydd för hälsa och säkerhet som giltigt undantag. De rekommendationer som utarbetats i Codex Alimentarius ligger i stor utsträckning till grund för EG:s bestämmelser på livsmedelsområdet. Dessutom har man nyligen beslutat om en informationsprocedur rörande sådana handelshindrande beslut, som baserar sig på tillämpningen av nationella regler.

*EG:rätten och svensk livsmedelslagstiftning*

Det svenska regelverket på livsmedelsområdet är i huvudsak harmoniserat med EG:s regler på området. I de delar en totalharmonisering skett, är det inte tillåtet för Sverige att ha vare sig strängare eller liberalare regler på området, vilket t.ex. är fallet vad gäller bestämmelserna om

märkning av livsmedel. EG:s bestämmelser på livsmedelsområdet avser märkning, livsmedelsstandarder, livsmedelstillsatser och livsmedelshygien samt kontroll. Dessutom finns bestämmelser om bl.a. vin och spritprodukter, material och produkter i kontakt med livsmedel, livsmedel för särskilda näringsändamål, gränsvärden för främmande ämnen samt om dricksvatten och ytvatten som skall användas för framställning av dricksvatten.

Huvuddelen av EG:s bestämmelser om livsmedel omfattades av EES-avtalet. Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994, med undantag för den del som avser de veterinära bestämmelserna. Till det området hör, utöver frågor om djurhälsa, hygienbestämmelser för livsmedel av animaliskt ursprung. I den delen trädde avtalet i kraft den 1 juli 1994. Genom den anpassning som skett i Sverige på grund av EES- avtalen, kom EU-medlemskapet bara i mycket begränsad omfattning att leda till ytterligare ändringar i det svenska regelverket på livsmedelsområdet. En anpassning blev emellertid erforderlig vad gäller införselkontroll. Borttagandet av gränskontrollerna inom EU innebär att kontrollen av livsmedel som förs in i landet i större utsträckning måste bygga på den utförselkontroll som sker i utförsel landet (se nedan avsnitt 3.6.7).

Livsmedelslagstiftningen är totalt sett, i mycket stor utsträckning, baserad på krav i EG-direktiv. Resterande, rent nationella regler är få och gäller i huvudsak avgifter, som uttas i olika sammanhang. Samarbetet kring Codex Alimentarius - sådant de beskrivits ovan - har naturligtvis underlättat anpassningen.

På detaljnivå har emellertid ett stort antal förändringar fått göras. Harmoniseringsarbetet bygger på två tekniker. Den rättsbildning som äger rum inom EG, tar sig form i rättsakter av olika slag. De viktigaste typerna är direktiv, förordningar och beslut, vilka samtliga är juridiskt bindande, men i övrigt har olika kännetecken och rättsverkningar. Direktiv och vanligen även beslut riktar sig till medlemsstaterna och förutsätter i princip verkställighetsåtgärder på det nationella planet för att bli gällande i berörda stater. Vid omsättningen av direktiv till nationell rätt har medlemsstaterna frihet att själva bestämma tillvägagångssätt och medel för att uppnå det resultat som anges i direktiven. Förordningar utgör däremot omedelbart gällande rätt i samtliga medlemsstater och kräver därför ingen mellankommande rättsbildning på det nationella planet. Det svenska regelverket på livsmedelsområdet bygger i huvudsak på direktiv. De förordningar som förekommer gäller främst vin och sprit, som är störst till antalet, men

det förekommer även marknadsförordningar och förordningar gällande t. ex. fjäderfä, ägg och geografiska beteckningar.

*Undantag som övergångsvis medgivits Sverige i anslutningsfördraget m.m.*

Sverige har i medlemskapsförhandlingarna med EU deklarerat vikten av att kunna behålla en hög ambitionsnivå vad gäller bl.a. livsmedelssäkerhet och djuskydd och har därvid begärt undantag från EG:s bestämmelser på vissa områden. Sådana undantag kan vara permanenta eller gälla för en begränsad tid. Sverige har tillerkänts ett - i princip - permanent undantag beträffande kontroll av salmonella i kött infört från EU. Undantaget kommer att utvärderas och kan komma att omprövas om de svenska förhållandena är likvärdiga de övriga medlemsländernas. Tidsbegränsade undantag har medgivits beträffande t.ex. förbud mot antibiotika och kadavermjöl i djurfoder, fetthalt i mjölk och kontroll av vissa allvarliga djursjukdomar i infört kött, såsom BSE, d.v.s. "galna kosjukan" och svinpest. Den brittiska regeringens bedömning att det kan finnas ett samband mellan BSE och Creutzfeldt-Jakobs sjukdom hos människor, föranledde kommissionens beslut om exportförbud i mars 1996. Livsmedelsverket har i en kungörelse av den 22 mars 1996, SLV FS 1996:4, förbjudit införsel, saluhållande m.m. av livsmedel som innehåller, består av eller framställts av kött från nötkreatur med ursprung i Storbritannien och Nordirland. Sverige försöker vidare att behålla sina nationella regler beträffande azo-färgämnen och sötningsmedlet cyklamat.

Frågan om anpassningen till EG:s regler i samband med först EES avtalet och därefter det fulla medlemskapet i gemenskapen år 1995 behandlades också ovan i avsnitt 2.

### 6.6.5 Nivåer i tillsynsverksamhet och kontroll

Avsikten med den offentliga livsmedelstillsynen är att se till att livsmedelslagstiftningens bestämmelser följs, så att konsumenterna skyddas mot hälsorisker och mot oredliga förfaranden. Offentlig livsmedelstillsyn skall omfatta en eller flera av de följande momenten, nämligen inspektioner, provtagning och analys, kontroll av personal-

hygien, genomgång av egenkontrollprogram, resultat från egentillsyn och annan dokumentation i verksamheten. Även andra moment kan ingå i offentlig tillsyn. Livsmedelsverket lyder under jordbruksdepartementet och utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av livsmedelslagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Länsstyrelsen utövar den närmare tillsynen inom länet. Den dagliga tillsynen runt om i landet utövas av miljö- och hälsoskyddsnämnderna, om inte regeringen har föreskrivit att tillsynen skall utövas av Livsmedelsverket.

Livsmedelsverket utövar direkt tillsyn över verksamheten vid bl.a. kontrollslakterier, fristående sanitetsslaktavdelningar, mejerier, äggproduktanläggningar och exportkontrollerade anläggningar. Dessutom har Livsmedelsverket övertagit tillsynen över ett antal, större livsmedelsföretag.

Miljö- och hälsoskyddsnämndernas livsmedelstillsyn vid ett företag består bl.a. av godkännande av livsmedelslokal, inspektion av verksamheten, granskning av företagens egentillsyn, provtagning samt information och rådgivning.

Tillsynsmyndigheten skall fortlöpande ta de prover och göra de undersökningar som fordras för tillsynen med hänsyn till livsmedelshanteringen inom myndighetens ansvarsområde.

För tillsynen har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till områden, livsmedelslokaler och andra utrymmen och att göra undersökningar och ta prover där. Myndigheten har vidare rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Tillsynsmyndigheten får vidare meddela föreläggande eller förbud som uppenbart behövs för att lagen eller föreskrift som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite. Under vissa förutsättningar kan tillsynsmyndigheten förordna om rättelse på den felandes bekostnad eller ta hand om en vara som saluhålls i strid med vad som föreskrivs i vissa av livsmedelslagens bestämmelser, eller vad som framgår av ett föreläggande eller förbud. Om en vara tagits om hand i något annat fall, får ägaren, under tillsynsmyndighetens kontroll, göra varan duglig till livsmedel eller använda den för något annat ändamål. Annars skall den förstöras genom tillsynsmyndighetens försorg.

*Egentillsyn*

En bas för den offentliga tillsynen är den s k egentillsyn som Livsmedelsverket får föreskriva med stöd av livsmedelslagen. Den som yrkesmässigt bedriver verksamhet i vilken livsmedel hanteras är skyldig att utöva egentillsyn, som är anpassad efter verksamhetens omfattning och art, att efter uppmaning från tillsynsmyndigheten komma in med förslag till kontrollprogram för egentillsynen och att följa det av tillsynsmyndigheten fastställda kontrollprogrammet. Egentillsynen bör utgöra en grund för tillsynsmyndighetens verksamhet. Kontrollprogram behöver inte fastställas för mycket enkla verksamheter, där kontrollbehovet är ringa. Eftersom kraven varierar för olika verksamheter, måste kontrollprogrammet anpassas efter verksamhetens omfattning och inriktning. Några viktiga områden är temperaturmätning, rengöringsrutiner samt uppföljning av att personalen arbetar på ett hygieniskt riktigt sätt.

I detalhandelsledet har Sveriges Livsmedelshandlareförbund tagit fram ett typprogram samt ett förslag till överenskommelse mellan enskilda butiker och de lokala miljö- och hälsoskyddsnämnderna.

### 6.6.6 Ansvarsfrågor

Tillsynsmyndigheten är skyldig att beivra överträdelser av livsmedelslagstiftningen. Överträdelser mot vissa bestämmelser i livsmedelslagen och sådana föreskrifter som meddelats med stöd av livsmedelslagen kan medföra straffansvar. Om gärningen inte är ringa kan en överträdelse, som skett uppsåtligen eller av oaktsamhet, medföra böter eller fängelse i högst ett år. Om en förpliktelse av betydelse för hälsosynpunkt eller för konsumentintresset uppsåtligen åsidosätts i större omfattning eller annars på ett allvarligt sätt, döms till fängelse i högst två år.

En vara som varit föremål för brott enligt livsmedelslagen eller värdet av varav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart obilligt.

### 6.6.7 Livsmedelslagstiftningen och import av livsmedel till Sverige

Ett led i livsmedelskontrollen är den s k införselkontrollen. Borttagandet av gränskontrollerna inom EU innebär att kontrollen av livsmedel som förs in i landet i större utsträckning än tidigare måste bygga på den livsmedelskontroll som sker i utförsellandet.

Tillsynen vid införsel av animaliska livsmedel från annat EU-land utförs i hög utsträckning som ett led i egentillsynen. Den som först i landet mottar ett parti med animaliska livsmedel från ett annat EU-land skall innan partiet får hanteras vidare kontrollera att partiet åtföljs av ett handelsdokument eller ett sundhetsintyg, som skall innehålla vissa uppgifter, att dokumentet eller intyget och livsmedlet stämmer överens samt att livsmedlet är kontrollmärkt på visst sätt[163]. Den som först i landet mottar kött av nötkreatur, svin eller fjäderfä från ett annat EU-land skall efter mottagandet kontrollera att handlingar medföljer av vilka det framgår att salmonella inte påvisats i köttet med användande av en av EG fastställd undersökningsmetod. Saknas sådana handlingar, och är köttet avsett att användas som livsmedel i Sverige, skall tillsynsmyndigheten, innan partiet får hanteras vidare, låta undersöka köttet i fråga om salmonella[164]. Detsamma gäller kött av får, get eller hästdjur. Den som först i landet mottar konsumtionsägg från ett annat EU-land skall, om äggen är avsedda att användas som livsmedel i Sverige, kontrollera att handlingar medföljer som visar att äggen kommer från en besättning med godkänt kontrollprogram för salmonella [165]. Dessa föreskrifter gäller inte sådana livsmedel som förs in från Finland, om livsmedlet i fråga producerats där.

Om handelsdokument eller sundhetsintyg som föreskrivs i kungörelsen saknas eller innehåller felaktigheter, eller om kontrollmärkning saknas, skall den som mottagit livsmedlet utan dröjsmål underrätta tillsynsmyndigheten om detta. Livsmedelspartiet får i sådana fall inte hanteras vidare förrän tillsynsmyndigheten lämnat sitt medgivande därtill. Då livsmedel inte uppfyller bestämmelserna i kungörelsen får

[163] 2 § SLV FS 1995:20

[164] 5 § SLV FS 1995:20

[165] 8 § SLV FS 1995:20

tillståndsmyndigheten ta hand om partiet. Vid ett sådant förhållande får ägaren eller hans ombud välja att sända tillbaka varorna till avsändarlandet under förutsättning att den behöriga myndigheten i detta land lämnar sitt medgivande därtill.

Livsmedelverket kan medge undantag (dispens) från föreskrifterna i kungörelsen.

I fråga om länder som inte är EU-medlemmar, har Livsmedelsverket utfärdat en kungörelse med föreskrifter och allmänna råd om kontroll av animaliska livsmedel som importeras från tredje land [166]. Enligt 4 § förordningen om kontroll av livsmedel som importeras från tredje land skall gränskontrollveterinär vid den lokala tillsynsmyndigheten i den kommun där gränskontrollstation finns ansvara för importkontrollen.

Import för fri omsättning inom EU får medges endast om importkontroll har utförts i enlighet med bestämmelserna och importkontrollen har betalats eller motsvarande medel deponerats och det - i förekommande fall - ställts säkerhet för de kostnader som kontrollen kan medföra.

Kontrollen omfattar dokument- och identitetskontroll vid gränskontroll- eller gränspasseringsstation. Kontrollerna vid gränskontrollstation skall utföras under överinseende av gränskontrollveterinär [167]. Varje varuparti med livsmedel från tredje land skall, oavsett vilken tullbehandling livsmedlen anmälts till, genomgå dokument- och identitetskontroll för att kontrollera livsmedlens ursprung, livsmedlens destinationsort, att den närmare beskrivningen av livsmedlen uppfyller föreskrivna veterinära krav i Sverige eller i det EU-land till vilket livsmedlen skall vidaresändas och att livsmedlen inte tidigare avvisats vid annan gränskontrollstation eller gränspasseringsstation inom EU[168]. Gränskontrollveterinär skall om livsmedlen kommer från en gränspasseringsstation förvissa sig om att dokument- och identitetskontroll har utförts, utföra en fysikt kontroll av varje parti på grundval av ett representativt urval av partiet för att kontrollera att livs-medlen är tjänliga, låta utföra de laboratorieundersökningar som skall utföras på platsen och ta prov för att undersöka de rester av främmande och sjukdomsalstrande mikroorganismer som Livsmedelsverket särskilt

[166] SLV FS 1994:59

[167] 6 § SLV FS 1994:59

[168] 7 § SLV FS 1994:59

beslutar om [169]. Vissa undantag från den beskrivna kontrollen förekommer.

När dokument-, identitets- och fysisk kontroll har utförts skall ett intyg fyllas i av gränskontrollveterinären och undertecknas av denne. Originalet skall utan dröjsmål överlämnas till tullmyndigheten, en kopia överlämnas till importören eller dennes ombud och den andra kopian skall behållas vid gränskontrollstationen.

Om det vid importkontrollen visar sig att import inte kan tillåtas och om varupartiets hygieniska status så medger, skall gränskontrollveterinären, efter samråd med importören, snarast möjligt besluta att sändningen skall returneras till avsändaren, sändas till tredje land eller att partiet skall tas omhand, göras duglig till livsmedel eller förstöras.

### 6.6.8 Några viktiga områden från konkurrenssynpunkt

Såsom framgår av rubriken, har utredningen valt att närmare granska några regelområden, som kan antas ha betydelse från konkurrenssynpunkt. Av särskild vikt i sammanhanget är reglernas neutralitet i förhållande till aktörernas storlek, kunskap och ekonomiska situation. Vidare bör reglernas eventuella etablerings- eller expansionshindrande effekter utrönas, liksom deras eventuella effekter vad gäller import av livsmedel. Utredningen gör följaktligen inte anspråk på att göra en uttömmande beskrivning av varje regelområde, utan reglerna tjänar snarare som åskådliggörande exempel.

De områden som kommer att beröras är reglerna för livsmedelslokaler och deras inredning och utrustning, märkning, slakt, mejeriverksamhet, avgiftssystemet och livsmedelsstandards.

*Livsmedelslokaler deras inredning och utrustning m.m.*

Generella regler om livsmedelslokaler och deras utrustning kan sökas i såväl livsmedelslagen som i livsmedelsförordningen samt Livsmedelsverkets författningssamling, SLV FS 1996:6. För vissa livsmedel finns

[169] 9 § SLV FS 1994:59

särskilda regler vad gäller lokaler, inredning och utrustning, t.ex. i kungörelserna om hantering av mjölk, slakt m.m. av fjäderfä samt slakt av tamboskap och hängnat vilt, SLV FS 1994:1, 11 och 13, vilka behandlas i senare avsnitt.

Föreskrifter om livsmedelslokals konstruktion och utformning i övrigt meddelas i särskild ordning av Statens planverk i fråga om byggnad. Vidare innehåller Plan- och bygglagen, samt föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen, bestämmelser om byggnad som inrymmer livsmedelslokal.

Syftet med reglerna är att en livsmedelslokal skall vara inredd på sådant sätt och skötas så att fara inte föreligger för att livsmedel i lokalen utsätts för menlig påverkan, 36 § livsmedelsförordningen.

Livsmedel får inte hanteras yrkesmässigt på annat ställe än i livsmedelslokal. Ett avsteg från den regeln förutsätter särskilt tillstånd.

*Godkännande m. m.*

En livsmedelslokal får inte - enligt huvudregeln i 37 § livsmedelsförordningen - tas i bruk förrän lokalen med dess inredning blivit färdigställd och godkänd för sitt ändamål. Enligt huvudregeln är det vidare Livsmedelsverket som prövar frågor om godkännande av slakterier, fristående sanitetsslaktavdelningar, mejerier, äggproduktanläggningar, exportkontrollerade anläggningar, samt livsmedelslokaler i järnvägsvagnar, luftfartyg och fartyg som är registreringspliktiga, medan miljö- och hälsoskyddsnämnderna prövar frågor om godkännande av andra livsmedelslokaler, 38 § livsmedelsförordningen. Ett godkännande av en livsmedelslokal kan, under vissa förutsättningar, återkallas av den myndighet som utövar den fortsatta tillsynen över lokalen.

Den ovan nämnda kungörelsen, SLV FS 1996:6, innehåller föreskrifter och allmänna råd om livsmedelslokaler. Utöver *allmänna krav* för godkännande av livsmedels, 7 §, innehåller kunggörelsen särskilda krav för godkännande av tillverkningslokaler, 8 §, och av försäljningslokaler, 9-14 §§. Därefter följer regler och allmänna råd om lokalhygien, 15-19 §§, och om livsmedelslokal i fordon, 22-36 §§. Slutligen föreskrivs att Livsmedelsverket kan medge undantag (dispens) från bestämmelserna i kungörelsen, 37 § SLV FS 1996:6.

Några återkommande, viktiga områden i fråga om lokalbestämmelserna är temperaturförhållanden, förutsättningar för renhållning av lokalen

och dess inredning och utrustning samt åtgärder som förhindrar s.k. korskontamination och föroreningar från yttre källor.

De *allmänna kraven för* godkännande av livsmedelslokal inleds med en förklaring, att en livsmedelslokal får godkännas endast om lokalens konstruktion, utformning och inredning är sådan att en god livsmedelshygien kan upprätthållas med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Under 16 punkter följer därefter de krav som bland andra skall vara uppfyllda för att uppnå en god livsmedelshygien. Lokalens konstruktion, utformning och inredning skall t.ex. skydda mot ansamling av smuts och kontakt med giftiga material. Den skall förhindra korskontamination mellan livsmedel, utrustning,inventarier, vatten, luft och personal samt föroreningar från yttre källor och den skall möjliggöra effektiv rengöring och, vid behov, desinficering. Vidare skall lokalen ha tillfredsställande dagsljus eller belysning, tillfredsställande ventilation, tillgång till rinnande varmt och kallt vatten av erforderlig mängd och kvalitet, lämpligt placerade tvättställ för handtvätt, lämpliga anordningar för rengöring av utrustning och arbetsredskap, ett tillräckligt antal toaletter, avlopp med tillräcklig kapacitet, ett särskilt utrymme av tillfredsställande beskaffenhet för personalens ombyte och förvaring av kläder samt förutsättningar för att upprätthålla lämpliga temperaturförhållanden. Om så erfordras, skall det finnas kyl- och frysutrymmen, anordningar för infrysning och upptining samt för varmhållning och nedtining, särskilt utrymme för rensning, sköljning eller tvättning av grönsaker, rotfrukter, potatis och liknande, tillräckliga utrymmen för förvaring av livsmedel och förpackningsmaterial samt anordning för lastning och lossning, utrymme för förvaring av städredskap, rengörings- och desinfektionsmedel samt utrymmen för förvaring av returemballage, torrt avfall samt ruttnande och vått avfall. Såväl de absoluta som de behovsrelaterade kraven, är i vissa fall kompletterade med närmare beskrivningar gällande bl.a. placering, kapacitet och utformning.

Utöver de *allmänna krav* som beskrivits ovan, tillkommer under 6 punkter *särskilda krav* för godkännande av tillverkningslokaler, som är avsedda för framställning eller beredning av livsmedel. Dessa omfattar bl.a. regler om hur ytor i lokalen, dess innertak och installationer som är fästade i tak skall vara beskaffade. Därutöver föreskrivs hur råvaror, allt efter verksamhetens art, skall förvaras för att inte utsättas för förorening eller annan menlig påverkan eller för att inte själva menligt påverka livsmedel. Vidare anges de materialkrav som uppställs på beredning- och arbetsbord, styckningsbord, saltningskar och köttkrokar

i de fall oförpackade kött- eller fiskvaror hanteras i lokalen. Slutligen påpekas att det, om så erfordras, skall finnas särskilt avsett och helt avskilt utrymme för plockning och urtagning av fågel eller avhudning och urtagning av vilt och kanin.

De *särskilda krav* som uppställs för godkännande av försäljningslokal omfattar 7 paragrafer. De två första paragraferna handlar - i huvudsak - om hur kyld förvaring och exponering av oförpackade köttvaror och fiskvaror skall vara anordnad och de uppställer krav på erforderliga utrymmen för styckning och rensning samt särskilt utrymme eller särskild arbetsplats för förpackning av köttvaror. Dessa regler följs av en bestämmelse om särskilt kylt utrymme för värmekänsliga bakverk. Försäljning av oförpackade livsmedel föranleder ytterligare bestämmelser i de två, följande paragraferna, som innehåller krav på att betjäningsavdelning skall vara avskild från omgivande utrymme och försedd med försäljningsdisk mot kundsidan, som är anordnad så att allmänheten inte får tillträde till betjäningssidan. De anger vidare att det vid sådan försäljningsdisk skall finnas varuskydd av glas eller annat ändamålsenligt material, om det inte är fråga om en försäljningsdisk för färska bär, grönsaker, frukt, rotfrukter, potatis, svamp eller ägg. Slutligen uppställs krav beträffande bl.a. ytmaterialen på försäljningsdisk, hylla och skyltbord, som används för uppläggning av oförpackade livsmedel samt på rensbänk för fisk.

Under ett kapitel med rubriken lokalhygien återfinns kompletterande, hygieniska krav under 5 paragrafer. Dessa omfattar bestämmelser om lokalens, inredningens och utrustningens skick och rengöring. De innehåller även krav vad gäller placering av lådor, kartonger och utrustning m.m., som inte får placeras så att livsmedel kan förorenas, rengöring försvåras eller ventilationen påverkas. I fråga om ventilation skall - om så erfordras - fönster i ytterväggar hållas stängda och låsta under tid då oförpackade livsmedel hanteras i lokalen. Under detta kapitel återfinns regeln om att plockning och urtagning av fågel samt avhudning och urtagning av vilkt och kanin i livsmedelslokal bara får utföras i helt avskilt utrymme. Kapitlet innehåller även bestämmelser angående hundar, katter och andra ovidkommande djur, som enligt huvudregeln inte får vistas i livsmedelslokal, tobaksrökning, som är förbjuden i andra utrymmen än serveringslokal och personalrum, samt vissa restriktioner beträffande personaltoaletter. Kapitlets avslutande paragrafter innehåller ett förbud. Det gäller användning eller förvaring av bl.a. farliga kemiska produkter och icke godkända livsmedelstillsatser

i lokal där livsmedel hanteras eller i utrymme som står i direkt förbindelse med lokalen. Förbudet har undantag, bl.a. för de fall de förbjudna varorna är motiverade med hänsyn till verksamheten och att de förvaras på ett betryggande sätt.

I kungörelsens avslutande kapitel uppställs krav på livsmedelslokal i fordon, vilka är anpassade efter de särskilda förutsättningar som gäller dessa.

I de fall en handlare även önskar erbjuda grillade varor tillkommer ytterligare krav vad gäller grillavdelningens utformning, anordningar för upptining och avsvalning eller nedkylning, särskiljande av råvaror och grillade produkter, särskild, helst avskärmad arbetsplats för hantering av rått fjäderfä samt förvaring av sådan samt detaljerade krav vad gäller temperaturhållning vid olika moment i arbetet med varan (SLV FS 1975:13).

Dessa bestämmelser kompletteras i andra kungörelser. Exempelvis innehåller kungörelsen med föreskrifter och allmänna råd om hantering av livsmedel (SLV FS 1995:6) bl.a. ytterligare krav på material och utrustning m.m. bestämmelser om hantering av kylvaror med anvisningar om förvaringstemperaturer för lika varuslag samt förbud mot saluhållande av oförpackade livsmedel genom självbetjäning i kundutrymme, med vissa undantag.

Omfattande och mycket detaljerade bestämmelser om material och produkter i kontakt med livsmedel återfinnas i SLVFS 1993:18, med ändringar i en senare kungörelse.[170]

[170] (fotnot)6 §: Vid hantering av livsmedel får inte användas 1. kärl, lock, fat eller likande, vid vars användning livsmedlet kommer i beröring med a) förzinkad yta b) yta som avger mer än sammanlagt 3 milligram bly per liter av kärlets rymd vid urkokning an halv timme tre gånger, varje gång med ny 4-procentig vattenlösning av ättikssyra c)yta, som avger mer än 0,1 milligram kadmium per liter av kärlets rymd vid urlakning med sådan ättiksyralösning som anges under b) vid rumstemepartur under 24 timmar 2. utrustning i övrigt där livsmedlet kommer i beröring med bly eller kadmium. Bestämmelserna i 1a) gäller inte kärl eller annan utrustning för dricksvatten.
7 §: Material eller utrustning som inte uppfyller kraven enligt 7 § livsmedelsförordningen (1971:807) eller som avses i 6 § denna kungörelse får inte förvaras i lokal där livsmedel hanteras eller i utrymme som står i direkt förbindelse med lokalen

Närmare bestämmelser om hantering och märkning av djupfrysta varor står att finna i kungörelsen med föreskrifter och allmänna råd om djupfrysta livsmedel.[171]

Livsmedelsverket eller miljö- och hälsoskyddsnämnden kan medge undantag från vissa av de nämnda reglerna.

Märkning av livsmedel[172]

Märkning av livsmedel[173] är ett viktigt hjälpmedel för konsumenterna i deras val av produkter. Märkning och dess närmare utformning får nämligen inte vilseleda den till vilken ett livsmedel är avsett att saluhållas, särskilt vad gäller livsmedlets beskaffenhet, i synnerhet dess karaktär, identitet, egenskaper, sammansättning, kvantitet, datumuppgift, ursprung samt tillverknings- eller produktionsmetod. Ett livsmedel får inte tillskrivas verkningar eller egenskaper som det inte har. Inte heller får antydas att livsmedlet har speciella egenskaper i de fall alla liknande livsmedel har sådana egenskaper.

Alla färdigförpackade livsmedel, vars största yta är minst 10 kvadratcentimeter skall märkas med uppgifter om:

* varubeteckning,
* ingrediensförteckning (alla ingredienser skall enligt huvudregeln deklareras i en fallande skala),
* nettokvantitet (vikt eller volym),
* bäst före-dag eller sista förbrukningsdag (för särskilt känsliga livsmedel),
* förvaringsanvisning (på varor med sista förbrukningsdag och varor med bäst före märkning, om sådan uppgift har betydelse för hållbarheten),
* namn på förpackare eller tillverkare eller säljare samt adress (om denne är etablerad inom EES-avtalets område),
* ursprung (om avsaknad av uppgiften kan vilseleda),
* bruksanvisning (om livsmedlet inte kan användas utan sådan),

[171] SLV FS 1993:16

[172] Regler om prismärkning finns att inhämta i prisinformationslagen (1991:601)

[173] Reglerna om märkning återfinns i Livsmedelsverkets kungörelse SLV FS 1993:19.

* samt alkoholhalt i drycker med mer än 1,2 volym-procent alkohol.

Lägre krav på märkning gäller mindre förpackningar och returflaskor av glas som har beständig märkning och saknar etikett, halsring eller krage. I princip skall alla livsmedel vara identifikationsmärkta vid saluhållandet. Med hjälp av denna skall ett parti livsmedel, som t. ex. av någon anledning inte får säljas till konsument, lätt kunna identifieras. Ytterligare märkningskrav som mängddeklaration, fetthalt, upptiningsanvisning och spädningsanvisning finns för vissa livsmedel.

Ansvarig för märkningen, som skall vara lättläst och i klartext, är förpackaren, tillverkaren eller den som säljer varan.

Märkningen skall vara på svenska. Annat språk får användas, om konsumenter med svenska som modersmål kan antas förstå uppgifterna. Norska och danska är språk som vanligtvis förstås av konsumenterna och som därför i allmänhet kan användas. Beträffande övriga språk kan t. ex. "tea" accepteras i stället för "te" och "pineapple" på en burk, som har en tydlig bild på en ananas.

Huvuddelen av märkningsbestämmelserna finns samlade i den ovan nämnda kungörelsen. Ytterligare bestämmelser finns i andra, av Livsmedelsverket utfärdade kungörelser, vad gäller t. ex. näringsvärdedeklarationer och identifikationsmärkning.

### *Avgiftssystemet*[174]

Både Livsmedelsverkets och miljö- och hälsoskyddsnämndernas tillsyn är förenad med avgifter. Avgiften för miljö- och hälsoskyddsnämndens tillsyn skall användas för att bekosta provtagning och undersökning. Dessutom skall en avgift betalas när en tillsynsmyndighet prövar frågor om tillstånd, godkännande eller liknande samt för uppföljning av prov som lett till anmärkning.

Därutöver finns särskilda bestämmelser om avgifter vid införsel av eller utförsel av livsmedel och för köttbesiktning. För köttbesiktning utgår ingen årlig tillsynsavgift[175] utan kostnaderna för denna regleras via besiktningsavgifterna, se nedan. I övriga fall utgår de ovan nämnda,

[174] Enligt 1 § förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn m.m. skall den som driver viss verksamhet i livsmedelslokal betala en årlig avgift för livsmedelstillsyn. Avgifterna framgår av SLV FS 1996:15.

[175] SLV FS 1990:10

särskilda avgifterna vid sidan av den årliga tillsynsavgiften.

Hur avgifterna bestäms framgår av tabell 20 nedan. Om två eller flera verksamheter som bedrivs i samma anläggning har ett mycket starkt hanteringsmässigt samband med varandra tas endast en avgift ut. I sådana fall bestäms avgiften med ledning av dels den verksamhet som är den huvudsakliga och antingen den sammanlagda omsättningen eller det totala antalet årsarbetskrafter. Om verksamhet som tillhör grupp 1-3 sysselsätter högst två årsarbetskrafter och tillsynsbehovet är ringa, får avgiften sättas ned eller efterges. Indelningen i avgiftsgrupper har gjorts med utgångspunkt i de skilda kontrollbehov från hygien- och redlighetssynpunkt, som de olika leden i livsmedelskedjan föranleder.

*Tabell 20 Avgiftsnivåer och företagsstorlek*

| Avgiftsgrupp | Avgiftsklasser/ Omsättning (Mkr /år) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | A | B | C | D | E |
| | < 4 | 4-10 | 11-50 | 51-150 | > 150 |
| 1.1 | 1 750 | 7 000 | 12 000 | 24 000 | 36 000 |
| 1.2 | 1 750 | 3 500 | 7 000 | 12 000 | 24 000 |
| 1.3 | 1 750 | 1 750 | 1 750 | 3 500 | 7 000 |
| | < 4 | 4-25 | 26-100 | 101-400 | > 400 |
| 2.1.1 | 1 500 | 3 000 | | | |
| 2.1.2 | 1 500 | 3 000 | 6 000 | 12 000 | 24 000 |
| | < 4 | 4-10 | 11-30 | > 30 | |
| 2.2 | 1 500 | 3 000 | 6 000 | 9 000 | |
| 2.3 | 1 500 | 1 500 | 1 500 | 1 500 | |

Källa: Livsmedelsverket

| | | |
|---|---|---|
| Avgiftsgrupper: | 1.1 | Styckning, charkuteritillverkning m.m. |
| | 1.2 | Frukt och grönsakskonservering m.m. |
| | 1.3 | Jästtillverkning, sockertillverkning, kaffetillverkning, stärkelsetillverkning m.m. |
| | 2.11 | Partihandel med frukt och grönsaker |
| | 2.1.2 | Övrig partihandel |
| | 2.2 | Detaljhandel med styckning m.m. |
| | 2.3 | Övrig detaljhandel |

Den som ansöker om godkännande av en livsmedelslokal skall betala en avgift som motsvarar den årliga tillsynsavgift, som beräknas utgå efter godkännandet. Vid en förnyad prövning av godkännande av livsmedelslokal i anledning av att den i lokalen bedrivna verksamheten ändrats väsentligt, eller lokalen eller dess inredning ändrats väsentligt, skall den som driver verksamheten betala en avgift, som motsvarar högst hälften av den årliga tillsynsavgiften som beräknas utgå efter ändringen.

Den som hos miljö- och hälsoskyddsnämnden ansöker om tillstånd att hantera livsmedel på annat ställe än i livsmedelslokal, skall betala en avgift, som motsvarar nämndens administrativa kostnad för prövning av ansökan. För tillstånd som gäller en månad eller kortare tid får avgiften uppgå till ett belopp som motsvarar högst en halv årlig tillsynsavgift. För övriga tillstånd motsvaras avgiften en hel tillståndsavgift. Avgiften beräknas med utgångspunkt i den lägsta tillsynsavgift, som beräknas enligt ovan för verksamhet av det slag som tillståndet gäller.

När en tillsynsmyndighet följer upp prov som lett till anmärkning, får den ta ut en avgift som motsvarar myndighetens kostnader.

### *Slakt*

Bestämmelserna om slakt är omfattande och finns i huvudsak samlade i Livsmedelsverkets kungörelser om slakt av tamboskap och hägnat vilt, om slakt m.m. av fjäderfä samt om slakt och annan hantering av färskt kött av ren.[176]

### *Slakt av tamboskap och hägnat vilt*

Reglerna[177] gäller vid besiktning och annan tillsyn i samband med hantering av kött av tamboskap och hägnat vilt i slakteri, sanitetsslaktavdelning (slakteriavdelning för slakt av djur i anledning av olycksfall, skada eller sjukdom eller för slakt av djur som av hygieniska eller andra skäl skall slaktas under särskilda former) samt kyl- och fryshus och omfattar även de krav som ställs på nämnda anläggningar. I kungörelsen finns även regler om besiktning och annan tillsyn av kött

[176] SLV FS 1994:1, 11 och 12.

[177] SLV FS 1994:1

av hägnat vilt på annat ställe än i slakteri (viltbesiktning).

Enligt 38 § livsmedelsförordningen godkänner Livsmedelsverket livsmedelslokaler i bl. a. slakterier, fristående sanitetsslaktanläggningar samt exportkontrollerade anläggningar. Miljö- och hälsoskyddsnämnder godkänner andra lokaler än de som anges i nämnda lagrum. Styckningsanläggningar som producerar mer än fem ton styckat kött per vecka och kyl- och fryshus får sälja sina varor till länder som omfattas av EES-avtalet. Lokaler i sådana exportanläggningar skall godkännas av Livsmedelsverket. Detta gäller även styckningsanläggning som avser att sälja sina varor till annan exportkontrollerad anläggning för att varorna skall ingå i produktionen vid den anläggningen. Livsmedelsverket skall även godkänna livsmedelslokaler i anläggningar som önskar exportera till länder utanför EES-avtalets tillämpningsområde. Bestämmelserna innebär vidare att miljö- och hälsoskyddsnämnden godkänner livsmedelslokaler i styckningsanläggningar som producerar högst fem ton styckat kött per vecka. Varor från sådana anläggningar får enbart säljas inom landet. Huvudregeln är att den myndighet som godkänt en livsmedelslokal även utövar den fortsatta tillsynen av lokalen och den verksamhet som ryms däri.

De vanligaste djurslagen som omfattas av bestämmelserna är nötkreatur, svin, får, getter och hästar (tamboskap) samt hjort och vildsvin (hägnat vilt). Beträffande samtliga djurslag som omfattas av kungörelsen råder köttbesiktningstvång. Djuren skall besiktigas levande före slakt och deras kroppar och organ skall genomgå besiktning efter slakt, innan köttet saluhålls eller hanteras vidare i avsikt att användas som livsmedel. Slakt och annan hantering enligt kungörelsen skall enligt huvudregeln ske i godkänd anläggning. Hägnat vilt får även slaktas och besiktigas på annat ställe än vid slakteri. Reglerna gäller inte vid husbehovsslakt och reglerna om styckning och lagring omfattar inte sådan verksamhet i detaljhandeln eller liknande, där färskt kött efter hanteringen saluhålls direkt till konsument.

Livsmedelsverket kan medge undantag från reglerna i kungörelsen, besluta att den skall omfatta även andra djurslag och besluta om ytterligare kontroll.

En livsmedelslokal i anläggning som omfattas av kungörelsen får godkännas om den uppfyller de byggnads- inrednings- och utrustningskrav som finns i kungörelsen och det kan antas att verksamheten i den anläggning som lokalen ingår i kan bedrivas enligt de krav som finns

i livsmedelslagen, i kungörelsen eller andra regler som meddelats med stöd av livsmedelslagen.

Om hygienen vid en anläggning inte är acceptabel, om besiktningen före och efter slakt inte kan genomföras på ett tillfredsställande sätt eller om tillsynen försvåras av någon annan anledning, kan besiktningsveterinären (veterinär som förordnas av Livsmedelsveket att utföra besiktning och annan tillsyn av verksamhet som omfattas av kungörelsen), eller den som i övrigt utför den omedelbara tillsynen vid anläggningen, för högst ett dygn besluta t. ex. att slakthastigheten tillfälligt minskas, produktionen avbryts eller att andra åtgärder vidtas för att säkerställa hygienen vid anläggningen.

Den fortsatta redogörelsen omfattar inte de särskilda regler som gäller slakt av hägnat vilt, eftersom kött från hägnat vilt utgör en ringa del av det kött som utbjuds i Sverige och den behandlar heller inte de särskilda krav som ställs på fristående sanitetsslaktavdelningar.

De *allmänna bestämmelserna* för godkännande av slakterier, sanitetsslaktanläggningar, styckningsanläggningar som producerar mer än fem ton kött per vecka samt kyl- och fryshus uppställer under 23 punkter detaljerade krav från hygiensynpunkt på lokalens, inredningens och utrustningens beskaffenhet. De inledande *sju* punkterna omfattar de krav som ställs på lokalens golv, väggar, dörrar, isolering, ventilation, belysning och tak. Vidare uppställs krav på tvätt- och desinfektionsanordningar för att rengöra händer och arbetsredskap samt skyddsanordningar mot skadedjur under *två* punkter. Krav på rostfria (icke korroderande) material uppställs under *tre* punkter vad gäller inredning, arbetsutrustning och verktyg m.m. I *en* punkt föreskrivs att möjlighet skall finnas att förvara eventuell inslagnings- och emballagematerial på ett hygieniskt sätt. Under *två* punkter uppställs krav på det vatten som anläggningen fordrar. *En* punkt föreskriver att lokalen skall ha ett ur hygienisk synpunkt tillfredsställande system för avlopp och fast avfall. Rum för besiktningspersonal och annan personal och krav på dessa utrymmen behandlas under *tre* punkter och vidare föreskrivs, under *två* punkter, krav på en plats med ändamålsenlig utrustning för rengöring och desinfektion av transportmedel för kött och ett separat rum för rengörings- och desinfektionsmedel. Slutligen innehåller *två* punkter de krav som ställs på mottagnings- och expeditionsutrymmen samt kylutrustningens kapacitet.

Utöver dessa tillkommer *särskilda bestämmelser* för godkännande av slakterier för *tamboskap*. Under 16, delvis detaljerade, punkter uppställs

bl.a. krav på stall, arrestboxar med separat avlopp, slakthallens storlek, kylutrymmen samt separata rum, särskilda lokaler eller avgränsningar i slakthallen för vissa från hygiensynpunkt känsliga moment i arbetet och förvaring av vissa djurdelar.

*Särskilda bestämmelser* för godkännande av *styckningsanläggningar* som producerar mer än fem ton styckat kött per vecka upptar, utöver de ovan beskrivna allmänna bestämmelserna, krav på tillräckligt stora kylrum och - i förekommande fall - särskilt kylrum för emballerat kött, ett rum för styckning, urbening och inslagning i innerförpackning, eventuellt emballeringsrum samt lagerrum för packningsmaterial i de fall inslagning respektive emballering sker vid anläggningen.

*Särskilda bestämmelser*, utöver de allmänna, gäller beträffande godkännande av kyl- och fryshus och upptar krav på tillräckligt stora kylrum samt infrysnings- och fryslagerrum som uppfyller vissa temperaturkrav och förutsättningar vad gäller rengöring och desinfektion.

Vid ett *småskaligt slakteri* får slaktas högst 20 slaktenheter per vecka och högst 1000 slaktenheter per år. Nötkreatur och häst utgör en slaktenhet, svin utgör 0,33 slaktenheter och får respektive getter utgör 0,15 slaktenheter. Den som ansvarar för verksamheten är skyldig att föra register över och hålla uppgifter tillgängliga för besiktningsveterinären vad gäller slaktdjur som tas in och slaktprodukter som förs ut, de kontroller som görs i egentillsynen, samt resultaten av dessa kontroller. Anläggningar som producerar högst fem ton styckat kött per vecka anses som småskaliga styckningsanläggningar. Kött från småskaliga anläggningar får endast saluhållas på den inhemska marknaden. Anläggningar med sådan verksamhet skall uppfylla krav, som indelas i *allmänna* bestämmelser för godkännande av småskaliga anläggningar och *särskilda* bestämmelser för godkännande av småskaliga slakterier.

Både de allmänna och de särskilda reglerna för småskalig verksamhet är mindre omfattande och uppnår i vissa delar inte den höga detaljeringsgrad, som reglerna för den storskaliga verksamheten har.

För att upprätthålla de högt ställda hygienkraven innehåller de allmänna bestämmelserna om krav för godkännande av småskaliga anläggningar dock regler som i hög utsträckning överensstämmer med de allmänna regler som redogjorts för ovan. Den huvudsakliga skillnaden vad gäller dessa är emellertid att den småskaliga verksamheten inte omfattas av bestämmelser om att besiktningspersonal skall ha tillgång till eget låsbart rum, att besiktningsveterinären skall ha möjlighet att

utföra kontroller alla tider på dygnet, att det skall finnas ett tillräckligt antal omklädningsrum och de krav som gäller personallokalerna i övrigt, att det skall finnas en speciell plats med ändamålsenlig utrustning för rengöring och desinfektion av transportmedel för kött och tvättplats för djurfordon samt att det skall finnas ett särskilt rum för förvaring av rengörings- och desinfektionsmedel.

De *särskilda* bestämmelserna för godkännande av småskaliga slakterier skiljer sig från de storskaligas främst genom en lägre detaljeringsgrad. Reglerna är följaktligen mer allmänt formulerade. Ett exempel på detta är det krav som uppställs på slaktlokalen och övriga utrymmen[178]. Lokalen måste emellertid ha tillräckligt högt i tak för att - i likhet med de storskaliga slakterierna - ha lättrengjorda väggar upp till tre meters höjd.

Tillräcklig storlek på ett slaktdjurstall i anslutning till slakteriet är vidare ett sådant mer allmänt formulerat krav. Gårdsslakterier behöver inte ha något sådant stall, om enbart djur från den egna gården slaktas där och uppfödningsstallet ligger i slakteriets omedelbara närhet. Reglerna saknar även krav på s.k. arrestboxar. Bedövningen och avblodningen av djuren uppställer inte högre krav på lokalen, än att det skall äga rum på en tydligt avskild plats. Liksom i den storskaliga verksamheten skall den fortsatta uppslaktningen av djuren i största möjliga utsträckning ske på hängande djur, som inte får komma i kontakt med golvet.

Kraven på kylrum är också mer allmänt hållna och föreskriver att de i storlek och utförande skall vara anpassade till det antal och storleken på de slaktkroppar som skall kylas ned. Tillgången till arresteringsmöjlighet för beslagtagna kroppar är dock ett krav. Vad gäller - från hygiensynpunkt - känsliga moment i arbetet och förvaring av vissa djurdelar, anges bara att det inte får ske i slaktlokalen. Slutligen föreskrivs att gödsel - som inte körs bort från lokalen dagligen, skall förvaras på tydligt avskild plats.

Utöver kraven på lokalerna och deras inredning och utrustning, innehåller förordningen närmare regler om hur och när besiktning före och efter slakt skall ske, närmare regler om själva slakten m.m., laboratorieundersökning, köttbedömning, kassation, sjukdomsregistrering,

[178] Bilaga 1, avsnitt 1.8, punkt 2 SLV FS 1994:1: "Det skall finnas en slaktlokal och övriga utrymmen som är tillräckligt stora för att hantering i samband med slakt skall utföras på ett hygieniskt sätt."

hygienbestämmelser för personal, lokaler, utrustning m.m., tillsyn, inslagning och emballering av färskt kött, stämplar och märken, lagring, sundhetsintyg, transport samt journalföring och rapportering. I bilagor till kungörelsen finns, utöver de krav på lokalerna m.m. som redogjorts för ovan, mycket detaljerade bestämmelser om i huvudsak köttbesiktning och olika metodregler för undersökningar beträffande djursjukdomar, bakterier och djurläkemedel. Besiktningen före och efter slakt skall göras av besiktningsveterinär, som kan biträdas av besiktningsassistenter, vilka - liksom veterinärerna - förordnas av Livsmedelsverket. Slaktdjur skall enligt huvudregeln besiktigas den dag de kommer till slakteriet eller innan dagens slakt påbörjas. Om djuren varit uppstallade över natten skall besiktningen upprepas omedelbart före slakt. Den som lämnar djur till slakt skall försäkra att djur som skall slaktas i normal slakt är friska, inte kommer från en besättning i vilken salmonella konstaterats, att eventuell tuberkulinundersökning inte varit positiv samt att leverans av djuren inte sker inom för läkemedel fastställda karenstider. Besiktningen skall fastställa om djuren visar symtom på sjukdom som kan överföras till människor eller djur eller om det kan misstänkas att sådan sjukdom kan utbryta. Genom besiktningen skall vidare klarläggas om djuren visar tecken på sjukdom eller störning i allmäntillståndet, som skulle kunna göra köttet otjänligt som livsmedel eller om djuret företer tecken på att det tillförts läkemedel eller att de upptagit något ämne som kan göra köttet skadligt för människors hälsa. Vid småskalig slakt skall besiktningen före slakt utföras vid slakteriet så nära slakten som möjligt, dock tidigast 24 timmar före beräknad slakt. Besiktningen får utföras hos uppfödaren om besiktningsveterinären bedömer att samma säkerhet uppnås som vid besiktning vid slakteriet. Efter slakt skall enligt huvudregeln omedelbart alla delar av djuret undersökas för bedömning om köttet är tjänligt som livsmedel. Vid ett småskaligt slakteri skall köttet besiktigas under slaktdagen. Besiktningen efter slakt görs för bedömning om köttet är tjänligt som livsmedel.

Besiktningen är förenad med kostnader. Den som innehar slakteri skall för att täcka kostnaderna för köttbesiktningen betala avgifter till Livsmedelsverket, som med ledning av den bemanning som verket fastställer bestämmer hur många avgifter som skall betalas. Även del av avgift kan bestämmas och avgift för deltidsanställd besiktningspersonal skall betalas i förhållande till deltidsanställningens omfattning.

*Fjäderfä*

Tillsynsmyndigheten får godkänna livsmedelslokal i en anläggning om lokalerna i densamma med inredning och utrustning uppfyller vissa krav och det kan antas att verksamheten vid anläggningen kan bedrivas enligt de krav som finns i livsmedelslagen, den aktuella kungörelsen eller andra regler som meddelats med stöd av livsmedelslagen.[179]

Livsmedelsverket kan meddela undantag från föreskrifterna i kungörelsen, besluta att ytterligare kontroll skall ske av de djur och djurkroppar som omfattas av kungörelsen samt besluta att föreskrifterna skall tillämpas på andra djurslag än de ovan nämnda.

Liksom i kungörelsen om slakt av tamboskap och hägnat vilt, är lokalbestämmelserna indelade i *allmänna* och *särskilda* bestämmelser för slakterier, styckningsanläggningar samt kyl- och fryshus och *allmänna* respektive *särskilda* bestämmlser för småskaliga anläggningar och slakterier.

De *allmänna* bestämmelserna för slakterier, styckningsanläggningar samt kyl- och fryshus innehåller under 22 punkter de krav som från hygiensynpunkt ställs på lokalerna. Kraven överensstämmer i stor utsträckning med de allmänna bestämmelserna för godkännande av anläggningar avsedda för tamboskap och hägnat vilt.

De *särskilda* bestämmelserna för slakterier gäller utöver de allmänna och upptar under 8 punkter ytterligare krav. Dessa omfattar olika rum eller i vissa fall utrymmen för särskilda - från hygiensynpunkt - känsliga

[179] Livsmedelsverkets kungörelse SLV FS 1994:11 om fjäderfä innehåller regler om köttbesiktning samt annan kontroll av fjäderfäkött. Reglerna skall tillämpas på slaktkycklingar, höns, kalkoner, pärlhöns, ankor och gäss (tamfåglar) samt andra hönsfåglar och duvor (hägnade fåglar). De skall inte tillämpas vid slakt av enstaka djur som en uppfödare för sitt eget hushålls behov själv utför eller låter utföra på den fastighet som han brukar och där djuret är uppfött. De skall heller inte tillämpas för mindre mängder av färskt fjäderfäkött från egenuppfödda tamfåglar som en uppfödare med en årlig produktion av högst 10 000 fåglar levererar direkt till konsument i en butik i närheten av uppfödningsgården eller vid torghandel i närmaste tätort, för mindre mängder kött av hägnat fjäderfä som uppfödaren levererar direkt till konsumenter, samt för styckning och lagring av besiktigat färskt fjäderfäkött i detaljhandel eller liknande där köttet efter han-teringen saluhålls direkt till konsumenter. Även om verksamheten är undantagen för kungörelsens tillämpningsområde, gäller dock livsmedelslagstiftningen i övrigt för verksamheten. Verksamheten är således underkastad de allmänna regler om lokaler, hantering, personalhygien, egenkontrollprogram m.m. som finns i livsmedelslagen, livsmedelsförordningen och med stöd av dessa författningar utfärdade föreskrifter.

moment i arbetet eller förvaring, tvättplats och utrustning för rengöring och desinfektion av transportbehållare för levande djur och för transport-fordon, särskilda tvättställ och toaletter för den personal som hanterar levande fåglar, en tillräckligt stor slaklokal som medger att olika moment i arbetet kan utföras på skilda platser samt - vid behov - expeditionslokal.

De *särskilda* bestämmelserna för styckningsanläggningar gäller utöver de allmänna bestämmelserna och motsvarar i hög utsträckning bestämmelserna för styckningsanläggningar för kött från tamboskap och hägnat vilt. Denna överensstämmelse gäller även de *särskilda* bestämmelserna för kyl- och fryshus.

Slakterier med en årlig slakt under 150 000 fåglar och fristående styckningsanläggningar som har en produktion om högst tre ton utgående kött per vecka får godkännas som *småskaliga anläggningar*. Kött från småskaliga anläggningar får endast saluhållas på den inhemska marknaden. Köttet får saluhållas som färskt kött eller beredd vara till detaljhandel, storhushåll eller konsumenter.

De allmänna bestämmelserna för småskaliga anläggningar är något mindre omfattande och har inte lika hög detaljeringsgrad som de allmänna bestämmelserna för storskaliga anläggningar. Något lägre krav ställs bl. a. på personalutrymmen. Vidare saknar dessa regler krav bl. a. på korrosionsbeständigt material på dörrar och fönsterkarmar, takens beskaffenhet, låsbart kylt rum för kassatet (detta skall borttransporteras eller destrueras efter varje arbetsdag), mottagnings- och expeditionsutrymmen, rum för besiktningspersonalen samt plats för ändamålsenlig utrustning för rengöring och desinfektion av transportmedel för kött.

Utöver de *allmänna* bestämmelsena för småskaliga anläggningar uppställs *särskilda* bestämmelser för småskaliga slakterier. De är mindre omfattande än de särskilda bestämmelserna för större slakterier och uppställer krav under tre punkter. Att slaktlokalen skall vara tillräckligt stor för att vissa arbetsmoment skall kunna utföras på skilda platser och att väggarna skall vara tvättbara upp till två meter, är ett krav som även större slakterier har. Kravet på ett särskilt rum för urtagning och fortsatt hantering, med förutsättningar för att urtagningen kan ske på tillräckligt avstånd från andra arbetsplatser eller åtskilt genom vägg för att förhindra förorening är gemensamt med de större slaketerierna. Slutligen anges ett allmänt formulerat krav på att det skall finnas kylrum, med tillräcklig kapacitet i förhållande till slaktdjurens storlek och antal och en tillräckligt stor låsbar sektion för slaktkroppar som undergår

provtagning. Om kött omedelbart levereras till styckningsanläggningar eller köttbutiker i omedelbar närhet till slakteriet kan, vid transporttider om högst en timme, tillsynsmyndigheten medge att kylrum inte behöver finnas.

Besiktning är liksom beträffande tamboskap indelad i besiktning före och efter slakt. Besättningar med tamfåglar som levererar fjäderfä till slakt skall vara anslutna till frivillig och förebyggande eller obligatorisk salmonellakontroll. Slakteriet ansvarar för att besiktningsveterinären får tillgång till resultaten av salmonellaundersökningarna i god tid före slakt. Om varken frivillig eller obligatorisk salmonellakontroll tillämpas, kan Livsmedelsverket besluta om särskild provtagning före eller efter slakt. Djurägare som lämnar fjäderfä till slakt skall på särskild följesedel och försäkran sanningsenligt, och på heder och samvete, lämna uppgifter om djuren. Följesedeln och försäkran skall åtfölja djuren till slakt. Besiktning före slakt i ursprungsbesättningen skall utföras av salmonellakontrollveterinär eller besiktningsveterinär, som utfärdar intyg därom. Veterinären skall besöka besättningen minst ett antal gånger och alltid då djurägare rapporterat särskilda sjukdomsproblem till veterinären. Om veterinären inte besökt besättningen inför aktuell slaktomgång, skall djurägaren istället, sanningsenligt och på heder och samvete, utfärda intyg. Ett sådant intyg skall vara besiktningsveterinären tillhanda senast tre dagar före slakt. Den beskriva besiktningen eller intygandet kan ersättas med besiktning vid slakteriet, under förutsättning att uppfödaren har en viss, begränsad årsproduktion och har avgett en försäkran att årsproduktionen inte är högre. Vid slakeriet skall besiktningsveterinären försäkra sig om djurens härkomst och särskilt kontrollera om de orsakats skada under transporten. Innan slakt medges skall besiktningsveterinären ha tillgång till resultatet av salmonellaundersökningarna eller annan sådan kontroll, följesedel och försäkran samt salmonellaveterinärens eller besiktningsveterinärens intyg.

Fjäderfäkött skall ha genomgått köttbesiktning innan det saluhålls eller hanteras vidare i avsikt att användas som livsmedel. Kropp och organ skall besiktigas vid tillfredsställande beslysning omedelbart efter slakt. Besiktning skall även utföras i samband med urtagning och efter rensning av delkasserad kropp. Vid besiktningen skall uppmärksamhet riktas mot förekomst av sjukliga förändringar och slaktskador samt avvikelser i färg och lukt hos slaktkroppen. Beträffande varje djurgrupp skall besiktningsveterinären följa rutinbesiktningen av ett representativt

urval fåglar, bestående av minst 300 fåglar, stickprovsvis undersöka de fåglar som kasserats vid köttbesiktningen och göra en utökad undersökning av fjäderfäköttet i de fall det är tveksamt om köttet kan bedömas som tjänligt livsmedel. Kontrollen omfattar även - i förekommande fall - provtagning beträffande främmande ämnen i fjäderfäköttet.

Den som ansvarar för verksamheten vid ett småskaligt slakteri är skyldig att föra register över och hålla uppgifter tillgängliga för besiktningsveterinären vad gäller slaktdjur som tas in och slaktprodukter som tas ut, de kontroller som görs i egentillsynen och resultatet av dessa kontroller. I övrigt skall köttbesiktningen utföras under slaktdagen.[180]

Utöver de ovan beskrivna bestämmelserna innehåller kungörelsen föreskrifter om saluförbud, slakt och hanteringshygien, köttbedömning, personal och lokalhygien, styckning, lagring, förpackning, transport, tillsyn, journalföring och rapportering samt kontrollmärkning. I bilagor till kungörelsen finns, utöver de ovan beskrivna lokal- och avgiftsbestämmelserna, i huvudsak allmänna råd om köttbedömning och åtgärder vid köttbesiktning, bestämmelser om journalföring och rapportering samt vattenkylningsförfarandet.

*Renslakt*

Av 38 § livsmedelsförordningen följer att Livsmedelsverket godkänner livsmedelslokaler i fasta och mobila slakterier, styckningsanläggningar som producerar kött för avsättning inom EES-området, samt kyllager inklusive fasta kyllager till mobila slakterier och fryshus som lagrar kött för avsättning inom EES-området. Miljö- och hälsoskyddsnämnden godkänner lokaler i styckningsanläggningar som producerar kött för avsättning enbart på den svenska marknaden, kyllager, inklusive fasta kyllager till mobila slakterier och fryshus, som lagrar kött för avsättning enbart på den svenska marknaden[181].

[180] Besiktningskostnaderna framgår av bilaga 9 till SLV FS 1994:11.

[181] Livsmedelsverkets kungörelse med föreskrifter och allmänna råd om slakt och annan hantering av färskt kött av ren (SLV FS 1994:12) gäller vid besiktning och annan tillsyn i samband med hantering av kött av ren i fast och mobilt slakteri, styckningsanläggning samt kyllager och fryshus. Köttbesiktningstvång gäller för ren. Renarna skall slaktas och besiktigas i godkänt slakteri. Reglerna gäller inte vid husbehovsslakt och inte heller för verksamhet i detaljhandel eller likande där färskt kött styckas och lagras och därefter saluhålls direkt till konsument. Livsmedelsverket kan meddela undantag från

Tillsynsmyndigheten får godkänna livsmedelslokal i en anläggning som omfattas av kungörelsen om lokalerna uppfyller de inrednings- och utrustningskrav som föreskrivs i kungörelsen och det kan antas att verksamheten vid anläggningen kan bedrivas i överensstämmelse med livsmedelslagens bestämmelser, reglerna i kungörelsen eller andra regler som meddelas med stöd av livsmedelslagen.

De allmänna bestämmelserna för godkännande av anläggningar överensstämmer i hög utsträckning med de allmänna bestämmelserna som redogjorts för ovan beträffande tamboskap och hängnat vilt samt fjäderfä.

En speciell företeelse är emellertid de mobila slakterierna. Utöver de allmänna kraven uppställs under tio punkter relativt allmänt formulerade krav som är gemensamma för fasta och mobila slakterier. Transporter och inpasseringar till slakteriet skall kunna kontrolleras. Vid anläggningen skall finnas ett gärde där renarna kan vattnas och vid behov utfordras. Gärden, slaktkontor och bedövningsplats skall vara så utformade att renarna inte onödigtvis nedsmutsas. Besiktning före slakt skall kunna utföras i tillfredsställande ljus. Avblodning och slakt skall kunna ske på ett hygieniskt tillfredsställande sätt genom avblodningsplatsens utformning och slakthallens storlek och konstruktion. De rena och orena zonerna inom anläggningen skall vara tydligt åtskilda. Om magar och tarmar skall tillvaratas som livsmedel skall det finnas tillräckligt stora, separata rum för tömning och rengöring av dessa och särskilda lokaler för vidare beredning av magar och tarmar om sådan hantering sker vid slakteriet. Beredningen får dock äga rum i samma lokal, om förorening kan förhindras. Den personal som hanterar magar och tarmar får emellertid inte samtidigt hantera kött. Om putsning av ätliga organ inte utförs på slaktlinjen, skall det finnas särskilda lokaler därför. Om emballering av organen sker vid anläggningen, skall denna utföras på avskild plats. Kylrummen skall vara tillräckligt stora och försedda med sådana anordningar av icke korroderande material som förhindrar att köttet vid förflyttning eller lagring kan komma i kontakt med golv eller väggar.

Kravet på kylrum gäller inte för mobila slakterier om slaktkropparna transporteras till fast kyllager så snart de erhållit en torr och avsvalnad yta, om transporten sker med kyltransportfordon och kyltransportfordonet inte används för lagring av slaktkroppar.

bestämmelserna i kungörelsen eller besluta om ytterligare kontroll av renkött.

Utöver de allmänna bestämmelserna för godkännande av anläggningar tillkommer vissa krav avseende styckningsanläggningar som producerar kött avsett för EES-området. Dessa gäller kontroll av kött som kommer till styckningsanläggningen, kylrum och dessas beskaffenhet, styckningsrummets storlek och obligatoriska temperaturmätningsutrustning samt vissa regler om emballering, om sådan skall förekoma på anläggningen.

De särskilda bestämmelserna för godkännande av kyllager och fryslager gäller såväl för anläggningar godkända för avsättning enbart på den svenska marknaden som för anläggningar för export till EES-området.

Vid de s k sarvslakterierna får slakt ske årligen under perioden 15 augusti till och med den 30 september. Köttet från dessa får endast avsättas på den svenska marknaden. Godkännande av sarvslakterier och styckningsanläggningar som producerar kött för den svenska marknaden sker enligt bestämmelser i särskilda kapitel i kungörelsen. Reglerna är relativt omfattande och motsvarar i hög utsträckning de som gäller för exportanläggningar.

Besiktningsveterinären skall vara tillgänglig under den tid som slakt pågår. Planerad slakt skall i god tid, dock senast 24 timmar före slakten, av huvudmannen för slakteriet eller dennes ombud anmälas till besiktningsveterinären samt till tillsynspersonalen vid en kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

Besiktning före slakt skall innefatta besiktning av slaktrenarna, övervakning av djurskydd och besiktning av slakteriet, innefattande kontroll av rengöring, utrustning och vattenanalysresultat. Besiktningen skall utföras av en besiktningsveterinär samma dag som slakten skall ske. Livsmedelsverket kan i särskilda fall medge undantag från kravet på besiktning av slaktrenar före slakt. Detta kan komma i fråga vid slakt av ett begränsat antal renar, då djuren av praktiska skäl inte kan samlas. Köttet från sådana djur får avsättas enbart på den svenska marknaden.

Besiktning efter slakt skall utföras samma dag som djuret slaktats. Om slakten ägt rum vid ett mobilt slakteri, skall besiktningsveterinären lämna sådan information om slakten till besiktningsveterinären eller den miljö- och hälsovårdsnämnd som utövar tillsynen vid det fasta kyllagret, som gör det möjligt att säkerställa att reglerna i kungörelsen efterlevs.

Kostnaderna för köttbesiktningen består av dels en grundavgift om 5 000 kr för varje påbörjad fyraveckorsperiod dels avgifter för den löpande köttbesiktningen. Dessa avgifter är rörliga och motsvarar Livsmedelsverkets kostnader för besiktningspersonalen. Kostnaden som

utgörs av ersättningen till besiktningsveterinär och besiktningsassistent framgår av särskilda avtal. I ersättningen ingår lön, lönekostnader, rese- och resetidsersättning[182].

Utöver de regler som redogjorts för ovan, innehåller kungörelsen bestämmelser om tillsyn, allmänna hygienbestämmelser för personal, lokaler, utrustning m m, särskilda hygienbestämmelser vid slakt, styckning, inslagning och emballering, lagring och transport, stämplar och märkning samt journalföring och rapportering.

*Mejeri*

De grundläggande förutsättningarna för att tillsynsmyndigheten skall godkänna lokal i anläggning som tar emot obehandlad mjölk, behandlar obehandlad mjölk och framställer konsumtionsmjölk eller mjölkbaserade produkter är att lokalen uppfyller de inrednings- och utrustningskrav som framgår av dessa, och att det kan antas att verksamheten kan bedrivas i enlighet med reglerna i livsmedelslagen, regler som meddelats med stöd av lagen och i enlighet med kungörelsen. Livsmedelsverket kan medge undantag från bestämmelser om lokaler i de fall då anläggningen i begränsad omfattning framställer mjölkbaserade produkter.[183]

[182] SLV FS 1994:36

[183] Regler om hantering av mjölk återfinns i Livsmedelsverkets kungörelse SLV FS 1994:13 med föreskrifter och allmänna råd om hantering av mjölk och mjölkbaserade produkter, som ersatt huvuddelen av bestämmelserna i kungörelsen SLV FS 1984:7 med föreskrifter om mjölk m m.. SLV FS 1994:13 har efter sitt ikraftträdande den 1 juli 1994 i sin tur kommit att ändras i vissa delar genom kungörelsen SLV FS 1995:10.

Kungörelsen SLV FS 1994:13 innehåller regler om hantering av mjölk (från ko, får och get) och mjölkbaserade produkter ( t ex grädde, filmjölk, ost, smör, mjölkpulver, kasein, fruktyoghurt och mjölkglass). I kungörelsen finns föreskrifter om lokaler i mejerier och anläggningar för tillverkning av mjölkglass samt andra anläggningar som tar emot obehandlad mjölk, behandlar mjölk, framställer konsumtionsmjölk eller framställer mjölkbaserade produkter. Kungörelsen innehåller även regler om transport till och från nämnda anläggningar. Den gäller inte hantering av mjölk eller mjölkbaserade produkter i detaljhandeln.

De lokal-, utrustnings- och hygienkrav som gäller livsmedelslokaler där mjölk och mjölkbaserade produkter hanteras återfinns i bilagor till kungörelsen SLV

Enligt 38 § livsmedelsförordningen godkänner Livsmedelsverket lokaler bl. a. i mejerier. Miljö- och hälsoskyddsnämnden godkänner andra livsmedelslokaler än mejerier. Till denna kategori hänförs lokaler i anläggning för småskalig verksamhet. Lokaler i exportkontrollerade anläggningar skall godkännas av livsmedelsverket. Den myndighet som godkänt lokalen kommer därefter att utöva den fortsatta, löpande tillsynen över densamma.

Lokaler i anläggningar som omfattas av kungörelsen, skall vara utformade och utrustade så att avsedd verksamhet kan bedrivas på ett hygieniskt sätt. I följd därav uppställs allmänna bestämmelser, som under 12 punkter anger grundläggande krav, vilka i hög utsträckning liknar de allmänna krav på lokaler som redogjorts för ovan, med den naturliga modifiering som verksanheten kräver. Utöver dessa allmänna bestämmelser finns det ytterligare krav på utrymmen för råvaror, produktion, förpackning och lagring, som under 10 uppställer vad som krävs i dessa avseenden för att hygienkraven skall anses vara uppfyllda. För kyl- och frysrum för mjölk, mjölkbaserade produkter och råvaror finns emellertid särskilda regler utöver de allmänna, som under 6 punkter preciserar kraven på nämnda utrymmen.

Mjölk eller mjölkprodukter som saluhålls som livsmedel eller används vid framställning eller beredning av livsmedel skall ha genomgått värmebehandling, om inte Livsmedelverket i det enskilda fallet eller genom föreskrifter medger undantag, 11 § livsmedelsförodningen. Ett sådant undantag gäller mjölk, som en mjölkproducent på sin gård överlåter till en konsument för enskilt bruk och överlåtelsen inte sker i en omfattning eller på ett sätt som kan liknas vid butiksförsäljning.

Om mjölken eller mjölkprodukten används vid framställning av en mjölkbaserad produkt, behöver värmebehandling inte ske före framställningen, om värmebehandling sker under denna. Vidare behöver inte mjölk eller mjölkprodukt som används för framställning av ost som avses att mognadslagras i minst 60 dagar värmebehandlas.

Under transport från gård till anläggning och vid anläggningen, skall mjölken hålla vissa, låga temperaturer, som vid anläggningen skall vara lägre, ju längre tid mjölken får vänta på att värmebehandlas.

Värmebehandling av mjölk och mjölkbaserade produkter som krävs enligt kungörelsen skall ske med hjälp av värmebehandlingsutrustning

FS 1994:13 med ändringar i SLV FS 1995:10

som uppfyller vissa krav. Utrustningen skall vara utformad på visst sätt[184]. Även annan utrustning godtas om den säkerställer motsvarande resultat och ger likvärdiga garantier från hygienisk synpunkt. Av ett allmänt råd i samband med denna bestämmelse framgår att ett säkerhetssystem som kan godtas är att den pastöriserade varan under passage genom plattapparat har högre tryck än mediet på plattans andra sida.

Värmebehandlingen kan utgöras av lågpastörisering, högpastörisering, UTH-behandling (ultrahög temperaturbehandling) eller annan värmebehandling.

Förpackning av konsumtionsmjölk och flytande mjölkbaserade produkter skall ske automatiskt och vid den anläggning där avslutande värmebehandling av produkten skett. Förpackningen skall vara utformad så att innehållet skyddas mot yttre skadlig påverkan och att det lätt kan konstateras om den öppnats. Krav på automatisk förpackning gäller inte för förpackningar och behållare på mer än fyra liter. Tillsynsmyndigheten kan medge undantag från kravet på automatisk förpackning om anläggningen i begränsad omfattning framställer konsumtionsmjölk eller flytande mjölkbaserade produkter under förutsättning att de alternativa förpackningsmetoderna är likvärdiga från hygienisk synpunkt.

Under alla led i kedjan från gård till konsument är varornas temperatur, av naturliga skäl, föremål för bestämmelser. Utöver de områden som redogjorts för ovan innehåller kungörelserna föreskrifter om obehandlad mjölk, hantering såvitt avser märkning, lagring och allmänna hygienbestämmelser för lokaler, utrustning och personal m.

[184] Utrustning för kontinuerlig värmebehandling av mjölk skall vara försedd med följande, SLV FS 1995:10, bilaga 2 4p.

a) Automatisk temperaturreglering.
b) Registrerade termometrar för pastöriseringstemperatur och den utgående varans temperatur. Möjlighet skall finnas att kontrollera pastöriseringstemperaturen med termometer.
c) Automatiskt säkerhetssystem för att förhindra otillräcklig upphettning, inkluderande avverkningsreglering och returventil. Möjlighet skall finnas att kontinuerligt registrera returventilens läge.
d) Säkerhetssystem som förhindrar blandning av pastöriserad eller steriliserad mjölk med otillräckligt upphettad mjölk. Säkerhetssystemets funktion skall registreras automatiskt eller dess funktion övervakas på annat sätt

m., tillsyn, analysmetoder, högsta tillåtna värden för mikroorganismer, riktvärden för kontroll av produktionskvalitet och den dispens från föreskrifterna som Livsmedelsverket kan medge.[185]

*Livsmedelsstandarder*

En livsmedelsstandard föreskriver vilken sammansättning ett livsmedel skall ha för att få bära en viss varubeteckning. Syftet med att utarbeta standarder som är tvingande för producenterna, är att konsumenterna skall tillförsäkras en viss kvalitet eller beskaffenhet på livsmedlet. Utarbetandet av standarder har skett såväl inom EG, som i Sverige, men inte alltid för samma produkter. I de fall Sverige och EG haft standarder för samma produkter har Sverige anpassat sig till EG:s bestämmelser. Det gäller i fråga om bl a juice och nektar, sylt, gelé och marmelad, socker och honung.

Livsmedelsstandarder anses vara ett otidsenligt regelsystem eftersom de snabbt föråldras och i stället blir ett hinder för önskvärd produktutveckling. Ett principbeslut har därför fattas inom EG, att inte utarbeta nya livsmedelsstandarder, utan i stället revidera och förenkla de äldre.

Livsmedelsverket har lämat föreskrifter[186] bl a om köttvaror, som innehåller livsmedelsstandarder av olika slag. Dessa kan t ex föreskriva vilka råvaror som skall ingå i en produkt, i vilka mängder de skall ingå samt vilken vattenhalt som kan accepteras i en vara. Varor som inte uppfyller vissa krav, får inte saluhållas under det namn som avses att skyddas genom bestämmelsen. Av särskilt intresse är typiska, svenska produkter som kalvsylta, falukorv, prinskorv, medisterkorv, frukostkorv, wienerkorv, prinskorv, köttbullar, blodpudding och blodkorv.

[185] Beträffande avgifter för tillsyn se SLV FS 1996:15.

[186] Livsmedelsverkets kungörelse SLV FS 1986:13, med ändringar i SLV FS 1989:25 och 1989:35

# TABELLFÖRTECKNING

# SÄRSKILDA YTTRANDEN

## *Särskilt yttrande av sakkunnige Lars-Gunnar Mattsson*

Mitt särskilda yttrande avser dels en allmän kommentar om konkurrens och samarbete inom handeln, dels kommentarer till några av de slutsatser och förslag som utredningen redovisar.

### *Allmänt*

*Utredningen ser i alltför hög grad samarbete och konkurrens som ett motsatspar.*

Alla marknadsekonomier innehåller väsentliga inslag av såväl konkurrens som samarbete mellan ekonomiska aktörer. Ett företag måste kunna utveckla effektiva samarbetsrelationer med leverantörer och kunder för att vara framgångsrikt i konkurrensen med andra företag. Företags aktiviteter och resurser måste samordnas med andra, komplementära företags aktiviteter och resurser för både kort- och långsiktig effektivitet. Denna samordning sker inte huvudsakligen via prissignaler på anonyma marknader utan genom utbytesrelationer mellan aktörer med individuell kännedom om och tidigare erfarenhet av varandra.

Genom ömsesidiga anpassningar över tiden kan samarbetande, komplementära företag finna att de har så stora fördelar av att fortsätta sin utbytesrelation att denna relation blir mycket långvarig, ofta många decennier. Sådana långvariga relationer behöver inte alls betyda att det saknas konkurrenstryck från alternativa eller potentiella leverantörer eller kunder.

Vad som nu sagts gäller inte enbart för parvisa relationer mellan en leverantör och en kund utan också för grupperingar av aktörer som omfattar flera sådana relationer. Det ovan sagda gäller naturligtvis inte bara för distributionsssystem inom livsmedel i Sverige utan också generellt för produktions/distributionssystem i alla "branscher" och i alla marknadsekonomier.

Det är typiskt för de flesta branscher inom den svenska varuhandeln att de till stor del är "organiserade " i mångfilialföretag, frivilliga kedjor av olika slag eller franshisesystem och att dessa grupperingar innefattar såväl detaljhandels- som partihandelsfunktioner. Det är också typiskt att olika sätt att organisera varuhandeln samexisterar och konkurrerar sins emellan. Man talar ibland, något oegentligt, om "blockkonkurrens". I en värl fungerande marknadsekonomi bör utbytesrelationer mellan aktörer vara konkurrensutsatta. Detta är ju också en av utredningens principiella utgångspunkter. Jag delar dock inte utredningens uppfattning att alla

långsiktiga bindningar är konkurrenshämmande för marknadsekonomin som helhet eller ens för en viss del därav. Jag tänker då närmast på det samarbete som finns mellan partihandel och detaljhandel inom olika slag av kedjor när samarbetet/integrationen syftar till att öka konkurrensförmågan i detaljhandeln.

Man måste gära en betydligt noggrannare analys av samband mellan konkurrens och samarbete än vad utredningen med tanke på sina teoretiska utgångspunkter och begränsade resurser kunnat göra, innan man så kategoriskt kan yttra sig om att alla slag av "bindningar" mellan olika led i en förädlingskedja hämmar konkurrens, utveckling och effektivitet.

*Utredningen tar inte tillräcklig hänsyn till behovet av likabehandling av olika organisationsformer för varuhandel.*

Under hela 1900-talet har varuhandeln kännetecknats av att utvecklingen av olika organisationsformer skett i konkurrens med varandra. Detaljhandelskooperationens (d.v.s. ICAs) tidiga utveckling hängde nära saman med hotet mot enskild handel från den , vid denna tid, mycket framgångsrika konsumentkooperationen. Det s.k. "tredje blockets" något långsamma framväxt ur ASK-grossisternas frivilliga kedjor och informella samarbete med sina detaljistkunder, ur raden av fusioner mellan ASK-grossister och så småningom inlemmandet i Johnson-sfären, kan ses som ett offensivt försvar mot ICAs ökande marknadsandelar.

Det frivilliga samarbetet inom livsmedelshandeln i Sverige har inte vuxit fram som en reaktion mot fullständigt integrerade mångfilialföretags framväxt. Det specifika för det svenska systemet är att olika former av partiell integration utvecklats i konkurrens med varandra. Därvid har en likabehandling, från konkurrensrättslig synpunkt av olika sådana integrationsformer varit betydelsefull.

*Utredningen undervärderar den interna konkurrensen inom ett block.*

Konkurrens inom handeln förekommer inte enbart mellan resp. "block" på en överordnad, nationella nivå utan också på lokal nivå mellan butiker som tillhör olika "block" eller samma "block>", samt inom resp. "block" mellan olika undergrupper som särskiljs av olika butikskoncept. Eftersom livsmedelshandeln domineras av organiserad samverkan snarare än av fullständigt integrerade mångfilialföretag eller franchisesystem så finns ett relativt stort inslag av "intern" lokal konkurrens och "intern" konkurrens mellan olika koncept.

*Utredningen undervärderar de negativa konsekvenserna för konkurrens och effektivitet av att radikalt minska integrationen mellan parti- och detaljhandel.*

En väsentlig aspekt på strukturrationaliseringen inom handeln, under hela efterkrigstiden har varit en ökad integration mellan partihandel och

detaljhandel. Härigenom har kostnaderna för hantering av varu- och informationsflöden kunnat minskas jämfört med om mera "marknadsliknande" förhållanden skulle ha rått mellan parti- och detaljhandel. Dessutom har integrationen lett till en mycket starkare förhandlingsposition för handeln gentemot fabrikantledet.

På senare år har denna utveckling ytterligare tagit fart genom informationsteknologins utveckling och genom omorganisation inom KF. De långtgående negativa konsekvenserna av ett generellt leveranstvång till företag utanför kedjesamarbete av att förändra distributions- och informationssystemen till en "kollektiv vara" har utredningen inte utrett.

*Utredningen undervärderar innovationskraften inom livsmedelshandeln.*

Utredningen har inte visat att den svenska livsmedelshandeln från innovativitetssynpunkt varit eller är underlägsen den utveckling som skett i andra länder.

Svensk dagligvaruhandel låg under 50-60-talen mycket väl framme när det gäller spridning av innovationer och effektivitetshöjande strukturomvandling. Detta torde till stor del bero på handelns organisation. Spridningen av självbetjäningssystemet inom livsmedelshandeln gick t.ex. snabbare inom det då väsentligt mer integrerade konsumentkooperativa systemet än inom det detaljistkooperativa. Investeringar i nya och större butiker kunde lättare göras inom kedjor än om handeln varit "fristående".

En stor del av innovationsförloppet inom livsmedelshandeln har skett inom ramen för de existerande organisationsformerna och avsett nya detaljhandelskoncept och utnyttjande av modern informationsteknologi. De nya detaljhandelskoncepten, inom såväl KF som ICA, har inneburit en fokuserad heterogenisering. Informationsteknologin har sannolikt understött möjligheterna till heterogenisering och ökad variationsrikedom inom resp. "block". Det "tredje blocket" har en hög grad av heterogenitet och inrymmer i sig många med varandra konkurrerande företag och enheter samt visar många exempel på nya butikskoncept.

Det är inte visat att de "små och växande företag" som utredningen talar om diskrimineras på grund av de leveransvillkor de har. I så fall bör detta prövas inom ramen för gällande konkurrenskraft. Under 50- och 60-talen fanns ju t.ex. en rad ärenden som dåvarande Näringsfrihetsrådet tog ställning till vilka avsåg leveransvägran eller diskriminerande prissättning gentemot "nya" distributionsformer (t.ex. hemköp, samköp, stormarknader). Utfallen i dessa mål innebar förbättrade möjligheter för nya distributionsformer att konkurrera på lika villkor.

*Synpunkter på några enskilda förslag*

Gruppundantag för frivilliga kedjor.

Gruppundantaget för frivilliga kedjor är, givet den svenska varuhandelns organisation och historiska framväxt, rimligt med tanke på att olika organisationsformer bör likställas, d.v.s. det skall inte enbart finnas helt fristående företag, mångfilialföretag och franchisesystem. Gruppundantaget gäller ju inte enbart livsmedelssektorn utan har en betydande tillämpning också i andra branscher vilket måste beaktas när frågan behandlas.

Utredningen tar upp tre problem med det nu gällande gruppundantaget. För det första att den övre gränsen, som är satt till 35 procent av tillfröseln är för låg, för det andra att måttet avser tillförsel snarare än "relevant marknad" och för det tredje att samverkan i frivilliga kedjor sannolikt är mer negativt än positivt från samhällsekonomisk synpunkt.

Om man sänker gränsen så kan en kedja hamna över och konkurrerande kedja under gränsen. Detta kan då verka diskriminerande och hindra den större kedjan att effektivt konkurrera med den mindre. Från konkurrensynpunkt är det också väsentligt att bedöma om man genom en gränssättning diskriminerar en frivillig kedja i förhållande till ett mångfilialföretag.

Begreppet relevant marknad behöver utredas. Jag anser inte att man kan utgå från en viss typ av dagligvaruhandel. Man måste ta hänsyn till att olika typer av butiker konkurrerar med varandra om konsumentens inköp av livsmedel. Många konsumenter torde utnyttja såväl närhetsbutiker som supermarkets och stormarknader.

Den tredje invändningen, att samverkan i frivilliga kedjor rent allmänt sannolikt är samhällsekonomiskt mer negativt än positivt är ett svepande påstående som saknar underlag i utredningen och också i annan tillgänglig kunskap. Är också mångfilialföretag och franchisesystem exempel på samhällsekonomiskt ineffektiv organisation av varuhandel?

Tillgång till nödvändiga faciliteter.

Utredningen föreslå att de distributions- och informationssystem som nu är integrerade i "blocken" skall öppnas upp, bli tillgängliga för alla på marknadsmässiga villkor" och egentligen ses som infrastruktur på samma sätt som järnvägar och telekommunikationer.

Detta torde snarare vara ägnat att minska än att öka konkurrensen. Distributions- och informationssystem är ju en väsentlig del av handelns generella utveckling. Stora investeringar görs, olika system integreras. Systemutvecklingen är en dynamisk och viktig aspekt på konkurrens mellan blocken. Utredningens förslag leder snarast i en planekonomi riktning, bort från ökad konkurrens. Man tar bort viktiga incitament till fortsatt systemutveckling. Utredningen menar att utvecklingen skall ske "gemensamt i näringens regi". Självklart finns det ett starkt behov, och där instämmer jag i utredningens åsikt, att standards av olika slag

upprättas som kan gälla för handeln som helhet, med detta är inte detsamma som att säga att systemen skall bli en "kollektiv vara".

Utredningen förslår att dominerande leverantörer till handeln skall åläggas att distribuera också andra företags produkter. Det är svårt att se hur detta skulle kunna arrangeras på ett effektivt sätt såvida inte parterna ingick ett frivilligt avtal om att arrangera samdistribution. Den fysiska distributionen av varor måste samordnas med andra funktioner så som inköp, ev. lagerhållning, betalningar, inplockning i butik etc. Samdistribution är säkert i många fall möjlig att genomföra men det är knappast ett uttryck för ökad konkurrens. Överhuvudtaget pågår f.n. en rad intressanta utvecklingar av nya sätt att arrangera informationstransport och betalningsfunktioner som också kan utnyttjas av företag som står utanför kedjesamarbete, utan att man för den skull behöver bryta upp existerande kedjesamarbeten.

## *Särskilt yttrande av sakkunnige Nils Wahl*

### *Allmänt*

Enligt dir 1995:137 har utredningen haft till uppgift att "*lämna förslag till åtgärder som kan öka konkurrensen inom livsmedelssektorn*". Utredningen har i ett sent skede av utredningensarbetet tolkat detta som att det inte skulle vara utredningens uppgift att "*lägga fram färdiga förslag till ny lagtext. Syftet är (istället) att, för det första, motivera ett förändringsarbete och, för det andra, ge ett bidrag till diskussionen som (konkurrens-)lagens tillämpning*". (Avsnitt 5.5) Så strikt tolkades emellertid inte utredningens uppdrag under merparten av utredningsarbetet utan då behandlades flera olika lagförslag just inom ramen för konkurrenslagen (KL), låt vara att dessa förslag inte kom sakkunniga eller experter till del eller ens nämndes förrän i början av september. Så sent som vid sammanträdet den 25 september förelåg också flera förslag till förändrad lagstiftning, vilka dock endast en (1) arbetsdag före det att de särskilda yttrandena skulle vara inlämnade förändrades till de nu föreliggande "disskussionsunderlagen". Oavsett denna förändring i presenteringen av stoffet, förefaller det dock inte som om utredningen ändrat uppfattning i sak. Att utredningen numera inte är lika kategorisk i sina tolkningar av gällande rätt, förändrar således inte bilden av att diskussionsunderlagen/förslagen söker att ge intryck av att vara etablerade sanningar eller rättsligt okontroversiella utifrån ett konkurrensrättsligt eller EG-rättsligt perspektiv.

Jag delar inte utredningens uppfattningar avseende flertalet av de diskussionsunderlag/förslag som förs fram. Anledningen härtill är inte en annorlunda uppfattning avseende behoven av en ökad konkurrens utan istället att förslagen och/eller motiven för förslagen saknar erfoderlig

koppling till de juridiska regler som gäller inom området. Annorlunda uttryckt har utredningen valt att bortse från gängse tolkning av relevanta bestämmelser till förmån för en egen tolkning vilket i slutändan lett till fel slutsatser om möjligheterna respektive begränsningarna i förevarande regelkomplex. Skiljaktligheten gäller därvid inte tolkningen av juridiska spetsfundigheter utan om konkurrensrättslig och EG-rättslig fundamenta.

Med hänsyn till att vare sig sakkunniga eller experter inte getts tillfälle att ordentligt granska utredningens förslag i färdigt skick, behandlas endast vissa av de mer graverande missuppfattningarna. Av detta skäl behandlas således endast kapital 1, avsnitten 5.4-5-14, såsom varande några av de viktigaste avsnitten för utredningens förslag.

(Eftersom jag ännu inte tillställts ett exemplar med ordnad avsnittsnumrering/innehållsförteckning, eller för den delen en ordnad paginering, kan det inte hjälpas att olika företeelser hänvisas till samma avsnitt. Avsnitten är nämligen numrerade på detta sätt).

*Utredningens förslag*

För att kunna lämna förslag till ny eller förändrad lagstiftning, alternativt förklara att nuvarande lagstiftning inom konkurrensrättsområdet är tillfyllest för de brister i konkurrensen som man ansett sig finna, förefaller det klart att innebörden av nuvarande lagstiftning måste analyseras. Särskilt viktigt torde detta vara med avseende på de tre områden vilka utredningen funnit mest intressanta, nämligen reglerna rörande missbruk av dominerande ställning, gruppundantag för frivilliga kedjor, samt legalundantaget i §§ 18 a-c. Någon sådan analys sker dock inte. Istället presenteras endast en disparat genomgång av de olika regelverkens bakgrund och funktion. Av nödvändighet medför detta brister i utredningens olika förslag/diskussionunderlag.

*Konkurrensverkets inaktivitet*

Efter skilda uttalanden rörande behovet av en närmare anpassning till EG-rätten , anges så i avsnitt 5.6 att den konkurrensrättsliga aktiviteten inom livsmedelsområdet varit begränsad. Vad som egentligen avses är i vart fall för mig inte helt klart, med det får väl förmodas att utredningen inte anser att tillräckligt många företag bötfällts eller förvägrats ett undantag. Men är då detta verkligen ett mått på att aktiviteten varit begränsad och om så varit fallet, är detta ett mått på att det förekommer förbjudna konkurrensbegränsningar ? Ett konkurresrättssystem av KL:s utformning innebär inte att varje konkurrensbegränsning i slutändan är förbjuden, utan endast att konkurrensbegränsning - genom hoten om ogiltighet respektive böter - skall anmälas till konkurrensverket (KV) vilket kan meddela icke-ingripandebesked eller ge undantag för de förfaranden som faller utanför reglerna. Styrkan i lagstiftningen är

därför till stor del att hänföra till dess preventiva effekter. Låt vara att dessa med tiden kommer att avta i den utsträckning som inga ingripanden sker. Det kan därför inte a priori eller genom hänvisning till KV:s resursbrist deduceras att konkurrensen inom området är låg. För att dylika slutsatser skall kunna dras krävs en analys av vissa särskilda förfaranden vilka kan konstateras vara skadliga varefter dessa relateras till lagstiftningen för att kontrollera huruvida de omfattas eller inte. Om och när dessa konkurrensbegränsningar sedan uppmärksammas i verkliga livet kan det konstateras att den konkurrensrättsliga aktiviteten varit låg. Enligt min uppfattning har inte utredningen förmått belägga vare sig att vissa förfaranden omfattas eller inte omfattas av KL eller att dessa verkligen förekommer i verkliga livet. Det är knappast tillfyllest att genom allmänna uttalanden om att det kan förmodas föreligga samordnade förfaranden, ge sken av detta skulle vara ett etablerat faktum. Att ha en övertygelse som sakers tillstånd är inte samma sak som att ha belägg. Under alla förhållanden utesluter en dylik argumentationsteknik alternativa förklaringar hänförliga till marknadens struktur.

Det är självfallet möjligt att KV:s agerande i förhållande till livsmedelshandeln inte varit tillräckligt kraftfullt, men detta är i sådant fall inte något som utredningen lyckats belägga.

*Missbruk av dominerande ställning*

Som ytterligare exempel på utredningens missvisande sätt att resonera kan anföras avsnittet 5.10 Missbruk av dominerande ställning inom livsmedelsområdet. Avgörande för om ett företag kan anses ha en dominerande ställning är dess möjligheter att bete sig oberoende av konkurrenter och konsumenter. Ett företags marknadsandel är i detta avseende självfallet av intresse, men inte ensamt avgörande. I den utsträckning som ett företag med en dominerande ställning förfördelar någon, exempelvis på något av de sätt som anges i § 19 KL, innebär själva den dominerande ställningen att handelspartnern saknar reella möjligheter att vända sig till någon annan. Dominanten behöver således inte frukta att handelspartnern vänder sig till någon annan - han agerar oberoende av omgivningens krav. För att avgöra huruvida någon på detta sätt kan agera oberoende krävs en analys av den relevanta marknaden, dvs. den marknad inom vilken företaget i fråga skall kunna agera oberoende. Bestämningen av den relevanta marknaden tar därvid till utgångspunkt vilken typ av produkt det är fråga om. Först när denna analys är klar är det dags att kontrollera huruvida dominantens agerande är att betrakta som förbjudet. Istället för att diskutera handeln med livsmedel utifrån dessa vedertagna normer väljer utredningen att i två skissartade skrivningar förklara att de tre största kedjorna inom den svenska dagligvaruhandeln möjligen kan anses inneha en gemensamt

dominerande ställning med avseende på tillgången på IT-tjänster, tillgången till effektiva distributionssystem, varumärken och affärslägen (s. 78), samt att den relevanta marknaden vad gäller dagligvaruhandeln skall definieras utifrån prisnivå, sortiment och servicenivå (s. 79 ff).

För det första kan det noteras att utredningens diskussion om en gemensamt kollektiv dominans inte stämmer överens med EG-domstolens och/eller Förstainstansrättens praxis. Att EG-rättens regler rörande kollektiv dominans, eller för den delen motsvarande svenska regler, skulle omfatta en dylik situation ens vid en så urvattnad skrivning som den förevarande är inte korrekt. Utredningen ger här en felaktig bild av möjligheterna att åtgärda den diskuterade situationen med existerande lagstiftning.

Vad gäller utredningens uppfattning att man vid rättstillämpningen här i Sverige skall definiera den relevanta produktmarknaden utifrån prisnivå, sortiment och servicenivå, bygger även detta på en missuppfattning. Med undantag för de fall då man diskuterar koncentrationer (från vilket rättsområde definitionen även är hämtad) är det inte möjligt eller ens meningsfullt att diskutera avgränsningen av den relevanta marknaden för ett företag in abstracto. Som angetts ovan är det endast vid ett konkret eller befarat missbruk som själva produkt- (eller tjänste)marknaden kan identifieras. Utan att det föreligger ens ett befarat missbruk saknas ju kunskap om på vilken marknad detta missbruk ägt rum, varför det inte heller är meningsfullt att diskutera avgränsningen av den relevanta marknaden eftersom själva dominansen inte är förbjuden. Det är förvisso så att en viss marknad kan avgränsas på det sätt som utredningen föreslår, men det finns heller inget i det åberopade materialet som motsäger detta. Definitionen av den relevanta produktmarknaden på detta sätt blir naturligtvis endast intressant i de fall själva missbruket kan sägas vara kopplat till denna marknad. Eftersom utredningen emellertid inte anför vilka förfaranden som skulle vara konkurrensrättsligt förbjudna, ter sig även marknadsdefinitionen meningslös. Även denna diskussion är därför missvisande eller i bästa fall meningslös för en framtida tillämpning av KL.

Utredningens diskussioner om definitionen av den relevanta marknaden kopplas sedan till vissa förslag till åtgärder i avsnitt 5.12. Enligt utredningen skall förslagen uppfattas som principförslag, dvs. utredning anser att de diskuterade konkurrensbegränsningarna och potentiella (sic!) konkurrensbegränsningarna kan åtgärdas med gällande lagstiftning. Med avseende på tillgången till distributionstjänster anförs (s. 102 ff) att företag med en dominerande ställning i ett led (oklart vilket) bör tillhandahålla distributionstjänster på marknadsmässiga villkor till andra företag. Alldeles bortsett från att det inte förefaller som om utredningen anser att den dominerande ställningen för företaget i fråga skall föreligga inom transportområdet (vilket torde vara en förutsättning för att

missbruk över huvud taget skall föreligga), berörs över huvud taget inte problemen vid fullt kapacitetsutnyttjande eller andra objektivt godtagbara ursäkter för icke-leverans. Eftersom utredningen uppenbarligen anser att denna situation omfattas av förbudet i § 19 KL (jfr. ovan ang. "principförslag"), skulle det varit intressant att få sig förklarat den rättsliga grunden för detta resonemang.

Lika långt från verkligheten hamnar utredningen när den anför (s. 104 ff) att tillgången till system för kommunikation och informationsbearbetning mellan detaljist, grossist och tillverkare, skall anses vara en "kollektiv vara". Vad som egentligen avses förefaller inte helt klart, men i ljuset av den diskussion som förs om sk. nödvändiga faciliteter kan jag inte tolka utredningens förslag/diskussion på annat sätt än att den anser att dessa system skulle vara just en sådan nödvändig facilitet. Att interna kommunikationssystem inom en kedja skulle vara just en sådan nödvändig facilitet förefaller dock mig främmande. På vilket sätt som den uppkomna situationen skall lösas - genom en tillämpning av § 19, eller genom ny lagstiftning av något slag - diskuteras emellertid inte. Utredningen begränsar sig till att förklara att utvecklingen bör ske gemensamt i näringens regi. Vad som avses är i vart fall för mig oklart.

*Legalundantaget i §§ 18a - 18c KL*

Utredningen anför (avsnitt 5.12) att en översyn bör ske av §§ 18a-18c KL i syfte att undantaget skall utgå. Skälet härtill anges vara att reglerna i §§ 18a-c står i strid med EG-rätten. Utredningen är i detta avseende inte särskilt väl underbyggd och ignorerar även den ekonomiska och rättsliga analys av det svenska legalundantaget och Rfo 26/62 som skett i SOU 1995:117, dvs. den utredningen som hade till huvuduppgift att analysera just den frågan. Genom en sammanblandning av vad som undantas i §§ 18a-c och vad som undantas enligt Rfo 26/62, respektive vilka effekter detta får för svenskt nationellt handlingsutrymme, förmår inte utredningen förstå samspelet vare sig mellan nationell konkurrenskraft och EG:s konkurrenskraft, eller mellan nationell konkurrenskraft och EG:s jordbruksregler.

Det saknas anledning att här upprepa vad som sagts i tidigare statliga utredningar och inte heller vederlagts av nuvarande utredning, varför endast ett åberopande sker av SOU 1995:117 särskilt s. 61-116. Det förtjänar emellertid påpekas att även om det i och för sig kan argumenteras för att KL ger ett vidare undantag än Rfo 26/62 genom att §§ 18a-c inte är begränsad genom en hänvisning till Annex II av EG-fördraget, detta i sådant fall förutsätter - för att detta skall medföra en konflikt med EG-rätten - att det föreligger en skyldighet för medlemsstaterna att ha en EG-anpassad eller en konkurrenslag över huvud taget, vilket det naturligtvis inte gör. I jämförelse med Rfo 26/62 är dock §§

18a-c i vissa stycken också strängare med avseende på vilka förfaranden som ges undantag, vilket faktiskt skulle kunna komma i konflikt med EG:s jordbruksregler och då närmast Rfo 26/62. I den utsträckning som federativ samverkan omfattas av undantaget i artikel 2 krävs nämligen att samma förfarande undantas från förbudet i KL för att konflikt med EG-rättens skall undvikas.

I princip kan därför uppställas följande schema avseende förhållandet mellan de olika regelkomplexen.

1. EG:s konkurrensregler gäller endast samverkan mellan företag i den utsträckning som de inblandade företagen kan påverka konkurrensen i märkbar utsträckning.

2. EG:s jordbruksregler gäller utan något särskilt krav på märkbarhet utan är tillämpliga på alla företag.

3. I vart fall EG:s jordbruksregler har ett obetingat företräde framför däremot stridande nationella regler.

4. I förhållandet mellan EG:s konkurrensregler och den gemensamma jordbrukspolitiken gäller konkurrensreglerna endast samarbete som överstiger kravet på "märkbarhet" och då endast i den utsträckning som samarbetet inte är undantaget genom artikel 2, Rfo 26/62.

5. Om nationell konkurrenskraft förbjuder ett samarbete som tolereras enligt Rfo 26/62 (dvs. uppfyller såväl kravet på märkbarhet som undantagsreglerna i artikel 2, Rfo 26/62) innebär detta alldeles uppenbart en konflikt med EG:s jordbruksregler, vilka skall ha ett absolut företräde framför svenska regler.

6. Om nationell konkurrenskraft förbjuder ett samarbete som inte omfattas av undantagen i Rfo 26/62 p.g.a. att det inte uppfyller kraven på märkbarhet i kvantitativt hänseende (och således inte strider mot EG:s konkurrensregler), uppkommer likaså en konflikt med EG:s jordbruksregler i den utsträckning som samarbetet bidrar till uppfyllandet av de jordbrukspolitiska målsättningarna i artikel 39 EG-fördraget. Så kan vara fallet såväl med avseende på förfaranden som omfattas och sådana som endast tolereras av de olika marknadsordningarna.

När utredningen anför att det bästa alternativet skulle vara att helt utmönstra (efter en översyn!) §§ 18a-c för att uppnå harmoni med EG-rätten är detta således fel. Det föreligger ingen disharmoni mellan §§ 18a-c och Rfo 26/62 av sådan karaktär att den förhindrar EG-rättens fulla genomslag. De skillnader som trots allt föreligger bör inte heller

föranleda en förändring i den riktning som förespråkas av utredningen eftersom en dylik förändring skulle leda till rättsosäkerhet för sådan samverkan som sker inom jordbruket utan att för den skull påverka samhandeln. Dessutom, vilket inte är mindre viktigt, skulle detta innebära att EG:s jordbrukspolitik inte skulle ges fullt genomslag inom de områden som inte täcks av Rfo 26/62, för såvitt inte KV i varje enskilt fall ger undantag när detta är motiverat av jordbrukspolitiska hänsyn (vilket i och för sig inte är möjligt med hänsyn till de krav som ställs upp i § 8 KL).

Även om jag på ovan angivet sätt inte delar utredningens verklighetsbeskrivning avseende §§ 18a-c och Rfo 26/62, kan det finnas skäl att närmare analysera tillämpningen av § 19 KL. Det förefaller i vart fall mig klart att blotta storleken på de i Sverige förekommande kooperationerna i många fall kan aktualisera en tillämpning av § 19. En analys av denna fråga saknas dock i det närmaste helt i utredningen.

*Stöd till små och medelstora företag*

Utredningen finner (avsnitt 5.14) det angeläget att diskutera en förändring av stödet till små och medelstora företag inom livsmedelshandeln. Det är här inte fråga om ett principförslag utan i detta fall föreslås åtgärder, nämligen en förändring av stödet i enlighet med den modell som utvecklats av Small Business Administration i USA. Inte på något ställe i framställningen diskuteras emellertid huruvida förslaget i alla delar är förenligt med artikel 92-94 EG-fördraget. Personligen har jag svårt att bilda mig en uppfattning om statstödsreglerna kan beröras eftersom det inte på något ställe anförs något om storleken eller själva utformningen av stödet, eller mer konkret karaktären på de företag som skulle omfattas. Under alla omständigheter skall dock ett dylikt stöd notificeras till kommissionen utan vars tillstånd det inte får igångsättas. Eftersom genomförbarheten av förslaget är beroende av statsstödsreglerna hade det varit intressant med en analys av dessa EG-regler och dess relevans i sammanhanget.

*Slutsats*

Som anges i direktiven till utredningen finns det flera olika skäl till att undersöka konkurrenssituationen på marknaden för handeln med livsmedel. Det finns även klara indikationer på att konkurrensen inom den marknaden inte är så skarp som skulle vara önskvärt. Inte heller varken bör eller kan det förnekas att problemen i stor utsträckning kan vara att hänföra till den strukturella uppbyggnaden av marknaden och att de på marknaden aktiva operatörerna i viss utsträckning skyddas av existerande regelverk och/eller etablerade tolkningar av regelverken. Detta innebär dock inte att autodidaktiska tolkningar av existerande

regelverk kan läggas till grund för påståenden om att något bör göras eller att existerande regelverk är tillräckligt. För att veta behovet samt vilka åtgärder som bör vidtas krävs en djupare analys, vilken enligt min uppfattning fortfarande kvarstår att göra. Om inte annat för att uppfylla det grundläggande syftet med utredningen, nämligen att "lämna förslag till åtgärder som kan öka konkurrensen inom livsmedelssektorn" (dir 1995:137 s. 1).

*Särskilt yttrande av Experten Peter Dettmann*

Detta yttrande är skrivet den 6 oktober 1996. Jag har ännu inte fått tillgång till utredningens slutgiltiga text såsom normalt torde vara brukligt i samband med statliga utredningar. Yttrandet måste därför baseras på de fram till idag för mig tillgängliga texterna.

*Utredningens grundläggande utgångspunkter är felaktiga*

Utredningen utgår från att livsmedelspriserna i Sverige är alltför höga och att anledningen till detta är ett bristande konkurrenstryck. Jag anser att båda påståendena är fel. Utredningens beskrivning bortser från det trendbrott som inträffade i samband med avregleringarna i slutet på 80-talet och början av 90-talet. Då upphörde bl.a. de tidigare ständigt återkommande prisstoppen och därmed möjliggjordes radikala förändringar av dagligvaruhandelns inköps- och marknadsföringsmetoder. Detta har resulterat i:

- att livsmedelspriserna under 90-talet stigit mindre än konsumentprisindex,
- att livsmedel är billigare idag än 1990,
- att maten tar en allt mindre andel av konsumenternas disponibla inkomster,
- att matpriserna i Sverige hävdar sig väl i jämförelse med dem i våra grannländer, och
- att Sverige från 1990 haft den lägsta prisökningen av de länder utredningen jämför med.

En annan viktig utgångspunkt för utredningen är att EU-inträdet inte givit några direkta effekter på livsmedelspriser. Man jämför med den redovisade positiva effekten som vid ett ytligt betraktande uppstod i Finland. Mot denna beskrivning kan invändas, bl.a. - att den i Finland redovisade prissänkningen om 10 procent i hög utsträckning beror på en samtidig momssänkning och avreglering av jordbruksstödet.

Brister i beskrivningen

Beskrivningen av branschutvecklingen och situationen i andra länder bygger i stor utsträckning på från intervjuer vidarebefodrade synpunkter

och egna påståenden, som sedan - efter klen och obefintlig analys framställs som fakta eller tolkas på ett sätt som passar utredningens uppfattningar. Exempel:

Utredningen konstaterar att "i ett EU-perspektiv är den svenska dagligvaruhandeln koncentrerad". Den säger dock ingenting om att de åtta europeiska länder som har den högsta koncentrationen inom dagligvaruhandeln, samtliga är små länder. Det hade varit mycket intressant att få detta förhållande närmare analyserat och därmed få en mer realistisk utgångspunkt för diskussionen om de svenska förhållandena.

Utredningen ger vidare intrycket av att möjligheterna för en "fristående aktör" att etablera en livsmedelsbutik skulle vara större utomlands än i Sverige. Detta är fel, förutsättningarna är mycket likartade. Utomlands, liksom i Sverige, kan en "fristående aktör" göra sina varuinköp hos en eller flera mindre grossister alternativt hos en snabbgross eller direkt från leverantör av t.ex. bröd och grönsaker. Vad utredningen förtiger är dock att de inköpspriser han då får är sådana att han inte kan använda priset som främsta konkurrensmedel, utan är hänvisad till olika former av servicehandel med högre prisnivå. I en utredningen som syftar till att öka konkurrenstrycket i Sverige och därigenom hålla livsmedelspriserna nere, är en sådan brist i beskrivningen allvarlig för att inte säga vilseledande.

*Branschtrender lika i jämförbara länder*

Enligt min mening är det ett grundläggande krav på en synd konkurrenslagstiftning att den är konkurrensneutral och ger samma spelregler för alla aktörer på en marknad. Jag menar att utredningen med en annan och mera förutsättningslös uppläggning av sitt arbete mycket väl hade kunnat komma fram till förslag som dels undanröjt kvarstående etableringshinder, dels varit konkurrensneutrala och givit samma spelregler för alla.

Befintliga regler ger frivilliga kedjor, franchise- och helintegrerade företag olika förutsättningar att verka på marknaden. OM utredningens idéer genomförs, skulle bristen på konkurrensneutralitet bli hel oacceptabel. Tillsammans med det enda konkreta förslaget utredningen lägger rörande handeln - väsentliga inskränkningar i gällande "Gruppundantag för kedjor i detaljhandeln" - slår åtgärderna ensidigt mot en grupp, de små och medelstora handlarna som samverkan inom ICA och andra frivilliga kedjor;

- dels genom att de ska ställa sina under många år och till stora kostnader uppbyggda resurser till konkurrenters förfogande,
- dels genom att de inte ska få använda samma konkurrensmedel som konkurrenterna.

Jag kan inte förstå varför man ska begränsa handlingsfriheten för den organisationsform som visat sig över lång tid vara effektivast och därmed konkurrensdrivande på svensk dagligvarumarknad. Det måste vara fel att slå sönder framgångsrika system på en marknad därför att de genom sin effektivitet växer och blir stora. Skulle de uppnå en dominerande position på marknaden, finns konkurrenslagens 19 §, med vars hjälp samhället kan ingripa mot eventuellt missbruk av denna position.

Mot ovanstående bakgrund anser jag att utredningens förslag inte kan ligga till grund för en ändrad tolkning av befintlig konkurrenslag eller ny lagstiftning, utom vad gäller förslaget om bättre prisinformation.

Istället för att lägga ner resurser på en föga ändamålsenlig detaljreglering på nationella svenska särbestämmelser, borde, enligt min mening, Sverige agera kraftfullt för att på EU-nivå åstadkomma ett regelverk som ger all aktörer - Oavsett organisationsform - konkurrensneutrala villkor och därigenom bidrar till att konkurrenstrycket ökas på hela den inre marknaden.

*Särskilt yttrande av experten Lars Hjorth*

Kedjeanknutna kort har funnits i detaljhandeln sedan 50-talet. Inom t.ex. bensinbranschen har kort och till korten knutna servicetjänster och förmåner länge varit ett viktigt marknadsinstrument och därmed ett betydande konkurrensmedel. Till en början fanns korten endast som kreditkort. Fr o m mitten av 1980-talet finns kedjeknutna kort i alla varianter: Med och utan konto, med och utan kredit, gällande en eller flera detaljhandelskedjor.

Utredningen har fokuserat sitt intresse på konton med insättningsmöjlighet i detaljhandeln. Enligt utredningens uppfattning är denna kortform så attraktiv, att den skapar en osund bindning mellan kunden och detaljhandelsföretaget.

S.k. kundmedelskonton tillhandahålls, förutom inom bensinbranschen, bl.a. av detaljhandelsföretagen KF och ICA. Motsvarande kontotyp tillhadahålls av banker för andra detaljhandelskedjor såsom D-gruppens VIVO-kort och Favörkort (Sparbanken och SE-banken), Hemköps kort (SE-banken) och Åhléns kort likaså (SE-banken).

NÄr det gäller kortens förmåga att binda kunden torde det kunna konstateras, att de bankadministrerade korten och de som tillhandahålls direkt av kedjeföretaget är likvärdiga. Båda dessa typer av kort har dock sannolikt en mindre bindande effekt på kunderna än de kreditkort som förekommer inom vissa kedjor, låt vara mindre sällan för livsmedelsköp, genom det beroende som skapas av ett skuldförhållande genom gjorda inköp.

Det viktigaste skälet för KF att själv driva kundkonto är driftkostnaden, dvs att den är lägre än vad motsvarande tjänste skulle kosta i inköp

från bank eller motsvarande. Ett annat viktigt skäl är den hämmande effekt dett har på avgiftsnivån på de bankutgivna korten. Den besparing på 100-200 mkr som gjordes åt detaljhandelns kunder till följd av kortstriden sommaren 1995 kan tillskrivas existensen av egna kort-alternativ. Det var under denna konflikt som Visa och Master Card uppmanade till bojkott av butiker som opponerade mot bankernas påbud om avgifter.

För att lätta på bindningen mellan kontokund och detaljhandel förslår utredaren att kontantuttag skall kunna göras på kundmedelskonto för användning även utanför den egna butiksmiljön. Det enklaste sättet att åstadkomma detta är att tillåta uttag från kundmedelskonto i butiksmiljö, s.k. cash out. Redan idag finns möjlighet till kontantavrundning, s.k. cash back, vilket ju ger kunden vissa valfrihet. Med utökas möjlighet till kontantuttag skulle kunden få full valfrihet. KF skulle välkomna en sådan utökad möjlighet. Förslaget att koppla kundmedelskonto till bankernas ATM-system (Bankomat och Minuten) är däremot olyckligt utifrån att det medför en mycket stor kostnad ( ca 7:- per uttag jämfört med ca 1:- per uttag i en butik).

Att förbjuda konkurrens på en av dessa korttyper, kundmedelskonto, leder till minskad konkurrens med och inom banksektorn med ökade avgifter som följd och därmed högre konsumentpriser.

Det torde inte finnas något etableringshinder för mindre detaljhandelsföretag när det gäller kundkonto med insättningsmöjlighet, eftersom bankerna tillhandahåller sådana tjänster. Att kostnaden kan bli högre jämfört med en egen rationell drift i de stora företagen är en naturlig följd av de skalfördelar som gäller inom alla konkurrensmedel.

Den nu behandlade frågan om kundmedelskonton har den 29 december 1995 lett till ett särskilt undantag från tillståndstvång som finns intaget i 1 kap. 2a § bankrörelselagen.

Inte minst mot denna bakgrund är utredningens slutsats om kundmedelskonton häpnadsväckande:"Sammantaget är det utredningens uppfattning att de konkurrensbegränsande effekterna av kundmedelskonton vida överstiger de positiva effekterna för konsumenterna. Undantagen kan dessutom ifrågasättas ur konkurrenssynpunkt då det missgynnar inlåning i bank genom att denna lyder under bankrörelselagens strängare krav".

Få tjänster som detaljhandelsföretaget KF tillhandahåller har av kunderna blivit så uppskattade som konton med inlåning till bra ränta. Utredningens förslag, att kundkonton skall betraktas som allmänna betalningsmedel och underställas bankrörelselagens krav, skulle bl.a. innebära ökade kostnader för kunderna. Jag avstyrker därför utredningens förslag i denna del.

*Särskilt yttrande av experten Jan-Erik Ljusberg*

Jag instämmer i sakkunnige Nils Wahls särskilda yttrande när det gäller kritiken mot utredningens bedrivande liksom kritiken mot bristerna i de ekonomiska och rättsliga analyserna.

Utredningens många intressanta resonemang slutar, bl.a. av ovan angivna skäl, oftast inte i logiska och konsistent motiverade och genomförbara förslag.

*Särskilt yttrande av experten Peter Mattsson*

Utredningen har kallat till sig ett antal experter, varav undertecknad är en av dem.

Generellt konstaterar jag att utredningsmaterial vid nästan alla tillfällen har kommit oss tillhanda bara någon eller några dagar före ett sammanträde. Mot bakgrund av rapportens stora omfång är detta inte tillfredställande, speciellt om utredarens avsikt varit att i görligaste mån försöka lyssna till och ta hänsyn till experternas erfarenheter och kunskap. Utredaren har emellertid vid ett flertal tillfällen förklarat att "det är den särskilde utredaren som ensam ansvarar för det som står i betänkandet och att det enligt anvisningarna för särskilda utredare står att det är utredaren som avgör i vilken utsträckning han/hon vill utnyttja sakkunniga och experter i utredningsarbetet".

*Felaktig verklighetsbeskrivning*

Utredningen baserar sina tankar och förslag på en i grunden felaktig beskrivning av verkligheten inom dagligvaruhandelns detalj- och partihandelsled. Tyckande och påståenden är i allt för hög grad baserade på subjektiva, istället för objektiva analyser. En analys av livsmedelshandeln inom några av Europas mindre länder, hade exempelvis inte gett samma resultat som nu, när utredaren valt att jämföra Sverig med England, Frankrike och USA.

*Dagligvaruhandeln utvecklas som i andra länder, dvs mot färre och större enheter vilka säljer allt billigare mat p.g.a lägre omkostnader.*

Den hittills framlagda rapporten tar inte någon som helst hänsyn till att företagens kostnadsnivåer varierar mellan olika länder och att detta självfallet påverkar butikernas prisnivåer. De fakcliga organisationernas roll, vad gäller lönebildning och handlarnas möjligheter att utveckla nya affärsideer samt de konkurrensbegränsande effekterna av de statliga monopolen, Apoteksbolaget och Systembolaget, har utredaren dessutom medvetet lämnat därhän, trots att det bara är i Sverige som vi inte ens får

sälja mellanöl. Att nettovinsten i svensk detaljhandel bara är 1,2 procent och sjunkande och att 60 procent av livsmedelsbutikerna visar negativa resultat kommenteras inte i utredningen, trots att material presenterats.

*Prisnivåindex, ett trubbigt instrument att mäta prisnivåer*

Mot bakgrund av att det presenterade prisnivåindexet ligger som bas för att påskina att Sveriges konsumenter betalar för mycket för maten och att detta beror på konkurrensbegränsningar, kan jag vara konstatera att jag inte känner igen mig när jag läser siffrorna. Alla i branschen vet att Norges priser är väsentligt mycket högre än Danmarks och inte tvärt om. Prisnivåindexet påverkas till stor del av valutans utveckling. När exempelvis värdet på den svenska kronan förstärks försämras Sveriges prisnivåindex. Detta förklarar varför Sverige, trots sjunkande livsmedelspriser sedan glera år tillbaka, fortfarande har oförändrat högt prisnivåindex. Det paradoxala är att när värdet på den svenska valutan ökar vlir det billigare för oss svenskar att handla utomlands.

Livsmedelspriserna jämörtt med KPI har sedan början av 90-talet utvecklats mycket positivt, dvs sjunkit. Våra livsmedelspriser ligger 1996 i nivå med vad som gällde 1989. Utredaren har emellertid valt att presentera en negativ bild av Sveriges livsmedelspriser.

*Olika företagsformer måste få samma möjligheter på marknaden*

Utredarens förslag att ändra den nuvarande konkurrenslagstiftningen och därmed försvåra samverkan mellan enskilda handlare i sk frivilliga kedjor, bygger enligt min uppfattning på en felaktig slutsats av en ofullständig analys.

Jag kan inte förstå hur konkurrensen skulle öka om man omöjliggjorde för enskilda handlare att samverka. Konsekvenserna av förslaget skulle på sikt kunna bli att vi fick tre helintegrerade kedjor i Sverige som fullständigt dominerade marknaden. Tusentals enskilda handlare som sätter sina egna priser, som slåss om kunderna på den lokala marknaden och som har visst samarbete för att klara av konkurrensen mot de helintegrerade företagsformerna, måste enligt min mening vara ett bättre alternativ för de svenska konsumenterna.

Olika aktörer måste få samma spelrum på marknaden oavsett vilken företagsform man väljer att arbeta med. Missbruk av dominerande ställning skall däremot aktivt beivras.

*Särskilt yttrande av experten Mats Reidius*

Utredningen innehåller mängder av obestyrkta påståenden och missvisande faktaredovisning som jag egentligen anser borde bemötas. Av utrymmes- och tidsskäl kommer jag emellertid att begränsa mitt yttrande

till dels vissa allmänna synpunkter på utredningen, dels utredningens förslag angående det s.k. legalundantaget för lantbrukets primärföreningar i konkurrenslagen (KL) 18 a-c §§.

Då jag skrivit detta yttrande har jag först i slutskedet haft tillgång till ett komplett betänkande, då väsentliga delar av bakgrundsbeskrivningen vad gäller livsmedelspriser anlände först den dag då yttrandet skulle lämnas. Det har därför inte varit möjligt att göra en kritisk analys av materialet. Utredningens kommentar i texten till det för mig inte tillgängliga materialet är i många delar diskutabla, men i brist på underlag har jag svårt att kommentera dem annat än undantagsvis.

I den version som sänts ut är paginering och kapitalindelning felaktiga, varför sidreferenser i det följande kan vara fel.

*1 Utredningens allmänna utgångspunkter*

Utgångspunkt för en utredning rörande konkurrens i handeln med livsmedel borde ju vara en analys av konkurrensförhållandena på området samt av gällande konkurrenslag, särskilt som den senare endast är tre år gammal. Utredningen har emellertid valt att tolka direktiven så, att dess primära uppgift inte är att utreda omfattningen av eventuella konkurrensbegränsningar i Sverige. Utredningens slutsatser synes i stället grundade på utredarens egna uppfattningar eller på den analys som i början av 1990-talet gjordes av konkurrenskommittén (SoU 1991:59). Däremot saknas enligt min mening en systematiskt genomför och öppet redovisad analys av rådande förhållanden. I stället innehåller rapporten svepande formuleringar där det mesta tas till intäkt för bristande konkurrens, vare sig det gäller höga priser (s. 2) eller låga priser (s.99), höga vinster (s.11) eller låga vinster (s.98), hög effektivitet (s.129) eller låg effektivitet (s.2) etc . Analysen har ersatts av omdömen som "det är väl känt", "det är i det närmaste självklart", "ekonomer är idag ense om" etc.

Den bristande analysen är troligen orsaken till att utredningens förslag under utredningens gång blivit alltmer vaga och allmänt hållna och att utredningens slutbetänkande i stort sett inte innehåller några egentliga förslag.

Ett förhållandevis stort utrymme ägnas åt internationella utblickar och åt EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). En del av detta ryms möjligen inom utredningens direktiv. Det gäller dock inte CAP, eftersom en annan utredning, KomiCAP, har att utreda dem. Jag vill ändå invända mot utredningens syn på CAP, som grundas enbart på handelspolitiska överväganden. Däremot beaktas inte alla andra mål för jordbrukspolitiken som kommit till uttryck i såväl Romfördraget som de senaste årtiondenas praktiska tillämpning. Dit hör såväl effektivitets- och inkomstmål som mål för hälsa, miljö och regional balans. Eftersom de internationella utblickarna inte satt några nämnvärda spår i utredningens

resultat och med tanke på den knappa tid som stått till utredningens förfogande, har enligt min uppfattning alltför stort utrymme ägnats åt dessa frågor.

*2 Livsmedelspriserna*

När utredningen tillsattes motiverades det i direktiven bl.a. med skillnader i prisutvecklingen på livsmedel efter EU-medlemsskapet mellan Sverige och Finland. På undanskymd plats i utredningen - och inte i sammanfattningen - ger utredningen några rimliga förklaringar, som inte har med bristande konkurrens att göra. Själv kan jag bidra med ytterligare två förklaringar, nämligen dels att den finska marken stärktes under 1995, samtidigt som den svenska kronan försvagades, dels att Finland sänkte momsen på livsmedel den 1 januari 1995.

Utredningen ägnar betydande utrymme åt prisutvecklingen under 1980-talet. Den har dock enligt min uppfattning begränsad betydelse för att bedöma dagens konkurrensförhållanden. Konsumentpriserna på s.k. jordbruksreglerade livsmedel, dvs. i huvudsak livsmedel från den lantbrukskooperativa livsmedelsindustrin, har enligt SCB, med beaktande av förändringar av livsmedelsmomsen stigit obetydligt sedan 1990. Under samma tid har konsumentprisindex stigit med 23 procent. Det betyder att de nämnda livsmedelspriserna realt har sjunkit med närmare 18 procent under 1990-talet. Detta har skett samtidigt som lönerna i livsmedelsindustrin har stigit med ungefär 30 procent, varav mer än hälften de senaste två åren. Dessa förhållanden kommenteras inte alls av utredningen.

Enligt det material baserat på underlag från OECD:s beräkningar av köpkraftspariteter som utredningen redovisar är priserna i Sverige (Exkl moms) på samma nivå som i Danmark och 5-10 procent högre än i andra jämförbara nordeuropeiska länder. Så sen som hösten 1995 var priserna i Sverige lägre än i de flesta länder norr om medelhavet, Storbritannien och Irland undantagna. Dessa snabba förändringar beror ju på valutafluktuationer och ger inte underlag för några slutsatser om konkurrenstrycker eller om behovet av ändringar av KL.

Tabell 7 och 8 innehåller något fel, eftersom relationen mellan Sverige (12 procent moms) och Frankrike (5,5) är uppenbart felaktiga. Inklusive moms är de svenska priserna 12 procent högre än de franska, exklusive moms är de svenska 20 procent högre.

Utredningen diskuterar inte alls lönenivåns och löneutvecklingens betydelse för livsmedelsprisernas utveckling. Enligt SAF:s lönestatistik var den svenska livsmedelsindustrins lönekostnadsnivå innan kronan föll i november 1992 högst i Europa och 60 procent högre än i USA. År 1995 hade nivån sjunkit till knappt 90 procent av t.ex. den danska. Höga löneökningar i Sverige tillsammans med kronans förstärkning har medfört att den svenska livsmedelsindustrins lönekostnadsnivå för

närvarande ligger på ungefär samma nivå som den danska. Dessa förhållanden berörs inte i rapporten. Det förefaller som om utredningen anser att lönerna helt saknar betydelse för livsmedelspriserna och marginalerna i olika led.

Utredningen gör en jämförelse mellan utvecklingen av svenska och amerikanska livsmedelspriser, men drar fel slutsats. Utredningen säger att en fiktiv vara som kostade 10 kronor i Sverige och USA 1980 skulle i dag kosta drygt 23 kronor i Sverige och 18 kronor i USA. Detta är fel eftersom utredningen inte har beaktat växelkursförändringarna. Varan skulle i USA kosta 28 kronor. Slutsatsen blir naturligtvis en annan.

*3 Synen på konkurrens och kooperation*

Utredningen företräder en ganska onyanserad syn på konkurrensens roll i samhällsekonomin. Denna uppfattning kan sammanfattas så, att ökad konkurrens ger ökad effektivitet samt lägre priser och ökad valfrihet åt konsumenterna. Uppfattningen synes vara grundad på lärobokens beskrivning av en perfekt konkurrensmarknad - något som inte existerar i sinnevärlden. I verkligheten är vissa former av konkurrensbegränsningar nödvändiga för en fungerande marknadsekonomi, vilket också präglar lagstiftningen i så gott som alla länder. Det gäller bl.a. skydd för patent, varumärken och ursprungsbeteckningar. Det gäller möjligheterna att t.ex. träffa långsiktiga återförsäljaravtal och andra bindande avtal som är nödvändiga för marknadsekonomins funktionssätt. Bristen på sådana regelsystem brukar ofta anges som ett av de viktigaste skälen till att det forna Sovjetunionen har stora svårigheter att utveckla sin ekonomi. Denna typ av regelsystem är konkurrensbegränsande och skulle förmodligen inte godkännas enligt KL om de inte skyddades av särskild lagstiftning.

En annan viktig "konkurrensbegränsning" utgörs av kooperativ samverkan mellan små företag. Lantbrukskooperationen har, om än till olika omfattning och utformning, givits en positiv särbehandling i konkurrenslagstiftningen i Sverige och andra EU-länder liksom i den gemensamma EG-rätten och även i t.ex. USA.

Utredningen använder IBM som exempel på problem med stora och dominerande företag. Man kunde lika gärna använt de mera närliggande svenska exemplen. LM Ericsson och ASEA, som båda visar hur en stark ställning på hemmamarknaden är nödvändig för att företag i små länder skall kunna bli framgångsrika på världsmarknaden. Med de exemplen skulle utredningens slutsatser av resonemanget ha blivit annorlunda.

Utredningen anser att skillnader mellan EU-ländernas livsmedelspriser är ett tecken på bristande konkurrens. Det finns emellertid andra förklaringar, t.ex. skillnader i mervärdesskatt och under senare år växelkursfluktuationer. En annan anledning, som sammanhänger med att handeln med livsmedel är begränsad, torde vara att konsumenterna i alla

länder av flera skäl värderar inhemska livsmedel högre än importerade. Det beror på att många uppfattar det egna landets livsmedel som säkrare, men också andra värderingar av en egen livsmedelsproduktion spelar in. Det gäller jordbrukets betydelse för landskapet, för sysselsättningen på landsbygden och inte minst försörjningssäkerheten. De flesta europeiska länderna har andra erfarenheter av krig än Sverige. Utredningen förefaller emellertid betrakta konsumenternas fria val, grundat på deras preferenser, som konkurrensbegränsning.

*4 Utredningens förslag angående lantbrukets primärföreningar*

Utredningen innehåller få egentliga förslag. Man pekar på behovet av översyn av vissa frågor eller uttalar att olika myndigheter "bör" göra på det ena eller det andra sättet. Ett av de få förslag som har någon substans för en fråga som inte ligger inom utredningens direktiv, nämligen frågan om det s.sk. legalundantaget för lantbrukets primärföreningar i 18 a-c §§ KL. Denna fråga ligger inom det område som för närvarande utreds av utredningen om en nu konkurrenssituation för livsmedelsindustrin (dir 1995:149). Utredningen föreslår visserligen bara en översyn med syfte att ta bort legalundantaget ur KL. Eftersom de resonemang som leder utredningen fram till uppfattningen att legalundantaget bör tas bort är i grunden felaktiga, och på grund av frågans stora betydelse för jordbruket och livsmedelsindustrin, skall jag i det följande kommentera vad ett borttagande skulle innebära.

Jag vill inledningsvis peka på livsmedelssektorns stora betydelse i samhället. Livsmedelsindustrin inklusive underleverantör i alla led bakåt sysselsätter 250 000 till 300 000 människor i vårt land. Sektorn sysselsätter mer än dubbelt så många människor som t.ex. bilindustrin (inkl dess underleverantörer). Större delen av livsmedelssektorns sysselsatta är jordbrukare eller anställda i lantbrukskooperativa föreningar. Ett borttagande av legalundantaget skulle försvåra eller i många fall förhindra kooperativ verksamhet och skulle därför allvarligt försämra det svenska jordbrukets och den svenska livsmedelsindustrins konkurrenskraft jämfört med andra EU-länder. Det skulle därför också få allvarliga konsekvenser för sysselsättningen i Sverige.

Som framgår av Nils Wahls särskilda yttrande skulle ett borttagande av legalundantaget kunna leda till att KL i vissa fall kom i konflikt med såväl EG:s konkurrensrätt som med EG:s jordbrukspolitik. Förslaget är därför inte genomförbart.

Enligt min mening beror utredningens missuppfattningar av EG-rätten bland annat på att den missförstått kooperationens roll i EU:s jordbrukspolitik.

Utredningen säger längst upp på s. 91 att reglerad prissättning på grund av 1992 års CAP-reform minskar i betydelse och därmed räckvidden hos politikens marknadsordningar. Ett fullföljande av

reformen och fördjupning under de närmaste åren kommer enligt utredningen att innebära att räckvidden hos undantaget i rådsförordningen (rfo) 26/62 begränsas ytterligare. Det framgår emellertid tydligt av texten i rfo 26/62 och av EG-domstolens dom i de förenade målen C-319/93, C40/94 och C-224/94 att det inte finns någon sådan koppling mellan kooperativs eventuella medverkan i prisregleringen och deras betydelse för uppfyllandet av målen i artikel 39 i Romfördraget. Av rfo 1360/78 angående stöd till producentorganisationer framgår det klart att kooperativen i sig medverkar till uppfyllande av målen i artikel 39 och att låga marknadsandelar för kooperationen är ett hot mot dessa mål. Jordbrukskooperationen är alltså viktig för den gemensamma jordbrukspolitikens genomförande. Detta betyder enligt min uppfattning - i motsats till utredningens - att i takt med att prisregleringens betydelse minskar, kommer jordbrukskooperation att bli en allt viktigare del av marknadsordningarna på jordbrukets område.

Utredningens beskrivning av EG-rätten är på en rad punkter felaktig eller i varje fall missvisande. Jag skall ge några exempel:

På s.92 återges rfo 26/62 på ett felaktigt sätt. Uppdelningen i fem självständiga punkter finns inte i förordningen är ägnad att ge en felaktig uppfattning om förordningens innehåll, särskilt som ett "eller" har bytts ut mot ett "och". Detta sätt att återge förordningen samt det därpå följande resonemanget ger ett helt annat intryck än den tolkning som EG-domstolen har givit dessa krav enligt Coberco-domen (p.27).

På samma sida påpekas att KV före EU-medlemskapet ansåg att det inte förelåg några möjligheter att meddela undantag enligt 8 § KL eftersom lantbrukets primärföreningar oftast har betydande marknadsandelar. utredningens slutsats härav saknar emellertid grund, eftersom KV inte avsåg någon prövning mot EU:s undantagsregler för jordbrukskooperation utan en prövning mot KL.

Citatet från Coberco-domen på s. 39 är lösryckt ur sitt sammanhang och ägnat att ge en felaktig bild av domstolens uppfattning. Enligt domen kan avtal innefattande utträdesklausuler omfattas av förordningens undantagsregler om avtalet uppfyller de krav som anges i förordningen. Den uppmärksamme läsaren noterar att citatet inleds med orden "(kan) inte uteslutas". Det betyder bara att frågan måste prövas i det enskilda fallet. Domens innebörd är alltså raka motsatsen mot det intryck som citatet ger. Domen är refererad på samma missvisande sätt på s.19.

Utredningen hänvisar på s.147 till utredningen Jordbruk och konkurrens vad gäller dess uppfattning angående samarbete mellan lantbrukskooperativa föreningar, men nämner inte att ovannämnda domar från EG-domstolen kom efter utredningen, vilket innebär att dess ställningstagande idag är överspelat.

Enligt min uppfattning bör legalundantaget i 18 a-c §§ KL i stället byggas ut och anpassas till EG-rätten. Grunderna härför är följande:

KL bygger på EG-rätten enligt artiklarna 85 och 86 i Romfördraget. KL får därför ses som en precisering av hur EG:s konkurrensrätt överförd till svensk rätt skall tillämpas i Sverige med hänsyn även till vissa rådsförordningar och den praxis som fastställts av EG-domstolen. Legalundantaget innebär i praktiken en viss anpassning av KL till delar av EG-rätten som inte direkt kommer till uttryck i artiklarna 85 och 86. Legalundantaget tillkom emellertid före Sveriges medlemskap i EU, och det är därför inte helt anpassat till EG-rätten. Att därför, som utredningen föreslår, ta bort legalundantaget är emellertid helt orimligt. Det skulle innebära att KV och domstolarna skulle tvingas att själva göra svåra avvägningar som bl.a. har att göra med gränsdragningen mellan EU:s konkurrensrätt och jordbrukspolitik. Det är enligt min uppfattning bättre att KL anpassas till EG-rätten, vilket lämpligast görs genom vissa justeringar av 18 a-c §§ KL.

18 a-c §§ KL innebär tre väsentliga inskränkningar för kooperativ verksamhet som saknar motsvarighet i EG-rätten sådan den kommit till uttrycks i bl.a. DLG-domen, Coberco-domen samt domen i de förenade målen C-313/93, C-40/94 och C-224/94. För det första att undantaget begränsas till s.k. primärföreningar, dvs. att federativ samverkan inte omfattas. För det andra att undantaget inte gäller prissamverkan mellan lantbrukare avseende oförädlade produkter som säljs visa den kooperativa föreningen. För det tredje att undantaget inte gäller för avtal som hindrar medlemmars fria rörlighet; här tillåter EG_rätten betydligt mer långtgående bindningar än KL.

EG-rätten ger alltså större utrymme för kooperativ samverkan än KL. Detta utrymme är störst för jordbrukskooperativ samverkan enligt rfo 26/62. Även för annan kooperation är KL i de nämnda avseendena mer hindrande än EG-rätten enligt de nämnda domarna.

KV:s beslut rörande Södra Skogsägarna (dnr 443/95) strider mot EG-rättens synsätt enligt DLG- och Coberco-domarna. Detta visar enligt min uppfattning på behovet av att KL tydligare anpassas till EG-rätten enligt ovan.

Bristande överensstämmelser mellan KL och EG-rätten skapar en stor osäkerhet för de företag som berörs. Att som utredningen föreslår göra företagens, myndigheternas och domstolarnas bedömningar beroende av en tolkning av EG-rätten i stället för av svensk lagstiftning skulle göra osäkerheten ännu större. En sådan osäkerhet hämmar investeringar och även en möjlig expansion av produktion och sysselsättning.

# BILAGOR

# Kommittédirektiv

## Ökad konkurrens i handeln med livsmedel

Dir. 1995:137

Beslut vid regeringssammanträde den 9 november 1995

### Sammanfattning av uppdraget

Det svenska medlemskapet i EU bör ge möjlighet till sänkta matpriser. För att uppnå det krävs att den svenska marknaden öppnas för konkurrens mer än hittills. Hinder mot import av livsmedel, mot nyetableringar av livsmedelstillverkare och inom handeln liksom mot befintliga företags möjligheter att expandera inom Sverige måste undanröjas så långt det är möjligt.

En utredare tillkallas för att granska konkurrensförutsättningarna inom handeln med livsmedel. Utredaren skall lämna förslag till åtgärder som kan öka konkurrensen inom livsmedelssektorn.

### Utgångspunkter för uppdraget

*Bakgrund*

Kostnaderna för maten betyder mycket för hushållens ekonomi. Maten svarar för ungefär 20 % av hushållens totala utgifter. Matpriserna har sedan årsskiftet 1994/95 stigit med 2,8 %. Konsumentpriserna generellt har under året stigit med 2,7 %.

Graden av konkurrens på den svenska marknaden är en betydelsefull faktor för utvecklingen av konsumentpriserna på livsmedel. En väl fungerande konkurrens pressar kostnader och priser i produktion, distribution och handel ytterst till nytta för konsumenterna.

2

Förhoppningarna i konsumentledet inför medlemskapet i EU om att den öppna marknaden skulle medföra lägre matpriser var stora. De officiella beräkningar som gjordes inför medlemskapet (se t.ex. prop. 1994/95:19) förutsåg visserligen inte några större, omedelbara prissänkningar. Sveriges medlemskap i EU bör emellertid leda till en ökad konkurrens på livsmedelsmarknaden med ett större utbud och lägre priser som följd.

Att ökad konkurrens och EU-medlemskapet ännu inte har lett till konsumentprissänkningar på livsmedel kan ha flera orsaker. Vissa företag hade redan före den 1 januari 1995 anpassat sina priser nedåt, med hänsyn till den förväntade ökade importkonkurrensen. Samtidigt gäller att de prishöjningar på vissa varugrupper som förutsågs före medlemskapet i huvudsak också har inträffat - exempelvis på ris och tropiska frukter. Grundläggande för en prispressande konkurrens är emellertid att det finns förtroende för den svenska ekonomin och att bl.a. utländska företag finner det intressant att etablera sig eller att sälja sina produkter på den svenska marknaden.

Den svenska ekonomin genomgick under början av 1990-talet en exceptionellt djup lågkonjunktur. Kronans värde försämrades kraftigt. Importen fördyrades därmed betydligt. Ekonomin är nu under återhämtning. Kraften i denna återhämtning har förstärkts under år 1995. Den senaste tidens utveckling med fallande räntor och stärkt krona tyder på ett förbättrat förtroende för den svenska ekonomin på de finansiella marknaderna.

För att nå en ökad konkurrens på den svenska livsmedelsmarknaden är det av stor vikt att återhämtningen fortsätter. En stärkt krona ökar förutsättningarna för och intresset från utländska företag att gå in på den svenska marknaden.

Därutöver gäller att medlemskapet i EU ger utrymme för en ökad konkurrens på den svenska marknaden för livsmedel, och därmed lägre matpriser. Det är därför nödvändigt att analysera och undanröja eller minska de hinder som finns på den svenska marknaden för att vi skall få den positiva utvecklingen för hushållen.

3

*Jordbruksregleringen inom EU (CAP)*

Ett stort problem för konkurrensen på livsmedelsområdet är den omfattande reglering av jordbrukssektorn som följt med EU-medlemskapet. Detta gynnar inte konsumenterna. Prisregleringen av t.ex. sockersektorn leder till mycket höga konsumentpriser, och innehåller krångliga kvotsystem som gör att konsumenten får betala två gånger: dels via skattsedeln, dels genom högre pris i handeln. EG:s gemensamma regler för jordbrukspolitiken är heller inte bra för effektiviteten i förädlingsindustrin.

Regeringen har tillsatt en parlamentarisk utredning som skall föreslå reformer som skall marknadsorientera och avreglera den gemensamma jordbrukspolitiken (dir. 1995:109, Reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik). Utredningen skall redovisas senast den 30 juni 1997.

*Fåtalsdominans och bristande konkurrenstryck inom livsmedelsindustrin*

Flera studier har visat att stora delar av livsmedelsbranschen har en skyddad hemmamarknad och präglas av fåtaldominans. Koncentrationen fortskrider. Konkurrenskommittén i slutet av 1980-talet, Lindbeck-kommissionen i början av 1990-talet och nyligen konsultföretaget McKinsey har pekat på behovet av konkurrensfrämjande åtgärder. Effektiviteten inom livsmedelsindustrin har bedömts vara för låg.

En särskild utredare skall tillkallas för att utreda konkurrensförhållandena inom industrin.

*Inträdeshinder och konkurrensförutsättningar inom handeln med livsmedel*

Konkurrensförutsättningarna i handelsleden har hittills inte uppmärksammats tillräckligt. Inte minst viktigt för att matpriserna skall hållas nere är att det finns en fungerande konkurrens i ledet närmast konsumenterna, dvs. detaljhandelsledet.

4

Detta är viktigt också för effektivitetstrycket i industrin. Den låga effektiviteten i industrin hänger bl.a. samman med inträdeshinder i leden före, dvs. inom lantbruket i produktionen och distributionen av råvaror, och i leden efter livsmedelsindustrin, dvs. inom handeln med livsmedel.

I Sverige har vi en markant fåtalsdominans i handeln med livsmedel genom de tre blockbildningarna - ICA, KF och Dagab. Under 90-talet har betydande förändringar skett inom dagligvaruhandeln. Lågpriskoncept av olika slag har vunnit terräng och betydande omstruktureringar och rationaliseringar framförallt i distributionsledet har genomförts. En för Sverige ny typ av helintegrerad livsmedelshandel, baserad på modern informationsteknik och utan mellanhänder utvecklas för närvarande efter utländska förebilder. Barriärerna mot att få in nya, fristående detaljhandelsföretag eller sådana kedjor framstår emellertid för närvarande som för höga. Det kan bero på den korta tid som har förflutit sedan Sverige blev medlem i EU, att kronan har varit svag vilket gynnat de svenska företagen samt faktiska hinder som att Sverige är glesbefolkat och beläget i utkanten av Europa med långa transportavstånd. Men andra typer av inträdesbarriärer har sannolikt också stor betydelse.

Dålig konkurrens i detaljist- och grossistledet påverkar inte bara agerandet mot konsumenterna. Den ger också dessa förhållandevis starka företag och företagsgrupper svaga drivkrafter att söka motverka leverantörsprishöjningar och styrning av utbudet av livsmedel från de stora livsmedelstillverkarna.

En svag konkurrens i detaljhandeln ger vidare låga incitament för detaljist- och grossistföretagen att söka nya leverantörer. Om kampen om konsumenten däremot är hård tvingas handeln att aktivt söka nya och byta leverantörer, både inom Sverige och genom att göra inköp hos leverantörer utanför landets gränser.

Det finns anledning att anta att hindren för nya detaljhandels- och grossistföretag att etablera sig på den svenska livsmedelsmarknaden är alltför höga. Den institutionella ramen i form av etableringskontroll, branschspecifika regleringar,

5

uppgiftslämnarkrav, tillstånd och tillsyn, skatter m.m. kan sammantaget eller tagna var för sig minska utrymmet för nya aktörer. Utformningen och tillämpningen av dessa regler, krav m.m. kan även försvåra för befintliga, särskilt mindre företag, att expandera.

Skilda regler och andra formella krav kan också hindra en ökad konkurrens på den svenska marknaden genom att import av livsmedel till Sverige försvåras eller hindras.

De faktiska förutsättningarna på marknaden innebär också hinder för en väl fungerande konkurrens, både genom ökad import och nyetablering. Vissa av dessa hinder är av sådan art att de utgör grundläggande inslag i marknadsbetingelserna, t.ex. att Sverige är ett glest befolkat land med stora transportavstånd. Detta ställer stora krav på effektiva distributionslösningar samtidigt som stordriftsfördelar gör sig gällande i såväl tillverkningen som distributionen. Sådana hinder kan emellertid minska genom ny teknik eller nya lösningar. Det finns sannolikt också andra faktiska hinder som kan undanröjas direkt såväl genom positiva, stimulerande åtgärder som genom ingripande åtgärder exempelvis mot företagens agerande.

Närvaron av ett fåtal stora företag eller grupper av företag innebär vidare i sig hinder för nya aktörer genom de fördelar de existerande företagen har på grund av sin storlek på marknaden samt genom upparbetade kontakter med leverantörer, kunder, myndigheter, kommuner m.m.

Vertikala bindningar, exempelvis finansiellt, genom exklusivavtal eller rabattsystem, mellan leverantörer, parti- och detaljhandel kan också begränsa konkurrensen på marknaden och försvåra för nya företag att etablera sig och för utländska företag att komma in på den svenska marknaden med sina varor.

*Stärkt ställning för konsumenterna*

Riksdagen anser att ett av målen för konsumentpolitiken är att konsumenterna skall ha en stark ställning på marknaden (prop. 1994/95:140, bet. 1994/95:LU32, rskr. 1994/95:438). Om

6

konsumenterna skall kunna utöva sin köparmakt och agera på ett prismedvetet sätt måste de ha en god överblick över utbudet och vara informerade om priser och kvalitet. Bra prisinformation från säljarna gör det möjligt för konsumenterna att göra kloka val mellan olika varor, fabrikat m.m. Regler om prisinformation finns i prisinformationslagen (1991:601). Men det räcker inte med denna typ av information för att konsumenternas ställning skall bli tillräckligt stark och deras efterfrågan skall kunna bidra till ett ökat konkurrenstryck inom detaljhandeln. Information om prisnivåer och prisspridning mellan olika butiker och orter är också viktig. Konsumenterna bör också ges förutsättningar att relatera den information de får om priser till frågor om kvalitet, sortiment, service m.m.

Regeringens bedömning är att det finns ett behov av en förbättrad information om priser och prisnivåer till hushållen.

Regeringen avser att vidta åtgärder för att förbättra informationen till konsumenterna om prisnivåer m.m..

*Förtroendet för importerad mat*

Köp svenskt-kampanjen har varit mycket framgångsrik sett från de svenska producenternas utgångspunkt. Att man helst köper det egna landets mat är dock inget unikt för svenskarna. Det verkar som om det förhåller sig så i de flesta av EU:s medlemsstater. En förklaring till att köptroheten blivit så stor i Sverige är säkert den höga kvaliteten på svensk mat men säkert också den hårda marknadsföringen och den bild av utländsk mat och jordbruk som förmedlats av media. I detta ligger ett konkurrensproblem i den mån konsumenterna väljer bort importalternativen enbart av psykologiska skäl som har sin grund i bristande eller felaktig information om livsmedlens kvalitet eller om etiska och andra aspekter på djurhållningen m.m.

För att vi skall få en press nedåt på priserna är det därför angeläget att vi kan importera bra livsmedel som konsumenterna har förtroende för och är beredda att köpa. Det är inte bara svensk mat som håller hög kvalitet. Konsumenterna måste

7

få en vederhäftig information om såväl svenska som importerade varor för att kunna göra välövervägda val på marknaden.

*Konkurrenslagstiftningen*

Konkurrenslagstiftningen skärptes väsentligt år 1993 genom en ny konkurrenslag med bl.a. förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning. Vissa undantag gjordes senare bl.a. för samarbete dels mellan lantbrukare, dels för kedjor inom detaljhandeln.

Lagen har varit i kraft fullt ut först sedan den 1 januari 1994 och det saknas därför underlag för att nu göra en total utvärdering. Däremot finns ett behov av att i olika avseenden närmare granska lagens utformning och tillämpning mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts under inledningsskedet. Regeringen beslutar i dag om direktiv för en utredning som skall kartlägga och sammanställa de erfarenheter av lagen som hittills kunnat göras (dir. 1995:136). Det som kommer fram vid granskningen av konkurrenslagen kan vara av värde för analysen av konkurrensen i handeln med livsmedel. Självklart gäller även att den senare analysen kan nyttiggöras vid den nämnda granskningen. De båda utredningarna skall därför hålla nära kontakt med varandra så att slutsatser och förslag kan samordnas.

*Undantaget för lantbruket* från förbudet i konkurrenslagen mot konkurrensbegränsande samarbete ansågs inte tillräckligt långtgående av företrädare för näringen när det infördes. En särskild utredare har genomfört en analys av konkurrensreglernas tillämpning på jordbruksområdet i ett EU-perspektiv (SOU 1995:117, Jordbruk och konkurrens - Jordbrukets ställning i svensk och europeisk konkurrensrätt). Regeringen angav i tilläggsdirektiv till utredningen (Jo 1994:04, dir. 1994:59, dir. 1994:142) att utredaren skulle beakta konsumenternas intresse av att en väl fungerande konkurrens på den svenska livsmedelsmarknaden upprätthålls. I stället för det producentperspektiv som avspeglades i de ursprungliga direktiven till utredningen, skulle utredaren som utgångspunkt ha

8

vikten av att en effektiv konkurrenslagstiftning upprätthålls också inom ramen för EU-medlemskapet. Utredningen gör bedömningen att några förändringar i de nuvarande bestämmelserna i konkurrenslagen avseende samverkan inom jordbruks- och livsmedelssektorn inte bör göras. Det legalundantag som nu finns för samverkan i s.k. primärföreningar bör dock, enligt utredningen, inte som nu begränsas till att gälla endast för ekonomiska föreningar utan stå öppen för samverkan oavsett associationsform.

*Hur kedjorna i detaljhandeln får samarbeta* styrs av en tillämpningsförordning till konkurrenslagen, ett s.k. gruppundantag. Gruppundantaget bygger på att visst samarbete får förekomma inom en kedja som har upp till 35 % av tillförseln till den svenska marknaden av de varor kedjan säljer. Detta gruppundantag var, när gruppundantagen infördes, det enda som inte byggde på mångårig erfarenhet inom EU och som inte heller hade sin motsvarighet i EG:s regler. En utvärdering sker för närvarande av om detta gruppundantag är utformat på ett sätt som både främjar en effektiv samverkan mellan småföretag och en väl fungerande konkurrens i detaljhandeln. Utvärderingen av gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln kommer att redovisas i början av år 1996. I utvärderingen av kedjegruppundantaget kommer vidare att prövas i vad mån en ytterligare analys behöver göras av effekterna på marknaden av kedjesamverkan särskilt inom detaljhandeln med livsmedel. Resultaten kommer att tillföras konkurrensanalysen av handeln med livsmedel.

Även om den nya konkurrenslagen innebär en betydande skärpning jämfört med den tidigare lagstiftningen, kan lagen självklart inte i sig skapa en effektiv konkurrens på livsmedelsområdet. Marknadsbetingelserna måste vara sådana att de skapar förutsättningar för en väl fungerande konkurrens. Som framgått ovan är det av särskild vikt att inträdeshinder för nya företag och produkter kan undanröjas så långt det går.

9

**Uppdraget**

Sammantaget motiverar det anförda att en utredare tillkallas för att granska konkurrensförutsättningarna i handeln med livsmedel vari även innefattas relationerna till produktionsledet. Av grundläggande betydelse är därvid att analysera vilka formella och faktiska hinder som finns för nya, såväl svenska som utländska företag att etablera sig på den svenska marknaden eller för befintliga företag, särskilt mindre företag, att expandera. Av särskild betydelse är att analysera hinder för utländska företag att exportera till Sverige liksom för svenska företag att importera. Utredaren skall analysera vilka effekter sådana hinder har för företagen, konkurrensen och konsumenterna.

Utredaren skall mot bakgrund av analysen lämna förslag till åtgärder som underlättar möjligheterna för nya företag att etablera sig inom livsmedelshandeln, som underlättar importen och som även på andra sätt ökar konkurrensen på den svenska livsmedelsmarknaden. Åtgärderna bör ta sikte på att förbättra själva marknadsförutsättningarna för en effektiv konkurrens på livsmedelsmarknaden, med ökad effektivitet och lägre livsmedelspriser som följd. Sådana åtgärder kan gälla förändringar bl.a. av skilda regleringar eller tillstånds- och tillsynskrav m.m. som var och en för sig eller sammantagna försvårar för nya och befintliga företag eller för importen av varor.

Utredaren skall vidare analysera drivkrafterna och förutsättningarna för att detalj- och grossisthandelsföretagen aktivt skall söka upp och byta leverantörer, både inom Sverige och genom att knyta upp leverantörer utanför landets gränser. Utredaren skall också särskilt analysera möjligheterna att effektivisera distributionen av dagligvaror på den svenska marknaden.

I den mån utredaren uppmärksammar andra hinder mot en väl fungerande konkurrens inom handeln med livsmedel skall naturligtvis också dessa mynna ut i lämpliga förslag.

Utredaren bör i sin analys göra en jämförelse mellan vilka inträdeshinder som finns på den svenska livsmedelsmarknaden

10

och inom några andra länder inom EU och inom OECD-kretsen utanför EU.

I sin analys av vilka hinder i form av regleringar och andra krav som företagen möter skall utredaren särskilt beakta situationen för små och medelstora företag. Utredaren skall som underlag för sin analys inledningsvis göra en marknadsstudie av vilka regelproblem mindre företag inom handeln med livsmedel möter och vilka konsekvenser företagens regelomgivning får mer konkret.

**Redovisning av uppdraget**

Utredaren skall beakta regeringens direktiv om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa de regionalpolitiska konsekvenserna av framlagda förslag (dir. 1992:50) och om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124). Utredaren skall vidare beakta kraven på regelreformering, som behandlas närmare i Kommitténandboken (Ds 1992:99 avsnitt 4.4).

I analysarbetet och vid konsekvensbedömningar av regleringar och andra författningsmässiga krav som företagen möter skall utredaren vidare i tillämpliga delar följa regeringens beslut den 1 september 1994 om en ordning för systematisk genomgång i regeringskansliet av företagsregler, liksom de checklistor m.m. som anges i beslutet.

Utredaren skall vidare samråda med Utredningen om uppföljning av konkurrenslagen (dir. 1995:136), med den särskilda utredaren med uppgift att kartlägga konkurrensförutsättningarna i livsmedelsindustrin samt med Plan- och byggutredningen (M 1992:03) i fråga om kommunernas möjligheter att närmare precisera detaljhandeln i fysiska planer enligt plan- och byggnlagen (1987:10).

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 september 1996.

(Näringsdepartementet)

## *Bilaga 2 HUI:s definitioner av olika butiksformer*

*Dagligvarubutik*
Med dagligvarubutiker avses butiker samt livsmedelsavdelningar i centrumvaruhus, stormarknader och bensinstationer med fullständigt dagligvarusortiment. Detaljhandelsförsäljning av dagligvaror genom andra distributionskanaler som speciallivs, kiosker, blomster- och tidningshandel ingår ej.

*Stormarknader*
Försäljningsställen med minst 2500 kvadratmeter säljyta, externt läge och varuhussortiment. Minst 20 procent av försäljningen skall bestå av specialvaror (högst 80 procent dagligvaror).

*Centrumvaruhus*
Försäljningsställen med minst 1500 kvadratmeter säljyta, varuhussortiment och som ej är stormarknader.

*Livsmedelsbutiker*
Butiker där minst 50 procent av försäljningen utgörs av livsmedel och som ej är stormarknader eller centrumvaruhus.

*Varumarknader*
Livsmedelsbutiker med dagligvarusortiment och minst 800 kvadratmeter säljyta och där mindre än 20 procent av säljytan utgörs av specialvaror.

*Varuhallar*
Livsmedelsbutiker med dagligvarusortiment och 400-799 kvadratmeter säljyta och där minst 20 procent av säljytan (alt 10 procent av omsättningen) utgörs av specialvaror.

*Dagligvaruhallar*
Livsmedelsbutiker med dagligvarusortiment, högst 250 kvadratmeter säljyta, öppna på söndagar samt minst 70 tim/vecka (Servicebutik i anslutning till bensinstation benämns trafikbutik).

*Övriga dagligvarubutiker*
Livsmedelsbutiker med dagligvarusortiment högst 399 kvadratmeter säljyta och som ej är servicebutiker.

*Speciallivs*
Livsmedelsbutiker som ej har dagligvarusortiment.

*Fackhandelsbutiker*
Butiker där mindre än 50 procent av försäljningen utgörs av livsmedel och som ej är stormarknader eller varuhus.

*Fackhandelsmarknader*
Fackhandelsbutiker med minst 800 kvadratmeter säljyta.

*Övriga fackhandelsbutiker*
Fackhandelsbutiker med mindre än 800 kvadratmeter säljyta.

## *Bilaga 3 Tillämpningen i USA - ett rättsfall*

Den amerikanska konkurrensmyndigheten - Federal Trade Commission - har tagit upp ärenden som rört detaljhandeln. Det har gällt ärenden om företagsförvärv där FTC prövat om förvärvet är förenligt med de regler som gäller i USA vilka i viktiga avseenden liknar de regler som tillämpas inom EU och i Sverige. Företagsförvärvsärenden har stora likheter med ärenden som rör missbruk av dominerande ställning d.v.s det rör sig om ställningstaganden till den relevanta marknaden (avgränsning varumässigt och geografiskt) och hur ett företags ställning på marknaden skall bedömas (effekterna av sammanslagningen/förvärvet).

I bilagan återges ett ärende som behandlats av det amerikanska rättsväsendet. Det rör ett företagsförvärv som omfattar en begränsad geografisk marknad (delar av Massachusetts), ger ett exempel på tillämpningen av den varumarknadsdefinition som förespråkas av de amerikanska myndigheterna och ger exempel på användningen av HH-index för att mäta koncentrationen på marknaden.

Bilaga består av två delar:

USA Before the Federal Trade Commission (FTC), *In the Matter of The Stop & Shop Companies INC., a corporation; and SSC Associates L.P., a limited partnership. Complaint File No. 951-0086.*

och

FTC, *Analysis of Proposed Consent order to Aid Public Comment.*

**UNITED STATES OF AMERICA**
**BEFORE FEDERAL TRADE COMMISSION**

| | | |
|---|---|---|
| In the Matter of | ) | |
| | ) | |
| **THE STOP & SHOP COMPANIES, INC.,** a corporation; and | ) | Docket No. |
| | ) | |
| **SSC ASSOCIATES, L.P.,** a limited partnership. | ) | |

**COMPLAINT**

Pursuant to the provisions of the Federal Trade Commission Act, and by virtue of the authority vested in it by said Act, the Federal Trade Commission ("Commission"), having reason to believe that respondents, The Stop & Shop Companies, Inc. ("Stop & Shop"), a corporation, and SSC Associates, L.P. ("SSC Associates"), a limited partnership, both subject to the jurisdiction of the Commission, have entered into an agreement to acquire Purity Supreme, Inc. ("Purity") in violation of Section 7 of the Clayton Act, as amended, 15 U.S.C. § 18, and Section 5 of the Federal Trade Commission Act, as amended, 15 U.S.C. § 45, and that a proceeding in respect thereof would be in the public interest, hereby issues its complaint, stating its charges as follows:

Definitions

1. For the purposes of this complaint:

"Supermarket" means a full-line retail grocery store with annual sales of at least two million dollars that carries a wide variety of food and grocery items in particular product categories, including bread and dairy products; refrigerated and frozen food and beverage products; fresh and prepared meats and poultry; produce, including fresh fruits and vegetables; shelf-stable food and beverage products, including canned and other types of packaged products; staple foodstuffs, which may include salt, sugar, flour, sauces, spices, coffee, and tea; and other grocery products, including nonfood items such as soaps, detergents, paper goods, other household products, and health and beauty aids.

The Stop & Shop Companies, Inc.

2. Respondent The Stop & Shop Companies, Inc. is a corporation

organized, existing and doing business under and by virtue of the laws of the State of Delaware, with its office and principal place of business located at 1385 Hancock Street, Quincy, MA 02169.

3. Respondent Stop & Shop is, and at all times relevant herein has been, engaged in the operation of supermarkets in Massachusetts and Connecticut.

4. Respondent Stop & Shop is, and at all times relevant herein has been, engaged in commerce as "commerce" is defined in Section 1 of the Clayton Act, as amended, 15 U.S.C. § 12, and is a corporation whose business is in or affecting commerce as "commerce" is defined in Section 4 of the Federal Trade Commission Act, as amended, 15 U.S.C. § 44.

SSC Associates, L.P.

5. Respondent SSC Associates, L.P. ("SSC Associates") is a limited partnership organized, existing and doing business under and by virtue of the laws of the State of Delaware, with its office and principal place of business located at c/o Kohlberg, Kravis, Roberts & Co., 9 West 57th Street, New York, NY 10019.

6. Respondent SSC Associates is, and at all times relevant herein has been, controlling the operations of Stop & Shop.

7. Respondent SSC Associates is, and at all times relevant herein has been, engaged in commerce as "commerce" is defined in Section 1 of the Clayton Act, as amended, 15 U.S.C. § 12, and is a corporation whose business is in or affecting commerce as "commerce" is defined in Section 4 of the Federal Trade Commission Act, as amended, 15 U.S.C. § 44.

Acquisition

8. On or about April 21, 1995, Stop & Shop and SSC Associates entered into an agreement with Purity Supreme to acquire all of the supermarkets and other related assets owned and operated by Purity Supreme.

Trade and Commerce

9. Relevant lines of commerce in which to analyze the acquisition described herein are the retail sale of food and grocery products in supermarkets, and narrower markets contained therein.

10. Stores other than supermarkets do not have a significant price-constraining effect on food and grocery products sold at supermarkets. Most consumers shopping for food and grocery products at supermarkets are not likely to shop elsewhere in

response to a small price increase by supermarkets. In addition, supermarkets do not regularly price-check food and grocery products sold at other types of stores and do not typically change their food and grocery prices in response to prices at other types of stores.

11. Food stores other than supermarkets, such as convenience stores, "mom & pop" stores, and specialty food stores (e.g., seafood markets, bakeries, etc.), typically offer far fewer items than the average supermarket and charge higher prices for many of the same or similar items. Other types of stores that sell some food and grocery products, such as large drug stores and mass merchandisers, offer only a limited number of items sold in the typical supermarket. The small number of upscale food stores emphasizing organically grown fruits and vegetables, hormone-free meat and poultry products, and other more expensive food products, and club stores that offer only a limited number of food and grocery products in bulk sizes, do not have a significant effect on market concentration.

12. Relevant sections of the country in which to analyze the acquisition described herein are the following:

a. Barnstable County, Massachusetts (a/k/a Cape Cod), and narrower markets contained therein, including Falmouth, Mashpee, Hyannis, Yarmouth, Harwich, and Orleans;

b. the South Shore area of Massachusetts, which consists of parts of Suffolk and Plymouth counties, and narrower markets contained therein, including Marshfield and Kingston;

c. the Boston, Massachusetts metropolitan area, which consists of the city of Boston and parts of Essex, Middlesex, Norfolk, and Suffolk counties, and narrower markets contained therein, including Saugus, Medford, Watertown, Brookline, the Roslindale neighborhood in Boston, and Weymouth;

d. Brockton, Massachusetts; and

e. Bedford, Massachusetts.

Market Structure

13. The retail sale of food and grocery products in supermarkets in the relevant sections of the country is concentrated, whether measured by the Herfindahl-Hirschman Index (commonly referred to as "HHI") or by two-firm and four-firm concentration ratios.

14. The post-acquisition HHI in Barnstable County, Massachusetts (a/k/a Cape Cod) would increase by approximately 2,778 points, from approximately 3,541 to approximately 6,319. The post-acquisition HHI in Falmouth, Mashpee, and Hyannis would increase

to 10,000 or near 10,000 in each of these markets. The post-acquisition HHI in Yarmouth, Harwich, and Orleans would significantly increase already highly concentrated markets.

15. The post-acquisition HHI in the South Shore area of Massachusetts would increase by approximately 3,866 points, from approximately 3,930 to approximately 7,795. The post-acquisition HHI in Marshfield and Kingston would increase to 10,000 or near 10,000 in each of these markets.

16. The post-acquisition HHI in the Boston, Massachusetts metropolitan area would increase by approximately 512 points, from approximately 1,381 to approximately 1,893. The post-acquisition HHI exceeds 2,000 when club stores and upscale food stores are not included in the market. The post-acquisition HHI in Saugus, Medford, Watertown, Brookline, the Roslindale neighborhood in Boston, and Weymouth would significantly increase already highly-concentrated markets.

17. The post-acquisition HHI in Bedford, Massachusetts would increase by approximately 4,702 points, from approximately 5,298 to approximately 10,000.

18. The post-acquisition HHI in Brockton, Massachusetts would increase by approximately 497 points, from approximately 5,162 to approximately 5,659.

Entry Conditions

19. Entry into the retail sale of food and grocery products in supermarkets in the relevant sections of the country is difficult and would not be timely, likely, or sufficient to prevent anticompetitive effects in the relevant sections of the country.

20. Entry that would prevent the anticompetitive effects in the relevant sections of the country is generally difficult because there are few available sites suitable for supermarkets and the time necessary to receive state and local regulatory approval for a new supermarket is typically quite long.

Actual Competition

21. Stop & Shop and Purity Supreme are actual competitors in the relevant lines of commerce and sections of the country.

## Effects

22. The effect of the acquisition, if consummated, may be substantially to lessen competition in the relevant lines of commerce in the relevant sections of the country in violation of Section 7 of the Clayton Act, as amended, 15 U.S.C. § 18, and Section 5 of the Federal Trade Commission Act, as amended, 15 U.S.C. § 45, in the following ways, among others:

a. by eliminating direct competition between supermarkets owned or controlled by Stop & Shop and supermarkets owned or controlled by Purity Supreme;

b. by increasing the likelihood that Stop & Shop will unilaterally exercise market power; or

c. by increasing the likelihood of, or facilitating, collusion or coordinated interaction,

each of which increases the likelihood that the prices of food, groceries or services will increase, and the quality and selection of food, groceries or services will decrease, in the relevant sections of the country.

## Violations Charged

23. The proposed acquisition by Stop & Shop of assets of Purity Supreme violates Section 5 of the Federal Trade Commission Act, as amended, 15 U.S.C. § 45, and would, if consummated, violate Section 7 of the Clayton Act, as amended, 15 U.S.C. § 18, and Section 5 of the Federal Trade Commission Act, as amended, 15 U.S.C. § 45.

WHEREFORE, THE PREMISES CONSIDERED, the Federal Trade Commission on day of A.D., 19 , issues its complaint against said respondents.

By the Commission.

SEAL:

Donald S. Clark
Secretary

**ANALYSIS OF PROPOSED CONSENT ORDER TO AID PUBLIC COMMENT**

The Federal Trade Commission ("Commission") has accepted for public comment from The Stop & Shop Companies, Inc. ("Stop & Shop") and SSC Associates, L.P. ("SSC Associates") an agreement containing a proposed consent order. The agreement is designed to remedy anticompetitive effects stemming from Stop & Shop and SSC Associates' acquisition of the supermarkets owned by Purity Supreme, Inc. ("Purity").

The agreement has been placed on the public record for sixty (60) days for receipt of comments by interested persons. Comments received during this period will become part of the public record. After sixty days, the Commission will again review the agreement and the comments received and will decide whether it should withdraw from the agreement or make final the agreement's proposed order.

The Commission's draft complaint charges that on or about April 21, 1995, Stop & Shop and SSC Associates agreed to acquire all of the supermarkets owned by Purity. The Commission has reason to believe that the acquisition, as well as the agreement to enter into the acquisition, would substantially lessen competition in violation of Section 7 of the Clayton Act, as amended, 15 U.S.C. § 18, and Section 5 of the FTC Act, as amended, 15 U.S.C. § 45.

According to the draft complaint, Stop & Shop and Purity are direct competitors for the retail sale of food and grocery items in supermarkets, or narrower product markets contained therein.

Stores other than supermarkets do not have a significant price-constraining effect on food and grocery products sold at supermarkets. Most consumers shopping for food and grocery products at supermarkets are not likely to shop elsewhere in response to a small price increase by supermarkets. In addition, supermarkets do not regularly price-check food and grocery products sold at other types of stores and do not typically change their food and grocery prices in response to prices at other types of stores.

Food stores other than supermarkets, such as convenience stores, "mom & pop" stores, and specialty food stores (e.g., seafood markets, bakeries, etc.), typically offer far fewer items than the average supermarket and charge higher prices for many of the same or similar items. Other types of stores that sell some food and grocery products, such as large drug stores and mass merchandisers, offer only a limited number of items sold in the typical supermarket. The small number of upscale food stores emphasizing organically grown fruits and vegetables, hormone-free meat and poultry products, and other more expensive food products, and club stores that offer only a limited number of food and grocery products in bulk sizes, do not have a significant effect on market concentration.

According to the draft complaint, the relevant sections of the country in which to analyze the acquisition of Purity are the following:

a. Barnstable County, Massachusetts (a/k/a Cape Cod), and narrower markets contained therein, including Falmouth, Mashpee, Hyannis, Yarmouth, Harwich, and Orleans;

b. the South Shore area of Massachusetts, which consists of parts of Suffolk and Plymouth counties, and narrower markets contained therein, including Marshfield and Kingston;

c. the Boston, Massachusetts metropolitan area, which consists of the city of Boston and parts of Essex, Middlesex, Norfolk, and Suffolk counties, and narrower markets contained therein, including Saugus, Medford, Watertown, Brookline, the Roslindale neighborhood in Boston, and Weymouth;

d. Brockton, Massachusetts; and

e. Bedford, Massachusetts.

According to the draft complaint, these markets are highly concentrated. The post-acquisition Herfindahl-Hirschman Index ("HHI"), a measurement of market concentration calculated by summing the squares of the individual market shares of all the participants, in Barnstable County, Massachusetts (a/k/a Cape Cod) would increase by approximately 2,778 points, from approximately 3,541 to approximately 6,319. The post-acquisition HHI in Falmouth, Mashpee, and Hyannis would increase to 10,000 or near 10,000 in each of these markets. The post-acquisition HHI in Yarmouth, Harwich, and Orleans would significantly increase already highly concentrated markets.

The post-acquisition HHI in the South Shore area of Massachusetts would increase by approximately 3,866 points, from

approximately 3,930 to approximately 7,795. The post-acquisition HHI in Marshfield and Kingston would increase to 10,000 or near 10,000 in each of these markets.

The post-acquisition HHI in the Boston, Massachusetts metropolitan area would increase by approximately 512 points, from approximately 1,381 to approximately 1,893. The post-acquisition HHI exceeds 2,000 when club stores and upscale food stores are not included in the market. The post-acquisition HHI in Saugus, Medford, Watertown, Brookline, the Roslindale neighborhood in Boston, and Weymouth would significantly increase already highly-concentrated markets.

The post-acquisition HHI in Bedford, Massachusetts would increase by approximately 4,702 points, from approximately 5,298 to approximately 10,000.

The post-acquisition HHI in Brockton, Massachusetts would increase by approximately 497 points, from approximately 5,162 to approximately 5,659.

According to the draft complaint, entry into the retail sale of food and grocery products in supermarkets in the relevant sections of the country is difficult and would not be timely, likely, or sufficient to prevent anticompetitive effects in the relevant sections of the country. Entry that would prevent the anticompetitive effects in the relevant sections of the country is generally difficult because there are few available sites suitable for supermarkets and the time necessary to receive state

and local regulatory approval for a new supermarket is typically quite long.

Stop & Shop and SSC Associates' acquisition of Purity may reduce competition in these markets by eliminating the direct competition between Stop & Shop and Purity, by increasing the likelihood that Stop & Shop will become a dominant firm, and by increasing the likelihood of collusive behavior among the remaining competitors. The Agreement Containing Consent Order attempts to remedy the Commission's competitive concerns about the acquisition. Under the terms of the proposed order Stop & Shop and SSC Associates must divest 17 supermarkets within nine months to a purchaser or purchasers approved by the Commission. Seven of the 17 supermarkets to be divested are located on Cape Cod, and all seven must be divested to one acquirer who shall own and operate them as supermarkets. If Stop & Shop and SSC Associates are unable to divest all seven stores on Cape Cod to a single acquirer who shall own and operate them as supermarkets, Stop & Shop and SSC Associates may divest the stores to no more than two acquirers. If Stop & Shop and SSC Associates fail to satisfy any of the divestiture provisions, the Commission may appoint a trustee to divest supermarkets to satisfy the terms of the order. The 17 supermarkets to be divested are:

1. The following supermarkets located in Barnstable County, Massachusetts (a/k/a Cape Cod):

   a. Purity store no. 67 located at 137 Main St. (Route 28 - Falmouth Mall), Falmouth, MA 02540;

b. Purity store no. 79 located at Mashpee Circle (Routes 28 and 151 - Mashpee Commons Shopping Center), Mashpee, MA 02649;

c. Purity store no. 63 located at 625 West Main St., Hyannis, MA 02601;

d. Purity store no. 72 located at 1070 Iyanough Road (Route 132), Hyannis, MA 02601;

e. Purity store no. 66 located at 1080 State Road (Route 28 and Forest Street), Yarmouth, MA 02664;

f. Purity store no. 65 located at 18 Sisson Road, Harwich, MA 02671; and

g. Purity store no. 86 located at Cranberry Highway (Route 6A) and West Road, Orleans, MA 02653.

2. The following supermarkets located in Plymouth County, Massachusetts:

a. Purity store no. 89 located at 182 Summer St. (Routes 3A and 53 - Kingsbury Square Shopping Center), Kingston, MA 02364;

b. Purity store no. 74 located at Ocean and Webster Sts. (Routes 139 and 3A -- Webster Square), Marshfield, MA 02050; and

c. Purity store no. 25 located at 240 East Ashland St. (Cary Hill Shopping Center), Brockton, MA 02402.

3. The following supermarket located in Suffolk County and in the city of Boston, Massachusetts:

a. Purity store no. 41 located at 630 American Legion Highway, Roslindale, MA 02131.

4. The following supermarkets located in Middlesex County, Massachusetts:

a. Purity store no. 03 located at 170 Great Road (Routes 4 and 225), Bedford, MA 01730;

b. Purity store no. 44 located at 2151 Mystic Valley Parkway, Medford, MA 02155; and

c. Stop & Shop store no. 436 located at 550 Arsenal Street (Watertown Mall), Watertown, MA 02172.

5. The following supermarket located in Essex County, Massachusetts:

a. Purity store no. 01 located at 400 Lynn Fells Parkway, Saugus, MA 01960.

6. The following supermarkets located in Norfolk County, Massachusetts:

a. Purity store no. 20 located at 525 Harvard St., Brookline, MA 02146; and

b. Purity store no. 24 located at 10 Pleasant Valley Street, South Weymouth, MA 02190.

For a period of ten years from the date the order becomes final, the order also prohibits Stop & Shop and SSC Associates from acquiring, without prior notice to the Commission, supermarket assets located in, or any interest (such as stock) in any entity that owns or operates a supermarket located in Eastern Massachusetts. Eastern Massachusetts consists of the counties of Barnstable, Bristol, Essex, Middlesex, Norfolk, Plymouth, and Suffolk, and all cities and towns therein. This provision does not prevent Stop & Shop and SSC Associates from constructing new supermarket facilities on their own; nor does it prevent Stop & Shop and SSC Associates from leasing facilities not operated as supermarkets within the previous six months.

For a period of ten years, the order prohibits Stop & Shop and SSC Associates from entering into or enforcing any agreement

that restricts the ability of any person acquiring any location used as a supermarket, or interest in any location used as a supermarket on or after July 1, 1995, to operate a supermarket at that site if that site was a former Purity store in Eastern Massachusetts, and any supermarket owned or operated by any Stop Shop and SSC Associates either in Cape Cod or not more than two miles from any other supermarket formerly owned or operated by Purity in Eastern Massachusetts. There is an exception for agreements that impose restrictions on supermarkets that are located no more than one mile from a new replacement supermarket owned and operated by Stop & Shop or SSC Associates when the restrictions are entered into within six months of the opening of the new replacement store. In addition, Stop & Shop and SSC Associates may not remove any equipment from a supermarket they own or operate prior to a sale, sublease, assignment, or change in occupancy, except in the ordinary course of business or certain other circumstances.

Stop & Shop and SSC Associates are required to provide to the Commission a report of compliance with the order within sixty (60) days following the date the order becomes final, every sixty (60) days thereafter until the divestitures are completed, and annually for a period of ten years.

Stop & Shop and SSC Associates also entered into an Asset Maintenance Agreement. Under the terms of the Asset Maintenance Agreement, from the time Stop & Shop and SSC Associates acquire the assets of Purity that must be divested until the divestitures

set out in the attached consent agreement have been completed, Stop & Shop and SSC Associates must maintain their viability, competitiveness and marketability, must not cause their wasting or deterioration, and cannot sell, transfer, or otherwise impair their marketability or viability.

The purpose of this analysis is to invite public comment on the proposed consent order to aid the Commission in its determination of whether it should make final the proposed consent order contained in the agreement.

This analysis is not intended to constitute an official interpretation of the agreement and proposed consent order, nor is it intended to modify the terms of the agreement and proposed consent order in any way.

**Bilaga 4**

I bilaga 4 återfinns några av de avgöranden som träffats vid Konkurrensverket i ärenden som rör livsmedelssektorn.

Ärende 1 rör Vänfor handelsbolag och bolagets ägare Västsvenska lantmän ek.för m.fl. som ansökt om icke-ingripandebesked avseende samarbetet i Vänfor.

Ärende 2 rör Norrost AB m.fl som har ansökt om icke-ingripadnebesked för den försäljnings- och marknadsföringssamverkan som bedrivs inom det gemensamt ägda Norrost.

Ärende 3 rör Rimi Svenska AB och dess etablering av butiker med gemensam prissättning.

Ärende 4 rör ifrågasatt konkurrensbegränsning till följd av ett exklusivt patentlicensavtal - BRA mjölk och BRA Filmjölk.

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

BESLUT
1995-02-02

1 (9)
Dnr 1362/93

**SÖKANDE**

1. Vänfor Handelsbolag, org nr 916569-5744,
   Box 2093, 531 02 LIDKÖPING

2. Västsvenska Lantmän ek.för., org nr 769000-2089,
   531 87 LIDKÖPING

3. Jönköpings Lantmän ek. för., org nr 726000-4457,
   Box 1018, 551 11 JÖNKÖPING

4. Värmlands Lantmän ek. för., org nr 773200-2873,
   Box 396, 651 09 KARLSTAD

Ombud för samtliga: Björn Leander, Vänfor Handelsbolag, adress som ovan

**SAKEN**

Ansökan om icke-ingripandebesked enligt 20 § konkurrenslagen (1993:20) och anmälan för undantag enligt 8 § samma lag avseende produktionssamarbete i ett handelsbolag

---

**BESLUT**

1. Konkurrensverket avslår ansökan om icke-ingripandebesked.

2. Konkurrensverket beviljar undantag enligt 8 § konkurrenslagen (1993:20) för det anmälda produktionssamarbetet mellan Västsvenska Lantmän ek. för., Jönköpings Lantmän ek. för. och Värmlands Lantmän ek. för. i Vänfor Handelsbolag. Undantaget gäller fr.o.m. den 1 juli 1993 t.o.m. den 30 juni 1998.

3. Konkurrensverket förenar i enlighet med 10 § andra stycket konkurrenslagen undantaget med villkor att 2 § första stycket, sista meningen och 3 § andra meningen tas bort ur bolagsavtalet. Villkoret skall vara uppfyllt senast sex månader efter beslutsdatum.

S-103 85 Stockholm
Sweden
Besöksadress: Malmskillnadsgatan 32
Telephone +46 8-700 16 00
Telefax +46 8-24 55 43

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

BESLUT
1995-02-02

Dnr 1362/93

## ANSÖKAN/ANMÄLAN

Vänfor Handelsbolag (Vänfor) och bolagets ägare, Västsvenska Lantmän ek för., Jönköpings Lantmän ek. för. och Värmlands Lantmän ek. för., har i första hand ansökt om icke-ingripandebesked enligt 20 § konkurrenslagen (1993:20) avseende samarbetet i nämnda bolag. Samarbetet innebär att bolaget köper in foderråvaror och tillverkar fodermedel, huvudsakligen för delägarnas behov. I andra hand har samarbetet anmälts för undantag enligt 8 § samma lag.

Fullständig ansökan/anmälan kom in till Konkurrensverket den 22 december 1993. Konkurrensverket fattade den 3 mars 1994 beslut om invändning enligt 13 § andra stycket konkurrenslagen.

## OMSTÄNDIGHETER

*Lantmännenorganisationen*
Tretton regionala lantmännenföreningar samt potatisodlarnas ekonomiska förening Solanum samverkar i Svenska Lantmännens Riksförbund, förening u.p.a. (SLR). Lantmännenföreningarna, som har ca 80 000 lantbrukare som medlemmar, köper, förädlar och säljer vidare det lantbrukarna odlar, t.ex. spannmål, oljeväxter och potatis. Föreningarna säljer även insatsvaror som foder, utsäde, gödselmedel, växtskyddsmedel, maskiner m.m. till lantbrukarna. Denna verksamhet bedrivs dels av enskilda föreningar, dels av bolag som ägs gemensamt av ett antal föreningar.

SLR bedriver en omfattande verksamhet genom dotterbolag och intressebolag. Vissa av dessa företag har mycket höga marknadsandelar på sin marknad. Genom dessa dotterbolag sker en samverkan inom lantmännenorganisationen om dels inköp, dels förädling och försäljning på marknaden. Tillsammans med lantmännenföreningarna täcker SLR hela kedjan från växtförädling till det färdigbakade brödet.

På fodermedelsområdet verkar förutom SLR och lantmännenföreningarna även specialfoderföretaget Lactamin AB och Lantmännen Foderutveckling AB. Bolagen ägs till hälften av SLR och till hälften av fodermedelstillverkarna inom Lantmännenorganisationen. Fodermedelstillverkarna gör i stor omfattning sina inköp av foderråvaror utom spannmål genom SLR. Tre lantmännenföreningar, Västsvenska Lantmän, Jönköpings Lantmän och Värmlands Lantmän, samverkar i Vänfor Handelsbolag (föreliggande ärende). Fem andra lantmännenföreningar norr om Mälaren och Hjälmaren har samordnat sin fodermedelstillverkning i Foderringen Handelsbolag, FORI.

*Fodermedel*
Animalieproducenternas behov av foder kan täckas på olika sätt. En stor del av djurfodret odlas på gårdarna där det används. Färdiga fodermedelsblandningar framställs i foderfabriker. Ett alternativ till de färdiga fodermedelsblandningarna är att lantbrukarna köper in foderråvaror och själva blandar hemma på gården. Inom mjölk-

och nötköttsproduktionen används en stor andel grovfoder (främst betesvall, hö och ensilage) som i regel odlas på gårdarna där det används. I Sverige används ca en tredjedel av arealen till vall, grönfoder och ensilageväxter. Både mängden grovfoder som produceras och kvaliteten på grovfodret påverkar volymerna inom foderindustrin. Såväl mängd som kvalitet kan variera avsevärt från år till år beroende på årsmånen.

Industriellt tillverkade foderblandningar är utvecklade för att uppfylla vissa produktionskrav inom animalieproduktionen. Recepten till foderblandningar tas fram genom användning av optimeringssystem. Vid optimeringarna tas hänsyn främst till råvarornas näringsvärde, tillgång och priser. Även andra faktorer som hanterbarhet och smaklighet beaktas. Vid optimering tar man fram recept som består av den för tillfället mest ekonomiska kombinationen av råvaror för en viss fodersort. Prisrelationerna mellan olika typer av fodermedel är en av de faktorer som påverkar intensiteten i utfodringen och därmed vilket fodersortiment som blir optimalt.

Jordbruksverket inhämtar uppgifter från fodermedelsindustrin och sammanställer årligen statistik över industriellt tillverkade kvantiteter foderblandningar och däri ingående foderråvaror. Enligt "Foderstatistik 1993" tillverkades 2 miljoner ton foderblandningar för djur utom sällskapsdjur under 1992 och 2,3 miljoner ton under 1993. Av dessa kvantiteter var ca 47 procent avsedda för nötkreatur, 30 procent för svin, ca 22 procent för fjäderfä och en procent för andra djurslag. I foderblandningarna ingick spannmål, kvarnbiprodukter, vegetabiliskt respektive animaliskt proteinfoder samt övriga biprodukter (betmassa, melass, mineralråvaror, vitaminer m.m.). Spannmål svarade kvantitetsmässigt för den största andelen i foderblandningarna - för samtliga foderblandningar uppgick spannmålsandelen till ca 45 procent i genomsnitt. Importen av foderblandningar var relativt obetydlig. Däremot var importen av foderråvaror utom spannmål betydande.

Av ingivna handlingar samt av uppgifter från **sökandena** har framkommit i huvudsak följande.

*Verksamhet*
De tre lantmännenföreningarnas verksamhet är inköp, produktion och försäljning av produkter från jordbrukets växtodling samt produktion av och handel med förnödenheter och maskiner för lantbruk och livsmedelsproduktion. Omsättningen uppgick år 1992 till 1 751 miljoner kronor vid Västsvenska Lantmän, till 442 miljoner kronor vid Jönköpings Lantmän och till 303 miljoner kronor vid Värmlands Lantmän. Föreningarna äger Vänfor, som köper in foderråvaror och tillverkar fodermedel i första hand för delägarnas behov. Vänfors omsättning uppgick år 1992 till 606,6 miljoner kronor. Vänfor och delägarna har tillsammans inte ägarintressen som överstiger 25 procent i företag som konkurrerar på marknaden.

*Samarbetet/bolagsavtalet*
De tre lantmännenföreningarnas samarbete i Vänfor regleras främst i ett bolagsavtal. Syftet med samarbetet är att kunna erbjuda högkvalitativa foderprodukter till lägsta

möjliga pris. Eftersom de fasta kostnaderna för en foderfabriksanläggning är betydande krävs stora volymer för att möjliggöra låg tillverkningskostnad och lågt slutpris. Ytterligare en förutsättning för ett lågt slutpris är en rationell upphandling av råvaror, vilket ofta förutsätter att hela båtlaster med foderråvaror köps in. Råvarukostnaden står för ca 90 procent av den totala tillverkningskostnaden.

Vänfor köper in foderråvaror och tillverkar fodermedel i första hand för delägarnas behov. Merparten av tillverkade fodermedel försäljs således till delägarna. Vissa kvantiteter säljs dock till avnämare i andra delar av landet och det sker även export till Ryssland och Estland.

I 2 § bolagsavtalet står bl.a. att all försäljning inom delägarnas verksamhetsområde skall ske genom delägarna. Sökandena har förklarat att varje delägare har rätt att sälja fodermedel till vem som helst, även utanför sitt verksamhetsområde, varför nämnda bestämmelse i 2 § enligt sökandenas utsago kan utgå.

Enligt 3 § bolagsavtalet förbinder sig delägarna att inte bedriva fodertillverkning eller utspädning som konkurrerar med bolagets. Delägarna förbinder sig vidare att köpa hela sitt behov av de fodermedel som bolaget tillverkar genom bolaget samt att inte saluföra konkurrerande produktsortiment. Sökandena har uppgivit att bestämmelserna i 3 § inte har tillämpats och att 3 § i bolagsavtalet kan utgå.

*Marknad*

Den relevanta produktmarknaden är marknaden för industriellt framställda fodermedel till animalieproducerande djur (nötkreatur, svin och fjäderfä) samt till hästar, dvs. sådana beredda fodermedel som försäljs på den kommersiella marknaden. Den relevanta geografiska marknaden omfattar hela landet. Fraktkostnaden utgör ca 5 procent av fodermedelspriset, varför det är möjligt att sälja fodermedel till avnämare utanför delägarnas verksamhetsområden och även till export.

Den totala omsättningen för industriellt framställda fodermedel beräknas i Sverige ha uppgått till ca 3 500 miljoner kronor år 1992. Därutöver förekom en betydande egentillverkning av foder på gårdarna. Värdemässigt uppskattas denna egentillverkning ha motsvarat ca 3 500 miljoner kronor, dvs. den var värdemässigt lika stor som marknaden för industriellt framställda fodermedel.

Vänfors totala omsättning uppgick år 1992 till 606,6 miljoner kronor, vilket ger en marknadsandel på ca 17 procent av marknaden för industriellt framställda fodermedel. FORI, Skånska lantmännen ek. för. och Halland Blekinge Kronoberg ek. för. har marknadsandelar på vardera ca 15 procent. Den störste konkurrenten utanför Lantmännenorganisationen är Svenska Foder AB som har en marknadsandel på mellan 15 och 20 procent. Därutöver konkurrerar övriga lantmännenföreningar, kvarnar, foderimportörer samt övriga mindre fodertillverkare på fodermedelsmarknaden.

Etableringshinder, patent eller andra relevanta restriktioner föreligger inte.

*Skäl för icke-ingripandebesked/undantag*
Sökandena anser att förordningen (1993:75) om gruppundantag enligt 17 § konkurrenslagen (1993:20) för specialiseringsavtal är tillämplig på samarbetet i Vänfor. Som skäl för icke-ingripandebesked enligt 20 § KL anförs bl.a. att syftet med samarbetet inte är att begränsa eller snedvrida konkurrensen utan enbart att främja en effektiv foderproduktion som skall resultera i låga konsumentpriser.

Som skäl för undantag enligt de fyra punkterna i 8 § KL anförs följande.

Punkt 1. Syftet med samarbetet är att förbättra produktionen samt främja tekniskt och ekonomiskt framåtskridande. För att kunna utnyttja den tekniska och produktionsmässiga utveckling som sker internationellt förutsätts betydande volymer. Nästan all teknisk utveckling sker utomlands. Svensk fodertillverkning måste därför anpassas till ett internationellt perspektiv. Samarbetet inom Vänfor möjliggör utnyttjandet av modern teknik, vilket bidrar till att förbättra produktionen, tillvarata tekniskt och ekonomiskt framåtskridande och därmed sänka produktionskostnaderna i primärledet (lantbruket).

Punkt 2. Samarbetet inom Vänfor tillförsäkrar konsumenterna skälig del av vinsten, vilket kommer till uttryck i konkurrenskraftigt pris/kvalitet på svenskproducerade animalier. Ändamålet är att minimera medlemmarnas kostnader, vilket garanterar att konsumentintresset tillgodoses.

Punkt 3. Genom att konkurrensbegränsningarna faller inom gruppundantaget för specialiseringsavtal är de generellt ansedda som nödvändiga. Om Konkurrensverket finner att bestämmelserna i 2 och 3 §§ bolagsavtalet är konkurrensbegränsande är sökandena enligt skrivelse som inkom till verket den 22 december 1994 beredda att ta bort dessa bestämmelser.

Punkt 4. Med hänsyn till gruppundantaget samt delägarnas marknadsandelar och ändamålet med samarbetet kan konkurrensen inte sättas ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna.

I övrigt har anförts att sedan Vänfor bildades år 1985 har tillverkningskostnaden, tack vare möjligheten att utnyttja stordriftsfördelar, sänkts med 34 procent i fast penningvärde. Om sökandenas möjligheter till en effektiv produktion skulle begränsas medför detta utan tvivel höjda produktionskostnader, vilket skulle påverka konsumentpriset negativt.

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

BESLUT
1995-02-02

Dnr 1362/93

## KONKURRENSVERKETS SKÄL

**Icke-ingripandebesked**

Konkurrenslagen, KL, innehåller förbud mot konkurrensbegränsande avtal (6 §) och mot missbruk av dominerande ställning (19 §). Enligt 6 § KL är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Enligt punkt 2 i nämnda paragraf gäller detta särskilt sådana avtal som innebär att produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras.

Syftet med föreliggande samarbete kan inte sägas vara att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen. Det förhållandet att konkurrenter går samman i ett företag för råvaruinköp, produktion och försäljning av fodermedel innebär dock enligt Konkurrensverkets bedömning sådana inskränkningar i handlingsfriheten för parterna att det ger ett sådant resultat. Enligt 3 § bolagsavtalet förbinder sig delägarna vidare att inte bedriva fodertillverkning som konkurrerar med Vänfors. Delägarna förbinder sig även att köpa hela sitt behov av de fodermedel som Vänfor tillverkar genom bolaget samt att inte saluföra konkurrerande produktsortiment. Avtalets 2 § kan innebära inskränkningar i delägarnas rätt att sälja fodermedel utanför sitt respektive verksamhetsområde. Samarbetet bedöms därför som konkurrensbegränsande i KL:s mening.

För att ett konkurrensbegränsande avtal skall omfattas av förbudet i 6 § KL skall det hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på ett märkbart sätt, dvs. ha ekonomiska verkningar av någon betydelse. Konkurrensverket har i ett allmänt råd (KKVFS 1993:2) om avtal av mindre betydelse (bagatellavtal) angivit hur verket tolkar begreppet märkbart sätt. Verket anser att ett avtal mellan företag som tillverkar eller säljer varor eller tillhandahåller tjänster i regel inte begränsar konkurrensen på ett märkbart sätt om avtalsparterna och till dem anknutna företag tillsammans har en marknadsandel på den relevanta marknaden som inte överstiger 10 procent och den totala årsomsättningen för envar avtalspart, inklusive till avtalsparten anknutna företag, inte överstiger 200 miljoner kronor.

Beräkningen av ett företags marknadsandel förutsätter att den relevanta marknaden avgränsas. Detta sker genom en bestämning av dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden. Den relevanta produktmarknaden omfattar de produkter som köparna anser vara utbytbara, dvs. sådana produkter som på grund av pris, funktion och egenskaper i övrigt kan tillfredsställa samma behov hos köparen. Av betydelse är också andra företags möjligheter att inträda på den relevanta marknaden. Den relevanta geografiska marknaden skall bestämmas till Sverige eller del därav. Vid bestämningen av den relevanta geografiska marknaden har bl.a. transportmöjligheter och transportkostnader betydelse.

Sökandena anser att den relevanta produktmarknaden är marknaden för industriellt framställda fodermedel till animalieproducerande djur samt till hästar. Konkurrens-

verket finner inte anledning att i detta fall göra någon annan avgränsning av den relevanta produktmarknaden.

Den relevanta geografiska marknaden kan, såsom sökandena anför, bedömas vara hela landet. Ett alternativ kunde ha varit att avgränsa den relevanta geografiska marknaden till de områden inom vilka de tre lantmännenföreningarna är verksamma. Det förhållandet att transportkostnaderna inte anses utgöra ett hinder mot försäljning utanför den regionala marknaden och att sådan försäljning även förekommer talar dock för att hela landet i föreliggande fall bör utgöra den relevanta geografiska marknaden.

Sökandena anger att samarbetet berör produkter som svarar för ca 17 procent av den relevanta marknaden. De tre lantmännenföreningarna har vidare en total årsomsättning som var för sig överstiger 200 miljoner kronor. Sammantaget innebär detta att konkurrensen enligt Konkurrensverkets bedömning får anses begränsas på ett märkbart sätt.

Mot bakgrund av det ovan anförda finner Konkurrensverket att samarbetet mellan Västsvenska Lantmän, Jönköpings Lantmän och Värmlands Lantmän i handelsbolaget Vänfor utgör en sådan konkurrensbegränsning som omfattas av förbudet i 6 § KL. Förutsättningar för att meddela icke-ingripandebesked föreligger därför inte.

**Undantag**
Enligt 8 § KL får Konkurrensverket i det särskilda fallet besluta om undantag från förbudet i 6 § för ett avtal som
1. bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande,
2. tillförsäkrar konsumenterna en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås,
3. bara ålägger de berörda företagen begränsningar som är nödvändiga för att uppnå målet i 1, och
4. inte ger de berörda företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna i fråga.

Samtliga villkor skall vara uppfyllda för att ett undantag skall kunna beviljas.

Samarbetet inom Vänfor har uppgivits förbättra möjligheterna att utnyttja modern teknik, vilket bidrar till att förbättra produktionen av fodermedel och sänka kostaderna i primärproduktionen. Därigenom främjas tekniskt och ekonomiskt framåtskridande. Konkurrensverket finner att villkoret enligt punkt 1 får anses uppfyllt. Det är vidare troligt att kunderna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås. De förbättringar som uppkommer i och med samverkan torde vidareföras i form av lägre fodermedelspriser. Även villkoret enligt punkt 2 får därmed anses uppfyllt.

Enligt 3 § första meningen i bolagsavtalet förbinder sig delägarna att ej bedriva med bolaget konkurrerande fodertillverkning eller utspädning. Enligt Konkurrensverkets

bedömning åläggs de berörda föreningarna därigenom endast sådana begränsningar som är nödvändiga för att uppnå en effektiv produktion i Vänfor.

Enligt andra meningen ovannämnda paragraf förbinder sig delägarna vidare att köpa hela sitt behov av de fodermedel som bolaget tillverkar genom bolaget oavsett om fördelaktigare villkor kan erhållas på annat håll samt att ej saluföra konkurrerande produktsortiment. Enligt 2 § första stycket, sista meningen i bolagsavtalet skall all försäljning inom delägarnas verksamhetsområde ske genom delägarna, vilket kan innebära en inskränkning i delägarnas rätt att sälja fodermedel utanför sitt respektive verksamhetsområde. Konkurrensverket anser att begränsningarna i dessa bestämmelser i 2 och 3 §§ bolagsavtalet avseende delägarnas rätt att välja leverantör, produktsortiment och avnämare går längre än vad som kan anses nödvändigt för att uppnå fördelarna med samarbetet. Sökandena har dock förklarat sig villiga, om Konkurrensverket anser det erforderligt, att ta bort dessa bestämmelser i 2 och 3 §§ bolagsavtalet. Under förutsättning att nämnda bestämmelser tas bort finner Konkurrensverket att även villkoret i punkt 3 är uppfyllt.

De sökandes andel av den relevanta marknaden uppgår till ca 17 procent. Det förekommer ett flertal konkurrenter på marknaden för industriellt framställda fodermedel. Därutöver utsätts marknaden för konkurrens av foderproduktion på gårdarna. Enligt Konkurrensverkets bedömning innebär inte samarbetet i Vänfor att konkurrensen sätts ur spel för en väsentlig del av marknaden. Även villkoret i punkt 4 är således uppfyllt.

Under förutsättning att 2 § första stycket, sista meningen och 3 § andra meningen tas bort ur bolagsavtalet finner Konkurrensverket att förutsättningarna för undantag enligt 8 § KL är uppfyllda. Undantag skall därför meddelas. Undantaget skall gälla fr.o.m. den 1 juli 1993 t.o.m. den 30 juni 1998.

Anledning ~~finns~~ att i enlighet med 10 § andra stycket KL förena beslutet med villkor att 2 § första stycket, sista meningen och 3 § andra meningen tas bort ur bolagsavtalet.

För avtal som förelåg den 1 juli 1993 gäller särskilda övergångsbestämmelser. Om en ansökan om icke-ingripandebesked eller en anmälan för undantag avseende sådana avtal eller förfaranden kommit in till Konkurrensverket senast den 31 december 1993, uppskjuts följderna av förbudet i 6 § KL fram till dess sex månader har gått från dagen då Konkurrensverket meddelat sitt beslut med anledning av ansökan eller anmälan.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

BESLUT
1995-02-02

9 (9)

Dnr 1362/93

---

Detta beslut har fattats av direktören Sundberg. Föredragande har varit Barbro Thomaeus. I den slutliga handläggningen har också deltagit byråchefen Eliasson och föredraganden Lunning.

Anita Sundberg

Barbro Thomaeus

**Kopia till:**
Björn Leander, Vänfor Handelsbolag

Detta beslut lagras elektroniskt hos Konkurrensverket.

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

1 (7)

BESLUT
1994-06-13

Dnr 1280/93

**SÖKANDE**

1. NorrOst AB, org nr 556076-9779,
   Box 31, 182 11 DANDERYD

2. MILKO Mejerier ek för, org nr 716458-5650,
   Box 73, 791 22 FALUN

3. Nedre Norrlands Producentförening ek för, org nr 793200-1972,
   Box 362, 831 25 ÖSTERSUND

4. Norrmejerier ek för, org nr 794700-2296,
   Mariehemsvägen 10, 906 52 UMEÅ

Ombud för 2 - 4: Tomas Telander, NorrOst AB, Box 31, 182 11 DANDERYD

**SAKEN**

Ansökan om icke-ingripandebesked enligt 20 § konkurrenslagen (1993:20) och anmälan för undantag enligt 8 § samma lag avseende samverkan om försäljning och marknadsföring i ett gemensamt bolag

---

**BESLUT**

1. Konkurrensverket avslår ansökan om icke-ingripandebesked.

2. Konkurrensverket beviljar undantag enligt 8 § konkurrenslagen (1993:20) för den anmälda försäljnings- och marknadsföringssamverkan. Undantaget gäller fr.o.m. den 1 juli 1993 t.o.m. den 31 december 1996.

S-103 85 Stockholm
Sweden
Besöksadress: Malmskillnadsgatan 32
Telephone +46 8-700 16 00
Telefax +46 8-24 55 43

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

BESLUT
1994-06-13 Dnr 1280/93

## ANSÖKAN/ANMÄLAN

NorrOst AB, MILKO Mejerier ek för (MILKO), Nedre Norrlands Producentförening ek för (NNP) och Norrmejerier ek för har i första hand ansökt om icke-ingripandebesked enligt 20 § konkurrenslagen (1993:20) för den försäljnings- och marknadsföringssamverkan som MILKO, NNP och Norrmejerier bedriver i det gemensamt ägda bolaget NorrOst. I andra hand har sökandena anmält samverkan för undantag enligt 8 § samma lag.

Fullständig ansökan/anmälan kom in till Konkurrensverket den 17 december 1993.

Konkurrensverket fattade beslut om invändning enligt 13 § andra stycket konkurrenslagen den 9 mars 1994.

## OMSTÄNDIGHETER

**Sökandena** har i huvudsak anfört följande.

### Parterna

MILKO ägs av cirka 2 200 medlemmar och omsatte år 1992 cirka 1 300 miljoner kronor. MILKO bedriver bl.a. mejerirörelse med mjölk som levereras av medlemmarna.

NNP ägs av cirka 4 700 medlemmar och omsatte år 1992 cirka 2 100 miljoner kronor. NNP bedriver bl.a. mejeriverksamhet för medlemmarnas räkning.

Norrmejerier ägs av cirka 2 700 medlemmar och omsatte 1992 cirka 1 500 miljoner kronor. Norrmejeriers verksamhet består i bl.a. att köpa, förädla och sälja mjölk samt slakt- och livdjur som medlemmarna producerar.

NorrOst bildades under våren 1993. Fr.o.m. den 1 september 1993 tog NorrOst över uppgiften att marknadsföra och sälja ost tillverkad av MILKO, NNP och Norrmejerier. NorrOst ägs av MILKO, NNP och Norrmejerier.

### Marknaden

Den relevanta produktmarknaden anges vara hårdost och den relevanta geografiska marknaden anges vara hela Sverige.

Sökandena har anfört att NorrOst uppskattningsvis har en marknadsandel på drygt 17 procent av den svenska marknaden för hårdost och cirka 15 procent av den totala svenska marknaden för ost, inklusive dessertost, smältost och margarinost. Om inte MILKO, NNP och Norrmejerier hade samverkat i NorrOst uppskattar sökandena att MILKO skulle ha en marknadsandel på 6,5 procent, NNP 6 procent och Norrmejerier knappt 5 procent på den svenska marknaden för hårdost. Viktigaste konkurrent uppges vara Arla Ost med en marknadsandel på cirka 55 procent av den svenska

hårdostmarknaden. Skånemejerier är en annan viktig aktör med en marknadsandel på cirka 12 procent.

**Samverkan**
Samverkan regleras i ett aktieägaravtal. I detta avtal har MILKO, NNP och Norrmejerier överenskommit om att samverka i ett gemensamt ägt marknadsbolag för hårdost, NorrOst. Av aktierna äger MILKO 37,5 procent, NNP 34,5 procent och Norrmejerier 28 procent. Varje aktie motsvaras av en röst. Var och en av MILKO, NNP och Norrmejerier skall utse en tredjedel av styrelseledamöterna i NorrOst. NorrOsts verkställande direktör skall vara ledamot av styrelsen. Vissa beslut rörande NorrOst måste tas enhälligt av MILKO, NNP och Norrmejerier för att vara giltiga. Detta gäller bl.a. beslut rörande NorrOsts verksamhet, ändring av bolagsordningen, tillsättande av verkställande direktör i NorrOst och väsentlig organisatorisk förändring.

NorrOsts verksamhet omfattar utveckling, lagring, distribution, försäljning och marknadsföring av hårdost.

MILKO, NNP och Norrmejerier förbinder sig, om ej annat överenskommits, att inte konkurrera med NorrOst under avtalstiden.

Aktieägaravtalet tecknades den 2 december 1993 men gäller fr.o.m. den 1 juli 1993 t.o.m. den 1 januari 1995. Om avtalet inte sägs upp av någon av MILKO, NNP eller Norrmejerier senast sex månader före avtalstidens utgång förlängs avtalet ett år åt gången med arton månaders uppsägningstid.

Aktie i NorrOst får inte övergå till person, som förut inte är aktieägare i NorrOst, utan att dessförinnan ha erbjudits övriga aktieägare. Önskar part avyttra sin aktiepost i NorrOst är övriga parter skyldiga att förvärva denna.

NorrOsts sortiment bestäms gemensamt av delägarna och NorrOst. Sortimentet består av ett trettiotal ostsorter. Huvuddelen av ostsorterna tillverkas av endast en av MILKO, NNP eller Norrmejerier. Ett fåtal av ostarna tillverkas av två av delägarna. Delägarna får i första hand leverera ost till NorrOst i förhållande till ägarandel. NorrOst kan dock beställa volymer av en delägare om efterfrågan på marknaden finns. En förutsättning för samarbetet är att delägarna levererar all hårdost till NorrOst. Den av MILKO, NNP och Norrmejerier tillverkade osten som säljs av NorrOst säljs och marknadsförs under varumärket NorrOst. NorrOsts försäljningspriser bestäms av NorrOst. NorrOsts inköpspriser för den ost som levereras av delägarna bestäms av NorrOsts styrelse.

**Övrigt**
**Konkurrensverket** vill tillföra följande rörande uppdelningen av RiksOst. RiksOst fungerade i drygt 50 år som en försäljningskanal för de mejeriföreningar som varit anslutna till Svenska Mejeriers Riksförening. Majoritetsägare i RiksOst var Arla.

RiksOst delades upp och ArlaOst övertog en stor del av RiksOsts resurser. Efter uppdelningen kvarstod tre huvudaktörer: ArlaOst, NorrOst och Skånemejerier.

Konkurrensverket har vid kontakter med aktörer på marknaden fått uppgifter om att NorrOsts produkter finns tillgängliga på hela den svenska marknaden.

**Sökandenas skäl för icke-ingripandebesked**
Uppdelningen av RiksOst den 1 september 1993 innebär att marknadsbilden för den svenska hårdostmarknaden har förändrats.

MILKOs, NNP:s och Norrmejeriers samgående i försäljningsbolaget NorrOst innebär att man i konkurrens med ArlaOst kan erbjuda grossisterna ett bredare sortiment på hårdostmarknaden. NorrOst och Arla upplevs därmed av grossisterna som mer likvärdiga aktörer, medan övriga ostbolag endast kan erbjuda vissa ostsorter till kunden. Utan NorrOst hade konkurrensen på marknaden försvagats och ArlaOst hade då blivit den helt dominerande aktören.

ArlaOst har dominerande ställning på hårdostmarknaden. NorrOst förbättrar de övriga tillverkarnas möjligheter att konkurrera med ArlaOst.

**Sökandenas skäl för undantag**
NorrOst ger de tre delägarna möjlighet att samverka om produktionsutveckling, kvalitetsuppföljning, distribution, försäljning och marknadsföring, vilket är nödvändigt för att ostproduktionen i norra Sverige ekonomiskt skall kunna hävda sig mot produktionen i södra Sverige. De stora grossisterna ICA och KF svarar för cirka 60 procent av försäljningen i dagligvaruhandeln. Det är avgörande för NorrOsts verksamhet att komma in med produkter hos dessa kunder och att kunna deltaga i förhandlingar med ett brett sortiment över hela riket.

NorrOst som företag medverkar till den priskonkurrens som i dag förekommer på marknaden och ger konsumenten ett större utbud och lägre prisnivå.

Samordningen och de åtaganden som föreligger enligt aktieägaravtalet är nödvändiga för att uppnå samordningsfördelarna. En stor del av volymerna säljs som bitförpackad ost. Att kunna sälja och marknadsföra en ost i en egen förpackning med egna varumärken och egen dekor anser sökandena vara en nödvändighet i ostbranschen. Genom samordningen kan en förpackningsanläggning drivas i Sundsvall med goda ekonomiska förutsättningar, vilket inte är möjligt om varje mejeriförening har egen försäljning.

Förutom sedvanliga stordriftsfördelar med produktutveckling, logistik och kvalitetsuppföljning är alltså kundstrukturen sådan att det enskilda mejeriföretaget inte kan konkurrera med t.ex. Arla. NorrOst måste också hos kunden framstå som enda leverantör av de produkter som tillverkas av delägarna för att kunna skapa trovärdiga kundrelationer. Konkurrensen förstärks genom bildandet av NorrOst.

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

BESLUT
1994-06-13

Dnr 1280/93

## KONKURRENSVERKETS SKÄL

**Icke-ingripandebesked**

Konkurrenslagen, KL, innehåller förbud mot konkurrensbegränsande avtal (6 §) och mot missbruk av dominerande ställning (19 §). Enligt 6 § är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Aktieägaravtalet mellan MILKO, NNP och Norrmejerier är ett avtal mellan företag i den mening som avses i 6 §.

Försäljningssamverkan i form av gemensam säljorganisation eller annan sådan samverkan är en typ av konkurrensbegränsning som kan vara förbjuden enligt 6 § KL. Samarbetet i en säljorganisation förutsätter normalt att säljarna tillämpar samma priser. Därmed upphör priskonkurrensen mellan de samarbetande företagen. Många gånger medför försäljningssamarbetet att de samverkande företagen avstår från att konkurrera med varandra också ifråga om produktegenskaper, sortiment, service, distribution och marknadsföring. Eftersom någon form av kvotering av leveranserna ibland blir nödvändig, kan produktionsstrukturen komma att bevaras i en kanske orationell form. Det föreligger därvid risk för att prisnivån anpassas till de minst effektiva av de samarbetande företagen.

Den försäljningssamverkan som MILKO, NNP och Norrmejerier bedriver i det gemensamt ägda bolaget NorrOst innebär att försäljningspriserna för delägarnas ostprodukter sätts på samma nivå. De priser MILKO, NNP och Norrmejerier erhåller för sina produkter av det gemensamt ägda bolaget fastställs gemensamt. Konkurrensen mellan MILKO, NNP och Norrmejerier begränsas vidare av att deras produkter säljs under ett och samma varumärke. Således upphör både priskonkurrensen och mellanmärkeskonkurrensen mellan MILKO, NNP och Norrmejerier. Delägarna får som huvudregel leverera ost till NorrOst i förhållande till ägarandel. Denna kvotering i kombination med att delägarna inte får sälja de produkter som omfattas av avtalet till annan än NorrOst är konkurrensbegränsande. Vidare begränsas konkurrensen då delägarna inte under avtalstiden får lov att konkurrera med NorrOst.

Konkurrensverket finner således att den samverkan som MILKO, NNP och Norrmejerier bedriver i det gemensamt ägda bolaget är konkurrensbegränsande i den mening som avses i 6 § KL.

För att ett konkurrensbegränsande avtal skall omfattas av förbudet i 6 § KL skall det hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på ett märkbart sätt, dvs. ha ekonomiska verkningar av någon betydelse. Konkurrensverket har i ett allmänt råd (KKVFS 1993:2) om avtal av mindre betydelse (bagatellavtal) angivit hur verket tolkar begreppet märkbart sätt. Verket anser att ett avtal mellan företag som tillverkar eller säljer varor eller tillhandahåller tjänster i regel inte begränsar konkurrensen på ett märkbart sätt om avtalsparterna och till dem anknutna företag tillsammans har en marknadsandel på den relevanta marknaden som inte överstiger 10 procent och den

totala årsomsättningen för envar avtalspart, inklusive till avtalsparten anknutna företag, inte överstiger 200 miljoner kronor.

Beräkningen av ett företags marknadsandel förutsätter att den relevanta marknaden avgränsas. Detta sker genom en bestämning av dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden. Den relevanta produktmarknaden omfattar de produkter som köparna anser vara utbytbara, dvs. sådana produkter som på grund av pris, funktion och egenskaper i övrigt kan tillfredsställa samma behov hos köparen. Av betydelse är också andra företags möjligheter att inträda på den relevanta marknaden. Den relevanta geografiska marknaden skall bestämmas till Sverige eller del därav. Vid bestämningen av den relevanta geografiska marknaden har bl.a. transportmöjligheter och transportkostnader betydelse.

Konkurrensverket anser att den relevanta produktmarknaden i ärendet är hårdost och att den relevanta geografiska marknaden utgörs av hela Sverige.

NorrOsts marknadsandel på den relevanta marknaden överstiger 10 procent och envar av avtalsparterna har en omsättning som ligger i intervallet 1 300 - 2 100 miljoner kronor. Enligt Konkurrensverkets mening får den samverkan som sker mellan MILKO, NNP och Norrmejerier i det gemensamt ägda bolaget NorrOst anses begränsa konkurrensen på ett märkbart sätt.

Samverkan omfattas därmed av förbudet i 6 § KL och icke-ingripandebesked enligt 20 § KL kan således inte meddelas.

**Undantag**

Enligt 8 § KL får Konkurrensverket i det särskilda fallet besluta om undantag från förbudet i 6 § KL för ett avtal som

1. bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande,
2. tillförsäkrar konsumenterna en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås,
3. bara ålägger de berörda företagen begränsningar som är nödvändiga för att uppnå målet i 1, och
4. inte ger de berörda företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna i fråga.

Samtliga villkor skall vara uppfyllda för att undantag skall kunna beviljas.

Den aktuella formen av samverkan innebär i regel en kostnadsrationalisering vad gäller distribution, marknadsföring och försäljning av de aktuella produkterna. De deltagande företagen kan koncentrera sina resurser på färre produkttyper och kan hantera större volymer. Vidare bör förutsättningarna att konkurrera framgångsrikt med större och resursstarkare aktörer förbättras till följd av samverkan.

Mot bakgrund främst av den konkurrens som den marknadsledande aktören ArlaOst står för på den aktuella marknaden finner Konkurrensverket det troligt att de

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

BESLUT
1994-06-13

Dnr 1280/93

kostnadsbesparingar som samarbetet ger upphov till kommer konsumenterna tillgodo. Villkoren enligt punkterna 1 och 2 är således uppfyllda.

Konkurrensverket finner att de begränsningar som åläggs MILKO, NNP och Norrmejerier i den anmälda samverkan inte kan anses gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå de angivna förbättringarna. Villkoret enligt punkten 3 får därför anses uppfyllt.

För att erhålla undantag krävs slutligen enligt punkten 4 att avtalet inte ger berörda företag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna i fråga. MILKO, NNP och Norrmejerier har var för sig relativt små marknadsandelar. Den största konkurrenten har en marknadsandel överstigande 50 procent på marknaden för hårdost. Mot bakgrund av detta och den förmodade marknadsandelen för NorrOst finner Konkurrensverket att även villkoret i punkten 4 är uppfyllt.

Villkoren i 8 § KL är alltså uppfyllda. Undantag skall därför beviljas. Undantaget bör gälla fr.o.m. den 1 juli 1993 t.o.m. den 31 december 1996.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga

---

Detta beslut har fattats av direktören Sundberg. Föredragande har varit Pär Remnelid. I den slutliga handläggningen har också deltagit byrącheferna Eliasson, Lindeborg och Wikström samt föredraganden Weman.

Anita Sundberg

Pär Remnelid

**Kopia till:**
Tomas Telander, NorrOst AB

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

BESLUT
1994-01-24

1 (11)
Dnr 646/93

**SÖKANDE**

RIMI Svenska AB, org nr 556095-3290,
Box 889, 161 24 BROMMA

Ombud: Advokat Peter Högström, Lagerlöf & Leman Advokatbyrå,
Box 5402, 114 84 STOCKHOLM

**SAKEN**

Anmälan för undantag enligt 8 § konkurrenslagen (1993:20) avseende ett standardavtal för etablering av lågprisbutiker inom dagligvarusektorn

---

**BESLUT**

Konkurrensverket beviljar undantag enligt 8 § konkurrenslagen (1993:20) för det anmälda avtalet för etablering av lågprisbutiker inom dagligvarusektorn. Undantaget gäller fr.o.m. den 1 juli 1993 t.o.m. den 30 juni 1996.

S-103 85 Stockholm
Sweden
Besöksadress: Malmskillnadsgatan 32
Telephone +46 8-700 16 00
Telefax +46 8-24 55 43

15 16-1353

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

BESLUT
1994-01-24

Dnr 646/93

## ANMÄLAN

RIMI Svenska AB (RIMI) har anmält ett avtal med underbilagor avseende etablering av lågprisbutiker inom dagligvarusektorn för undantag enligt 8 § konkurrenslagen (1993:20), KL.

Fullständig anmälan kom in till Konkurrensverket den 30 augusti 1993.

Konkurrensverket beslöt den 22 november 1993 att göra invändning enligt 13 § andra stycket KL mot det anmälda avtalet eftersom RIMI under handläggningen av ärendet beslutat att i vissa avseenden ändra avtalet. RIMI har den 23 november 1993 till Konkurrensverket ingivit den slutliga avtalstexten.

## OMSTÄNDIGHETER

**RIMI** har i huvudsak framfört följande.

RIMI är ett helägt dotterbolag till ICA Detaljhandel AB som i sin tur är helägt av ICA Handlarnas AB. RIMI bildades av ICA Detaljhandel AB för att genomföra etableringar av lågprisbutiker i Sverige. Etableringen kommer att ske genom att ett enhetligt nätverk av franchisetagare skapas. Mellan RIMI å ena sidan och respektive RIMI-butik och RIMI-handlare å andra sidan tecknas ett RIMI-avtal. Avtalets syfte och affärsidén bakom etableringen av lågprisbutiker är att kunna sälja ett begränsat urval dagligvaror av hög kvalitet till fasta låga priser i välskötta butiker med bibehållande av låga etablerings- och driftkostnader. RIMI förhandlar självständigt fram de inköpskanaler och inköpspriser som gäller för RIMI-butikerna. RIMI kommer i egenskap av franchisegivare att till enskilda butikshandlare upplåta rätten att utnyttja rättigheter avseende varumärken, firmabeteckningar, butiksskyltar och know-how som skall användas vid försäljning av dagligvaror till konsumenter. De rättigheter som upplåtes samt på vilket sätt butikerna skall skötas beskrivs närmare i underbilagor till avtalet.

Vissa av avtalsbestämmelserna har tillämpats före den 1 juli 1993.

Under åren 1991-1993 har RIMI etablerat 22 RIMI-butiker. RIMI uppskattar att det finns en potential att etablera cirka 200 RIMI-butiker i hela Sverige. RIMI:s nuvarande planer är att etablera cirka 100 butiker.

Den totala omsättningen 1992 för de då existerande RIMI-butikerna uppgick till 186 miljoner kronor. ICA Detaljhandel AB:s koncernomsättning uppgick 1992 till 17 741 miljoner kronor. Moderbolaget ICA Detaljhandel AB:s omsättning uppgick 1992 till 818 miljoner kronor. ICA handlarnas AB:s koncernomsättning uppgick 1992 till 43 391 miljoner kronor.

De redan etablerade testbutikerna har en marknadsandel på cirka 0,15 procent av den totala dagligvarumarknaden. Om etablering av nya RIMI-butiker sker med cirka 200 butiker beräknar RIMI att RIMI-butikerna troligen kommer att erhålla en marknadsandel på cirka 3 procent av den totala dagligvarumarknaden. De till ICA anknutna ICA-butikernas marknadsandel var 34,3 procent av den totala dagligvarumarknaden år 1992.

De närmaste konkurrenterna på dagligvarumarknaden är Konsumentkooperationen med en marknadsandel på 19,5 procent, D-Gruppen med en marknadsandel på 12,5 procent och Axel Johnson-gruppen med en marknadsandel på 7,8 procent. Alla siffror avser 1992.

RIMI:s ägare, ICA Detaljhandel AB, har i skrivelse till Konkurrensverket åtagit sig att på ordinarie bolagsstämma rösta för att det i RIMI Svenska AB:s styrelse inte skall ingå livsmedelshandlare som är medlemmar i ICA Förbundet. Av åtagandet framgår att det inte hindrar att RIMI-handlare som är medlemmar i ICA Förbundet ingår i RIMI:s styrelse.

**Relevanta bestämmelser i det anmälda RIMI-avtalet och dess underbilagor**

*Ägarförhållande, risktagande och självständighet*

Avtalet innehåller en regel om att butiken under avtalets giltighetstid skall vara och för tiden därefter förbli en lågprisbutik som drivs under namnet RIMI. Aktiekapitalet i RIMI-butiken skall i normalfallet fördelas så att RIMI äger en aktie av totalt tusen aktier och RIMI-handlaren skall äga resterande aktier. Varje aktie har en röst. RIMI-butiken skall enligt avtalet agera som ett självständigt företag och alla juridiskt bindande förpliktelser skall träffas av RIMI-butiken i dess eget firmanamn och inte grunda någon ansvarighet för RIMI. Avtalet stadgar även att RIMI-butiken är skyldig att ange sin ställning som ett självständigt företag. RIMI-handlaren åtar sig enligt avtalet att i butiken upprätthålla en RIMI-profil som ansluter till affärsidén och vilken kommer till uttryck i löpande föreskrifter och rekommendationer från RIMI.

*Upplåtelse av butikslokal med inventarier och utrustning*

RIMI upplåter till RIMI-butiken butikslokalen med tillhörande utrymmen, inventarier och utrustning. Avtalet stadgar att i butikslokalen inte får bedrivas annan rörelse än den som medges i avtalet och att verksamheten enligt avtalet inte får bedrivas på annat ställe än i butikslokalen. Enligt avtalet är det ett villkor att RIMI-avtalet består för att hyresförhållandet skall bestå. Inventarier och utrustning får inte utan RIMI:s medgivande avlägsnas från butikslokalen.

*Marknadsföring*

RIMI-butiken är skyldig att delta i och följa upp de marknadsaktiviteter som RIMI beslutar. RIMI skall genomföra allmän marknadsföring av RIMI:s affärsidé, sortiment och service samt av namnet "RIMI". Utformning och distribution av annonser, flygblad och kundtidningar kommer att ombesörjas centralt av RIMI. Priserna kommer alltid att vara huvudbudskapet. Det framgår även att avtalen med RIMI:s leverantörer bygger på att samtliga butiker medverkar och att centrala marknadsföringsåtgärder följs upp av butiken.

*Leverantörer och sortiment*

Avtalet stadgar att de varor som skall säljas i RIMI-butikerna skall vara märkesvaror av hög kvalitet samtidigt som ett lågt pris för kunden kan hållas. För att kunderna skall kunna identifiera RIMI-butikerna är det viktigt att varusortimentet är samma i de olika RIMI-butikerna. Samtliga varor som förs av RIMI-butikerna skall därför vara centralt godkända. RIMI-handlaren förpliktigas att i butiken försälja det för regionen vid varje tidpunkt av RIMI fastställda RIMI-sortimentet. Därutöver kan RIMI-handlaren efter skriftligt godkännande från RIMI föra ytterligare artiklar. Sortimentet fastställs av marknadsledningen efter samråd med RIMI-handlarna. RIMI-butiken får endast sälja varor som godkänts av RIMI. RIMI-butiken får inte sälja konkurrerande varor. RIMI kommer att förse RIMI-butiken med listor över de leverantörer som vid varje tillfälle kan leverera varor och med vilka inköpsavtal ingåtts centralt. Om RIMI-butiken har möjlighet att köpa varor ur det godkända sortimentet på gynnsammare villkor från annan leverantör med bibehållande av den höga kvalitén, kan sådana inköp, efter skriftligt godkännande av RIMI, få ske. Godkännandet måste lämnas i förväg så att RIMI kan kontrollera kvalité, profilering m.m. Grundsortimentet består av ett visst närmare angivet antal artiklar som är avsett att täcka 80 procent av en genomsnittsfamiljs behov.

*Prissättning*

RIMI förser enligt avtalet RIMI-butiken med prislistor innehållande rekommenderade priser. RIMI-butiken erhåller även service från RIMI i form av prisinformation som sker via direktmärkning på varorna, med hyllkantsetiketter eller med skyltar. Prisinformation till konsumenter skall i RIMI-butiken ske via prismärkning på varorna, med hyllkantsetiketter eller med skyltar. Den prisinformation som RIMI-butiken kommer att få del av på detta sätt är enligt avtalet rekommenderade priser. Vidare stadgar avtalet att varorna prissätts med det centralt rekommenderade RIMI-priset och jämförpris där så finnes. I avtalet anges att RIMI-butiken är medveten om att låg och fast prissättning är av avgörande betydelse för RIMI-konceptets framgång. Den inköpsansvarige är ansvarig för att iaktta från centralt håll rekommenderade och aviserade prisändringar. Rekommenderade priser och marginaler kommer att fastställas centralt och skickas till RIMI-butikerna. Dessa rekommenderade priser gäller till meddelande kommer om ändringar. Butiken skall bevara prislistor och hålla sig uppdaterad vad gäller prisändringar och att i det fall prisändringar skall

genomföras i butiken, dessa genomförs omgående. Frukt- och gröntpriser kommer från RIMI och är beräknade enligt på förhand bestämda kalkyler.

Till förtydligande av avtalet har RIMI uppgett att avtalet skall så förstås att RIMI-butikerna kan välja egna priser, som understiger de rekommenderade.

*Konkurrensklausul*

Avtalet innehåller en konkurrensklausul som stadgar att RIMI-butiken och RIMI-handlaren inte under avtalets giltighetstid samt för en tid av ett år därefter, vare sig direkt eller indirekt, får befatta sig med verksamhet som kan uppfattas som konkurrerande med den verksamhet som bedrivs av RIMI-butiken i enlighet med avtalet.

*Avtalstid och uppsägning*

Avtalet gäller från den dag som avtalas och gäller tills vidare. RIMI-butiken kan när som helst säga upp avtalet till upphörande med iakttagande av trettio dagars uppsägningstid. RIMI äger rätt att säga upp avtalet med trettio dagars uppsägningstid om RIMI-butiken agerar eller underlåter att agera på ett sådant sätt att RIMI:s namn och goodwill kan äventyras eller på annat sätt kan påverka RIMI:s image.

*Om aktieöverlåtelse, återinköp mm*

Enligt avtalet får aktie i RIMI-butiken ej pantsättas eller överlåtas annat än med RIMI:s skriftliga tillstånd. Om RIMI förvärvar aktierna skall värdet bestämmas med hänsyn till RIMI-butikens substansvärde.

*Avtalsförändringar*

Avtalet innehåller den fullständiga regleringen av relationen mellan RIMI-butiken och RIMI. Samtliga bilagor och uppdateringar av desamma till vilka avtalet hänvisar skall utgöra en integrerad del av avtalet.

**RIMI:s skäl för undantag enligt 8 § KL**

Lågprisetableringen bidrar till att förbättra distributionen och det ekonomiska framåtskridandet. Om etablering kommer att ske skapar RIMI en möjlighet för små butiker att konkurrera på ett sätt som normalt endast tillkommer större butiker och kedjor. Med begränsade investeringar kan genom franchisen ett enhetligt nät etableras

som kan konkurrera på lågprismarknaden. De ökade konkurrensmöjligheterna kommer de enskilda butikerna till del genom att de genom den gemensamma identiteten och nätverkets styrka kan komma i åtnjutande av kunskap och rättigheter som de enskilda butikerna inte utan avsevärda kostnader kan förvärva själva. Genom franchisesystemet skapas möjligheter att göra fördelaktigare storinköp, att bevaka de relevanta marknaderna, minska investeringskostnaderna och få bättre inköpsstyrning.

Lågprisetableringen kommer att tillförsäkra konsumenterna en skälig andel av den vinst som uppnås genom avtalet. Etableringen av lågprisbutiker och avtalen kommer att på ett konkret sätt ge konsumenterna en möjlighet att köpa varor till låga priser med jämn och hög kvalitet.

RIMI har den uppfattningen att franchiseavtalet bara ålägger franchisetagarna de begränsningar som är nödvändiga för att förbättra distributionen och det ekonomiska framåtskridandet. De begränsningar som åläggs de enskilda RIMI-butikerna är av den karaktären att de omfattas av förordningen (1993:79) om gruppundantag enligt 17 § konkurrenslagen (1993:20) för franchiseavtal. De begränsningar som finns är nödvändiga för att kunna etablera lågprisbutiker genom franchising samt uppnå de fördelar för butikerna och konsumenterna som angivits ovan.

Avtalet ger inte de inblandade företagen en möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av dagligvarumarknaden. Fullt utbyggt enligt de planer som finns kan marknadsandelen för RIMI-butikerna komma att uppgå till 3 procent av dagligvarumarknaden i Sverige.

## KONKURRENSVERKETS SKÄL

### Förbudet i 6 § konkurrenslagen

Enligt 6 § KL är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat.

Konkurrensverket har att bedöma det anmälda avtalet i den lydelse som framgår av den av RIMI den 23 november 1993 ingivna avtalstexten. Bedömningen omfattar således inte därefter gjorda förändringar av avtalet.

Avtalet omfattar ett flertal konkurrensbegränsande avtalsbestämmelser. Bland dessa kan särskilt framhållas följande.

Enligt avtalet skall butiken under avtalets giltighetstid vara och för tiden därefter förbli en lågprisbutik som bedrivs under namnet RIMI. Avtalet stadgar vidare att det i butikslokalen inte får bedrivas annan rörelse än den som medges i avtalet och att verksamheten inte får bedrivas på annat ställe än i butikslokalen. Det är ett villkor att RIMI-avtalet består för att hyresförhållandet skall bestå. Avtalet innehåller även en

ettårig konkurrensklausul som stadgar att RIMI-butiken och RIMI-handlaren inte under avtalets giltighetstid och för en tid av ett år därefter, vare sig direkt eller indirekt, får befatta sig med verksamhet som kan uppfattas som konkurrerande med den verksamhet som bedrivs av RIMI-butiken i enlighet med avtalet. Avtalet innehåller även en bestämmelse om att aktie i RIMI-butiken ej får pantsättas eller överlåtas annat än med RIMI:s tillstånd.

Även bestämmelsen om gemensam marknadsföring, där priserna alltid kommer att vara det centrala, är enligt verkets mening konkurrensbegränsande. Bestämmelsen innebär att RIMI-handlarnas/butikernas möjlighet till fri prissättning begränsas.

RIMI-butikens möjlighet att självständigt bestämma sina egna försäljningspriser begränsas även av andra bestämmelser i avtalet. I avtalet sägs att RIMI-butiken är medveten om att låg prissättning är av avgörande betydelse för RIMI-konceptets framgång. Vidare skall den inköpsansvarige iaktta från centralt håll rekommenderade priser. RIMI tillhandahåller RIMI-butiken service i form av hyllkantsetiketter och skyltar, med de av RIMI rekommenderade priserna. I avtalet anges att varorna prissätts med det centralt rekommenderade RIMI-priset. Detta medför en prisstelhet. RIMI har dock uppgett att avtalet medger att RIMI-butikerna kan välja egna priser, som understiger de rekommenderade.

Sortimentsbegränsningen, enligt vilken RIMI-butiken kan förändra varusortimentet först efter godkännande av RIMI, begränsar konkurrensen, då RIMI-butikerna ej fritt kan välja sitt sortiment.

Inköpsstyrningen är ytterligare en konkurrensbegränsning. Då RIMI-butiken endast efter RIMI:s tillstånd kan köpa varor ur det godkända sortimentet från leverantör som inte har ingått centralt avtal med RIMI, minskar valmöjligheten för RIMI-butikerna att själva välja leverantörer. Vidare innebär denna bestämmelse att det blir svårare för leverantörer som inte har ingått leverantörsavtal med RIMI centralt att leverera varor till RIMI-butiker.

För att ett konkurrensbegränsande avtal skall omfattas av förbudet i 6 § KL skall det hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på ett märkbart sätt, dvs. ha ekonomiska verkningar av någon betydelse. Konkurrensverket har i ett allmänt råd (KKVFS 1993:2) om avtal av mindre betydelse (bagatellavtal) angivit hur verket tolkar begreppet märkbart sätt. Verket anser att ett avtal mellan företag som tillverkar eller säljer varor eller tillhandahåller tjänster i regel inte begränsar konkurrensen på ett märkbart sätt om avtalsparterna och till dem anknutna företag tillsammans har en marknadsandel på den relevanta marknaden som inte överstiger 10 procent och den totala årsomsättningen för envar avtalspart, inklusive till avtalsparten anknutna företag, inte överstiger 200 miljoner kronor.

Den relevanta marknaden avgränsas genom en bestämning av dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden. Avgörande vid fastställandet av den relevanta

produktmarknaden är olika produkters utbytbarhet för den som efterfrågar produkten. Den relevanta geografiska marknaden kan vara Sverige eller del därav.

Konkurrensverket anser att den relevanta produktmarknaden i ärendet är dagligvaror i detaljhandelsledet och att den relevanta geografiska marknaden är Sverige.

RIMI:s omsättning uppgick 1992 till 186 miljoner kronor. RIMI är ett helägt dotterbolag till ICA Detaljhandel AB, vars omsättning avseende moderbolaget 1992 uppgick till 818 miljoner. ICA Detaljhandels omsättning är i sig tillräcklig för att märkbarhetskriteriet skall vara uppfyllt.

På grund av det anförda finner Konkurrensverket att avtalet faller in under förbudet i 6 § KL.

**Undantag enligt 8 § konkurrenslagen**

Enligt 8 § KL får Konkurrensverket i det särskilda fallet besluta om undantag från förbudet i 6 § KL för ett avtal som

1. bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande,

2. tillförsäkrar konsumenterna en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås,

3. bara ålägger de berörda företagen begränsningar som är nödvändiga för att uppnå målet i 1 och,

4. inte ger de berörda företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna i fråga.

Samtliga villkor enligt punkterna 1-4 skall vara uppfyllda.

Vid bedömningen enligt 8 § KL fäster Konkurrensverket särskild vikt vid att ifrågavarande avtal möjliggör att en ny kanal för försäljning av dagligvaror till lågpris etableras samtidigt som det skapas en möjlighet för små butiker att konkurrera på ett sätt som normalt endast tillkommer större butiker och kedjor. RIMI-systemet skapar också möjligheter för de enskilda RIMI-butikerna att göra fördelaktiga inköp. Konkurrensverket fäster därvid vikt vid att RIMI självständigt förhandlar fram inköpskanaler och inköpspriser för RIMI-butikerna.

Sammantaget anser Konkurrensverket att RIMI-avtalet kan anses förbättra distributionen av dagligvaror och öka priskonkurrensen mellan dagligvarubutiker.

Dessa positiva effekter kan även anses komma konsumenterna till godo bl.a. genom lägre priser. Villkoren enligt punkterna 1 och 2 är således uppfyllda.

Vad gäller villkoret enligt punkten 3 att avtalet bara får ålägga RIMI och RIMI-butikerna/handlarna begränsningar som är nödvändiga gör Konkurrensverket följande bedömning.

För att RIMI skall kunna bevara och säkerställa RIMI-butikernas gemensamma identitet är det befogat att RIMI kan bestämma vilken verksamhet som skall bedrivas i RIMI-butikerna. Av samma anledning får det anses befogat att RIMI kan bestämma vilket sortiment som skall säljas i RIMI-butikerna.

Vad som i avtalet sägs om konsumentpriser, bl.a. att varorna prissätts med det centralt rekommenderade RIMI-priset, medför en prisstelhet bland RIMI-butikerna. Med beaktande av att det är fråga om en etablering av lågprisbutiker och att RIMI förklarat att avtalet medger att RIMI-butikerna kan ha egna priser som är lägre än de rekommenderade finner Konkurrensverket att avtalet i denna del inte är mer begränsande för företagen än vad som i nuläget är nödvändigt.

Konkurrensverket finner vidare att bestämmelserna angående inköpsstyrningen inte är mer begränsande än vad som är nödvändigt då RIMI-butiken, efter RIMI:s godkännande, har en möjlighet att köpa varor ur det fastställda sortimentet från andra leverantörer, om den kan göra det förmånligare än vad de centralt ingångna avtalen möjliggör. Konkurrensverket anser att det kan vara befogat att RIMI först skall godkänna sådana inköp för att kunna säkerställa att RIMI:s gemensamma identitet bibehålls och att varor som säljs i RIMI-butikerna är av den kvalitet som RIMI-konceptet kräver.

Inte heller i övrigt kan avtalet anses ålägga parterna begränsningar som - i vart fall initialt - inte är nödvändiga varför Konkurrensverket finner att villkoret enligt punkten 3 får anses uppfyllt.

För att erhålla undantag krävs slutligen enligt punkten 4 att avtalet inte ger berörda företag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna i fråga. Mot bakgrund av att RIMI-butikerna kommer att konkurrera med ICA-butiker, att RIMI självständigt förhandlar fram de inköpskanaler och de inköpspriser som skall gälla för RIMI-butikerna samt att ICA Detaljhandel AB har åtagit sig att på ordinarie bolagsstämma i RIMI, som är ett helägt dotterbolag till ICA Detaljhandel AB, rösta för att det i RIMI:s styrelse inte skall ingå livsmedelshandlare som är medlemmar i ICA Förbundet finner Konkurrensverket att den planerade etableringen av butiker av lågpriskaraktär enligt det anmälda avtalet inte medför att företagen får en sådan ställning på den svenska marknaden att konkurrensen sätts ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna i fråga. Även villkoret i punkten 4 är därför uppfyllt.

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

10 (11)

BESLUT
1994-01-24 Dnr 646/93

Mot bakgrund av det ovan anförda finner Konkurrensverket att förutsättningarna för undantag är uppfyllda. Undantag skall därför beviljas. Undantaget bör gälla fr.o.m. den 1 juli 1993 t.o.m. den 30 juni 1996.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se bilaga

---

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit Pär Remnelid. I den slutliga handläggningen har också direktörerna Sahlin och Sundberg samt byråcheferna Eliasson och Sundlöf deltagit.

Jörgen Holgersson

Pär Remnelid

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

BESLUT
1994-04-21 452/94

**Ifrågasatt konkurrensbegränsning till följd av ett exklusivt patentlicensavtal - BRA-mjölk och BRA-filmjölk**

**Lars Németh** från Malmö har anfört klagomål över att produkten BRA-mjölk inte längre finns att köpa hos andra livsmedelsaffärer än ICA. När Németh kontaktade ICA informerades han om att ICA Partihandel AB (ICA) köpt patentet på Lactobacillus Reuteri (nedan kallad reuteribakterien) och att produkten BRA-mjölk m.fl. numera ingår i ICA:s egen produktlinje vilken bara distribueras genom ICA-affärer. Németh anser att ICA:s agerande är konkurrensbegränsande.

**ICA** har ingett ett patentlicensavtal och anfört bl.a. följande: Produkterna BRA-mjölk och BRA-filmjölk har funnits på marknaden sedan oktober 1991. Världspatentet beträffande reuteribakterien och dess användning m.m. innehas av det amerikanska företaget Biogaia Biologics Inc. som är ett dotterbolag till det svenskregistrerade Biogaia Biologics AB (BG). BG framställer bakteriekulturer för försäljning och bedriver även forskning och utveckling av nya applikationer av reuteribakterien. ICA har köpt BG:s helägda dotterbolag BRA Drycker AB och på så sätt fått tillgång till det registrerade firmanamnet och varumärket BRA. Ännu har dock inte varumärket omregistrerats på ICA. Vidare har ICA träffat ett exklusivt patentlicensavtal med BG, som bl.a. innebär en ensamrätt att använda reuteribakterien i livsmedel i Sverige, Finland och Norge.

Tidigare har BG och Bra Drycker AB slutit underlicensavtal för utnyttjande av reuteribakterien i mjölk och filmjölk under varumärket BRA med ett par mejeriföretag i Sverige. ICA har idag omförhandlat dessa underlicensavtal till tillverkningsavtal så att mejeriföretagen enbart producerar åt ICA. Det blir således fråga om legotillverkning av produkterna för ICA:s räkning. Den förändring som har skett är alltså att produkterna idag säljs av ICA istället för av de olika mejeriföretagen. ICA, som har betalat avsevärda summor för att erhålla denna exklusiva patentlicens, har för avsikt att forska och utveckla nya produkter som innehåller denna applikation.

## KONKURRENSVERKETS BEDÖMNING

Konkurrenslagen (1993:20), KL, innehåller två förbud. Enligt 6 § är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Vad

S-103 85 Stockholm
Sweden
Besöksadress: Malmskillnadsgatan 32
Telephone +46 8-700 16 00
Telefax +46 8-24 55 43

som i lagen sägs om avtal skall tillämpas också på beslut av en sammanslutning av företag och samordnade förfaranden av företag. I 19 § föreskrivs förbud mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden.

Immaterialrättigheter har stor betydelse för konkurrensförutsättningarna på marknaden och utgör ofta viktiga konkurrensmedel. Samtidigt utgör emellertid ensamrätterna i viss mån ett slags rättsliga monopol som innebär konkurrensbegränsningar. Konflikter mellan KL och den immaterialrättsliga lagstiftningen får enligt propositionen till KL (1992/93:56 sid 71), ytterst lösas med beaktande av de skilda regleringarnas syften. Strävan i den svenska rättsutvecklingen på detta område bör vara ett tillnärmande till EG-praxis även om full överensstämmelse inte kan uppnås på grund av Romfördragets överordnade ställning i förhållande till den nationella immateriallagstiftningen. Enligt EG-rätten faller ett avtal om överlåtelse eller upplåtelse av en immaterialrättighet inte som sådant under konkurrensreglerna. Fråga om förbud kan dock uppkomma om avtalet innehåller villkor som går längre än vad som är nödvändigt för att trygga rättigheterna som sådana.

**Exklusiva patentlicensavtal**

När det gäller exklusiva licensavtal gjorde EG-domstolen i Maize Seed-målet (Nungesser mot Kommissionen, 258/78, 1982 ECR (2015)) en viktig distinktion mellan öppna exklusiva licenser och exklusiva licenser med absolut områdesskydd. Med öppna exklusiva licenser avses exklusiva licenser genom vilka licensgivaren inte åtar sig mer än att varken upplåta andra licenser eller att själv konkurrera med licenstagarna. Domstolen fann med hänsyn till att licensavtalet gällde upplåtelse av ny teknologi och att licenstagaren var tvungen att göra investeringar att en öppen exklusiv licens inte stred mot förbudet i det särskilda fallet.

Om däremot ett exklusivt patentlicensavtal innehåller villkor om absolut områdesskydd, dvs. att licenstagarna bara får sälja produkten inom ett bestämt angivet område, torde det leda till en uppdelning av marknaden som kan vara skadlig för konkurrensen och därför förbjuden. Möjligheter torde dock enligt förarbetena till KL (prop. 1992/93:56) finnas att i vissa fall få undantag enligt 8 § KL framför allt om områdesskyddet är absolut nödvändigt för att introducera nya produkter på marknaden.

Rättsläget vad gäller tillåtligheten av vissa förekommande klausuler i patentlicensavtal har närmare preciserats i förordning (1993:77) om gruppundantag enligt 17 § KL för patentlicensavtal. Förordningen motsvarar EG:s förordning (EEG) nr 2349/84 om tillämpning av Romfördragets artikel 85.3 på vissa grupper av patentlicensavtal. Den svenska förordningen är tidsbegränsad och gäller liksom EG:s förordning till utgången av december 1994. Gruppundantaget ger långtgående möjligheter till områdesskydd vilket får vägas mot vikten av att starka incitament upprätthålls för att ta fram nya produkter och ny teknik och att spridningen av denna underlättas.

Enligt Konkurrensverkets bedömning torde det exklusiva patentlicensavtalet mellan BG och ICA i och för sig kunna utgöra ett konkurrensbegränsande förfarande som omfattas av 6 § KL, eftersom det inte synes vara fråga om upplåtelse av någon ny teknologi eller ny produkt. Produkterna har funnits på marknaden sedan oktober 1991. Det är vidare tveksamt om ICA varit tvunget att göra sådana investeringar att företaget härigenom kan anses ha tagit en sådan ekonomisk risk att det skulle motivera ett exklusivt licensavtal. Oavsett om avtalet omfattas av förbudet i 6 § KL eller inte, synes det uppfylla villkoren i gruppundantaget för patentlicensavtal.

**Tillverkningsavtalen**

I Konkurrensverkets allmänna råd, KKVFS 1993:5, anges verkets bedömning av vissa underleverantörsavtal i förhållande till förbudet i 6 § KL. Härav framgår bl.a. att avtal enligt vilka ett företag, uppdragsgivaren, uppdrar åt ett annat företag, underleverantören, att enligt uppdragsgivarens anvisningar tillverka varor, tjänster eller utföra arbete, som skall levereras till uppdragsgivaren eller utföras för dennes räkning, inte automatiskt omfattas av förbudet i 6 § KL. Enligt verkets uppfattning är paragrafen inte tillämplig på sådana avtalsbestämmelser som innebär att den teknik eller utrustning som ställs till förfogande av uppdragsgivaren inte får göras tillgänglig för tredje man, eller att de varor, tjänster eller arbete som blir resultatet av användningen av sådan teknik eller utrustning endast får levereras till uppdragsgivaren eller utföras för dennes räkning. En förutsättning är dock att denna teknik eller utrustning är nödvändig för utförande av uppgiften. I regel är denna förutsättning uppfylld om avtalets fullgörande kräver att underleverantören använder sig av rättigheter som åtnjuter patent över vilket uppdragsgivaren förfogar.

Genom det exklusiva patentlicensavtalet med BG förfogar ICA över utnyttjandet av reuteribakterien i livsmedel. Det är vidare ICA som tillhandahåller mejeriföretagen den aktuella bakterien vilken synes vara en nödvändig förutsättning för tillverkningen av BRA-mjölken och BRA-filmjölken. Med hänsyn till vad som framkommit i ärendet torde de tillverkningsavtal som ICA tecknat med vissa mejeriföretag om att enbart tillverka mjölkprodukterna för ICA:s räkning inte strida mot förbudet i 6 § KL.

Inte heller förefaller ICA inneha en sådan dominerande ställning på den svenska marknaden för mjölkprodukter att företagets agerande skulle kunna anses utgöra missbruk enligt 19 § KL.

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan vidtar Konkurrensverket för närvarande inga åtgärder i saken. Ärendet är avslutat.

---

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority



BESLUT
1994-04-21 452/94

Detta beslut har fattats av direktören Sundberg. Föredragande har varit Karin Lunning. I den slutliga handläggningen har också deltagit byråcheferna Jan Eliasson, Neil Wikström och Göran Lindeborg.

Anita Sundberg

Karin Lunning

Kopia till:
Lars Németh i Malmö
ICA Partihandel AB
Advokat Per Gustaf Ekbom, Lagerlöf & Lemans Advokatbyrå i Stockholm.

**Bilaga 5**

Nedan återges i dess helhet EG-domstolens dom den 12 december 1995 i mål C-399/93 angående en begäran enligt artikel 177 i EEG-fördraget, från Arrondisementsrechtbank te Zutphen (Nederländerna), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen avhängiga målet mellan H.G. Ounce Luttikhuis m.fl. och Verenigde Coöperatieve Melkeindustri **Coberco** BA, angående tolkningen av artikel 85.1 i EEG-fördraget och artikel 2.1 i rådets förordning nr 26 av den 4 april 1962 om tillämpning av vissa konkurrensregler på produktion av och handel med jordbruksvaror (EGT nr 30, s. 993).

---

Domstolen meddelar följande dom:

1 Genom beslut av den 2 september 1993, som inkom till domstolen den 10 september samma år, har Arrondissementsrechtbank te Zuptphen enligt artikel 177 i EEG fördraget, begärt ett förhandsavgörande beträffande två frågor angående tolkningen av artikel 85.1 i EEG-fördraget och artikel 2.1 i rådets förordning nr 26 av den 4 april 1962 om tillämpning av vissa konkurrensregler på produktion av och handel med jordbruksvaror (EGT nr 30, 1963, s.993, nedan kallad "förordning nr 26").

2. Frågorna har uppkommit i samband med en tvist mellan Ounce Luttikhuis samt åtta andra uppfödare av mjölkkor (nedan kallad "sökandena") och Verenigde Coöperatieve Melkindustrie Coberco BA (nedan kallad "Coberco"), en sammanslutning som förädlar mjölk till mejeriprodukter och som sedan säljer dessa, beträffande en skyldighet som sökandena åläggs enligt sammanslutningens stadga att betala en utträdesavgift vid utträde ur eller uteslutning från sammanslutningen.

3. I enlighet med denna stadga åtar sig Coberco att köpa all mjölk som produceras av dess medlemmar vilka i gengäld ger sammanslutningen ensamrätt till inköpen. Om en uppfödare utträder ur eller utesluts från Sober är han emellertid skyldig att utge en ersättning till sammanslutningen som uppgår till 2 procent av den betalning uppfödaren har erhållit för den mjölk som levererats under de fem senaste åren (eller 10 procent av den genomsnittliga betalningen som utgetts under de fem senaste åren). Från och med år 1990 är denna ersättning avtagande och uppgår efter åtta års medlemsskap till 90 procent av ovan angivna belopp och efter 15 år eller mer till 20 procent. Om medlemsskapet varat mindre än fem år, är den uteslutna medlemmen skyldig att betala

ersättning med 2 procent av den betalning som erhållits för den mjölk som levererats eller den betalning som utgetts för den mjölk som mottagits under den tid medlemsskapet varat, multiplicerad med antal hela månader av medlemsskap delat med sextio.

4. I förordningen - som antagits på grundval av artikel 42 i EEG-fördraget - anges i artikel 1 att fördragets artiklar 85-90 samt tillämpningsbestämmelserna till dessa tillämpas på alla avtal, beslut och förfaranden som aves i fördragets artikel 85.1 och som rör produktion av eller handel med sådana produkter som är upptagna i bilaga II till fördraget.

5. I första meningen i artikel 2.1 i förordningen anges emellertid ett undantag från denna huvudregel. Där beskrivs att artikel 85.1 i fördraget inte gäller sådana avtal, beslut och förfaranden som rör produktion av och handel med de i bilaga II till fördraget angivna produkterna och som utgör en integrerad del av en nationell marknadsorganisation eller som är nödvändiga för att förverkliga de mål som anges i EEG-fördragets artikel 39.

6. I andra meningen i samma bestämmelse anges vidare att artikel 85.1 i synnerhet inte gäller "sådana avtal, beslut och förfaranden mellan lantbrukare, sammanslutningar av lantbrukare eller sammanslutningar av sådana sammanslutningar tillhörande en enda medlemsstat vilka, utan att medföra någon skyldighet att hålla samma priser, avser produktion eller försäljning av jordbruksvaror eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksprodukter, såvida inte kommissionen finner att konkurrensen sätts ur spel eller att förverkligandet av de mål som anges i fördragets artikel 39 äventyras därigenom".

7. Sökandena gick ur Sober med verkan från den 1 januari 1992 efter att ha följd den gällande uppsägningstiden. Av de belopp som Sober var skyldig att utge till sökandena för deras leveranser innehöll Sober utträdesavgifterna vilka hade beräknats enligt dess stadga. Sökandena väckte då talan mot Sober vid Arrondisementsrechtbank te Zutphen och har i första hand gjort gällande att de inte är skyldiga att betala utträdesavgift till Sober och i andra hand att utträdesavgiften inte får överstiga 4 procent av den betalning som den utträdande medlemmen erhållit för den mjölk som levererats till Sober under ett år som de har varit medlemmar. Vidare har sökanden begärt att Sober skall utbetala mellanskillnaden mellan det belopp som Sober har innehållit och det belopp som den nationella domstolen sålunda skall fastställa.

8. För att få klarhet i om systemet med utträdesavgift är förenligt med artikel 85 i fördraget och artikel 2.1 i förordningen, har den nationella domstolen vilandeförklarat målet och i en begäran om förhandsavgörande fört följande frågor vidare till domstolen:

"1) Enligt vilka kriterier skall det avgöras om det system med utträdesavgift som Sober tillämpar strider mot artikel 85.1 i fördraget ?
2) Enligt vilka kriterier skall det avgöras om detta system med uträdesavgift omfattas av undantagsreglerna i förordning nr 26/62 ?"

Kriterierna för tillämpning av artikel 85.1 i EEG-fördraget

9 Enligt artikel 85.1 är avtal, beslut eller förfaranden som kan påverkan handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen inom den gemensamma marknaden.

10 Enligt en fast rättspraxis skall vid tillämpning av denna bestämmelse i ett konkret fall kriterierna i artikel 85.1 fastställas med hänsyn till det ekonomiska sammanhang i vilket företaget är verksamma, de produkter och tjänster som avses i dessa avtal samt strukturen av och de faktiska villkoren på den berörda marknaden.

11 För att kunna bedöma om systemet med utträdesavgift är förenligt med artikel 85,1 bör därför de kriterier prövas som rör för det första syftet med avtalet, därefter det resultat som avtalet får och slutligen hur avtalet påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

12 Beträffande kriteriet som rör syftet med de avtal eller de stadgeklausuler som är omtvistade i målet inför den nationella domstolen, bör det påminnas om att det förhållandet att en verksamhet organiseras i enlighet med den juridiska formen av en sammanslutning, inte i sig utgör ett konkurrensbegränsande beteende. Denna juridiska form har - vilken generaladvokaten påpekat i punkt 30 i sitt förslag till avgörande - fördelar både för den nationella lagstiftaren och för gemenskapen, eftersom jordbruket moderniseras och rationaliseras och företagen effektiviseras.

13 Detta innebär emellertid inte i sig att de stadgebestämmelser i vilka förhållandet mellan sammanslutningen och dess medlemmar regleras - i synnerhet de om uppsägning av avtalsförhållandet och de genom vilka medlemmarna åläggs att enbart sälja mjölkproduktionen till sammanslutningen - automatiskt är undantagna från förbudet i artikel 85.1 i fördraget.

14 För att inte omfattas av förbudet i fördragets artikel 85.1 , skall de begränsningar som medlemmarna åläggs genom sammanslutningarnas stadgor och som har till syfte att säkerställa deras trofasthet begränsas till vad som är nödvändigt för att säkerställa att sammanslutningen fungerar tillfredsställande och i synnerhet för att denna skall garanteras en tillräckligt stor verksamhetsbas och en viss stabilitet vad gäller antalet medlemmar (Se dom av den 15 december 1994, DLG, C-250/92, Rec.s. i-5641, punkt 35).

15 Beträffande kriteriet som rör resultatet av avtalen eller stadgeklausulerna, bör det påpekas att en kombination av sådana klausuler i vilka det föreskrivs ensamrätt till uppköp och skyldighet att betala en orimlig utträdesavgift, vilka binder medlemmarna till sammanslutningen under långa perioder vilket berövar dem möjligheten att vända sig till konkurrerande företag, kan få som resultat att konkurrensen begränsas.

16 Dessa klausuler kan således dels medföra att en marknad som består av ett begränsat antal aktörer med en stark konkurrensställning vilka tillämpar liknande klausuler blir överdrivet rigid, dels att denna starka ställning befästs eller vidmakthålls, vilket hindrar andra aktörer från att komma in på denna marknad.

17 Beträffande kriteriet som rör handeln mellan medlemsstaterna, är det tillräckligt att påminna om att ett flertal faktorer i förening, vilka var för sig inte nödvändigtvis är av avgörande betydelse, kan påverkan handeln mellan medlemsstater.

18 Ett avtal mellan företag anses kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna när det mot bakgrund av ett antal objektiva rättsliga eller faktiska omständigheter kan innebära att direkt eller indirekt, verkligt eller potentiellt inflytande utövas på handelsströmmarna mellan medlemsstaterna på ett sätt som skulle kunna skada förverkligandet av målen avseende en inre marknad mellan medlemsstaterna ( se den ovan nämnda domen DLG, punkt 54).

19 Vid en sådan ekonomisk analys som har beskrivits ovan, kan den nationella domstolen i förekommande fall ta hänsyn till den omständigheten - som generaladvokaten har påpekat i punkt 35 till sitt förslag till avgörande - att det fortfarande är tekniskt och ekonomiskt möjligt för mjölkindustrin i Nederländernas grannstater att köpa mjölk från de nederländska lantbrukarna.

20 Den första frågan skall således besvaras på så sätt att för att kunna avgöra om ett system med utträdesavgift som föreskrivs i en sammanslutnings stadga är förenligt med artikel 85.1 skall den nationella

domstolen göra en bedömning av de kriterier som rör syftet med avtalet i vilket systemet föreskrivs, det resultat som avtalet får och de kriterier som rör påverkan av handeln mellan medlemsstaterna med beaktande av det ekonomiska sammanhang i vilket företagen är verksamma, de produkter och tjänster som avses i dessa avtal samt strukturen av och de faktiska villkoren på den berörda marknaden.

**Kriterier för tillämpning av förordningen**

21 Genom sin andra fråga vill den nationella domstolen ha klarhet i vilka kriterier som de omtvistade klausulerna måste uppfylla för att omfattas av undantaget i förordningen.

22 Det bör i detta hänseende påminnas om att det i artikel 1 i förordningen anges att huvudregeln är att artiklarna 85-90 i fördraget är tillämpliga och att det i artikel 2.1 anges tre undantag från huvudregeln för avtal, beslut och förfaranden om produktion av och handel med de produkter som finns angivna i bilaga II till fördraget.

23 Inledningsvis bör påpekas att varje avvikelse eller undantag från en huvudregel skall tolkas restriktivt.

24 Det första undantaget, som föreskrivs i artikel 2.1 i fördraget, är tillämpligt på avtal som utgör en del av en nationell marknadsorganisation.

25 Det andra undantaget är tillämpligt på avtal som är nödvändiga för att förverkliga de mål som anges i artikel 39 i fördraget. För att få undantag i detta fall måste det visas att avtalet är nödvändigt för att nå dessa mål (se dom av den 15 maj 1975, Frubo mot kommissionen, 71/74, Rec. s. 563, punkterna 24, 25 och 26).

26 Dessa två undantag är utan betydelse för den andra frågan vilken rör omfattningen av det tredje undantaget inom ramen för målet inför den nationella domstolen.

27 Det uppställs tre kumulativa villkor för det tredje undantagets tillämplighet. Först och främst bör det inom ramen för detta undantag undersökas om avtalen i fråga rör sammanslutningar tillhörande en enda medlemsstat, vidare att avtalen inte medför någon skyldighet att hålla samma priser, utan snarare avser produktion eller försäljning av jordbruksvaror eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksvaror och slutligen att avtalen varken medför att konkurrensen sätts ur spel eller att målen med den gemensamma jordbrukspolitiken äventyras.

28 Det kan beträffande detta tredje villkor inte uteslutas att stadgeklausuler vilka i förening binder medlemmarna till sammanslutningen under långa perioder vilket berövar dem möjligheten att vända sig till konkurrerande företag äventyrar målen i den gemensamma jordbrukspolitiken, nämligen - som generaladvokaten har påpekat i punkt 38 i sitt förslag till avgörande - en höjning av den individuella inkomsten för dem som arbetar i jordbruket, i den mån som dessa inte kan dra nytta av konkurrensen avseende inköpspriset för råvaror som erbjuds av olika förädlingsföretag.

29 Frågan om vilken behörighet kommissionen respektive de nationella domstolarna har inom detta område behandlas i en dom av denna dags datum i de förenade målen C-319/93, C-40/94 och C-224/94 (Dijkstra, Van Roessel m.fl. och De Bie m.fl).

30 I andra punkten i domslutet i denna dom, anger domstolen att en nationell domstol - i vilken det förs talan mot en klausul i stadgan för en sammanslutning av lantbrukare på grund av att den strider mot artikel 85.1 i fördraget samtidigt som sammanslutningen mot detta har åberopat artikel 2.1 i förordning nr 26/62 - kan fullfölja förfarandet och avgöra den tvist som pågår vid denna, om det är uppenbart att villkoren för tillämpning av artikel 85.1 inte är uppfyllda, eller förklara den omtvistade klausulen ogiltig med stöd av artikel 85.2, om den har fått klarhet i att denna klausul varken uppfyller villkoren för undantaget i artikel 2.1 i förordning nr 26 eller för att beviljas undantag enligt artikel 85.3. Om det föreligger tvivel, kan den nationella domstolen när det framstår som lämpligt och det kan ske i enlighet med nationella rättegångsregler erhålla ytterligare information från kommissionen eller ge parterna tillfälle att begära ett beslut av kommissionen.

31 Den nationella domstolens andra fråga skall således besvaras på så sätt att ett system med utträdesavgift som föreskrivs i stadgan för en sammanslutning omfattas endast av undantagsreglerna i förordningen om det avtal i vilket detta system föreskrivs avser sammanslutningar tillhörande en enda medlemsstat, om avtalen inte medför någon skyldighet att hålla samma priser, utan snarare avser produktion eller försäljning av jordbruksvaror eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksvaror och slutligen att avtalen varken medför att konkurrensen sätts ur spel eller målen med den gemensamma jordbrukspolitiken äventyras.

Rättegångskostnader
(....)

På dessa grunder beslutar DOMSTOLEN
- angående de frågor som genom beslut av den 2 september 1993 förts vidare av Arrondissementsrechtbank te Zutphen - följande dom:

1) För att kunna avgöra om ett system med utträdesavgift som föreskrivs i en sammanslutnings stadga är förenligt med artikel 85.1 i EEG-fördraget, skall den nationella domstolen göra en bedömning av de kriterier som rör syftet med avtalet i vilket systemet föreskrivs, det resultat som avtalet får och de kriterier som rör påverkan av handeln mellan medlemsstaterna med beaktande av det ekonomiska sammanhang i vilket företagen är verksamma, de produkter och tjänster som avses i dessa avtal samt strukturen av och de faktiska villkoren på den berörda marknaden.

2) Ett system med utträdesavgift som föreskrivs i stadgan för en sammanslutning omfattas endast av undantagsreglerna i rådets förordning nr 26 av den 4 april 1962 om tillämpning av vissa konkurrensregler på produktion av och handel med jordbruksvaror om det avtal i vilket detta system föreskrivs avser sammanslutningar tillhörande en enda medlemsstat, om avtalen inte medför någon skyldighet att hålla samma priser, utan snarare avser produktion eller försäljning av jordbruksvaror eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksvaror och slutligen att avtalen varken medför att konkurrensen sätts ur spel eller målen för den gemensamma jordbrukspolitiken äventyras.

Avkunnad vid sammanträde i Luxemburg den 12 december 1995.

# Statens offentliga utredningar 1996

# Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forsknings-finansiering. U.
3. Fritid i förändring. Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäk-ring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

# Statens offentliga utredningar 1996

## Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten - Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 - En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 - An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 - Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 - Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer - En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF - Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis - ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

# Statens offentliga utredningar 1996

# Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S.
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S.
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
137. Kommunalförbund och gemensam nämnd - två former för kommunal samverkan. In.
138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
139. Skatt på avfall. Fi.
140. KO:s biträde åt enskilda. In.
141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
143. Krock eller möte - Om den mångkulturella skolan. U.
144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
145. Arbetstid - längd förläggning inflytande. A

# Statens offentliga utredningar 1996

# Systematisk förteckning

## Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

## Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]

## Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

## Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

## Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson - en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]

# Statens offentliga utredningar 1996

# Systematisk förteckning



## Kommunikationsdepartementet



## Finansdepartementet



## Utbildningsdepartementet

# Statens offentliga utredningar 1996

# Systematisk förteckning

## Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
- Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]

## Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring -
alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog - om kvinnor och män på
90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbetstid - längd förläggning inflytande. [145]

## Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia -
att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät - IT och framtiden
inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av
kulturminneslagens bestämmelser om byggnader
och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och
ortnamn. [128]

## Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns
upphandling av varor och tjänster med
miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing
World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och
finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och
medelstora företagen. [89]

## Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]

## Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan
+ bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till
30 år. [111]

## Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och
landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd -
två former för kommunal samverkan. [137]
KO:s biträde åt enskilda. [140]

## Miljödepartementet

Batterierna - en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 - En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 - An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 - Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 - Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall - teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga
förvaltningen. [112]