

Fra monopollov til konkurrencelov

Betænkning nr. 1075

**- om modernisering
af monopolloven og
pris- og avanceloven**

Industriministeriet, august 1986 _ _ _ _ _

trykt på genbrugspapir

ISBN 87-503-6212-7

Stougaard Jensen, København
HA 00-500-bet.

I N D H O L D S F O R T E G N E L S E

	<u>Side</u>
FORORD	13
KAPITEL 1. SAMMENFATNING.	15
1.1. Betænkningens disposition.	15
1.2. Den danske monopol- og prislovgivning 1955-1985.	16
1.3. Konkurrenceregulering i andre lande og i EF.	19
1.4. Ændringer i erhvervsstrukturen 1955-1985.	20
1.5. Konkurrencelovens formål.	24
1.6. Gennemsigtighed.	29
1.7. Indgreb overfor konkurrence- begrænsninger.	32
1.8. Særlige områder.	35
1.9. Organisation og administration.	39
KAPITEL 2. DEN DANSKE MONOPOL- OG PRISLOVGIVNING 1955-1985.	41
2.1. Indledning.	41
2.2. Monopolloven 1955-85.	41
2.2.1. Trustkommissionen og ML's tilblivelse ...	41
2.2.1.1. TK-3's målsætning.	43
2.2.1.2. Rangordning af målene?.	44

2.2.1.3.	TK-3'8 valg af nidler.	45
2.2.1.4.	Lovforslagets behandling.	49
2.2.2.	Monopollovens bestemmelser.	50
2.2.2.1.	Lovens formål (§ 1).	50
2.2.2.2.	Lovens område (§ 2).	51
2.2.2.3.	Myndigheden (§§ 3-5).	53
2.2.2.4.	Registrering og offentlighed (§§ 6-9) ..	56
2.2.2.5.	Beretninger og meddelelser til offent- ligheden (§ 19).	57
2.2.2.6.	Tilsynets adgang til at indhente oplysninger (§ 15).	59
2.2.2.7.	Forbud mod håndhævelse af videresalg- priser som bindende (§ 10).	61
2.2.2.8.	Indgreb (§§ 11 og 12).	62
2.2.2.9.	Faktureringspligt	69
2.2.2.10.	Indberetning.	69
2.2.2.11.	Ankebestemmelser.	70
2.3.	Pris- og avancelovgivningen	71
2.3.1.	Pris- og avancelovgivningens baggrund ...	71
2.3.2.	PAL's formål (§ 1).	73
2.3.3.	Prisovervågning, undersøgelser og offentliggørelse (§§ 2-5).	73
2.3.4.	Indgreb (§§ 6-9).	76
2.3.5.	Vejledende videresalgspriser (§ 10)	81
2.3.6.	Den finansielle sektor og forsikrings- virksomhed (§§ 14 og 14a).	81
2.4.	Midlertidige prislove	82

2.5.	Lovgivning på tilgrænsende områder.	83
KAPITEL 3.	KONKURRENCEREGULERING I ANDRE LANDE	
	OG EF.	87
3.1.	Indledning.	87
3.2.	Forbudsprincip contra kontrolprincip	87
3.3.	Andre lande.	89
3.3.1.	Norge.	89
3.3.2.	Sverige.	91
3.3.3.	Finland	94
3.3.4.	United Kingdom	96
3.3.5.	Vesttyskland	99
3.3.6.	USA	102
3.4.	E.F.	104
3.5.	Andet internationalt samarbejde	110
KAPITEL 4.	ÆNDRINGER I ERHVERVSSTRUKTUREN	
	1955-1985.	113
4.1.	Summarisk beskrivelse af erhvervs- udviklingen siden 1955.	113
4.2.	Udviklingen i de enkelte erhverv.	120
4.2.1.	Landbrug.	120
4.2.2.	Industri	122
4.2.3.	Byggeri og anlægsvirksomhed	130

4.2.4.	Engros- og detailhandel.	134
4.2.5.	Finansiell virksomhed.	138
4.2.6.	Liberale erhverv.	139
4.3.	Strukturforandringer af særlig betydning for konkurrenceforholdene. . . .	143
4.3.1.	Stigende internationalisering.	143
4.3.2.	Koncentrationstendenser.	152
4.3.2.1.	Landbrug.	152
4.3.2.2.	Industri	154
4.3.2.3.	Bygge- og anlægssektoren.	156
4.3.2.4.	Handelserhvervene.	156
4.3.2.5.	Den finansielle sektor.	160
4.3.2.6.	Liberale erhverv.	162
4.3.3.	Mere differentieret vareudbud.	163
4.3.4.	Stigende teknologiindhold i industrien ..	164
4.3.5.	Den offentlige sektor.	165
KAPITEL 5.	KONKURRENCELOVENS FORMÅL.	169
5.1.	Indledning	169
5.2.	Effektivitet som konkurrencelovens målsætning.	170
5.3.	Gennemsigtighed som led i målsætningen ..	175
5.4.	Erhvervsfrihed som led i målsætningen ...	176
5.5.	Hensyn udenfor målsætningen.	179

5.5.1.	Inflationsbekæmpelse.....	179
5.5.2.	Styrkelse af små og mellemstore virksomheder.....	181
5.5.3.	Forbrugerbeskyttelse.....	181
5.5.4.	Andre hensyn.....	183
5.5.5	Sammenfatning.....	183
5.6.	Udvalgets forslag til lovbestemmelser ...	184
KAPITEL 6.	GENNEMSIGTIGHED.....	185
6.1.	Indledning.....	185
6.1.1.	Gennemsigtighed og oplysninger.....	185
6.1.2.	Hvordan kan konkurrencemyndigheden skaffe sig oplysninger om erhvervs- livets forhold?.....	186
6.1.3.	Hvad kan konkurrencemyndigheden bruge oplysningerne til?.....	188
6.2.	Gældende ret.....	191
6.2.1.	Monopoltilsynets krav på oplysninger	191
6.2.1.1.	Virksomhederne har initiativet.....	191
6.2.1.2.	Monopoltilsynet har initiativet.....	193
6.2.2.	Hvad kan monopoltilsynet bruge oplysningerne til?.....	196
6.2.2.1.	Offentlighed.....	197
6.2.2.1.1.	Registeroffentlighed.....	197
6.2.2.1.2.	Offentliggørelse af afgørelser.....	198
6.2.2.1.3.	Undersøgelser.....	198
6.2.2.1.4.	Andre former for offentlighed.....	200

6.2.2.2.	Videregivelse til andre end offentligheden	201
6.2.2.3.	Hemmeligholdelse	203
6.3.	Udvalgets forslag	209
6.3.1.	Konkurrencemyndighedens krav på oplysninger	210
6.3.1.1.	Konkurrencebegrænsende aftaler og vedtagelser	211
6.3.1.2.	Oplysninger i øvrigt	211
6.3.2.	Videregivelse af oplysningerne	215
6.3.2.1.	Indledning	215
6.3.2.2.	Offentligheden	215
6.3.2.2.1.	Registeroffentlighed	216
6.3.2.2.2.	Dokumentoffentlighed, aktindsigt	217
6.3.2.2.2.1.	En tillem্পning af den almindelige aktindsigt efter offentlighedsloven på konkurrencemyndighedens område	218
6.3.2.2.2.2.	Aktindsigt som erstatning for registeroffentlighed	220
6.3.2.2.2.3.	Udvalgets forslag	220
6.3.2.2.2.4.	Hvordan tillem্পes offentlighedslovens bestemmelser på konkurrenceloven?	221
6.3.2.2.3.	Undersøgelser	222
6.3.2.2.4.	Szrlig om rabatter og bonus	223
6.3.2.2.5.	Andre former for offentlighed	226
6.3.2.3.	Videregivelse til andre end offentligheden	226
6.3.2.3.1.	Szrdvanlig kontradiktion for part	226
6.3.2.3.2.	Kontradiktion ved undersøgelser	228

6.3.2.4.	Hemmeligholdelse.	230
6.3.2.4.1.	Indledning.	230
6.3.2.4.2.	Forretningshemmeligheder i anden lovgivning end konkurrencelovgivningen	230
6.3.2.4.3.	Oplysninger, der kan betegnes som forretningshemmeligheder.	233
6.3.2.4.4.	Hensyn, der kan begrunde hemmeligholdelse af oplysninger om virksomhederne.	234
6.3.2.4.5.	I hvilke situationer opstår spørgsmålet om hemmeligholdelse?	235
6.3.2.4.6.	Udvalgets forslag.....	236
6.4.	Mærkning og skiltning.	238
6.5.	Udvalgets forslag til lovbestemmelser ...	240
KAPITEL 7.	INDGREB OVERFOR KONKURRENCE-BEGRÆNSNINGER.	243
7.1.	Indledning.	243
7.2.	Markedsafgrænsning.	245
7.2.1.	Indledning.	245
7.2.2.	Geografisk afgrænsning.	246
7.2.3.	Produktmæssig afgrænsning.	248
7.2.4.	Udvalgets bemærkninger.	253
7.3.	Markedsdominans.	257
7.3.1.	Indledning.	257
7.3.2.	Praksis.	258
7.3.3.	Fremmed ret.	260

7.3.4.	Kritik af praksis.....	262
7.3.5.	Udvalgets overvejelser og forslag.....	263
7.4.	Konkurrencebegrænsningsformer.....	270
7.4.1.	Indledning.....	270
7.4.2.	Horisontal prisfastsættelse.....	270
7.4.3.	Horisontal markeds- og produktions- deling, produktionsbegrænsning.....	272
7.4.4.	Brancheforeningers konkurrence- regulerende foranstaltninger.....	273
7.4.5.	Vertikal prisfastsættelse.....	275
7.4.6.	Selektivt salg, herunder eneforhandling .	279
7.4.7.	Rabat og bonus.....	282
7.5.	Konkurrencelovens indgrebsbeføjelser	285
7.5.1.	Indledning.....	285
7.5.2.	Undersøgelse og forhandling.....	286
7.5.3.	Ophævelse af aftaler, vedtagelser og bestemmelser.....	289
7.5.4.	Ændring af forretningsbetingelser.....	290
7.5.5.	Leveringspålæg.....	291
7.5.6.	Indgreb over for priser og avancer	295
7.5.7.	Generelle forbud.....	306
7.5.8.	Indberetning til offentlige myndigheder .	306
1.1.	Udvalgets forslag til lovbestemmelser ...	307
KAPITEL 8.	SÆRLIGE OMRADER.....	309
8.1.	Købermagt.....	309

8.1.1.	Indledning.....	309
8.1.2.	Eksempler på købermagt.....	310
8.1.3.	Virkningen af magtrabatter.....	311
8.1.4.	Indgreb.....	313
8.1.3.	Fri erhvervsudøvelse. Ulige vilkår	314
8.1.6.	Sociale følger af koncentration	313
8.1.7.	Udvalgets stillingtagen	317
8.2.	Kontrol med virksomhedsovertagelse m.v. ("fusionskontrol").....	318
8.2.1.	Indledning.....	318
8.2.2.	Begrundelsen for indgreb.....	320
8.2.3.	Anmeldelsespligt?.....	322
8.2.4.	Betingelser for indgreb.....	324
8.2.3.	Gennemførelse af indgreb.....	326
8.3.	Offentlig virksomhed.....	328
8.3.1.	Monopolloven, pris- og avanceloven og offentlig virksomhed.....	328
8.3.2.	Fremmed ret.....	330
8.3.3.	Hvilken offentlig eller offentligt godkendt virksomhed kan tænkes ind- draget under konkurrencelovgivningen? ...	332
8.3.4.	I hvilket omfang bør offentlig virk- somhed som den under afsnit 8.3.3. beskrevne være omfattet af konkurrence- lovgivningen?.....	334
8.3.3.	Hvilke beføjelser bør konkurrence- myndigheden have over for den offentlige eller offentligt kontrol- lerede virksomhed, der er omfattet af konkurrencelovgivningen?.....	336

8.4.	Kapitalmarkedet.	337
8.5.	Udvalgets forslag til lovbestemmelser ...	340
KAPITEL 9.	ORGANISATION OG ADMINISTRATION.	343
9.1.	Indledning.	343
9.2.	Monopoltilsynet.	343
9.3.	Monopol-ankenævnet.	347
9.4.	Udvalgets overvejelser.	349
9.4.1.	Rådets sammensætning.	350
9.4.2.	Ankeinstansens sammensætning.	354
9.4.3.	Klagefrist og virkning af klage.	358
9.4.4.	Godtgørelse af omkostninger ved ankesager.	359
BILAG		
1.	Bekendtgørelse af Lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger ...	361
2.	Bekendtgørelse af Lov om priser og avancer.	367
3.	EØF-Trakaten. Artikel 85 og 86.	371
4.	Forkortelsesliste.	373
5.	Litteraturfortegnelse.	375

FORORD

Den 3. november 1984 anmeldte VS og SF en forespørgsel til industriministeren om offentliggørelse af monopoldirektoratets redegørelser om gødnings- og isoleringsmarkedet. Forespørgslen kom til debat den 20. november 1984. Herunder fremsatte forespørgerne forslag til motiveret dagsorden, som henstillede til regeringen at offentliggøre de to rapporter. Fra Det radikale Venstre fremsattes et dagsordensforslag, som pålagde industriministeren at nedsætte et sagkyndigt udvalg med henblik på overvejelser om en generel modernisering af monopolloven. Dette dagsordensforslag blev vedtaget.

I en pressemeddelelse fra industriministeren den 11. december 1984 oplystes det, at ministeren i overensstemmelse med folketingets dagsorden havde nedsat et udvalg med følgende kommissorium:

"Udvalget har til opgave at belyse den eksisterende monopolkontrol og fremkomme med forslag til en modernisering af monopolkontrollen inden udgangen af 1985.

Udvalgets overvejelser skal omfatte såvel monopolloven som pris- og avanceloven og skal foretages i lyset af udviklingen i markedsstrukturen og konkurrenceforholdene, nationalt og internationalt, siden disse loves vedtagelse.

Udvalget skal herunder vurdere, hvilke principper tilsynet med monopoler skal hvile på - princippet om forhandling, offentlighed og mulighed for at gribe ind, såfremt der konstateres urimelige konkurrencebegrænsninger, priser m.v., **eller** princippet om forbud mod visse konkurrencebegrænsende former for virksomhed. Udvalget skal også overveje, i hvilket omfang offentlig virksomhed skal være omfattet af monopollovgivningen, hvilke regler der kan være behov for til at imødegå købermonopolers eventuelle konkurrenceforvridende virksomhed, og om der er behov for regler omkring indseende med fusioner og finansielle forbindelser. Endvidere skal det nuværende såkaldte enkeltvarekalkulationsprincip og afgrænsningen af markedsområder, geografisk og på produkter, gøres til genstand for udvalgets overvejelser. Udvalget bør endvidere overveje mulighederne for regelforenkling i overensstemmelse med regeringens målsætning herom".

Som formand for udvalget udnævntes professor, dr. oec. Poul Nyboe Andersen. De to andre medlemmer af udvalget blev professor, dr. jur. Bent

Christensen og professor, dr. polit. Anders Ølgaard, begge Københavns Universitet.

Udvalget har afholdt 39 møder og foretog i oktober 1985 rejser til Helsingfors, Stockholm, Oslo, London, Berlin og til Bruxelles for at gøre sig bekendt med de pågældende landes og EF's regler, myndigheder m.v. på konkurrenceområdet .

En række organisationer, virksomheder og personer har rettet skriftlig henvendelse til udvalget. Monopolrådets formand, forbrugerombudsmanden og direktørerne for banktilsynet og forsikringstilsynet har efter udvalgets anmodning redegjort for deres virksomhed i relation til monopol-, pris- og **avance**-lovgivningen. Disse henvendelser og redegørelser er indgået i udvalgets overvejelser.

Som sekretariatschef for udvalget udpegedes daværende kontorchef i industriministeriet Per Lund Thoft, der den 15. februar 1985 afløstes af kontorchef i industriministeriet Niels Erik D. Jensen. Sekretariatet for udvalget har desuden for hele perioden bestået af fuldmægtig Ole Egberg Mikkelsen, industriministeriet, fra 15. februar 1985 af kontorchef Hans Kierkegaard, monopoltilsynet, og fra 16. september 1985 af fuldmægtig Henning Steensig, industriministeriet. Fuldmægtig Peter Pedersen, industriministeriet, har bistået ved udarbejdelsen af betænkningens kapitel 4. Direktør Lars Skov Madsen, monopoltilsynet, har efter udvalgets anmodning deltaget i en række udvalgs-møder med henblik på at informere om monopolmyndighedens praksis.

København, den 24. juni 1986

Poul Nyboe Andersen
(formand)

Bent Christensen

Anders Ølgaard

/Niels Erik D. Jensen

KAPITEL 1. SAMMENFATNING

1.1. Betænkningens disposition.

Et udgangspunkt for udvalgets overvejelser er indeholdt i kapitlerne 2 til 4. I kap. 2 beskrives hovedtrækkene i den hidtidige monopol- og prislovgivning med hovedvægten på perioden 1955-85. Demæst beskrives i kapitel 3 en række udenlandske retssystemer, herunder EF's konkurrenceregler, og kapitel 4 indeholder en gennemgang af erhvervsudviklingen og de i konkurrencemæssig henseende vigtigste ændringer i erhvervsstrukturen siden monopollovens vedtagelse i 1955.

Udvalgets overvejelser og anbefalinger på grundlag heraf findes i kapitlerne 5 til 9. Udgangspunktet er drøftelsen i kapitel 5 af konkurrencepolitikkenes formål, herunder den målsætning, der efter udvalgets opfattelse bør være afgørende for udformningen og administrationen af en ny konkurrencelov til erstatning af både monopolloven og pris- og avanceloven.

Udvalgets overvejelser om en ny konkurrencelovs anvendelsesområde og virkemidler findes i kapitlerne 6 til 8. Kapitel 6 omhandler konkurrencemyndighedens bidrag til fremme af gennemsigtighed vedrørende markedsstruktur og konkurrenceforhold som et afgørende led i opfyldelsen af lovens generelle formål. I kapitel 7 behandles konkurrencemyndighedens indgreb overfor skadelige konkurrencebegrænsninger, og en række monopolretlige problemstillinger gøres til genstand for særskilt drøftelse i kapitel 8. Det drejer sig om købermagt, kontrol med virksomhedssammenslutninger (fusionskontrol), spørgsmålet om den konkurrenceretlige regulering af offentlig virksomhed og virksomhed, der udøves på grundlag af offentlig godkendelse, samt kapitalmarkedsforhold. Endelig redegøres der i kapitel 9 for udvalgets overvejelser af organisatorisk og administrativ karakter.

Udvalget har ikke ment, at det var dets opgave at udarbejde et fuldstændigt lovforslag til en ny konkurrencelov. På den anden side kommer de forslag til

ændringer, som udvalget mener bør gennemføres, naturligvis klarest frem, hvis de formuleres som lovttekster. Udvalget har derfor valgt den mellemvej at formulere lovttekster vedrørende de lovbestemmelser, hvori udvalget foreslår væsentlige ændringer. Endvidere gengives en ny konkurrencelovs helt centrale bestemmelser, selv om der ikke foreslås ændringer heri.

Lovteksterne er anbragt i slutningen af kapitlerne 5, 6, 7 og 8.

En modernisering af lovens sprogdragt, der i øvrigt nok kan være ønskelig, har udvalget ikke foretaget. Hertil kræves udførlige bemærkninger, der nøje forklarer rækkevidden af sproglige fornyelser.

Lovbestemmelser om administrative og processuelle emner er ikke medtaget, dog er regler om klageadgang taget med i forbindelse med de materielle bestemmelser. I et endeligt lovudkast vil det nok være praktisk at samle disse klageregler.

I de følgende afsnit 1.2. - 1.9. sammenfattes betænkningen kapitel for kapitel.

1.2. Den danske monopol- og prislovgivning 1955-85.

Lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger (ML) blev udarbejdet på grundlag af Trustkommissionens tredje betænkning, TK-3, på grundlag af de erfaringer, Trustkommissionen havde indvundet under sit hidtidige arbejde, og på grundlag af erfaringer med administrationen af de tidligere konkurrenceregulerende love.

Monopolloven har siden 1955 udgjort det centrale grundlag for monopoltilsynets virksomhed. Loven har til formål gennem offentligt tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger at forhindre urimelige priser og forretningsbetingelser samt at sikre de bedst mulige vilkår for den frie erhvervsudøvelse.

Loven omfatter private erhvervsvirksomheder, andelsforeninger og lignende indenfor erhvervsgræne, hvor konkurrencen er begrænset. Konkurrencebegrænsningen skal være af en sådan styrke, at virksomhederne udøver eller vil kunne udøve en væsentlig indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold - enten inden for lokale markedsområder eller i hele landet. Udenfor loven falder løn- og arbejdsforhold samt prisforhold og erhvervsudøvelse, som i henhold til særlig hjemmel bestemmes eller godkendes af offentlige myndigheder.

Lovens administration er henlagt til monopoltilsynet, der består af et råd og et direktorat. Monopolrådet, der er et kollegialt organ med 15 medlemmer, træffer afgørelser i alle sager af nogen betydning. Det indtager en uafhængig stilling i forhold til industriministeren, og dets afgørelser og beslutninger kan alene indbringes for det af ministeren uafhængige monopol-ankenævn, hvis afgørelser kun kan prøves af domstolene. Direktoratet forbereder og udfører rådets beslutninger og kan herudover afgøre sager indenfor nærmere afstukne retningslinier. Endelig varetager direktoratet de daglige tilsynsopgaver.

Lovens centrale virkemidler er dels bestemmelserne om offentlig registrering af konkurrencebegrænsninger og offentliggørelse af undersøgelser herom, dels beføjelserne til indgreb i aftaler, forretningsbetingelser, priser m.v. Hertil kommer en enkelt forbudsbestemmelse, der retter sig mod håndhævelse af bindende videresalgspriser.

I følge registreringsbestemmelserne skal aftaler og vedtagelser, der enten udøver eller vil kunne udøve væsentlig indflydelse indenfor lokale markedsområder eller i hele landet anmeldes til monopoltilsynet på virksomhedens eget initiativ. Manglende anmeldelse medfører civilretlig ugyldighed.

Dominerende enkeltvirksomheder og sammenslutninger skal anmeldes, hvis tilsynet kræver det. Uddrag af de oplysninger, der i kraft af registreringsbestemmelserne tilflyder monopoltilsynet, indføres i det offentligt tilgængelige

monopolregister. Herudover informeres offentligheden gennem løbende offentliggørelse af monopoltilsynets afgørelser og undersøgelser.

Lovens indgrebsbeføjelser finder anvendelse over for konkurrencebegrænsninger med væsentlig indflydelse, som medfører eller må antages at ville medføre urimelige priser eller forretningsbetingelser, urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse eller urimelig ulighed i vilkårene for erhvervsudøvelsen. Kan de urimelige virkninger ikke bringes til ophør gennem forhandling, skal tilsynet gribe ind gennem ophævelse af aftaler, vedtagelser m.v., pålæg om ændring af forretningsbetingelser, fastsættelse af regler om mærkning og skiltning eller pålæg om ændringer i priser og avancer, herunder fastsættelse af maksimalpriser og -avancer. Endelig kan tilsynet, hvor urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse ikke kan imødegås på anden vis, meddele leveringspålæg.

Ved siden af monopolloven har der typisk været fastsat generelle bestemmelser om indseende med priser og avancer i en række forskellige love. Nogle har haft en begrænset gyldighedsperiode, medens andre har været af permanent karakter. Denne forskel betyder imidlertid ikke, at der klart kan sondres imellem de midlertidige og de permanente love. Flere af de såkaldte permanente love er flere gange blevet ændret, når der skulle tages hensyn til akutte økonomiske problemer, og adskillige midlertidige love har indeholdt bestemmelser, der er videreført helt eller delvis i efterfølgende permanente love.

Den nugældende pris- og avancelov (PAL) stammer fra 1974, men viderefører i væsentlig udstrækning tidligere bestemmelser. Loven har til formål gennem tilsyn med priser at bidrage til den økonomiske stabilisering samt gennem tilsvarende foranstaltninger over for takster, honorarer og avancer at bidrage til gennemførelse af en indkomstregulering for de berørte erhverv på linie med den indkomstpolitiske målsætning for samfundet som helhed.

Lovens virkemidler er dels overvågning af pris- og avanceudviklingen og i tilknytning hertil offentliggørelse af undersøgelser vedrørende prisforhold eller

de faktorer, der er bestemmende for prisdannelsen. Dels er der adgang til forskellige former for pris- og avanceindgreb for indtil 6 måneder ad gangen. Disse indgreb er - modsat prisindgreb i henhold til monopolloven - ikke betinget af, at der foreligger en væsentlig konkurrencebegrænsning med urimelige virkninger.

Ved siden af den permanente lovgivning har monopoltilsynet administreret et betydeligt antal midlertidige pris- og avancestoplove, 16 love siden 1963. I den periode har der kun været få og kortvarige "fri perioder".

Indgreb i medfør af de midlertidige love har oftest bestået i fastsættelse af generelle regler for virksomhedernes pris- og avanceberegning som led i større indkomstpolitiske indgreb. Administrationen af den midlertidige lovgivning har været ret ressourcekrævende og har sat sig spor i administrationen af den permanente lovgivning.

1.3. Konkurrenceregulering i andre lande og i EF.

Også i de øvrige vestlige industrilande er der etableret retssystemer, der danner grundlag for offentlig indseende med og regulering af monopoler og konkurrencebegrænsninger. De fænomener og den udvikling i samfundet, der fremkalder ønsket om konkurrencelovgivning, er - trods størrelsesforskelle - ens i alle industrialiserede lande. Udvalget har på den baggrund fundet det naturligt at inddrage erfaringerne fra udlandet i forbindelse med overvejelserne om ændringer i den danske monopollovgivning. Det drejer sig især om forholdene i Norge, Sverige, Finland, UK, Vesttyskland og USA. Endvidere har man inddraget EF's konkurrenceregler i overvejelserne, idet disse regler i flere henseender er umiddelbart gældende i medlemslandene.

Selvom der er væsentlige lighedspunkter mellem reglerne i de enkelte retssystemer, kan der samtidig iagttages betydelige forskelle i de målsætninger, der lægges til grund, i udformningen af de konkurrenceretlige virkemidler og i konkurrencemyndighedens uafhængighed af den politiske ledelse.

Visse retssystemer, f.eks. EF, Vesttyskland og USA, er funderet i det såkaldte forbudsprincip, hvorefter visse former for konkurrencebegrænsning som udgangspunkt er forbudt, medens andre systemer, f.eks. i de nordiske lande, bygger på kontrol med konkurrencebegrænsninger og indgreb overfor eventuelt misbrug - det såkaldte kontrol- og misbrugsprincip. Modstillingen mellem disse to principper må dog ikke overdrives. I alle retssystemer modificeres principperne, således at der er en vis konvergens mellem de to yderpunkter.

1.4. Ændringer i erhvervsstrukturen 1955-85.

Siden monopollovens vedtagelse i 1955 er der sket væsentlige forskydninger i erhvervsstrukturen. Den mest markante ændring i samfundsøkonomien er den almindelige velstandsstigning, som afspejles i den stærkt forøgede varedifferentiering.

Dansk erhvervsliv er på en række områder undergået en betydelig internationalisering. Import- og eksportandele for især industrivarer har været kraftigt stigende gennem perioden. Den internationale varehandel var stadig i 1955 i høj grad præget af kvantitative restriktioner, som dog i løbet af de følgende år blev hastigt afviklet for industrivarernes vedkommende. På trods heraf gjaldt fortsat høje toldsatter - specielt for industrivarer - i de fleste lande. I Danmark var toldsatterne relativt lave, men til gengæld gik afviklingen af importreguleringen også relativt langsomt, hvilket må ses på baggrund af de særlige strukturproblemer i dansk økonomi i 50'erne.

Etableringen af de europæiske markedsdannelser blev af stor betydning for dansk erhvervsliv, herunder specielt industriens fortsatte internationalisering. Også vareudvekslingen med verden udenfor Vesteuropa udviste imidlertid en betydelig stigning i denne periode. Internationale forhandlinger i GATT-regie, som førte til afvikling af kvantitative restriktioner og nedbringelse af toldsatterne, har spillet en stor rolle for denne udvikling. Fjernelsen eller nedbringelsen af toldsatterne gennem EF's toldunion og handelsaftaler med

EFTA-landene og det internationale GATT-samarbejde har medført, at told ikke længere er det største problem i samhandelen mellem industrilandene. Tolden er imidlertid i nogen udstrækning blevet erstattet af såkaldte tekniske handelshindringer. Dette gælder også handel indenfor fællesmarkedet, hvor fjernelsen af sådanne handelshindringer gives høj prioritet i årene fremover med henblik på at gennemføre det interne marked senest i 1992.

Udover internationale politiske bestræbelser på at gennemføre en liberalisering af udenrigshandelen har der også i perioden været stærke realøkonomiske bevægelser, der har trukket i retning af større international integration. Det drejer sig bl.a. om en forbedret og intensiveret kommunikation over landegrænserne, som i højere grad har gjort udenlandske produkter kendt for forbrugerne, lavere transportomkostninger, større realindkomst og købekraft og et mere differentieret vareudbud.

De øvrige erhverv har ikke været udsat for en internationalisering af samme omfang som industrien. For landbruget har det i hele perioden været et karakteristisk træk, at erhvervet har haft en høj andel af den samlede afsætning på hjemmemarkedet inden for de landbrugsprodukter, der i større omfang fremstilles i Danmark. Her er selvforsyningsgraden fortsat meget høj for de fleste produkters vedkommende. Herudover har landbruget haft en betydelig eksport, men med en lavere stigningstakt end for industrieksportens vedkommende. De liberale erhverv må i overvejende grad karakteriseres som hjemmemarkedserhverv. Den finansielle sektor har på visse områder været præget af en betydelig internationalisering, men store dele af denne sektor er dog fortsat udpræget hjemmemarkedsorienteret.

Medens der således ikke er tvivl om, at der er sket en kraftig internationalisering af dansk erhvervsliv i perioden siden 1955, er billedet af koncentration indenfor erhvervslivet mindre entydigt.

Inden for de enkelte landbrugsbedrifter kan der iagttages en vis koncentration og specialisering. Koncentrationstendenserne har dog især vist sig gennem produktions- og afsætningsmæssigt samarbejde mellem de enkelte virksomheder

vedrørende den animalske produktion. Dette gælder især inden for mejerisektoren.

Indenfor store dele af de mere traditionelle industrier gør koncentrationstendenser sig gældende, f.eks. for dele af den kemiske industri. I mange tilfælde er denne koncentration en naturlig reaktion på internationalisering med de deraf følgende skærpede konkurrenceforhold og er samtidig af forholdsvis lille betydning sammenlignet hermed. Der findes en række industribrancher, hvor en enkelt eller nogle få producenter har en dominerende markedsindflydelse, som i nogle tilfælde er blevet forstærket siden 1955. Der har dog også i perioden været bevægelser bort fra koncentration, bl.a. indenfor visse væsentlige sektorer som jern- og metalindustrien, møbelindustrien samt til en vis grad tekstilindustrien. Endvidere er tyngden i industristrukturen skiftet i retning af områder, hvor der ikke kan siges at være nogen høj grad af koncentration.

Det samlede indtryk af industriudviklingen er, at en høj koncentrationsgrad kun synes at foreligge i visse som hovedregel traditionelle sektorer (bryggerier, margarinefabrikker, tobaksfabrikker og andet indenfor nærings- og nydelsesmiddelbranchen, cementfabrikker, glas og porcelæn, trådvarer o.lign.), medens de mere ekspansive dele af industrien ikke i traditionel forstand er præget af koncentration, men derimod ofte producerer varer med nichepræg.

Indenfor handelserhvervene skal der især peges på koncentrationstendenserne indenfor dagligvarehandelen. Dagligvaregrossistledet har i de seneste 15 år oplevet en betydelig reduktion i antallet af grossister og indkøbsforeninger. I detailledet er udviklingen gået i retning af større butikker med et bredere varesortiment. Samtidig er der sket en opbygning af detailkæder, dels i form af egentlige kæder, dels frivillige indkøbsforeninger ofte med tæt tilknytning til en grossistvirksomhed. Det er således karakteristisk, ikke mindst inden for dagligvarehandelen, at den traditionelle vertikale opdeling i producent-, engros- og detailed, der var indbyrdes uafhængige, er kraftigt på retur. Den enkelte detailhandler er næsten altid snævert knyttet til en enkelt grossist,

som igen på nogle områder kan være finansielt forbundet med producenterne af nogle af de varer, grossisten fører - eller som på andre områder kan prøve at udnytte købermagt i forhold til producenterne.

Indenfor den finansielle sektor er det karakteristisk, at antallet af banker og sparekasser er væsentligt reduceret, og at de 8 største pengeinstitutter tegner sig for en væsentlig større del af sektorens samlede balancer.

Inden for de liberale erhverv er der udbredt tradition for samarbejde mellem firmaerne i brancheforeninger. Disse påvirker i ikke ubetydelig grad konkurrenceforholdene gennem fastlæggelse af kollegiale vedtægter, annonceringsregler, fastsættelse af vejledende takster m.v.

I takt med velstandsstigningen og den teknologiske udvikling er der indenfor de sidste 30 år sket en fortsat differentiering af vareudbudet. Denne udvikling hænger primært sammen med velstandsstigningen og det heraf følgende større forbrug. Dette muliggør køb af et større varesortiment, samtidig med at der i højere grad bliver råd til at lægge vægt på varernes sekundære karakteristika, f.eks. smag, udseende, design og emballering. Samtidig har de stigende erhvervsfrekvenser for kvinder bevirket, at efterspørgslen i højere grad retter sig mod mere forarbejdede eller på anden måde tidsbesparende varer, både med hensyn til dagligvarer og hårde hvidevarer til lettelse af det huslige arbejde. Hertil kommer endelig, at det nye erhvervsmønster med flere erhvervsaktive pr. husstand har ført til øget efterspørgsel efter tjenesteydelser, f.eks. i forbindelse med børnepasning, som har ført til et større og mere differentieret serviceudbud fra det offentlige.

Det er karakteristisk, at en stadig stigende del af industriens værditilvækst anvendes til og er betinget af forskning og udvikling. Dette gælder uanset at dansk industri i en international sammenligning er forholdsvis svagt funderet indenfor de mest højteknologiske dele af industrien og internationalt set er præget af små og mellemstore virksomheder.

Der er sket en betydelig vækst i den offentlige sektors relative størrelse i samfundsøkonomien og dens betydning for konkurrenceforholdene, hvilket gør det naturligt at foretage en nyvurdering af offentlig virksomhed i forhold til den almindelige konkurrenceretlige regulering.

1.5. Konkurrence洛vens formål.

TK-3's sigte var overvejende defensivt; misbrug af markedsagt skulle forhindres. Udvalgets betænkning er affattet ud fra **et** mere offensivt synspunkt: konkurrence洛ven skal fremme effektiviteten i produktion og omsætning af varer og tjenesteydelser.

Udvalgets overvejelser om lovens målsætning tager udgangspunkt i en konstatering af den grundlæggende frihed til at indgå aftaler **og** kontrakter og til selv at disponere i økonomiske forhold. Udnyttelse af denne frihed skal være samfundsmæssig uacceptabel for at berettige en regulering, der begrænser friheden. Anvendes dette synspunkt på erhvervslivets forhold, betyder det, at de økonomiske enheder frit skal kunne træffe beslutning om produktion, distribution m.v. Dette indebærer et økonomisk system, som styres af **markedskræfterne**. Produktionen bestemmes af udbud og efterspørgsel og af konkurrencen virksomhederne imellem.

Hvis der uden indskrænkninger var fuldkommen konkurrence, ville de relative priser afspejle såvel produktionsbetingelserne som forbrugernes præferencer. Overnormal faktoraf lønning eksempelvis i form af monopolgevinster ville være udelukket i hvert fald på længere sigt, idet der i så fald ville være tale om et signal til markedet, der ville indebære tilgang til det pågældende område, hvorved monopolgevinsterne ville forsvinde.

Under fuldkommen konkurrence ville man herved opnå den størst mulige effektivitet i produktion og omsætning, og ændringerne i forbrugernes præferencer ville afspejles i de relative priser og dermed i produktionens sammensætning.

I en markedsøkonomi ville således den tilpasning, der er en nødvendig forudsætning for at opnå effektivitet og økonomisk vækst, blive fremmet af ændringer i de relative priser, der tilskynder til ressourceafgang fra bestemte erhverv og tilgang til andre. Man kunne karakterisere denne nødvendige tilpasning som et led i konkurrencens "dynamik", der således også er udtryk for effektivitet i produktion og omsætning, men nu i en dynamisk sammenhæng - over tiden.

Et led i dette effektivitetsbegreb er, at den samlede økonomi er karakteriseret af mobilitet, såvel på arbejdsmarkedet og faktormarkedet i øvrigt som i forbindelse med sammensætningen af den samlede produktion. Det vil være et naturligt og nødvendigt element i den løbende tilpasningsproces, at indtjeningen i "tilgangserhvervene" overstiger indtjeningen i "tilbagegangserhvervene".

På baggrund af disse betragtninger er udvalgets betænkning udarbejdet ud fra det grundsynspunkt, at den overordnede målsætning for en konkurrencelovgivning er opnåelse af den størst mulige effektivitet i produktion og omsætning af varer og tjenesteydelser på et givet tidspunkt såvel som i dynamisk forstand.

Dette skal ikke opfattes som en afstandtagen fra hovedsynspunktet i TK-3, som udvalget tværtimod i vidt omfang kan tilslutte sig. Udvalget er imidlertid nået til den konklusion, at det under vore dages erhvervsforhold er mere hensigtsmæssigt at give lovgivningen på dette område et offensivt sigte, nemlig at bidrage til øget konkurrence og dermed den størst mulige effektivitet i produktion og omsætning.

Som en konsekvens heraf foreslås den nye lov, til erstatning af ML og PAL, kaldt "konkurrenceloven". Også myndighederne, der administrerer loven, må derfor tage navneforandring, jvf. afsnit 1.9.

Virksom konkurrence må betragtes som det overordnede middel til opnåelse af størst mulig effektivitet. To afgørende forudsætninger for virksom konkurrence er gennemsigtighed i markedet og erhvervsfrihed.

Ved gennemsigtighed forstås den lettest og billigst mulige adgang for producenter, forhandlere og forbrugere til at skaffe sig relevant information om priser, forretningsbetingelser m.v. Også her ligger udvalgets overvejelser i forlængelse af fremstillingen i TK-3, hvor of fentlighedsprincippet tillægges en afgørende rolle. Problemerne i forbindelse med manglende gennemsigtighed er imidlertid blevet væsentligt øget siden TK-3. Dels er der blevet markedsført helt nye produkter som led i produktudviklingen i de enkelte virksomheder, dels søger de enkelte virksomheder at give deres egne produkter et særpræg, som kan indebære, at de kan markedsføres som mærkevarer. At virksomhederne på denne måde forøger antallet af handlingsparametre, således at der ikke blot kan blive tale om konkurrence med hensyn til prisen, anser udvalget som et naturligt led i moderne erhvervsudøvelse. Men samtidig øger det behovet for gennemsigtighed.

Hensynet til erhvervsfriheden fremhæves ofte som en selvstændig målsætning. Begrebet er imidlertid ikke entydigt. Det kan opfattes som et udtryk for den grundlæggende dispositionsfrihed, jfr. ovenfor, men kan herudover opfattes på to forskellige måder.

For det første kan erhvervsfrihed forstås som etableringsfrihed. Herom hedder det i TK-3 (s. 28), at "der skal være fri adgang for enhver til at nedlægge sig i hvilket erhverv han vil - ikke blot efter loven, men også rent faktisk". Udvalget er enig med Trustkommissionen i at tillægge denne målsætning, der i den engelsk-sprogede litteratur betegnes som "entry to the market", en væsentlig betydning som bidrag til at sikre en virksom konkurrence. Hvis der er en høj grad af gennemsigtighed i konkurrenceforholdene og samtidig en høj grad af faglig og geografisk mobilitet hos iværksættere og anden arbejdskraft vil konkurrence kunne fungere effektivt, så ekstraordinært store fortjenester i visse brancher ikke bliver af lang varighed, idet øget til-

gang hurtigt vil påvirke priser og avancer. Særligt gælder dette, hvis der også er mulighed for konkurrence fra udlandet.

En anden forståelse af erhvervsfriheden kan udledes af bestemmelserne i monopolloven om at sikre erhvervsdrivende mod ulighed i vilkårene eller urimelige vilkår for erhvervsudøvelsen, dét som ofte benævnes diskrimination. Det drejer sig f.eks. om situationer, hvor erhvervsdrivende ikke kan opnå levering af bestemte varer eller ikke kan opnå lige så fordelagtige vilkår med hensyn til pris, kvalitet, mængder m.v. som andre. En sådan forskelsbehandling vil ofte skyldes forskelle i omkostninger for en leverandør ved salg og levering af små, henholdsvis store kvanta. En sådan omkostningsbetinget ulighed i vilkårene for små og store erhvervsdrivende vil naturligt udvikle sig under en virksom konkurrence. Det er en af stordriftens fordele, og det ville hæmme produktionens effektivitet, hvis man greb ind over for sådanne forhold.

Forskelsbehandlingen kan imidlertid gå videre, end omkostningsforskelle kan forklare. Både på sælgersiden og på købersiden kan der forekomme magtpositioner, hvor en svagere modpart påføres urimelige vilkår for sin erhvervsudøvelse. Sådanne udslag af magtbetinget konkurrence skal normalt søges hindret, idet sædvanligvis kun præstationsbetinget konkurrence kan bidrage til målopfyldelsen. Leveringsnægtelse, boykot og vilkårlig prisdiskrimination vil ofte være udtryk for misbrug af markedsmagt.

En række hensyn falder efter udvalgets opfattelse uden for målsætningen for en ny konkurrencelov.

Denne betænkning lægger op til, at den nugældende monopollov og lov om priser og avancer erstattes med en ny lovgivning samlet i en enkelt lov. Det er imidlertid ikke tanken, at denne lov også skal dække det område, som i den sidste snes år gentagne gange er blevet reguleret gennem midlertidige love om prisstop, pris- og avancestop eller lignende. Et gennemgående sigte med disse love har været at begrænse en inflationstakt, som under de konkret foreliggende omstændigheder truer med at blive forstærket. Heroverfor

er der grund til at fremhæve, at dette formål - at bekæmpe inflation - ikke hører naturligt hjemme i målsætningen for en konkurrencepolitik. For det første er det et omstridt spørgsmål, hvorvidt midlertidige - men ofte ret langvarige - stoplove er et egnet middel til bekæmpelse af inflation. For det andet vil stoplove af længere varighed forvride konkurrencen og prisdannelsen og virke "forkalkende" på markedsstrukturen til skade for effektiviteten i produktion og omsætning. Hertil kommer, at de midlertidige prislove er byrdefulde for erhvervslivet, samt at administrationen er ressourcekrævende og derfor har betydet, at monopoltilsynets arbejde med den permanente lovgivning har måttet indskrænkes i perioder med stoplove.

Ønsket om at bevare og styrke små og mellemstore virksomheder fremføres ofte i den politiske debat. Baggrunden er den koncentration, som tilpasningen af produktionsstrukturen i forbindelse med den økonomiske vækst har medført og har måttet medføre. Denne udvikling har været en forudsætning for den stigning i indkomsterne for samfundet som helhed, der har præget perioden siden 1955. Udvalget finder ikke, at ønsket om at bevare et større antal mindre erhvervsdrivende naturligt hører hjemme i målsætningen for en konkurrencelov. Det spiller derimod uden tvivl en rolle for visse andre love. Her kan f.eks. nævnes landbrugsloven.

Man kan spørge, om hensynet til forbrugernes interesser bør indgå selvstændigt i målsætningen. Imidlertid hviler den overordnede effektivitetsmålsætning bl.a. på den grundlæggende antagelse, at forbrugernes velfærd maksimeres, når samfundets ressourcer udnyttes optimalt. Den økonomiske aktivitet afspejler forbrugernes præferencer udtrykt ved fordelingen af deres efterspørgsel, som den fremkommer som et resultat af behovene, indkomsternes størrelse og indkomstfordelingen. Spørgsmålet om forbrugernes beskyttelse mod misbrug af konkurrencen bør løses ved særlig lovgivning herom, markedsføringsloven m.v. .

Sammenfattende finder udvalget, at hensyn, der er uforenelige med den overordnede målsætning for en konkurrencelov, må tilgodeses gennem anden lovgivning. At inddrage sådanne hensyn i konkurrencelovens formål vil uundgå-

eligt skabe store vanskeligheder for administrationen og for fortolkningen af loven og vil dermed svække dens muligheder for at løse sine hovedopgaver. Hertil kommer, at konkurrencemyndigheden med den foreslåede opbygning og sammensætning ikke vil være egnet til at træffe afgørelser, der indebærer en afvejning af forskellige målsætninger, som er udtryk for et politisk valg. Sådanne valg bør træffes af politiske myndigheder.

1.6. Gennemsigtighed.

I kapitel 6 behandles spørgsmålet om, i hvilket omfang og hvordan der bør tilvejebringes gennemsigtighed. Herved forstås den lettest og billigst mulige adgang for producenter, forhandlere og forbrugere til at skaffe sig relevant information om priser, forretningsbetingelser m.v. Begrebet rækker således videre end det traditionelle offentlighedsprincip indenfor konkurrenceretten, som først og fremmest vedrører konkurrencebegrænsninger.

Det er udvalgets opfattelse, at størst mulig gennemsigtighed i sig selv er en væsentlig forudsætning for opnåelsen af konkurrencelovens overordnede formål, og at behovet for konkurrenceregulerende indgreb vil blive desto mindre, jo mere gennemsigtighed der er i markedet.

Monopolloven og pris- og avanceloven indeholder en lang række delvist overlappende regler om monopoltilsynets fremskaffelse og videregivelse af oplysninger, og reglerne suppleres af offentlighedslovens partsoffentlighedsbestemmelser. Udvalget foreslår, at reglerne om fremskaffelse af oplysninger og dissens videregivelse gøres mere overskuelige, og at det understreges, at hensigten er at skaffe gennemsigtighed ikke blot om konkurrencebegrænsninger, men om konkurrenceforholdene i almindelighed.

Udvalgets forslag vedrørende fremskaffelse af oplysninger kan kort gengives således:

Monopollovens § 6, stk. 1, pålægger virksomheder og sammenslutninger på eget initiativ at anmelde aftaler og vedtagelser, der udøver eller vil kunne udøve væsentlig indflydelse på markedet. Denne regel foreslås opretholdt. Den gældende anmeldelsespligt har ikke vakt modstand eller voldt problemer i de ca. 50 år, den har været gældende i dansk ret. Ikke-overholdelse medfører efter monopollovens § 8, at aftalen er ugyldig, d.v.s. at den ikke kan påberåbes ved domstolene. Udvalget foreslår, at ugyldighedssanktionen bortfalder. Den er næppe nødvendig i et lille og overskueligt marked som det danske.

I alle andre tilfælde bør initiativet til at skaffe oplysninger ligge hos konkurrencemyndigheden.

Udvalget foreslår opretholdelse af en almindelig regel om, at konkurrencemyndigheden efter konkret forlangende kan kræve alle oplysninger, som er egnede til at belyse konkurrenceforholdene.

Monopollovens § 6, stk. 2, giver hjemmel for monopoltilsynet til at kræve dominerende enkeltvirksomheder og sammenslutninger anmeldt og til at indføre disse i monopolregisteret. Følgen af registrering er, at tilsynet automatisk modtager oplysninger fra den registrerede. Ordningen har givet anledning til kritik fra erhvervslivet og til et stort antal omtvistede enkeltsager. Udvalget foreslår ML § 6, stk. 2, afløst af en ordning, hvorefter konkurrencemyndigheden kan pålægge en virksomhed m.v. løbende at indsende nærmere angivne oplysninger, der er egnede til at belyse konkurrenceforholdene, uden konkret forlangende. Oplysningerne skal angives ved deres art, f.eks. rabatter, priser, forretningsbetingelser m.v. Betingelsen for at pålægge denne pligt er, at der er tale om et marked, hvor konkurrencen ikke synes at være tilstrækkelig virksom. Oplysningspåbuddet skal være begrænset til en periode på højst to år ad gangen.

Udvalgets forslag om konkurrencemyndighedens videregivelse af oplysninger kan kort gengives således:

Der sondres mellem videregivelse til offentligheden og anden videregivelse.

Registeroffentlighed har en lang tradition indenfor konkurrenceretten, men er i og for sig ikke en særlig hensigtsmæssig måde at informere en større kreds om konkurrenceforholdene. Det nuværende monopolregister bruges da også i meget ringe omfang. Udvalget foreslår derfor, at registre erstattes af en almindelig adgang til aktindsigt. Dette kan nemmest ske ved i videst muligt omfang at lade offentlighedslovens regler gælde for konkurrencemyndigheden. Kun for så vidt angår forretningshemmeligheder er der behov for en særlig regel i stedet for offentlighedslovens, jvf. herom nedenfor.

Efter udvalgets opfattelse er adgangen til at foretage og offentliggøre undersøgelser, der belyser konkurrenceforholdene, ud fra et gennemsigtighedssynspunkt den vigtigste form for offentlighed overhovedet. Konkurrencemyndigheden skal derfor have adgang til at foretage og offentliggøre undersøgelser uden andre retlige begrænsninger end hvad hensynet til forretningshemmeligheder tilsiger. Den eller de virksomheder, der berøres af en undersøgelse, bør have adgang til at se udkastet til undersøgelsen før offentliggørelse, og virksomhedens kommentarer offentliggøres sammen med undersøgelsen.

Udvalget drøfter særskilt de problemer, ikke-bekendtgjorte rabatter og bonus rejser, og peger på forskellige muligheder for øget gennemsigtighed vedrørende sådanne konkurrencemidler. Udvalget går ind for, at konkurrencetilsynet bør have adgang til regelmæssigt f.eks. i korte pressemeddelelser at offentliggøre oplysninger om rabatter og bonus, som er indhentet efter konkret forlangende eller ved påbud om afgivelse af løbende oplysninger.

For så vidt angår videregivelse til andre end offentligheden, har udvalget især drøftet parts adgang til kontradiktion. Udvalget foreslår, at ML's og PAL's regler afløses af forvaltningslovens kap. 4 og 5, men kan - også af hensyn til konsekvenserne for den øvrige forvaltning - ikke gå ind for, at part skal have adgang til direktoratets indstilling til rådet og adgang til mundtlig procedure for rådet.

Alle former for gennemsigtighed om konkurrenceforhold rejser spørgsmålet om forretningshemmeligheder. Udvalget søger at beskrive, hvad der kan være forretningshemmeligheder, og hvilke hensyn der kan føre til deres hemmeligholdelse. På denne baggrund foreslås med særligt henblik på undersøgelser, hvor problemerne er størst, en dobbelt begrænsning i offentliggørelsen. En virksomhed m.v. kan forlange hemmeligholdelse af forretningshemmeligheder, hvis offentliggørelse ville føre til, at vedkommende ville gå glip af en berettiget fordel. Der tænkes herved på oplysninger om især tekniske forhold og om planer for virksomhedens produktion, udvikling, markedsføring m.v., som ikke er beskyttet i medfør af lovgivningen om industriel ejendomsret, men som alligevel er resultatet af en særlig indsats. Desuden kan danske virksomheder, hvis udenlandske konkurrenter nyder videregående beskyttelse af forretningshemmeligheder, forlange hemmeligholdelse i samme omfang som de udenlandske konkurrenter, såfremt det sandsynliggøres, at offentliggørelsen kan føre til væsentlig økonomisk skade for virksomheden.

For andre situationer - offentliggørelse af afgørelser og videregivelse af forretningshemmeligheder til konkurrencerådets medlemmer - foreslås yderligere begrænsninger.

Spørgsmål om hemmeligholdelse vil i alle tilfælde kunne indbringes for ankenævnet.

1.7. Indgreb overfor konkurrencebegrænsninger.

Kapitel 7 indeholder udvalgets stillingtagen til under hvilke betingelser og med hvilke midler, der kan foretages indgreb eller anden regulering for at hindre skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger.

Udvalget har overvejet, om der er anledning til i højere grad end hidtil at regulere ved hjælp af forbud fremfor ved konkrete indgreb, sådan som den gældende ordning er. De udenlandske erfaringer med anvendelse af forbud, hvorfra der som regel kan dispenseres generelt eller konkret, tyder ikke på,

at der er væsentlige fordele forbundet hermed. Hertil kommer, at princippet om kontrol med misbrug har en lang tradition i dansk ret, som efter udvalgets opfattelse i det store hele har ført til tilfredsstillende resultater.

Da udvalget i store træk fastholder gældende ret på indgrebsområdet, er fremstillingen opbygget således, at gældende ret og praksis gennemgås med angivelse af udvalgets stillingtagen.

Den grundlæggende betingelse for indgreb bør fortsat være en konstatering af markedsdominans i kraft af konkurrencebegrænsning. Afgrænsningen af det relevante marked og konstateringen af dominans - væsentlig indflydelse - har givet anledning til en lang række enkeltsager med vanskelige afvejsninger. Det er imidlertid udvalgets opfattelse, at afskaffelsen af registrering af enkeltvirksomheder og sammenslutninger i væsentlig grad vil bidrage til en nedbringelse af antallet af disse sager.

For at imødekomme den kritik, der har været fremført mod markedsafgrænsningen og vurderingen af, hvornår der foreligger en dominerende stilling, har udvalget overvejet, om det var muligt i højere grad at normere det skøn, der udøves. Udvalget peger på en række momenter, der bør indgå i bedømmelsen, men mener ikke, at man kan gå længere end til at fastlægge den retningslinie, at en virksomhed, hvis markedsandel er under 15%, normalt ikke bør være omfattet af lovens indgrebsbeføjelser.

Om markedsafgrænsningen skal det særligt fremhæves, at udvalget finder, at modeprægede eller smagsbestemte præferencer hos forbrugerne kun sjældent er egnet som grundlag for afgrænsningen. Dette gælder især indgreb overfor prisfastsættelsen, medens det i sager om leveringsnægtelse kan være påkrævet at anvende et forholdsvis snævert og kortsigtet kriterium for markedets afgrænsning.

Om bedømmelsen af, hvornår der foreligger en dominerende stilling, finder udvalget anledning til at pege på, at der udover de traditionelle kriterier, f.eks. markedsandel og -strukturer, også må tages stilling til virksomhedens

evne til at fastholde sin dominans, og til om dette skyldes konkurrencebegrænsninger eller effektivitetsbetingede hindringer for konkurrenterne, idet sidstnævnte hindringer normalt ikke bør berettige til indgreb.

Herefter omtales udvalgte former for konkurrencebegrænsninger, hvor det er udvalgets holdning, at praksis i det store og hele bør videreføres.

Udvalget foreslår, at det fortsat skal være en betingelse for indgreb, at tilsynet har måttet opgive at tilvejebringe en tilfredsstillende ordning ad forhandlingsvejen. Adgangen til ophævelse af aftaler, vedtagelser eller bestemmelser samt til ændring af forretningsbetingelser m.v. er fortsat nødvendig. Fortsætter den skadelige adfærd eller tilstand, skal der fortsat være mulighed for at udstede påbud om levering. Dette gælder også leveringspåbud, der bryder eksisterende eneforhandlerrettigheder, hvis dette er nødvendigt for at skabe virksom konkurrence.

Derimod foreslår udvalget ændringer i beføjelsen til prisindgreb. Selv om adgangen til prisindgreb ikke kan undværes, finder udvalget - i overensstemmelse med den dominerende tendens i vore nabolande - at prisindgreb som konkurrencepolitisk middel bør trænges noget tilbage. Udvalget foreslår derfor, at prisindgreb gøres subsidiære - de kan kun anvendes, hvis skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger ikke kan fjernes på anden måde - og de kan kun anvendes, hvis en pris eller en avance er åbenbart for høj. Adgangen til at foreskrive generelle prisstop og kalkulationsforskrifter samt faktureringspligt foreslås afskaffet, således at indgrebet kun kan finde sted i form af fastsættelse af maksimalpriser eller -avancer for en periode af op til ét år ad gangen.

Ved bedømmelsen af prisen eller avancen anvendes enkeltvarekalkulationsprincippet, hvor fordelingen af omkostningerne på de enkelte produkter som udgangspunkt bør følge de af virksomheden eller i branchen almindeligt anvendte regnskabsmæssige principper.

Det foreslås, at man opretholder den nuværende mulighed for efter monopollovens § 12, stk. 5, at fravige enkeltvarekalkulationsprincippet, hvor tungtvejende hensyn, herunder til forsknings- og udviklingsintensive produktionsområder taler derfor. Imidlertid vil det i sådanne tilfælde typisk være bredere erhvervspolitiske hensyn end konkurrencelovens, der er afgørende for bedømmelsen. Det bør derfor være en politisk instans, industriministeren, der træffer beslutning om, hvorvidt enkeltvarekalkulationsprincippet kan fraviges i de enkelte tilfælde.

Monopollovens § 10 indeholder et generelt forbud mod håndhævelse af videre-salgspriser som bindende. Udvalget foreslår, at forbudet videreføres, dog således, at overtrædelse medfører straf.

1.8. Særlige områder.

I kapitel 8 omtales først konkurrencelovens forhold til den særlige form for konkurrencebegrænsning, som normalt kaldes købermagt, hvorved i denne sammenhæng forstås den situation, hvor en stærk køber står overfor et antal hver især svage sælgere. Det er især på dagligvareområdet, at forekomsten af købermagt har givet anledning til debat i de senere år. Det er her karakteristisk, at en stærk køber kan aftvinge sin leverandør rabatter, som overstiger de omkostningsmæssige fordele ved store leverancer, såkaldte "magtrabatter".

Bedømt ud fra konkurrencelovens formål - størst mulig effektivitet i erhvervslivet - må det understreges, at de konkurrenceformer, der knytter sig til købermagt, er led i en proces, der som helhed fører til større effektivitet i produktion og omsætning. På den anden side kan købermagt udnyttes, så den medfører en skadelig begrænsning i den fri erhvervsudøvelse, f.eks. gennem bestemmelser om **eksklusivitet**.

Monopollovens indgrebsbestemmelser gælder i princippet for konkurrencebegrænsninger, hvad enten de skyldes købermagt eller dominerende sælgere.

Herfra er dog undtaget bestemmelsen om leveringspålæg, der går ud på at pålægge en virksomhed at "**sælge** til nærmere angivne købere". Udvalget har overvejet behovet for særlige Indgreb overfor købermagt. Et købspålæg ville imidlertid i praksis være vanskeligt at gennemføre.

Den offentlige debat har især drejet sig om de sociale følger af den stigende koncentration, herunder butiksdøden, der først og fremmest rammer detailhandelen og forbrugere i tyndt befolkede områder. Udvalget finder, at sådanne problemer i givet fald bør løses ved anden lovgivning. I konkurrencereguleringssammenhæng bør de midler til gennemførelse af større gennemsigtighed, som omtales i kapitel 6, udnyttes til at skabe størst mulig klarhed over anvendelse af magtrabatter, ligesom der fortsat ved undersøgelser bør lægges vægt på at belyse udviklingen på områder med købermagt, især dagligvareområdet.

Herefter omtales i afsnit 8.2. udvalgets overvejelser om indførelse af kontrol med virksomhedsovertagelser. Udvalget har under besøg hos konkurrencemyndighederne i **Sverige**, Vesttyskland og UK samt hos EF-kommissionen haft drøftelser om **fusionskontrol**. Det er karakteristisk for ordningerne i de tre lande, at de indeholder et stærkt element af politisk indblanding, hvilket **bl.a.** skyldes, at motivet for indgreb sjældent er **rent** konkurrencepolitisk, men begrundes med mere almene samfundsmæssige hensyn.

Indgreb overfor en fusion er udtryk for en regulering af markedsstrukturen. Dette harmonerer ikke med det grundlæggende princip i dansk konkurrenceregulering: kontrol med misbrug. Der synes ikke at kunne anføres vægtige begrundelser for at fravige dette princip. Behov for kontrol med købermagtsdannelse kan ikke stå alene som begrundelse for at indføre et tungt administrativt system med fusionskontrol. Heller ikke et eventuelt ønske om at hindre udenlandske **interessers** opkøb af danske virksomheder - som i øvrigt ville være i modstrid med den politiske vurdering, som har ført til de senere års frie kapitalbevægelser over grænserne - kan begrunde en fusionskontrol.

Det er derfor udvalgets konklusion, at man ikke mener at burde stille forslag om fusionskontrol i Danmark.

For det tilfælde, at der er et politisk ønske om en sådan ordning, har udvalget udarbejdet en skitse hertil:

Det er i et så lille marked som det danske ikke nødvendigt med en anmeldelsespligt for planlagte fusioner. Sverige og UK klarer sig udmærket uden.

Grundlaget for et indgreb mod en fusion bør i videst muligt omfang være konkurrencelovens målsætning. I det omfang, andre hensyn inddrages, må afgørelsen træffes af politiske myndigheder.

Proceduren ved indgreb bør være den, at konkurrencerådet efter indstilling fra direktoratet bemyndiger dettes fusionskontor til at forhandle med parterne om vilkårene for godkendelse af en fusion, som opfylder de ovenfor nævnte kriterier. Forhandlingerne kan føre til opgivelse af sagen, så fusionen gennemføres, til ændringer i fusionskonceptet eller i tilfælde af uenighed til tvangsmæssig ændring eller forbud. I så fald må sagen forelægges et uafhængigt, sagkyndigt fusionsnævn bestående af tre medlemmer. Nævnets opgave er at afgive en indstilling til industriministeren, som træffer den endelige beslutning på grundlag af en samlet politisk afvejning.

I afsnit 8.3. behandles demæst offentlig virksomhed og offentligt godkendt virksomhed, som i princippet falder uden for ML, selv når den består i at udbyde eller efterspørge varer og tjenesteydelser mod betaling.

Som udgangspunkt for en bedømmelse af, om denne retstilstand er rimelig, rejser udvalget spørgsmålet om, hvad der kan begrunde, at sådan offentlig virksomhed m.v. holdes uden for konkurrenceloven.

Begrundelsen kan være, at der på netop dette område er truffet politisk beslutning om, at udbud og efterspørgsel af varer og tjenesteydelser skal bedømmes på grundlag af andre hensyn end konkurrencelovens effektivitetshen-

syn. Begrundelsen kan også være, at virksomheden er undergivet en mere intens **kontrol**, end konkurrencelovgivningen giver hjemmel **til**.

I disse tilfælde er der grund til at unddrage virksomheden fra konkurrencelovgivningen, men kun i det omfang, disse andre hensyn betinger dette.

Det er udvalgets opfattelse, at konkurrenceloven **bør** gælde subsidiært over for den offentlige virksomhed og den offentligt kontrollerede virksomhed, især hvor virksomheden udøves i konkurrence med privat **erhverv**, og hvor offentlige organer som efterspørgere påvirker konkurrencen i den private sektor.

Dette er ikke ensbetydende med, at konkurrencemyndigheden bør have samme beføjelser overfor disse virksomheder m.v. som overfor de private.

Reglerne om gennemsigtighed bør gælde i fuldt omfang.

Over for virksomhed udøvet af stats- og kommunalforvaltningen bør indgrebsbeføjelserne ikke kunne anvendes. I stedet skal konkurrencemyndigheden kunne rette henvendelse til vedkommende statslige eller kommunale myndighed og påpege de urimelige virkninger. En sådan henvendelse bør offentliggøres.

Overfor virksomheder, der bestemmes eller godkendes af det offentlige, bør gælde, at konkurrencemyndighedens kompetence til indgreb er subsidiær i forhold til den almindelige kontrolinstans, således at der ikke kan gribes ind, hvor de pågældende myndigheder tager konkurrencemæssige hensyn i deres **kontrolvirksomhed**.

På kapitalmarkedsområdet (afsnit 8.4.) er der i de senere år opstået nye typer af finansielle virksomheder, som enten opdyrker nye markeder eller konkurrerer med etablerede institutioner på visse af disses produkter, f.eks. forbrugerkreditfinansiering via betalingskort. Der etableres samarbejdsaftaler mellem f.eks. pengeinstitutter og forsikringsselskaber om kombinerede eller fælles produkter, f.eks. billån kombineret med forskellige forsikringer, og mest markant: der oprettes holdingselskaber, som kontrollerer både penge-

institutter, forsikringselskaber og f.eks. leasingselskaber samt eventuelt virksomheder uden for kapitalmarkedet.

Den skitserede udvikling har i den offentlige debat ført til krav om ændringer i den særlige tilsynslovgivning, bl.a. med det formål at stille de forskellige kapitalmarkedsinstitutioner mere lige i konkurrencen. Industriministeren har nedsat et embedsmandsudvalg, som skal analysere og kortlægge den igangværende udvikling på det finansielle område. I arbejdet skal bl.a. inddrages konkurrencemæssige og tilsynsmæssige aspekter.

På denne baggrund afholder udvalget sig fra at fremkomme med konkrete forslag til den konkurrencemæssige regulering af kapitalmarkedsområdet. Udvalget anfører dog nogle principielle synspunkter, som bør indgå i overvejelserne. Det fremhæves bl.a., at **kapitalmarkedsvirksomhederne** bør være omfattet af konkurrenceloven i samme omfang som andre virksomheder. Hvis der er mere end ét tilsyn, bør den ordning, som er omtalt ovenfor vedrørende offentlig virksomhed, om adgangen til at rette offentliggjort henvendelse til myndigheder, der fører særligt tilsyn, også gælde for dette område.

1.9. Organisation og administration.

Forslaget om at kalde den nye lov "**konkurrenceloven**" medfører, at også ~~til-~~**synsorganerne** må tage navneforandring til "konkurrencetilsynet", der består af henholdsvis "konkurrencedirektoratet" og af "konkurrencerådet". Ankenævnet kaldes "konkurrence-ankenævnet".

I øvrigt foreslår udvalget den nuværende myndighedsstruktur opretholdt. Udvalget har især drøftet konkurrencerådets og ankenævnets sammensætning. I den offentlige debat er der blevet fremsat forslag om udvidelse af interesserepræsentationen og om paritetisk sammensætning.

Efter udvalgets opfattelse bør rådets sammensætning bevares uændret, dog at indstillingsretten bør afskaffes. Udvalgets standpunkt skyldes især, at rådets

afgørelser i det væsentlige er retlige, og at vægtfordelingen mellem interessegrupperne derfor er mindre betydningsfuld.

For så vidt angår ankenævnet fører samme betragtning i forbindelse med ønsket om at opretholde den nuværende situation, hvor indbringelse for domstolene er yderst sjælden, til, at indstillingsretten foreslås ophævet, og at det foreslås, at formanden og et af medlemmerne skal have juridisk sagkundskab og det 3. medlem økonomisk og regnskabsmæssig sagkundskab.

Endelig finder udvalget, at der af hensyn til en klagers modpart bør indføres en frist for klage til ankenævnet på fire uger, ligesom reglerne om, at anke over afgørelser om hemmeligholdelse og om leveringspligt automatisk har opsættende virkning, bør erstattes med en konkret afgørelse herom, som kan indbringes særskilt for ankenævnet.

KAPITEL 2. DEN DANSKE MONOPOL- OG PRISLOVGIVNING 1955-85

2.1. Indledning.

Den danske konkurrencebegrænsningslovgivning kan føres tilbage til lov af 27. marts 1929 om værn for erhvervs- og arbejdsfriheden. Dernæst kom i tidsmæssig rækkefølge lov af 28. april 1931 om prisaftaler, lov af 18. maj 1937 om prisaftaler, lov af 30. maj 1940 om priser m.v. og lov af 14. november 1952 om prisaftaler m.v., der i 1955 blev afløst af monopolloven.

Den danske konkurrencebegrænsningslovgivning før 1955 er behandlet i Trustkommissionens tredje betænkning (TK-3), side 47-64, hvortil der henvises.

I afsnit 2.2 behandles monopolloven, herunder trustkommissionens overvejelser om en kommende monopollov (ML), ML's bestemmelser samt senere ændringer.

Pris- og avanceloven (PAL) er tænkt som en permanent lov til supplement af ML. Pris- og avancelovgivningen og dens baggrund behandles i et selvstændigt afsnit 2.3, men der er en nær sammenhæng til reglerne i ML.

Endelig omtales i de to korte afsnit 2.4 og 2.5 den midlertidige prislovgivning og den tilgrænsende lovgivning.

2.2. Monopolloven 1955-85

2.2.1. Trustkommissionen og ML's tilblivelse

Med tilslutning fra alle folketingets partier blev der den 31. marts 1949 vedtaget en lov om nedsættelse af en trustkommission.

Kommissionen skulle undersøge konkurrenceforholdene på det danske marked og herunder tage stilling til, om der var behov for en ændring af den bestående konkurrencelovgivning, og i bekræftende fald skulle kommissionen fremkomme med en indstilling om en ny lovgivning.

Inden kommissionen havde tilendebragt sit arbejde med en kortlægning af konkurrencebegrænsningernes art og omfang, blev det politiske krav om en permanent monopollovgivning imidlertid så stærkt, at kommissionen blev anmodet om allerede i sommeren 1953 at afgive en redegørelse, der kunne danne grundlag for udarbejdelse af en permanent trustlov. Betænkningen blev afgivet den 14. juli 1953, som trustkommissionens tredje (TK-3).

Kommissionens overvejelser spiller en væsentlig rolle for lovens endelige udformning og for den senere administration af loven. Betænkningens hovedindhold omtales derfor kort nedenfor med vægten lagt på de principper, som kommissionen lagde til grund for en kommende ML, nemlig

- 1) mål lovgivningen skulle tilgodese.
- 2) lovens område.
- 3) principper for målopfyldelsen.

TK-3 blev udarbejdet i en tid, der var præget af afviklingsforanstaltninger efter verdenskrigen. Koreakrigen var netop ophørt, prisforholdene var ustabile, og der var en arbejdsløshed på 8-10 pct. af de forsikrede.

Valuta- og toldbestemmelser satte restriktioner for handelen med udlandet, og erhvervsforholdene var karakteriseret ved konkurrencebindinger og mangel på konkurrence inden for en række erhvervsgrøner. Der var lokale markeder, hvor enkelte eller få virksomheder dominerede. Pris- og kvoteaftaler, fælles salgskontorer, etableringskontrol, eksklusivaftaler m.v. forekom hyppigt. Endelig udgjorde f.eks. næringslovens forbud mod, at handlende måtte have mere end ét udsalgssted i hver kommune, en hindring for konkurrence.

Ved udarbejdelsen af TK-3 kunne kommissionen bygge på erfaringer fra udenlandsk konkurrencelovgivning samt især fra den gældende og tidligere danske lovgivning og praksis.

2.2.1.1. TK-3's målsætning

I TK-3's kapitel II - Målsætning og vurdering - diskuteres hvilke mål, man gennem en monopollov skal søge at fremme. Kommissionen vælger efter gennemgang af den udenlandske og indenlandske debat omkring monopoler og konkurrence fire mål:

- a) Først nævnes ønsket om den størst mulige effektivitet i varenes fremstilling og distribution. Køberen skal have en given vare eller ydelse i hænde med de lavest mulige omkostninger til fremstilling og distribution.

Det dynamiske aspekt fremhæves: Hindringer for tekniske og organisatoriske innovationer skal imødegås.

- b) At der ikke gennem monopoludnyttelse må blive opnået urimeligt store fortjenester på længere sigt.
- c) Den størst mulige erhvervsfrihed. Der skal være fri adgang for enhver til at nedsætte sig i hvilket erhverv han vil. Ikke blot efter loven, men også i praksis. Men der må også lægges vægt på den erhvervsdrivendes frihed til selv at bestemme sine priser, sit varesortiment, sine medkontrahenter m.v.
- d) Kommissionen nævner, at der i debatten ofte er stillet krav om, at mindre virksomheder skal beskyttes mod de store.

Formuleringen kan dække over krav om konkurrence på effektivitetsbasis. Store kapitalstærke virksomheder må ikke gennem priskrig eller anden magtudøvelse slå mindre, men fuldt effektive virksomheder ud.

Formuleringen kan imidlertid også dække over, at der skal tages et særligt hensyn til mindre virksomheder. Kommissionen nævner i den forbindelse fremsatte ønsker om, at der skal bevares en talrig selvstændig middelstand.

Kommissionen overvejede, om en monopollov skulle omfatte andre målsætninger, der sigtede på den øvrige økonomiske politik. Det kunne være sikring af et stabilt prisniveau og/eller en høj beskæftigelsesgrad, hensyn til betalingsbalancen m.v.

Kommissionen fandt dog, at redegørelsen måtte udarbejdes under den forudsætning, at der bestod nogenlunde ro og balance i beskæftigelsesforhold og prisniveau.

Såfremt regeringen ønskede at anvende en konkurrencelovgivning som middel i den bredere økonomiske politik, kunne specielle love anvendes.

Dette valg indebar, at kommissionens videre overvejelser om en kommende monopollov hovedsageligt begrænsedes til kun at sigte på kontrol og indgreb på områder, hvor der var konkurrencebegrænsninger.

2.2.1.2. Rangordning af målene?

De opstillede målsætninger kunne i en række tilfælde komme i indbyrdes modstrid. Herved opstod spørgsmålet om, hvilken rangordning man skulle give de opstillede mål. Kommissionen præciserer, at svaret herpå måtte gives af folketinget, da det er et politisk problem.

Imidlertid bygger TK-3's konklusioner på en rangordning af målene, da man som arbejdsgrundlag antager effektivitet som det vigtigste mål. De andre

mål blev underordnet **effektivitetsmålet**, mål, der så vidt muligt skal varetaget, når de ikke på afgørende måde hindrer effektivitet på lang sigt.

TK-3 har det udgangspunkt, at varer og ydelser fremstilles og distribueres på den mest effektive måde under vilkår med aktiv **konkurrence**¹⁾. Markedet er den bedste metode til ressourceallokering, og på de områder, hvor markedet fungerer, skal det overlades til sig selv. Hermed tænkes ikke alene på, at der ikke er strukturelle eller **aftalemæssige** hindringer for aktiv konkurrence. For at markedet skal kunne fungere, må efterspørgeren, herunder de endelige forbrugere, og konkurrenterne have mulighed for at gennemskue markedet. Kommissionen peger i den forbindelse på, at der må gøres en indsats på områderne varedeklaration og forbrugeroplysning.

Der skal heller ikke gribes ind på områder, hvor monopoler arbejder effektivt og ikke misbruges.

Tilbage står de tilfælde, hvor konkurrencebegrænsninger har skadelige virkninger på effektiviteten, og hvor monopolmagten misbruges. Kommissionen opregner en række strukturelle og organisatoriske forhold i erhvervslivet, der kan have konkurrencebegrænsende følger, idet målsætningen om effektivitet og erhvervsfrihed kan tænkes ikke at blive opfyldt. Det er inden for disse områder, kommissionen overvejer hvilke midler, der kan tages i anvendelse for at fremme konkurrencen.

2.2.1.3. TK-3's valg af midler.

Inden for konkurrencelovgivningen skelnes mellem to hovedformer: Lovgivning baseret på forbudsprincippet og lovgivning baseret på kontrolprincippet (misbrugsprincippet).

Kontrolprincippet bygger på den opfattelse, at monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler må betragtes som naturlige fænomener i det økonomiske

1) TK-3, s. 7-8.

liv. De anses ikke på forhånd som skadelige. Først, hvis undersøgelse viser, at de har skadelige virkninger, skal myndigheden gribe ind.

Følges forbudsprincippet, er der principielt forbud mod monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler, og kun hvis virksomhederne kan overbevise myndighederne om, at de ikke medfører skadelige virkninger, kan de accepteres.

I praksis anvendes de to hovedformer ikke rent. Der indføres ofte undtagelser og muligheder for dispensation fra forbudsbestemmelser.

Kommissionen valgte at anbefale kontrolprincippet som grundlag for en kommende monopollov. Hermed fulgtes det princip, som også var gældende for tidligere dansk konkurrencelovgivning.

Når kommissionen ikke kunne gå ind for et generelt forbud mod monopoler eller de konkurrencebegrænsningsformer, der er baseret på aftaler m.v., var grunden især, at man ikke på forhånd kunne gå ud fra, at alle konkurrencebegrænsninger havde skadelige virkninger. Monopoldannelser og konkurrencebegrænsende aftaler kunne i visse tilfælde være forudsætningen for den mest effektive form for produktion og distribution, og man ønskede ikke på forhånd at lægge hindringer i vejen herfor.

Dertil kom, at kommissionen fandt det lidet praktisk at anvende forbudsprincippet på de områder, hvor konkurrencen var begrænset som følge af, at markedet beherskedes af eneproducenter, dominerende enkeltvirksomheder eller koncerner. På et mindre marked som det danske ville en enkelt virksomhed eller nogle få ofte være tilstrækkelig til at dække hele landets forbrug.

Kommissionen kunne således ikke gå ind for at anvende forbudsprincippet - heller ikke begrænset til kun at omfatte konkurrencebegrænsende aftaler - omend man fandt den fordel ved et generelt forbud, at erhvervslivet derved fik nogle klare retningslinier at følge.

Mellem de to hovedformer - forbud og kontrol - findes forskellige mellemløser former. Sådanne "stilbrud" forekommer ofte i konkurrencelovgivningen. Derved kan lovgivningen tilpasses de forskellige typer og grader af konkurrencebegrænsninger.

Kommissionen overvejede indførelsen af forhåndsgodkendelse eller en præsumptionsregel.

Ved forhåndsgodkendelse forstås, at der om alle konkurrencebegrænsende aftaler m.v. eller visse af disse bestemmes, at de kun kan iværksættes efter forudgående godkendelse.

Indførelse af en præsumptionsregel går ud på, at loven opstiller en forhåndsformodning om, at alle eller visse former for aftaler m.v. har uønskede virkninger. Hvis det modsatte ikke godtgøres af virksomheden eller ved myndighedens øvrige undersøgelser, skal der skrides ind over for aftalen.

Uanset om man indførte forhåndsgodkendelse, en præsumptionsregel eller fastholdt kontrolprincippet, hvorpå bestemmelserne i den dagældende lovgivning var bygget, skulle sagernes afgørelse foretages efter nærmere undersøgelse i hvert enkelt tilfælde og ville bero på, om myndighederne kom til den opfattelse, at der måtte antages at foreligge eller kunne komme til at foreligge urimelige virkninger. Imidlertid ville indførelse af en præsumptionsregel eller forhåndsgodkendelse antyde en skærpet holdning over for konkurrencebegrænsende aftaler m.v.

En præsumptionsregel ville ved bedømmelsen af aftalernes virkninger medføre en vis forskydning af bevisbyrden i de erhvervsdrivendes disfavør, og kommissionen ville af den grund ikke anbefale indførelse af en præsumptionsregel i en kommende lovgivning.

Derimod var kommissionen indstillet på at afvige fra det rene kontrolprincip og indføre forhåndsgodkendelse for de typer af konkurrencebegrænsninger, som

man på forhånd må antage har skadelige virkninger. Kommissionen pegede her bl.a. på anvendelsen af videresalgspriser og eksklusivaftaler.

Det præciseres, at man ikke heraf kan udlede, at de øvrige aftaleformer er mindre vigtige, eller at de i almindelighed må antages at have gavnlige virkninger. I det hele taget lægger kommissionen vægt på, at efterhånden som der tilvejebringes et større erfaringsmateriale omkring de forskellige dele af erhvervslivets aftaleformer, vil der kunne stilles krav om indførelse af forhåndsgodkendelse eller præsumptionsregler inden for andre områder.

Herefter anbefalede kommissionen, at en kommende monopollov som udgangspunkt måtte bygge på kontrolprincippet. Monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler skulle anmeldes til myndighederne. Behørigt anmeldte aftaler m.v. var lovlige og gyldige, indtil der ved efterfølgende kontrol var påvist misbrug. Herefter kunne konkurrencebegrænsningerne forlanges ophævet eller ændret. For at få det nødvendige grundlag for bedømmelsen skulle kontrolmyndigheden have adgang til alle nødvendige oplysninger. Som led i kontrollen skulle der indføres offentlighed omkring de anmeldte konkurrencebegrænsninger. Herudover skulle offentligheden informeres om udviklingen i priser, omkostninger m.v. i monopolprægede erhvervsgrøne.

Trustkommissionen lagde stor vægt på **offentlighedsprincippet**. Som et alternativ til prisindgreb eller i kombination hermed anbefalede kommissionen, at myndighederne fik mulighed for at offentliggøre beretninger om udviklingen i priser, omkostninger og avancer, dog ikke hvis offentliggørelsen måtte antages at kunne skade almindelige samfundsinteresser. Kommissionen fandt det endvidere af betydning, at offentligheden fik adgang til at følge lovens administration og dens principper.

For visse former for konkurrencebegrænsninger anså man ikke kontrolbestemmelserne for tilstrækkelige. Her anbefalede kommissionen at indføre regler om forudgående godkendelse. Det skulle gælde aftaler m.v. om minimumsbruttopriser, om **etableringskontrol**, om eksklusive forretningsbetingelser, om

boykot samt om ydelse af særpriser, rabat eller bonus, hvis opnåelse er betinget af medlemskab i bestemte foreninger.

Som middel mod omgåelse af lovens regler anbefalede kommissionen en mulighed for at give pålæg om at sælge til nærmere bestemte købere. Erfaringerne havde vist, at pålæg om ophævelse af eksklusivaftaler o.lign. ikke altid havde den tilsigtede virkning, idet virksomhederne i visse tilfælde også efter aftalernes bortfald begrænsede sig til at handle med de gamle aftal partnere. I sådanne tilfælde fandt kommissionen behov for beføjelser til at pålægge salgsplicht.

2.2.1.4. Lovforslagets behandling

Den 14. juli 1953 afgav trustkommissionen sin foreløbige betænkning om en lov om "Konkurrencebegrænsning og Monopol" (TK-3).

Den 11. december 1953 forelagde handelsministeren forslag til lov om tilsyn med monopol og konkurrencebegrænsning. Lovforslaget blev udarbejdet på grundlag af trustkommissionens betænkning og udtalelser, der var indhentet fra erhvervs- og forbrugerorganisationerne. Det svarede på en række punkter til kommissionens anbefalinger, mens man på andre punkter foretog ændringer, bl.a. under hensyn til organisationernes udtalelser.

Lovforslaget blev vedtaget med 169 stemmer for, mens 6 medlemmer tilkendegav, at de hverken stemte for eller imod. Forslaget blev stadfæstet som lov nr. 102 af 31. marts 1955 om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger.

2.2.2. Monopollovens bestemmelser

2.2.2.1. Lovens formål (§ 1)

I regeringens lovforslag havde formålsbestemmelsen (lovforslagets § 1) følgende ordlyd:

Denne lov har til formål gennem offentligt tilsyn med monopol og konkurrencebegrænsning at sikre de bedst mulige vilkår for den fri erhvervsudøvelse, at forhindre urimelige fortjenester og at modvirke forhold, der kan hæmme effektivitet og konkurrenceevne.

Erhvervsfriheden nævnes først, og i bemærkningen til forslaget udtales det, at man derved har villet "..understrege den vægt, som må lægges herpå ved afvejningen af de forskellige synspunkter."

Heri lå en ændring i forhold til betænkningen, idet trustkommissionens vurderinger og anbefalinger byggede på den forudsætning, at der først og fremmest kunne opnås enighed om at tillægge hensynet til den økonomiske effektivitet den største vægt.

Under udvalgsbehandlingen i folketinget ændredes paragraffen til den nuværende ordlyd:

§ 1. Denne lov har til formål gennem offentligt tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger at forhindre urimelige priser og forretningsbetingelser samt at sikre de bedst mulige vilkår for den frie erhvervsudøvelse.

Herom skal følgende fremhæves: Med formuleringen "urimelige priser" sigtes til, at en pris kan være urimelig både på grund af urimelig fortjeneste og på grund af urimelige omkostninger. Hermed er såvel målet om effektivitet (lavest mulige omkostninger) som målet om, at virksomheder ikke over en længere periode må opnå urimelige monopolgevinster, dækket ind. Hvis en for-

tjeneste på en vare eller tjenesteydelse er urimelig, så vil prisen også være det. Også urimeligt lave priser er omfattet af bestemmelserne.

Rækkefølgen af de forskellige hensyn, loven skal tilgodese, synes ikke at tilkendegive en rangordning. Den ændrede formulering af § 1 må formentlig indebære, at ingen af de i lovens § 1 nævnte formål generelt har prioritet frem for andre.

2.2.2.2. Lovens område (§ 2)

§2. Loven finder anvendelse på private erhvervsvirksomheder, andelsforeninger og lignende indenfor erhvervsgræne, hvor konkurrencen i hele landet eller indenfor lokale markedsområder er begrænset på en sådan måde, at virksomhederne udøver eller vil kunne udøve en væsentlig indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold.

Stk. 2. Løn- og arbejdsforhold falder udenfor denne lov, som heller ikke omfatter prisforhold og erhvervsudøvelse, der i henhold til særlig hjemmel bestemmes eller godkendes af det offentlige.

Loven gælder således alene for de private erhvervsvirksomheder m.v. Desuden skal to betingelser være opfyldt: Der skal foreligge en konkurrencebegrænsning, og den skal være væsentlig. Hermed følges TK-3's udgangspunkt om, at hvor markedet fungerer, skal det overlades til sig selv. Lovens område bestemmes ikke efter formen for konkurrencebegrænsning eller efter dens årsager, men efter virkningen af konkurrencebegrænsningen.

Efter lovforslaget blev området bestemt ved konkurrencebegrænsningsformen. Herefter fandt loven anvendelse, når konkurrencen "... er begrænset som følge af virksomhedernes størrelse, finansielle sammenknytning, aftaler, vedtagelser og bestemmelser eller andre organisationsmæssige og strukturelle forhold eller som følge af indgreb fra det offentliges side". Formuleringen havde sit udgangspunkt i TK-3. Kommissionen var stærkt optaget af konkurrencebegrænsningsformene priskefærdighed/neutraliseret konkurrence, og udtrykket "andre organisationsmæssige og strukturelle forhold" sigtede på så-

danne forhold. Med udtrykket "indgreb fra det offentliges side" tænkte først og fremmest på de tilfælde, hvor konkurrencen var begrænset som følge af importregulering.

Med den endelige formulering blev det tilkendegivet af folketingsudvalget, at der ikke hermed var tilsigtet nogen ændring i lovens område i forhold til lovforslaget. Derimod var der tale om et klarere udtryk for, at loven principielt omfatter enhver form for konkurrencebegrænsning uanset dens årsag, således også neutraliseret konkurrence.

Løn- og arbejdsforhold samt prisforhold og erhvervsudøvelse, der i henhold til særlig hjemmel bestemmes eller godkendes af det offentlige, er ikke omfattet af lovens bestemmelser.

Trustkommissionen var opmærksom på, at der i relation til konkurrencelovgivningen kunne være afgrænsningsproblemer i forholdet mellem privat og offentlig virksomhed. Imidlertid så man sig ikke i stand til at gå dybere ned i disse problemer, og bestemmelserne om undtagelsen af offentlige virksomheder og prisforhold og erhvervsudøvelse, der i henhold til særlig hjemmel bestemmes eller godkendes af det offentlige, svarer til den dagældende prislovs bestemmelser.

Under folketingsbehandlingen fremkom ikke nærmere om, hvorledes afgrænsningen mellem privat og offentlig virksomhed skal foretages.

Årsagen hertil er formentlig, at problemets omfang dengang var ret begrænset. På ML's tilblivelsestidspunkt var afgrænsningen mellem offentlige og private virksomheders virkeområde ret klar. Den offentlige virksomhed rettede sig mod de traditionelle områder af basal betydning for samfundet, f.eks. el, gas, renovation, jernbaner, veje og post, hvor der i Danmark ikke var tradition for privat virksomhed. Samtidig var der heller ikke tradition for, at staten gennem nationaliseringer af industrien eller på anden måde bevægede sig ind på det private område.

2.2.2.3. Myndigheden (§§ 3-5)

§ 3. Tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger udøves af monopoltilsynet, som består af et råd og et direktorat.

Stk. 2. For så vidt angår virksomheder, hvis økonomiske forhold i henhold til særlig lovhjemmel er undergivet tilsyn eller regulering af andre offentlige tilsynsorganer, kan industriministeren bestemme, at tilsynet i henhold til nærværende lov udøves af vedkommende tilsynsorgan efter nærmere af ministeren under hensyn til de pågældende virksomheders særlige karakter fastsatte regler.

(Stk. 3-5 udelades).

Med hjemmel i § 3, stk. 2, er tilsynet med forsikringsvirksomhed i henhold til ML ved industriministerens beslutning overført til forsikringstilsynet (bekendtgørelse nr. 195 af 18. juni 1955). Med henblik på tilsynet efter ML for banker, sparekasser og andelskasser er der ved en lovændring i 1979 tilføjet 3 nye stykker til den ovenfor citerede ML § 3. Tilsynet udøves af bank- og sparekassetilsynet (§ 3, stk. 3), hvis afgørelse kan indbringes for ministeren (§ 3, stk. 4). I stk. 5 pålægges bank- og sparekassetilsynet at forhandle med Nationalbanken, hvis der bliver tale om foranstaltninger, der antages at få betydning for pengepolitikken. Såfremt der herefter kan blive tale om afvejning af konkurrencemæssige og pengepolitiske hensyn, forelægges sagen for industriministeren til **afgørelse**.

§ 4. Rådet består af en formand og indtil 14 medlemmer. Rådets formand udnævnes af kongen. De øvrige medlemmer udnævnes af industriministeren for et tidsrum af indtil 3 år. Rådet skal omfatte et alsidigt kendskab til erhvervs- og forbrugsforhold, herunder juridisk, nationaløkonomisk og teknisk kundskab. Et flertal af rådets medlemmer skal være uafhængige af erhvervsvirksomheder og erhvervsorganisationer, hvis forhold umiddelbart berøres af denne lov.

Stk. 2. Intet af rådets medlemmer må deltage i afgørelsen af en sag, der umiddelbart berører erhvervsvirksomheder eller brancheorganisationer, i hvilke han er interesseret, eller til hvilke han er knyttet. Rådet afgør i påkommende tilfælde, om et medlem kan deltage i en sags behandling.

Stk. 3. Er et medlem i henhold til stk. 2 eller af andre grunde forhindret i at deltage i rådets arbejde, kan ministeren udnævne en stedfortræder.

Stk. 4. Ministeren fastsætter rådets forretningsorden.

I overensstemmelse med trustkommissionens forslag blev rådets medlemstal reduceret i forhold til tidligere, og udnævnelsen af medlemmer bortset fra formanden sker for et tidsrum af indtil 3 år, således at der kan ske en successiv fornyelse af rådet.

Rådet indtager en uafhængig stilling i forhold til den øvrige offentlige forvaltning. Det har ansvaret for lovens administration og træffer afgørelse i alle sager af nogen betydning.

Monopolrådets beslutninger og afgørelser kan ikke omstødes eller ændres af noget organ inden for centraladministrationen, men alene af monopol-ankenævnet, hvis afgørelser kun kan prøves af domstolene.

Rådets sammensætning iflg. lovens § 4, stk. 1, tilgodeser hensynet til sagkundskab og interesserepræsentation. I folketingsudvalgets betænkning blev det forudsat, at de medlemmer, der ikke behøvede at være uafhængige, skulle udnævnes efter indstilling af Andelsudvalget, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, handelens hovedorganisationer (2 medlemmer), Håndværksrådet, Industrirådet og landbrugets hovedorganisationer, i alt 7 medlemmer. Denne sammensætning er stadig gældende.

I henhold til monoptilsynets praksis kan parterne og deres advokater ikke møde op i rådet eller forretningsudvalget. Derimod vil de have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende under de forhandlinger med direktoratet, der sker ved sagemes forberedelse. En mulighed for direkte, omend skriftlig henvendelse til rådet, foreligger ved udarbejdelsen af et skriftligt indlæg, som på begæring vil blive forelagt rådet.

Det står enhver part **frit** at henvende sig til det medlem af **rådet**, som han formoder i særlig grad vil varetage hans interesse.

Spørgsmålet om medlemmernes specielle inhabilitet er reguleret i § 4, **stk.** 2, hvorefter intet medlem af rådet må deltage i afgørelsen af en sag, der umiddelbart berører erhvervsvirksomheder eller brancheorganisationer, i hvilke han er interesseret, eller til hvilke han er knyttet. Bestemmelsen tager sigte på medlemmer, der er interesseret i eller er knyttede til en virksomhed eller organisation, der enten er part i sagen eller i øvrigt har en særlig økonomisk interesse i sagens udfald. Det følger heraf, at et rådsmedlem ikke er **inhåbilit**, fordi vedkommende deltager i behandlingen af en sag, som berører en branche som helhed, eller berører medlemmer af den organisation, som har indstillet den pågældende.

I henhold til forretningsordenens § 1, **stk.** 3, er der nedsat et forretningsudvalg, bestående af rådets formand og næstformand samt i praksis et af rådets øvrige medlemmer. Til forretningsudvalget og rådet er knyttet tilfornordnede fra industriministeriet, landbrugsministeriet samt fra økonomi- og finansministeriet. Forretningsudvalget forbereder sagernes forelæggelse i det samlede råd og træffer desuden særligt hastende og mindre vanskelige afgørelser på rådets vegne.

Direktoratet varetager rådets daglige forretninger (§ 5). Det tilrettelægger sagerne til forelæggelse for forretningsudvalget og rådet, fører forhandlinger med de involverede virksomheder, organisationer m.v., og udfører de af rådet truffne beslutninger. Direktoratet kan uden forelæggelse for rådet af de konkrete sager afgøre sådanne i overensstemmelse med rådets faste praksis eller tilkendegivne retningslinier. Rådet holdes underrettet herom samt om den daglige virksomhed i tilsynet i øvrigt.

Derudover har direktoratet et selvstændigt initiativ med hensyn til tilsynets kontrolopgaver og skal/kan af egen drift undersøge forhold, der omfattes af loven.

Direktoratet ledes af en direktør og en vicedirektør og er organiseret i et antal kontorer (**ult.** 1985: 13). Ultimo 1985 var i alt ansat ca. 210 personer, heraf 66 akademiske sagsbehandlere og 30 rejseinspektører. Udover monopolloven og pris- og avanceloven varetager direktoratet også opgaver i henhold til anden lovgivning, især el- og varmforsyningslovene og de midlertidige pris- og **avancestoplove**.

2.2.2.4. Registrering og offentlighed (§§ 6-9)

Med det formål dels at skaffe tilsynet kendskab til de vigtigste konkurrencebegrænsninger, dels at gøre disse offentligt bekendt, indeholder lovens §§ 6 - 9 regler om anmeldelse og registrering af konkurrencebegrænsninger.

§ 6. Aftaler og vedtagelser, som udøver eller vil kunne udøve en væsentlig indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold i hele landet eller indenfor lokale markedsområder, skal anmeldes til monopoltilsynet.

Stk. 2. Enkeltvirksomheder og sammenslutninger, som udøver eller vil kunne udøve en væsentlig indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold i hele landet eller indenfor lokale markedsområder, skal anmeldes, når tilsynet fremsætter krav derom. De af sådanne virksomheder eller sammenslutninger truffne konkurrenceregulerende bestemmelser skal ligeledes anmeldes efter krav fra tilsynet.

§ 7. De i § 6, **stk.** 1, foreskrevne anmeldelser skal ske inden 8 dage efter, at den pågældende aftale eller vedtagelse er truffet.

Stk. 2. Ændringer i forhold, hvorom anmeldelse er sket, herunder ændringer i anmeldte priser, avancer, rabatter og kvoter m.v. skal ligeledes anmeldes inden 8 dage.

Stk. 3. Under særlige omstændigheder kan tilsynet forlænge den i stk. 1 og 2 fastsatte frist.

For at være omfattet af lovens regler om anmeldelse og registrering skal konkurrencebegrænsningen være af den karakter, som er nævnt i lovens § 2, stk. 1.

I § 6 skelnes mellem på den ene side aftaler og vedtagelser og på den anden side enkeltvirksomheder og sammenslutninger.

§ 6, stk. 1, omhandler førstnævnte gruppe konkurrencebegrænsninger, hvor parterne på eget initiativ skal anmelde forholdet til tilsynet.

§ 6, stk. 2, vedrører enkeltvirksomheder og sammenslutninger. Udøver de eller vil de kunne udøve den i § 2 omhandlede væsentlige indflydelse skal de anmeldes, når tilsynet fremsætter krav herom.

Baggrunden for reglen om, at anmeldelsespligten for enkeltvirksomheder og sammenslutninger først skulle indtræde, når tilsynet fremsatte krav herom, var den opfattelse, at de pågældende virksomheder - i modsætning til aftaler og vedtagelser - kunne have vanskeligt ved selv at bedømme, om der forelå en væsentlig konkurrencebegrænsning og dermed kunne være i tvivl om, hvornår anmeldelsespligt forelå.

Er anmeldelsen efter § 6, stk. 1, eller ændringer i det anmeldte efter § 7, stk. 2, ikke sket inden for den foreskrevne frist på 8 dage, har aftalerne og vedtagelserne ingen gyldighed og kan ikke gøre krav på beskyttelse ved domstolene (§ 8).

Registeret er offentligt (§ 9, stk. 1), men hvor der foreligger særlige omstændigheder, kan industriministeren tillade, at registreringen helt eller delvis skal være hemmelig (§ 9, stk. 2).

2.2.2.5. Beretninger og meddelelser til offentligheden (§ 19).

I monopollovens § 19 i udformningen fra 1955 blev der givet handelsministeren adgang til at fastlægge retningslinier for afgivelse og offentliggørelse af beretning og meddelelser til offentligheden om undersøgelser og afgørelser i henhold til loven. § 19, stk. 2, som senere er ændret jfr. nedenfor, lød således:

§ 19, stk. 2. Ministeren fastlægger retningslinier for afgivelse og offentliggørelse af beretninger og meddelelser til offentligheden om undersøgelser og afgørelser i henhold til denne lov. Forinden der gives meddelelser til offentligheden om undersøgelser, skal monopoltilsynet give de pågældende organisationer eller enkeltvirksomheder lejlighed til at udtale sig herom. Om monopoltilsynets virksomhed afgives til ministeren for handel, industri og søfart en årlig beretning, der af ministeren tilstilles folketingsget inden udgangen af oktober måned i det følgende kalenderår.

Regler om offentliggørelse var fastsat i regulativ for monopoldirektoratet af 18. juni 1955. Herefter har direktoratet en lovbestemt pligt til at give offentligheden løbende meddelelse om tilsynets virksomhed ved udsendelse af en periodisk publikation "Meddelelser fra monopoltilsynet". Den skal indeholde tilsynets afgørelser i sager af almindelig interesse, afgørelser truffet af monopol-ankenævnet, domme af principiel karakter samt redegørelse for de af tilsynet foretagne undersøgelser. Særlige, omfattende undersøgelser kan offentliggøres særskilt.

Forinden undersøgelser offentliggøres, skulle der efter bestemmelserne i monopollovens § 19, stk. 2, 2. pkt., gives de pågældende organisationer eller enkeltvirksomheder lejlighed til at udtale sig herom. Denne bestemmelse indgik ikke i lovforslaget, men blev efter kritik fra erhvervsside indsat under folketingsbehandlingen.

Virksomhederne fik herefter mulighed for inden offentliggørelsen dels at påpege eventuelle fejl om de faktiske forhold, og dels at fremkomme med deres synspunkter om sagen. Det var op til tilsynet at afgøre, om eventuelle bemærkninger gav anledning til ændringer i eller tilføjelser til redegørelsen. Klage over sådanne afgørelser skulle indbringes for industriministeren.

Fortrolige eller hemmelige oplysninger må ikke offentliggøres, uanset om de er gengivet i tilsynets eller ankenævnets afgørelser.

Bestemmelserne om offentliggørelse blev ændret i 1984, og § 19, stk. 2, har nu følgende ordlyd:

§ 19, Stk. 2. Offentligheden orienteres om monopoltilsynets undersøgelser og afgørelser. Fortrolige eller hemmelige oplysninger må dog ikke offentliggøres. Forinden der gives meddelelser til offentligheden om undersøgelser, skal monopoltilsynet give de pågældende organisationer eller enkeltvirksomheder lejlighed til at udtale sig. Afgørelse om, hvorledes offentliggørelse af monopoltilsynets undersøgelser kan finde sted, kan alene træffes af rådet.

Herefter skal anke over spørgsmål om offentliggørelse fremover behandles af ankenævnet og ikke af industriministeren. I den forbindelse er der udarbejdet et nyt regulativ, hvor ansvaret for undersøgelserne og disses offentliggørelse er flyttet fra direktoratet til monopolrådet.

Baggrunden for lovændringen var den politiske debat omkring offentliggørelsen af tre af direktoratets omfattende undersøgelser, først i 1983 om discountbutikker og senere i sommeren 1984 om henholdsvis kunstgødningsbranchen og varmeisoleringsmaterialeindustrien, hvor spørgsmålet om offentliggørelse af redegørelserne blev indbragt for industriministeren. Denne begrænsede oplysningernes detailleringsgrad i den førstnævnte sag og resolverede, at de to sidstnævnte rapporter ikke var egnede til offentliggørelse.

2.2.2.6. Tilsynets adgang til at indhente oplysninger (§ 15)

Bestemmelsen i ML's § 15 om oplysningspligt er en afgørende forudsætning for tilsynets kontrolvirksomhed.

§ 15. Monopoltilsynet er beføjet til at kræve meddelt alle sådanne oplysninger, som skønnes nødvendige for dets virksomhed, herunder til afgørelse af, om et forhold falder ind under lovens bestemmelser. Tilsynet kan således kræve indsendt behørigt bekræftede udskrifter af protokol- og regnskabsmateriale og indkalde personer til mundtlig forklaring. Endvidere er tilsynet berettiget til at få adgang til regnskaber og regnskabsbøger og til på stedet at foretage de til forholdenes oplysning fornødne undersøgelser.

Stk. 2. Ved afgivelse af oplysninger om tekniske hemmeligheder kan den, der skal afgive oplysningerne, overfor rådets formand fremsætte begæring om, at oplysningerne ikke afgives

overfor det samlede rads medlemmer. Formanden afgør herefter, i hvilket omfang og under hvilken form oplysningerne under hensyn til forholdenes beskaffenhed bør gives.

I henhold til monopollovens § 15, stk. 1, er tilsynet beføjet til at kræve meddelt alle sådanne oplysninger, som skønnes nødvendige for dets virksomhed, herunder til afgørelse af, om et forhold falder ind under lovens bestemmelser.

Tilsynet skønner ifølge lovens forarbejder selv over, hvilke oplysninger, man har behov for under hensyn til lovens hele formål. Det er ikke nogen betingelse, at der foreligger klage eller konkret mistanke.

Men det må dreje sig om forhold, der kan have betydning i forbindelse med undersøgelse af forhold, der ligger inden for monopollovens rammer. Oplysninger om personlige forhold, almindelig personalepolitik o.lign. ligger ifølge praksis uden for lovens rækkevidde. Inden for ligger f.eks. oplysninger om medarbejderantal, gage til direktion og honorarer til bestyrelse.

Også forhold, hvor det drejer sig om oplysninger fra en virksomhed til belysning af andre virksomheders adfærd, er efter praksis omfattet af lovens bestemmelser.

Fortrolige oplysninger og tekniske hemmeligheder er ligeledes omfattet af oplysningspligten. Men man kan begære over for rådets formand, at tekniske hemmeligheder ikke videregives til det samlede råd. Herefter er det formandens afgørelse.

Også udenlandske virksomheder, der driver virksomhed i Danmark, er pligtige at give oplysninger efter monopollovens § 15. Det afgørende er, om forholdene kan have virkning på det danske marked.

For offentlige virksomheder, der er undtaget i monopollovens § 2, stk. 2, følges i praksis den retningslinie, at tilsynet er beføjet til at kræve oplysning-

ger til afgørelse af, om forholdet falder ind under lovens bestemmelser. Men hvis det er åbenlyst, at forholdet falder uden for monopolloven, jfr. § 2, stk. 2, og ej heller kan tjene til belysning af andre virksomheders adfærd, der er omfattet af loven, har tilsynet ikke hjemmel til at kræve oplysninger.

Det er ikke klarlagt, hvorvidt en anmodning om oplysninger er en "afgørelse", der kan indbringes for ankenævnet, jfr. monopollovens § 18.

I princippet kan oplysninger kræves hos alle, der må antages at have kendskab til eller besidder materiale om de pågældende forhold.

Registreringsbestemmelserne i §§ 6 og 7 skal ses i sammenhæng med § 15, der tilsammen er basis for, at tilsynet som kontrolmyndighed kommer i besiddelse af alle relevante oplysninger. § 7 sikrer, at tilsynet bliver holdt a jour inden for områder, hvor der er konstateret en særlig risiko for, at der vil kunne opstå skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger.

2.2.2.7. Forbud mod håndhævelse af videresalgspriser som bindende (§ 10)

Som nævnt ovenfor afveg trustkommissionen fra det rene kontrolprincip for enkelte typer af konkurrencebegrænsninger.

Lovforslaget fulgte kommissionens indstilling, men under udvalgsbehandlingen udgik disse forbudsbestemmelser. Herom siges der i udvalgsbetænkningen:

"Der er i udvalget opnået enighed om i stedet for gennemførelsen af det foreslåede generelle forbud mod eksklusivaftaler o.lign. at lade eventuel indskriden bero på undersøgelse i det enkelte tilfælde. Været mod misbrug vil herefter findes i monopoltilsynets beføjelser efter lovens bestemmelser og i den praksis, der på grundlag af almindelige retsgrundsætninger har udviklet sig ved domstolene".

Dog blev bestemmelsen om forbud mod bindende videresalgspriser, der var optaget i en selvstændig paragraf i lovforslaget, § 10, fastholdt.

§ 10. Aftaler, vedtagelser og bestemmelser, der fastsætter mindstepriser eller -avancer ved videresalg i efterfølgende omsætningsled, må ikke håndhæves, medmindre monopoltilsynet har godkendt de pågældende aftaler m.v. Sådan godkendelse kan gives, når vægtige grunde taler derfor.

Medens andre former for konkurrencebegrænsninger herefter anses for lovlige, indtil monopoltilsynet har påvist, at de medfører eller kan antages at medføre skadelige virkninger, går loven således på forhånd ud fra, at håndhævelsen af bindende mindstepriser i reglen er skadelig og derfor kun bør tillades, når særlige grunde taler herfor. Med særlige grunde tænkte folketingsudvalget **bl.a.** på sådanne tilfælde, hvor varen sælges i konkurrence med varer leveret af en udenlandsk virksomhed, der, uden at tilsynet kan gribe ind, håndhæver mindstepriser og -avancer. Endvidere hvor varen anvendes som såkaldt **lokke**vare.

Udover at bestemmelsen er særegen i den forstand, at der er tale om et forbud, indtager den også en særstilling, fordi forbudet ikke er begrænset til aftaler m.v., der udøver en væsentlig indflydelse. Endvidere er forbudet ikke strafsanktioneret.

2.2.2.8. Indgreb (§§ 11 og 12).

1). Inden for det område, der er bestemt ved monopollovens § 2, skal tilsynet løbende følge udviklingen med de hjælpemidler, der er angivet. Det skal ikke ske med henblik på retsforfølgning eller strafsanktioner, men for at sikre den ønskede offentlighed om erhvervsvilkårene og for at kunne gribe ind, såfremt der efter undersøgelse af konkrete tilfælde konstateres væsentlige konkurrencebegrænsninger, der har urimelige virkninger.

Først skal der ses på grundlaget for indgreb. Dernæst gennemgås indgrebsmulighederne.

§ 11. Finder monopoltilsynet efter foretagens undersøgelse, at konkurrencebegrænsning som omhandlet i § 2, stk. 1, medfører eller må antages at ville medføre urimelige priser eller forretningsbetingelser, urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse eller urimelig ulighed i vilkårene for erhvervsudøvelsen, påhviler det tilsynet at søge forholdet bragt til ophør ved forhandling med de pågældende enkeltvirksomheder eller sammenlutninger.

Stk. 2. Bedømmelsen af, om priserne er urimelige, skal ske på grundlag af forholdene i virksomheder, der efter de foreliggende omstændigheder drives på en teknisk og kommercielt hensigtsmæssig måde.

Der skal således foreligge en konkurrencebegrænsning, der skal være væsentlig, jfr. områdefægrænsningen foran. Endvidere er det en betingelse, at der er tale om forhold, der efter konkret undersøgelse er fundet urimelige, jfr. § 11, stk. 1.

Herefter bliver "urimelig" nøgleordet. Også mulige fremtidige urimelige virkninger ("antages") er omfattet.

Hvad angår urimelighederne nævnt i § 11, stk. 1, menes med urimelige forretningsbetingelser navnlig at leverandøren differentierer mellem bestemte aftagere eller -grupper på en urimelig måde. Forskelle i leveringsvilkår udelukkes ikke, men leverandørens betingelser skal være saglige og ikke bero på hans individuelle skøn. Rabatternes størrelse til forskellige købere skal have forbindelse med omkostningsbesparelser ved forskellige former for levering. Strukturen må ikke låses fast, fordi f.eks. de etablerede uden andre grunde opnår bedre betingelser end nye. Også magtrabatter, f.eks. når stærke købere tiltvinger sig særlig fordelagtige rabatter, der savner en omkostningsmæssig begrundelse, er omfattet af **urimelighedsbegrebet**.

Med urimelig indskrænkning i den frie **erhvervsudøvelse** og urimelig ulighed i vilkårene for erhvervsudøvelsen tænkes især på forhandlerantagelsesbetingelser, men også andre former for etableringskontrol - eksklusivaftaler, konkurrenceklausuler, markedsdelings- og **kvoteringsaftaler**.

Også her lægges vægt på, at erhvervsstrukturen ikke må låses fast. Saglige formål kan være krav om fagkundskab, men også omkostningsbesparelser. Hvad specielt angår markedsdelings- og **kvoteringsaftaler** skal de, for at kunne accepteres, være så fleksible, at der heri ligger en tilskyndelse til effektivitetsforbedringer .

2). For så vidt angår spørgsmålet om urimelige priser angiver § 11, stk. 2, at det er forholdene i virksomheder, der er normalt veldrevne, altså effektive uden at være atypiske, som skal danne grundlaget for bedømmelsen.

En udtømmende beskrivelse af dette begreb kan ikke foretages. Afgørelsen må være konkret og foretages på grundlag af en analyse af virksomheders og branchers omkostninger og avancer.

Tilsynets principielle målestok ved vurderingen af, om der forekommer urimelige priser, er den pris, der under fri og aktiv konkurrence på effektivitetsbasis ville være dannet på markedet. I denne hypotetiske situation er priserne i langsigtet ligevægt og giver netop dækning for de nødvendige omkostninger inklusive nettoavancen. Dette betyder ikke, at priserne skal bedømmes alene i forhold til, hvad de ville have været i den hypotetiske situation med fuldkommen konkurrence. Priserne skal vurderes ud fra de faktiske omkostninger, men der skal være tale om omkostninger, der er nødvendige for effektive virksomheders fremstilling og afsætning af de pågældende produkter.

Tilsynets bedømmelse af priser skal omfatte forholdene for den enkelte vare her i landet ("enkeltvarekalkulationsprincippet"). Man kan efter dette princip ikke tage virksomhedens eller branchens forhold som helhed og herudfra skønne, hvor høje priserne for de enkelte varer må være. Princippet følger af bestemmelsen i monopollovens § 2, stk. 1, hvorefter loven kun finder anvendelse inden for områder, hvor der er en væsentlig konkurrencebegrænsning.

Dette betyder, at når en virksomhed fremstiller flere varer, hvoraf kun én eller enkelte omfattes af konkurrencebegrænsning, skal der foretages en fordeling af omkostning og indtjening på de enkelte varer.

Enkeltvarekalkulationsprincippet indebærer, at tilsynet ikke kan inddrage en særlig stor fortjeneste på andre varer i bedømmelsen af prisen på de varer, hvor der er konkurrencebegrænsning. Omvendt kan en dårlig indtjening for nogle varer ikke begrunde en højere indtjening for andre.

I regeringens oplæg til monopolloven (lovforslagets § 12, stk. 2) kunne tilsynet tage hele virksomhedens økonomiske stilling i betragtning, hvis den enkelte vare eller ydelses omkostninger og avancer ikke kunne bedømmes med rimelig sikkerhed.

Denne bestemmelse blev ændret under udvalgsbehandlingen, hvorefter tilsynet i sådanne tilfælde ikke udelukkes fra at skønne over rimeligheden af prisberegningen for hver enkelt vare.

En yderligere vejledning om grundlaget for, hvad der må anses for en rimelig pris, findes i bestemmelserne om fastsættelse af højestepriser og -avancer i § 12, stk. 4.

§ 12, Stk. 4. Ved fastsættelse af højestepriser eller -avancer i henhold til stk. 2 kan priser eller avancer ikke ansættes lavere, end at virksomheder af den i § 11, stk. 2, nævnte art kan opnå dækning for nødvendige omkostninger, herunder afskrivninger, og ydelser ved den pågældende vares indkøb eller genindkøb, fremstilling, hjemtagelse, afsætning, transport samt en under hensyn til risikoen ved vares fremstilling eller salg rimelig nettoavance.

Priser og avancer må ikke ansættes lavere, end at virksomheder, der drives på en teknisk og kommercielt hensigtsmæssig **måde**, kan opnå dækning for en række nødvendige omkostninger. Herunder nævnes dels udtrykkelig "afskrivninger", dels at der ved den "**rimelige**" nettoavance skal tages hensyn til "risikoen".

I 1983 blev monopolloven ændret ved tilføjelse af et nyt § 12, stk. 5.

§ 12, Stk. 5. Monopoltilsynet kan ved fastsættelse af højestepriser eller -avancer, hvor tungtvejende hensyn, herunder til forsknings- og udviklingsintensive produktionsområder, taler derfor, fravige de principper, der følger af stk. 4 for omkostningsfordeling på de enkelte varer og varegrupper.

Udgangspunktet for lovændringen var først og fremmest problemerne omkring lægemiddelindustriens indregning af afholdte forskningsudgifter i priserne.

I forhold til enkeltvarekalkulationsprincippet kan man eventuelt efter lovændringen i større omfang end tidligere tage hensyn til specielle forhold, herunder acceptere de aktuelle i modsætning til de historisk afholdte forsknings- og udviklingsomkostninger indregnet i priserne. Og der kan inddrages en videregående grad af frihed ved forsknings- og udviklingsomkostningernes fordeling på andre produkter, som virksomheden markedsfører.

3). Monopollovens §§ 11 og 12 vil også kunne anvendes over for urimeligt lave priser, der er en følge af konkurrencebegrænsningen, f.eks. hvor stærke virksomheder påbegynder priskrig for at slå konkurrenter ud. Kommissionen påpegede, at en sådan type priskrig på længere sigt kunne få konkurrencebegrænsende virkninger: De/den stærkere overlevende virksomhed(er) kunne udnytte deres erhvervede position til at holde priserne oppe eller eventuelt tvinge de mindre til at indgå aftaler ("predatory pricing"). Samtidig erkendte kommissionen også det dynamiske aspekt i priskrig, hvor den sejrende part vinder i kraft af lave omkostninger. Her var der ikke tale om urimelige priser.

Af andre eksempler på tilfælde, hvor der kan forekomme urimeligt lave priser, nævner trustkommissionen lokkevareproblemet og købermonopoler. Også urimeligt lave priser, der er en følge af, at stærke købere tiltvinger sig

særlig fordelagtige købsvilkår, er således omfattet af lovens bestemmelser. Her er det dog vanskeligt at finde egnede midler til indgreb.

På den anden side kan bestemmelserne i §§ 11 og 12 ikke benyttes som politisk instrument til at dæmme op for prisfald, der er udslag af forringede økonomiske konjunkturer.

Omkostninger som følge af en længerevarende ringe kapacitetsudnyttelse accepteres ikke indregnet i priserne.

Tilsynet har ikke hjemmel til at kræve forhåndsgodkendelse af prisforhøjelser. I 1955-lovens § 24, stk. 1, blev det fastsat, at tilsynets forhåndsgodkendelse skulle indhentes ved prisforhøjelser for varer og ydelser, der var opført på en offentliggjort fortegnelse. Reglen blev ændret flere gange. I 1959 udvidedes bestemmelsen således, at kravet om forudgående prisgodkendelse automatisk fulgte den pligt, som de registrerede virksomheder og sammenslutninger havde til anmeldelse af deres prisændringer. Bestemmelsen blev ophævet i 1971, men videreførtes i PAL frem til 1974.

4). Konstateres der urimelige virkninger som opregnet i § 11, stk. 1, påhviler det efter samme bestemmelse tilsynet at få disse bragt til ophør ved forhandling. Giver forhandlingerne ikke et tilfredsstillende resultat, udsteder tilsynet pålæg i så henseende.

§ 12. Kan de i § 11 nævnte skadelige virkninger ikke bringes til ophør ved forhandling, udsteder monopoltilsynet pålæg i så henseende.

Stk. 2. Et sådant pålæg kan omfatte såvel hel eller delvis ophævelse af de pågældende aftaler, vedtagelser og bestemmelser som mærkning eller skiltning med pris, sammensætning, vægt eller mål og ændringer i priser, avancer og forretningsbetingelser, herunder fastsættelse af priser og avancer, som ikke må overskrides .

(Stk. 3-6 udeladt her).

Virkemidlerne omfatter f.eks. ikke opløsning af en sammenslutning, opdeling af virksomheder, ophævelse af økonomiske forbindelser, indførelse af andre forretningsforbindelser.

Tilsynet kan pålægge at tilbagekalde en opfordring om boykot, og der kan fastsættes kalkulationsregler.

Formuleringen af indgrebsbeføjelserne er - i overensstemmelse med trustkommissionens forslag - udformet således, at monopoltilsynet ikke er bundet til nogen bestemt rækkefølge ved anvendelsen af de forskellige indgrebsbeføjelser.

Af bemærkningerne til lovforslaget **fremgik**, at indgreb over for priser og avancer kan anvendes 1) til ændring af priser og avancer i konkrete tilfælde, 2) til mere permanent prisregulering for eneproducenter og dominerende virksomheder og efter omstændighederne 3) til fastsættelse af højestepriser eller -avancer gældende for en hel branches udøvere, hvor misbrug af aftaler eller andre konkurrencebegrænsende forhold gør dette påkrævet. Med "andre konkurrencebegrænsende forhold" er der formentlig især tænkt på en tilstand af neutraliseret konkurrence, f.eks. hvis tidligere ophævede prisaftaler fortsat efterleves, men også hvor den aktive priskonkurrence er lammet, uden at dette med sikkerhed lader sig henføre til bestemte "officielle" **konkurrence** regulerende foranstaltninger.

I bemærkninger til lovforslaget er det anført, at reguleringen af priser i videst muligt omfang bør foretages på en sådan måde, at erhvervslivets rationaliseringsbestrebelse understøttes, og at initiativ og foretagsomhed ikke hæmmes.

5). I medfør af § 12, stk. 3, kan endvidere gives **leveringspålæg**:

§ 12, Stk. 3. I tilfælde, hvor en konkurrencebegrænsning medfører en urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse, og dette ikke kan imødegås efter lovens øvrige bestemmelser, kan tilsynet pålægge en virksomhed at sælge til nærmere angivne kø-

berede på virksomhedens sædvanligt gældende vilkår for tilsvarende salg. Virksomheden kan dog altid kræve kontant betaling eller betryggende sikkerhed.

Bestemmelsen kan føres tilbage til et forslag fra trustkommissionen (jfr. ovenfor) og blev begrundet med ønsket om i særlige tilfælde at kunne hindre omgåelse af lovens regler og sikre opnåelsen af dens formål. Kommissionen foreslog en "almindelig beføjelse til at udstede pålæg om, at en virksomhed skal sælge til nærmere bestemte købere på virksomhedens sædvanlige vilkår for tilsvarende salg".

I folketingets udvalgsbetænkning blev det præciseret, at beføjelsen til **leveringspålæg** måtte udøves med stor varsomhed og kun, når tungtvejende grunde talte herfor. Således bør bestemmelsen ikke anvendes, "... såfremt det må **befrygtes**, at varen af den pågældende forhandler vil blive brugt som såkaldt lokkevarer, og ej heller såfremt den pågældende forhandler ved opnåelse af levering vil opnå en uberettiget fordel. Oer vil heller ikke kunne gives pålæg om levering, der vil kunne bryde eksisterende eneforhandlerrettigheder."

2.2.2.9. Faktureringspligt

Efter § 13 kan tilsynet foreskrive faktureringspligt over for viderefornhandlere og mærkning eller skiltning med pris for nødvendige forbrugsvarer. Det er ikke nødvendigt, at der foreligger en væsentlig konkurrencebegrænsning. Bestemmelsen omfatter ikke tjenesteydelser.

2.2.2.10. Indberetning

I monopollovens § 14 er der pålagt tilsynet en pligt til at afgive indberetning til industriministeren i tilfælde, hvor skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger ikke har kunnet bringes til ophør efter §§ 11 og 12. Bestemmelsen har siden 1955 været anvendt 9 gange.

2.2.2.11. Ankebestemmelser

I den forudgående lovgivning var rekursordningen, at klager forelagdes for og behandlede af et særligt nævn, prisankenævnet, der i hver enkelt sag afgav indstilling til handelsministeren, som derefter havde den endelige afgørelse.

Flere gange i tidens løb blev der fremsat ønsker om en ændring af denne ordning, idet det foresloges at omdanne ankenævnet til en specialdomstol, der skulle træffe endelig afgørelse i ankesagerne.

Trustkommissionen tog spørgsmålet op og anbefalede, at man bibeholdt et særligt ankenævn, men med den ændring, at nævnet fik myndighed til at træffe den endelige afgørelse i alle klagesager, også af retsspørgsmål, der altså hermed skulle være unddraget domstolens prøvelse.

Fra erhvervsside var der almindelig tilslutning til tanken om at ændre nævnets status fra et henstillingsnævn til et nævn med myndighed til at træffe afgørelser, men man gik samtidig ind for, at der blev adgang til at indbringe nævnets afgørelser for domstolene.

Lovforslagets § 19 var et kompromis mellem disse standpunkter, idet det heri foresloges, at ankenævnet skulle have afgørelsen i alle klagesager, og at der med hensyn til legalitetsspørgsmål skulle være adgang til at indbringe nævnets afgørelser for de almindelige domstole (forslagets § 19, stk. 6).

Under behandlingen i folketingsudvalget ændredes bestemmelserne imidlertid således, at der uden begrænsning blev givet adgang til at indbringe ankenævnets afgørelser for domstolene (lovens § 18, stk. 9). Man havde indhentet en udtalelse fra professor Poul Andersen, der pegede på vanskeligheden ved, når det drejede sig om anvendelsen af sådanne vage og elastiske lovregler som i monopolloven, at drage grænsen mellem legalitetsspørgsmål og skønsspørgsmål.

Siden 1955 er ankenævnets afgørelser blevet indbragt for domstolene i henhold til monopollovens § 18, stk. 9, i 41 tilfælde. Af disse er 23 blevet hævet.

I § 18, stk. 1, er det fastsat, at nævnet skal bestå af en formand og to andre medlemmer, der alle udnævnes af industriministeren. Formanden skal opfylde betingelserne for at kunne beskikkes til højesteretsdommer. Af de to andre medlemmer skal den ene "have nationaløkonomisk kundskab". Den anden skal udnævnes efter forhandling med Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation og Industrirådet.

2.3. Pris- og avancelovgivningen.

2.3.1. Pris- og avancelovgivningens baggrund.

Som nævnt ovenfor finder monopolloven anvendelse på private erhvervsområder, hvor der foreligger eller vil kunne foreligge en væsentlig konkurrencebegrænsning.

Pris- og avancelovgivningen skal ses som et supplement hertil. Den kan også anvendes på områder, hvor der ikke foreligger konkurrencebegrænsning i monopollovens forstand, og i et vist omfang tillige over for offentlige virksomheder.

Pris- og avancelovgivningen har rødder tilbage til prisindseendelovene, hvoraf den første trådte i kraft allerede i 1956.

Nedenfor er i kronologisk orden vist de væsentligste love fra prisindseendelovene fra 1956 op til den nugældende pris- og avancelov.

1. Lov af 25. maj 1956 om indseende med priser.
2. Lov af 16. marts 1963 om indseende med priser.
3. Lov af 25. maj 1966 om indseende med priser.

4. Lov af 2. april 1971 om priser og avancer.
5. Lov af 15. februar 1974 om priser og avancer.
6. Lov af 20. august 1976 om ændring af lov om priser og avancer.
7. Lov af 28. december 1979 om ændring af lov om priser og avancer.
8. Lov af 18. oktober 1982 om ændring af lov om priser og avancer.

Lovgivningen har sigtet på dels at aktivere konkurrencen gennem øget gennemsnitlighed, herunder ved undersøgelser og offentliggørelse af disse, og dels at kunne imødegå en uønsket pris- og avanceudvikling gennem indgrebsbeføjelser.

Den del af lovgivningen, der vedrører undersøgelser og offentliggørelse, har været præget af en jævn udvikling med udvidelse af tilsynets beføjelser. Man ønskede at øge konkurrencen også på områder, hvor der ikke var konkurrencebegrænsning i monopollovens forstand. Bag dette lå bl.a., at man ikke fra alle sider i folketinget fandt, at monopollovens bestemmelser om undersøgelser og offentlighed var vidtgående nok, men ønskede at inddrage det såkaldte "grå område", hvor der vel ikke var konkurrencebegrænsninger i monopollovens forstand, men hvor konkurrencen dog på den anden side ikke kunne siges at være aktiv.

Et yderligere element i prisindseendelserne var den øgede markedsgennemsnitlighed med forbrugerbeskyttende virkninger, jfr. også TK-3's overvejelser herom. De mere direkte forbrugerpolitiske hensyn er blevet opprioriteret med tiden, og med den særlige mærkningslov fra 1977 udgik en række af bestemmelserne i pris- og avancelovgivningen.

Indgrebsbestemmelserne i de forskellige love har vekslet mellem hensynet til at imødegå akutte økonomiske problemer og fra 1974 hensynet til det langsigtede og strukturpolitiske, således at loven blev et supplement til monopolloven.

1974-loven, hvis bestemmelser med få ændringer svarer til den nugældende pris- og avancelov (PAL), blev udarbejdet og vedtaget under den første energi-krise. De inflationære tendenser var stærke, og man ønskede et fleksibelt instrument til at imødegå disse tendenser.

2.3.2. PAL's formal (§ 1).

Den nugældende formålsparagraf har følgende formulering:

§ 1: Loven har til formål gennem tilsyn med priser at bidrage til den økonomiske stabilisering samt gennem tilsvarende foranstaltning over for takster, honorarer og avancer at bidrage til gennemførelse af en indkomstregulering inden for de berørte erhverv på linje med den indkomstpolitiske målsætning for samfundet som helhed.

Oprindeligt havde PAL "... til formål gennem tilsyn med priser og avancer at bidrage til en økonomisk stabilisering". Det indkomstpolitiske hensyn formuleres første gang med lovændringen i 1976, og må ses i lyset af "augustforliget", der bl.a. tilsigtede en stram indkomstpolitik omfattende alle befolkningsgrupper. Med tilføjelsen af den indkomstpolitiske målsætning blev det betonet, at loven skulle bidrage til gennemførelsen af en indkomstudvikling inden for de selvstændige erhverv på linie med indkomstudviklingen for lønmodtagere.

Formuleringen blev fastholdt i lovændringen i 1979, men nu som en permanent tilføjelse til pris- og avancelovgivningen.

2.3.3. Prisovervågning, undersøgelser og offentliggørelse (§§ 2-5).

PAL kapitel 2 vedrører prisovervågning, undersøgelser og tilsynets redegørelser herom til offentligheden.

§ 2. Det påhviler monopoltilsynet at overvåge udviklingen i priser og avancer. Monopoltilsynet skal navnlig føre tilsyn med udviklingen inden for konkurrencebeskyttede erhverv.

Stk. 2. Monopoltilsynet kan give indberetning til vedkommende minister om forhold, herunder bestemmelser i lovgivningen, som **må** antages at kunne virke hæmmende på konkurrencen.

I § 2, stk. 1, ligger en pligt til at overvåge pris- og avanceudviklingen.

Forud for 1976 var der tale om en generel pligt til at overvåge udviklingen i priser og avancer. Ved ændringen i 1976 tilføjes, at tilsynet navnlig skulle føre tilsyn med udviklingen inden for konkurrencebeskyttede erhverv. Hermed sigtes især til erhverv, som er beskyttet mod konkurrence fra udlandet, uden der nødvendigvis er tale om en konkurrencebegrænsning i monopollovens forstand, f.eks. detailhandel, bygge- og reparationsvirksomhed, service- og tjenesteydelser, herunder de liberale erhverv.

Adgangen til at indhente oplysninger er den samme som i monopolloven. Bestemmelsen herom i PAL § 13 henviser direkte til monopollovens § 15, men området for PAL er bredere, da det også omfatter områder, hvor der ikke er konkurrencebegrænsning i monopollovens forstand.

Efter § 2, stk. 2, kan tilsynet give indberetning til vedkommende minister om forhold, der kan virke konkurrencehæmmende. Bestemmelsen har været benyttet i to tilfælde, begge om apotekernes priser og avancer. Bestemmelsen svarer til monopollovens § 14, idet tilsynet dog i henhold til sidstnævnte lov kun kan afgive indberetning til industriministeren.

Som led i prisovervågningen kan tilsynet bestemme, at prisændringer skal indberettes til tilsynet.

§ 3. Monopoltilsynet kan for bestemte vare-, tjeneste- og transportydelsesområder eller for enkelte virksomheder foreskrive, at prisændringer skal indberettes til tilsynet.

Bestemmelsen blev indsat i pris- og avanceloven fra 1974 og giver tilsynet mulighed for at få hurtige og automatiske informationer om prisudviklingen, f.eks. på områder, hvor en kraftig prisstigning kan befrygtes. Indberetningspligten kan fastsættes for nærmere angivne områder af vare-, tjeneste- eller

transportydelse, således at alle virksomheder inden for de pågældende områder skal anmelde prisforhøjelser, men indberetningspligten kan også begrænses til enkeltvirksomheder. Offentlige virksomheder er også omfattet af bestemmelsen i § 3. Primo 1986 omfattede indberetningspligten ca. 200 private og offentlige virksomheder.

Den del af lovgivningen, der vedrører undersøgelser og **offentliggørelse**, har som tidligere nævnt været præget af en fortsat udvidelse af tilsynets beføjelser, og lovgiverne har herved tilkendegivet ønsker om at opnå et smidigt instrument for en aktiv prispolitik i modsætning til prisreguleringer.

Indtil pris- og avanceloven fra 1974 sigtede oplysningsbestemmelserne først og fremmest på at give forbrugeren mulighed for at følge prisdannelsen. I den første prisindseendelse kunne en undersøgelse først iværksættes, hvis organisationerne anmodede herom. Senere kunne tilsynet på eget initiativ iværksætte undersøgelser.

Med pris- og avanceloven fra 1974 fik oplysningsvirksomheden et bredere sigte med mulighed også for dyberegående undersøgelser, der mere rettede sig mod at skabe gennemsigtighed til gavn for andre virksomheder, herunder potentielle konkurrenter.

Den nugældende PAL §§ 4 og 5 omhandler offentliggørelse af undersøgelser.

§ 4. Monopoltilsynet kan orientere offentligheden om priser og prisforskelle for vigtige forbrugsvarer, investeringsgoder og tjenesteydelser. Offentliggørelsen sker uden nævnelse af enkeltvirksomheders navne.

§ 4 vedrører en almindelig orientering om priser og prisforskelle. Der er lagt vægt på en hurtig orientering til offentligheden, og ikke tidskrævende undersøgelser som efter § 5. Offentliggørelsen skal da også ske uden nævnelse af enkeltvirksomheders navne.

§ 5. Monopoltilsynet kan undersøge priser og avancer i private erhvervsvirksomheder, brugsforeninger og andre andelsforeninger på områder, hvor tilsynet finder, at der er et behov for en offentlig redegørelse for prisdannelsen.

Stk. 2. Forinden undersøgelsen i henhold til stk. 1 iværksættes, skal monopoltilsynet forhandle med vedkommende enkeltvirksomheder, foreninger eller brancheorganisationer om grundlaget for undersøgelsen.

Stk. 3. Forinden der gives meddelelse til offentligheden om resultatet af undersøgelser i henhold til stk. 1, skal monopoltilsynet give de pågældende enkeltvirksomheder, foreninger eller brancheorganisationer lejlighed til at udtale sig herom. Efter anmodning offentliggøres de således indhentede udtalelser i forbindelse med meddelelsen fra monopoltilsynet.

§ 5 tager sigte på selve prisdannelsen og de strukturforhold og andre underliggende faktorer, der er bestemmende for konkurrenceforholdene. Bestemmelsen retter sig som nævnt fortrinsvis mod de områder, hvor der hverken er konkurrencebegrænsning i monopollovens forstand eller fri konkurrence, og beføjelsen er i de senere år navnlig blevet benyttet til en række redegørelser for de såkaldte konkurrencebeskyttede erhvervs indtjeningsforhold.

Der gælder særlige regler om forhandling, høring m.v. for offentliggørelsesvirksomheden efter § 5. Offentlig virksomhed er ikke omfattet af bestemmelsen.

2.3.4. Indgreb (§§ 6-9).

Lovens kapitel 3 (§§ 6-9) indeholder bestemmelser om, på hvilke områder og under hvilke omstændigheder tilsynet er bemyndiget til at gribe ind i pris- og **advancedannelsen.**

§ 6 har følgende formulering;

§ 6. For erhvervsmæssigt salg af varer her i landet og for erhvervsmæssig levering af tjeneste- og transportydelser her i landet kan monopoltilsynet for indtil 6 måneder for bestemte vare- og ydelsesområder, hele brancher eller enkeltvirksomheder bestemme:

- 1) at de på en bestemt dato gældende priser, takster, honorarer eller avancer ikke må forhøjes, eller
- 2) at de på en bestemt dato gældende priser, takster, honorarer eller avancer ikke må forhøjes med mere end nærmere angivne beløb eller procenter, eller
- 3) at nærmere angivne priser, takster, honorarer eller avancer ikke må overskrides.

Stk. 2. Monopoltilsynet kan inden for det af stk. 1 omfattede område efter forhandling med de pågældende enkeltvirksomheder, brancheorganisationer eller foreninger bestemme, at der ved beregningen af priser, takster, honorarer og avancer skal anvendes bestemte kalkulationsregler.

Stk. 3. Monopoltilsynet kan, efter at de pågældende enkeltvirksomheder, brancheorganisationer eller foreninger har haft lejlighed til at udtale sig herom, forlænge eller ændre de i henhold til stk. 1 fastsatte bestemmelser for indtil 6 måneder ad gangen.

Stk. 4. Stk. 1-3 finder tilsvarende anvendelse for priser og avancer, der fastsættes eller tilkendegives for videresalg i efterfølgende omsætningsled.

Stk. 5. Denne paragraf gælder ikke priser, takster og honorarer, der fastsættes eller godkendes af staten eller af en kommune.

Efter § 6, stk. 1, kan der foretages indgreb i form af 1) pris- eller avancerstop, 2) fastholden af gældende priser eller avancer med tillæg af nærmere angivne beløb eller procenter og 3) maksimalpriser eller -avancer.

Lige siden prisindseendeloven fra 1963 har lovene indeholdt indgrebsbestemmelser af samme karakter som i den nugældende lovs § 6, stk. 1, hvis nugældende formulering stammer fra pris- og avanceloven fra 1974.

Indgrebene kan foretages for 6 måneder ad gangen og kan omfatte enkeltvirksomheder eller brancher. Efter § 6, stk. 3, er der mulighed for at forlænge eller ændre indgrebene for indtil 6 måneder ad gangen; forinden skal der dog forhandles. Indgrebene efter § 6, stk. 1, kræver ikke forudgående forhånd-

ling. Hermed var det bl.a. tanken at give tilsynet mulighed for hurtige indgreb til imødegåelse af inflationære tendenser.

Med ankenævnets kendelse i den såkaldte porcelænssag i 1982¹⁾ antages muligheden for at benytte bestemmelserne til dette formål indskrænket noget. Tilsynet havde fastsat prisstop for tre virksomheder, der angiveligt havde fremskyndet betydelige prisforhøjelser med henvisning til frygt for indførelse af prisstop ved lov.

Ankenævnet fandt imidlertid ikke, at pris- og avancelovens § 6 gav hjemmel til at fastsætte prisstop, der i det væsentligste er begrundet i almene overvejelser over hensigtsmæssigheden af en opbremsning i prisudviklingen, uden at det var påvist, at prisforhøjelsen ville medføre en urimelig indtjening, jfr. lovens § 7, og ophævede tilsynets afgørelse.

Indgrebsbestemmelserne efter § 6, stk. 2 - kalkulationsreglen - blev indført med pris- og avanceloven i 1974 og havde ingen fortilfælde i den tidligere lovgivning. Herefter kan tilsynet efter forhandling bestemme, at der skal anvendes bestemte kalkulationsregler ved beregning af priser m.v.

Reglen i stk. 2 giver mulighed for mere smidige indgreb i prisdannelsen end ved tidligere prislove, idet indgrebene kan tilpasses efter de særlige forhold inden for de enkelte områder, hvorved det til monopolloven svarende strukturpolitiske aspekt træder tydeligt frem.

Pris- og avanceloven fra 1971 indeholdt obligatoriske kalkulationsregler ganske svarende til bestemmelserne i de midlertidige pris- og avancestoplove, jfr. lovens kapitel III, hvorefter de på en bestemt dato gældende priser kun måtte forhøjes med nærmere angivne omkostningsstigninger. Med denne bestemmelse fulgte risikoen for en stadig stærkere strukturforvridning, jo længere man kom fra stopdatoen, og bestemmelsen blev udsat for stærk kritik fra erhvervsside.

1) MTM 1982, s. 39.

Med den fleksible kalkulationsbestemmelse i pris- og avanceloven fra 1974 søgte man at løse dette problem i de tilfælde, hvor kalkulationen kan foretages "fra grunden". I modsætning til indgrebsbestemmelserne i § 6, stk. 1, kan der blive tale om mere langsigtede ordninger (der er ingen tidsbegrænsning), og det var formentlig tanken, at et større antal virksomheder/brancher skulle indgå i sådanne kalkulationsordninger.

Indgrebsbestemmelserne efter pris- og avancelovens § 6 blev anvendt i udstrakt grad i 1974. Pris- og avanceloven fra 1974 afløste en prisstopperiode, og man frygtede, at de under prisstoppet opsamlede omkostningsstigninger ville blive udløst ved prisstoppets bortfald. På denne baggrund foretog tilsynet en vurdering af forholdene inden for de forskellige erhvervsområder med det resultat, at der på en række områder blev indført midlertidige pris- og avancestop, højstepriser samt indgreb efter § 6, stk. 2 - kalkulationsreglen.

Efter 1974 har indgrebsbestemmelserne efter § 6 kun været benyttet i ringe omfang. Indgreb efter § 6, stk. 1, har ikke været anvendt siden 1981. I 1974 blev der fastsat kalkulationsregler for 12 virksomheder og brancheforeninger i henhold til pris- og avancelovens § 6, stk. 2, men i dag er kun 4 af disse gældende.

Offentlige virksomheder er ikke omfattet af indgrebsbestemmelserne, jfr. § 6, stk. 5. Ifølge § 4, stk. 3, i pris- og avanceloven af 1971 skulle takster, afgifter m.v., fastsat af kommune og stat, forelægges til udtalelse hos tilsynet, såfremt der ønskedes forhøjelser. Denne regel viste sig ressourcekrævende og stort set virkningsløs.

I pris- og avanceloven fra 1974 blev takster, afgifter m.v., fastsat af offentlige myndigheder, undtaget, idet man ikke fandt, at en almindelig prislovgivning var et egnet instrument til varetagelse af prispolitiske hensyn på dette område.

I pris- og avancelovens § 7 fastlægges reglerne for, hvilke hensyn der skal lægges til grund ved fastsættelse af priser m.v. i henhold til § 6.

§ 7. Ved fastsættelse af forskrifter i henhold til § 6 lægges kostprisprincippet i almindelighed til grund. Desuden tages der hensyn til virksomhedernes:

- 1) effektivitet, således at effektive virksomheder får dækning for nødvendige direkte omkostninger og et rimeligt bidrag til dækning af indirekte omkostninger og nettoavance, og
- 2) **kapacitetsudnyttelse**, således at unormalt lav kapacitetsudnyttelse ikke kan begrunde prisforhøjelse.

Stk. 2. For tjenesteydelser inden for liberale erhverv tilstræbes, at indkomsterne inden for den berørte branche ikke udvikler sig i strid med de principper og indkomstpolitiske mål, der ligger til grund for det for varer og tjenesteydelser ved lov om stop for priser m.v. gennemførte prisstop.

Ved indgreb efter § 6 er tilsynet bundet af reglerne i § 7, der i princippet svarer til ML's § 11, stk. 2, og § 12, stk. 4, hvorefter tilsynet ved fastsættelse af priser m.v. skal tage hensyn til, at effektive virksomheder får dækning for nødvendige omkostninger og et rimeligt bidrag til dækning af nettoavancen. Endvidere skal der tages hensyn til kapacitetsudnyttelsen, således at en unormal lav kapacitetsudnyttelse ikke kan begrunde prisforhøjelser.

Efter § 6 er det op til tilsynet at tage initiativ og vurdere, om der er behov for indgreb. Med § 8 i pris- og avanceloven fra 1974 ville man understrege tilsynets forpligtelse til straks at gribe ind, hvor der foreligger urimelige priser m.v.

§ 8. Såfremt monopoltilsynet inden for et vare- eller ydelsesområde eller en branche konstaterer urimelige priser, takster eller honorarer, påhviler det tilsynet at bringe forholdet til ophør ved foranstaltninger i medfør af § 6.

Stk. 2. Et forhold anses i almindelighed som omfattet af stk. 1, hvis der foreligger priser, takster og honorarer, som overstiger, hvad der kan fastsættes efter § 7.

Stk. 3. Foranstaltninger i henhold til stk. 1 kan undlades, såfremt varens eller ydelsens karakter eller betydning i omsætningen taler derfor.

Pligten til indgreb indtræder, hvis tilsynet inden for et vare- eller ydelsesområde eller inden for en branche konstaterer urimelige priser m.v. Der skal altså foreligge en fuldbyrdet urimelig prissituation, for at pligten til indgreb indtræder, og bestemmelsen gælder ikke enkeltvirksomheder.

2.3.5. Vejledende videresalgspriser (§10).

§ 10 har følgende formulering:

§ 10. Virksomheder inden for industri, håndværk og handel, som for salg af varer her i landet fastsætter eller tilkendegiver priser eller avancer for videresalg i efterfølgende omsætningsled, skal anmelde disse og ændringer heri til monopoltilsynet. Anmeldelse skal ske snarest muligt og senest samtidig med, at priserne meddeles de efterfølgende omsætningsled. Monopoltilsynet kan fritage for anmeldelsespligten.

Pligten til at anmelde vejledende videresalgspriser har bestået siden 1968 med lov af 15. februar 1968 om vejledende priser og prisstop for tjenesteydelser. Med anmeldelsespligten ville man give tilsynet mulighed for at følge prisudviklingen på dette område. Hertil kom, at man ønskede at modvirke en traditionel og automatisk anvendelse af procentvise forhandleravancer, og anmeldelsespligten antoges at kunne bevirke en vis tilbageholdenhed i anvendelsen af vejledende videresalgspriser.

Bestemmelsen i § 10 omfatter enhver form for vertikal prisvejledning. De anmeldte priser er ikke offentligt tilgængelige.

2.3.6. Den finansielle sektor og forsikringsvirksomhed (§§ 14 og 14a).

Efter pris- og avancelovens § 14a udøves monopoltilsynets beføjelser efter denne lov for så vidt angår virksomheder, der er under tilsyn af tilsynet med banker og sparekasser, af dette. Dette gælder for banker og sparekasser

samt **andelskasser**. Overfor den øvrige finansielle sektor administreres pris- og avanceloven af monopoltilsynet.

Loven omfatter ikke forsikring, jfr. § 14, stk. 2.

2.4. Midlertidige prislove.

Tilsynet har ved siden af den permanente lovgivning administreret et betydeligt antal midlertidige pris- og avancementlove. Siden 1963 ialt 16 love. I den periode har der kun været få og kortvarige "fri perioder" - den længste fra den 28. februar 1983 til den nugældende lov nr. 127 af 31. marts 1985 om begrænsninger i stigninger i avancer og priser, som har gyldighed til og med den 28. februar 1987.

Indgreb i medfør af disse love har oftest bestået i fastsættelse af generelle regler for virksomhedernes pris- og avanceberegning. Supplerende indgreb har også været benyttet: Anmeldelsespligt for vejledende priser, pligt til at indhente udtalelse fra tilsynet før prisforhøjelser og pålæg til tilsynet om i særlig grad at følge pris- og indkomstudviklingen i konkurrencebeskyttede erhverv, især liberale erhverv.

En del af de midlertidige prislove har kun haft gyldighed for den private sektor, en del tillige for den offentlige sektor, og afgrænsningen har ikke ligget fast.¹⁾

Ikke to af disse mange love er identiske i tekst. Forskelle har undertiden været foranlediget af, at bestemmelserne i tidligere love har været uhensigtsmæssige at arbejde med i praksis. Den væsentligste forklaring ligger dog i, at den politiske og økonomiske baggrund for indgrebene har været forskellig.

1) Se endvidere oversigtsskema i v. Eyben s. 321.

De midlertidige prislove er typisk **følgelove** i forbindelse med større indkomspolitiske indgreb, som har været gældende for en vis begrænset periode og primært rettet mod lønningerne. Specielt har der været gennemført indgreb i situationer med ændringer i valutakurserne. Tilsynets rolle i forbindelse med sådanne reguleringer af indkomstdannelsen har normalt været at administrere love med indgreb over for erhvervsdrivendes avancer, priser, takster og honorarer o.s.v. som supplement til lønindgreb. Disse loves udformning har i høj grad været bestemt ud fra en overordnet konkret økonomisk-politisk målsætning ofte af akut karakter. Set i den relation har hensynet til administrationen af de midlertidige prislove næppe haft en afgørende vægt ved udformningen af lovenes bestemmelser.

Tilsynets administration af midlertidige prislove har været ret ressourcekrævende og krævet omlægninger i tilsynets daglige arbejde, og det har følgelig sat sig spor i administrationen af den permanente monopollovgivning. I 1980/81 søgte man at rette op på dette.

De midlertidige prislove er byrdefulde for **erhvervslivet**, især for mindre virksomheder. En stor del af administrationen retter sig mod små virksomheder, som ikke har samme mulighed for at tilrettelægge administrativt hensigtsmæssige systemer til sikring af lovens efterfølgelse som store virksomheder. Der har også været rejst tvivl om, hvorvidt man opnår den ønskede pris- og/eller advancedæmpende effekt af disse love, navnlig på længere sigt, se afsnit 5.5. Endvidere, er fremført, at faste kalkulationsbestemmelser virker imod ønsket om en prisdannelse ud fra frie markedsf forhold.

2.5. Lovgivning på tilgrænsende områder.

En lang række lovgivningsområder har i større eller mindre grad betydning for administrationen af monopollovgivningen.

Ovenfor er nævnt bestemmelsen i ML's § 2, stk. 2, hvorefter løn- og arbejdsforhold samt prisforhold og erhvervsudøvelse, der i henhold til særlig

hjemmel bestemmes eller godkendes af det offentlige, ikke er omfattet af ML's bestemmelser.

Forsikringselskaber og banker og sparekasser er undergivet et omfattende tilsyn, der især tager sigte på soliditet. Det udøves af særlige tilsynsmyndigheder. Tilsynet efter monopollovgivningen er derfor i henhold til ML's § 3, stk. 2 og 3, henlagt til henholdsvis forsikringstilsynet og tilsynet med banker og sparekasser.

Tidligere var el- og varmeområdet omfattet af ML. Ved lov om elforsyning (1976) og lov om varmforsyning (1979) er kontrollen med elpriserne og med gas- og varmepriserne nu henlagt til henholdsvis elprisudvalget og gas- og varmeprisudvalget. Monopoltilsynets direktorat er sekretariat for begge disse udvalg. Ændringen har bl.a. betydet, at de to udvalg ved prisfastsættelsen kan tilgodese også andre hensyn end ML's, herunder samfundsmæssige (eksempelvis forsyningssikkerhed) og særlige energiokonomiske forhold.

Omvendt er kontrollen med lægemiddelproducenters, -importørers, -grossisters prisberegning m.v. nu i henhold til lov om lægemidler (1975) henlagt til monopoltilsynet. Tidligere blev lægemiddelpriserne kontrolleret af sundhedsstyrelsen i medfør af apotekerloven. Sundhedsstyrelsen er dog fortsat den kompetente myndighed for så vidt angår forbrugerpriserne på lægemidler, der kun må sælges fra apotek.

Lov om licitation m.v. (1966) vedrører bestemmelser om konkurrenceforhold inden for en bestemt sektor af erhvervslivet: Bygge- og anlægssektoren. Loven administreres af monopoltilsynet, og en række forhold inden for dens område må bedømmes ud fra ML's bestemmelser. Således er håndværker- og entreprenørorganisationers aftaler m.v. med hensyn til medlemmernes tilbudsgivelse og standardforbehold undergivet ML's bestemmelser. Men den frie erhvervsudøvelse er begrænset gennem særlige regler for licitationsafgivelse, som i en række henseender afviger fra monopollovens principper. Til eksempel kan nævnes lovens forbud mod at indhente mere end to underhåndsbud.

Prismærkningsloven (1979) administreres ligeledes af monopoltilsynet. Dens bestemmelser sigter på at give forbrugeren det bedste grundlag for bedømmelse af pris og kvalitet, jfr. TK-3's henvisninger til, at dette område var vigtigt, for at konkurrencen kunne virke.

Inden for forbrugerlovgivningen skal især omtales markedsføringsloven (1974), som skal hindre misbrug af den frie konkurrence over for forbrugeren. Den administreres af forbrugerombudsmanden og har ligesom ML det principielle udgangspunkt, at konkurrencen skal være fri. Men herfra går de i hver sin retning: Markedsføringsloven tilsigter at forhindre, at den frie konkurrence udarter, mens ML tilsigter at hindre virkningerne af urimelige konkurrencebegrænsninger. Den indbyggede modsætning kan i praksis bl.a. komme til udtryk i sager om leveringsnægtelse, f.eks. når denne begrundes i, at detaillisten har misrekommanderet leverandørens varer. Eller f.eks. når en annonce nægtes optaget i et tidsskrift med den begrundelse, at annoncen strider mod markedsføringsloven.

Også planlovgivningen kan komme i strid med ML's sigte. F.eks. er der gennem kommuneplanloven i princippet givet mulighed for i ganske vidt omfang at dirigere erhvervsudviklingen inden for det lokale område. Pris- og konkurrenceforholdene kan blive påvirket væsentligt, såfremt det vedtages, at der i en lokalplan ikke må indgå bestemte forretningstyper.

Endelig skal nævnes immaterielretten, der omfatter bestemmelser, der beskytter enerettigheder til udnyttelsen af intellektuelle præstationer og benyttelsen af individuelle kendetegn. Dette er ikke til hinder for anvendelsen af ML, ligesom brugen af varemærke i forbindelse med omsætningen af en vare ikke i sig selv indebærer fritagelse fra indgreb i medfør af ML's bestemmelser.

KAPITEL 3. KONKURRENCEREGULERING I ANDRE LANDE OG I EF

3.1. Indledning

I de øvrige industrilande er der udviklet forskellige systemer for indseende med og regulering af monopoler og konkurrencebegrænsninger. I Trustkommissionens betænkning nr. 3 er givet en kort oversigt over udviklingen op til begyndelsen af 50'erne i udvalgte lande. Nyere beskrivelser foreligger bl.a. i den svenske konkurrenceudredning fra 1978¹⁾, hvor der også er angivet yderligere litteratur om emnet. OECD har i 1976 publiceret "Guide to Legislation on Restrictive Business Practices"¹⁾. Samarbejdsorganisationen udarbejder tillige årlige rapporter om konkurrencepolitikken i medlemslandene. Endelig skal henvises til, at EF løbende udarbejder oversigter over udviklingen på området.

Der er således ikke behov for i denne betænkning at give en samlet og detaljeret oversigt over konkurrencelovgivningen i udlandet. På den anden side er det en selvfølge, at man ved overvejelserne om ændringer i den danske konkurrencelovgivning må søge at udnytte erfaringerne fra andre retssystemer. De fænomener og den udvikling i samfundet, som fremkalder ønsket om konkurrencelovgivning, er - trods størrelsesforskelle - i vidt omfang ens i alle industrialiserede lande. Hertil kommer, at kendskab til fremmed ret kan have betydning også som andet end inspirationskilde. Det kan ikke afvises, at de lovgivningsmæssige forhold på dette felt efterhånden med den øgede udveksling af varer og tjenester over landegrænserne i sig selv har indflydelse på erhvervslivets dispositioner.

Og konkurrencebestemmelserne i EF har direkte betydning for dansk ret. I visse henseender gælder EF-reglerne umiddelbart her i landet, og på andre områder vil der kunne opstå konflikt mellem EF-regler og nationale bestemmelser.

1) Ny konkurrensbegrænsningslag, SOU 1978:9

Fremstillingen i det følgende er gjort ret kortfattet, samlet om de spørgsmål, der har stået centralt i udvalgets arbejde. Endvidere er der alene gjort rede for forholdene i Norge, Sverige, Finland, UK, Vesttyskland, USA og inden for EF.

Selv om der er væsentlige lighedspunkter mellem reglerne i de udvalgte lande, skulle det dog samtidig ud fra gennemgangen af de forskellige lande være muligt at belyse forskelle i principielle synspunkter omkring de mål, der gælder, og de fremgangsmåder, der benyttes i den forbindelse. Der er ikke søgt givet en historisk oversigt over udviklingen eller et totalt overblik over tilstanden i dag. Der er alene trukket emner frem, der skønnes af særlig interesse for det foreliggende arbejde.

3.2. Forbudsprincip contra kontrolprincip

1 retssammenlignende oversigter over konkurrenceretten plejer man at understrege, at konkurrencelovgivning kan tænkes bygget på to diametralt modsatte principper. Man kan forbyde bestemte former for konkurrencebegrænsning. Eller man kan føre kontrol med den, dels for at offentligheden kan følge med, dels for at kunne skride ind mod misbrug. I USA, Vesttyskland og i EF-retten bygger lovgivningen på forbudsprincippet. I de øvrige lande, der omtales, arbejdes der ud fra kontrolprincippet. Modstillingen mellem de to principper er en tankemæssig lettelse. Men ved beskrivelsen af gældende ret er skillelinien mellem disse ikke skarp. Forbudsregler gennembrydes af generelt formulerede undtagelser og af konkrete dispensationer. EF-reglerne og den vesttyske lovgivning illustrerer særlig klart sådanne modifikationer af forbudsprincippet. Kontrolregler suppleres med forbud mod bestemte former for konkurrencebegrænsning. Det danske forbud mod håndhævelse af bindende videresalgspriser, ML § 10, er et klart eksempel.¹⁾

1) Se om konvergenserne mellem de to principper f.eks. W.E. von Eyben: "Forbud eller misbrugskontrol i konkurrence- og markedsføringsretten", og Jens Fejø: "Monopolret og marked", der behandler relationerne mellem de såkaldte "per-se"-regler (generelle forbud/tilladelser) og "rule of reason"-betragtninger, hvor der kræves konkret stillingtagen til sagerne.

3. Andre lande.

3.3.1. Norge.

Den norske prislov (lov om kontrol og regulering af priser, udbytter og konkurrenceforhold) stammer fra 1953, men er ændret og suppleret flere gange. Den er - som titlen angiver - i sin tekst, men næppe i praksis, i højere grad præget af efterkrigstidens reguleringer end de i dette kapitel i øvrigt omtalte lovgivninger. For så vidt angår konkurrencebegrænsninger bygger loven på kontrolprincippet, men med hjemmel i loven er der udstedt en række forbudsbestemmelser bl.a. mod horisontal regulering af priser og avancer og mod bindende videresalgspriser - dog med dispensationsadgang for myndighederne. Loven omfatter både regler om konkurrenceforhold og om regulering af priser (og udbytter) og bygger i udstrakt grad på beføjelser til regeringen og administrationen til at udfærdige forskrifter for prisberegningen, konkurrenceforholdene og erhvervsudøvelsen.

Administrationen af prislovene foretages især af prisdirektoratet. Ved siden af prisdirektoratet findes et prisråd. Dets beføjelser er imidlertid begrænsede. I praksis behandler det især enkeltsager vedrørende leveringsnægtelse. Det udpeges af Kongen (regeringen) og består af 1 højesteretsdommer som formand og 6 interesserepræsentanter. Dets afgørelser kan ikke ankes, men forbruger- og administrationsdepartementet kan på eget initiativ omgøre dem.

Prisdirektoratet forbereder sager til rådet og er i øvrigt i sin virksomhed underlagt forbruger- og administrationsdepartementet og regeringen. Prisdirektoratet fungerer altså som et direktorat, selvom ministeren og departementets faktiske indflydelse naturligvis er vekslende med sagemes art, de politiske forhold o.s.v. Til prisdirektoratet er endvidere knyttet lokale prismyndigheder (statens pristilsyn), der bl.a. efter nærmere retningslinier udarbejder prisspredningsundersøgelser i betydeligt antal. Der gennemføres prisundersøgelser til sammenligning med priserne i udlandet, herunder særlig de

Øvrige nordiske lande. Kommunale prisnævn bistår statens pristilsyn, men nævnene er nu under afvikling. Til direktoratets aktiviteter hører også omfattende undersøgelsesvirksomhed, og der publiceres løbende redegørelser om pris- og erhvervsforhold og artikler med prismyndighedernes synspunkter på verserende spørgsmål, herunder også andre offentlige reguleringer.

Prisdirektoratet beskæftiger 100 medarbejdere, og statens pristilsyn er opdelt i 9 distriktskontorer med et samlet antal stillinger stort set svarende hertil.

Prisloven gælder erhvervsvirksomhed af enhver art. Løn- og arbejdsforhold er holdt helt uden for loven. Prisdirektoratet skal i øvrigt søge at påvirke andre forvaltningsorganer, hvis direktoratet finder, at disse udøver skadelig konkurrencebegrænsning, f.eks. ved at lade konkurrencebeskyttede områder subsidiere konkurrenceudsatte. Men prisdirektoratet har ingen magtmidler over for andre forvaltningsorganer.

Der skal årligt afgives en melding til Stortinget om virksomheden i den forløbne periode med forslag til retningslinier for aktiviteten i den næste. Stortinget ændrer i praksis ikke de anmeldte retningslinier.

Aftaler og sammenslutninger af konkurrencemæssig betydning skal anmeldes til direktoratet, og ikke-anmeldte aftaler er ugyldige. Virksomheder med en markedsandel på mere end en fjerdedel er ligeledes umiddelbart anmeldelsespligtige. Registrerede oplysninger er offentligt tilgængelige, dog kan oplysninger om tekniske indretninger og fremgangsmåder kræves hemmeligholdt.

Spørgsmålet om indførelse af særlige regler om fusionskontrol er taget op til **overvejelse**.

3.3.2. Sverige

Den gældende svenske konkurrencelov¹⁾ trådte i kraft den 1. januar 1983.

Den har til formål at fremme en fra alment synspunkt ønskelig konkurrence i erhvervslivet gennem foranstaltninger mod skadelige konkurrencebegrænsninger. Loven er baseret på kontrolprincippet, men indeholder dog forbud mod bindende videresalgspriser og mod samvirken ved afgivelse af tilbud. Der er mulighed for dispensation, men dispensation kan kun gives, hvis den ellers forbudte adfærd kan antages at fremme omkostningsbesparelser, som i væsentligt omfang kommer forbrugerne til gode, eller i øvrigt bidrager til en fra et alment synspunkt hensigtsmæssig ordening, eller hvor særlige hensyn ellers foreligger. I praksis er kun meddelt få dispensationer. I øvrigt indeholder loven hjemmel til i enkelttilfælde at udstede forbud og påbud, herunder leveringspåbud, og at fastsætte tidsbegrænse de maksimalpriser, hvor en pris er åbenbart for høj. Betingelserne for at anvende konkrete forbud/påbud er, at en konkurrencebegrænsning på en måde som er utilbørlig set fra alment synspunkt påvirker prisdannelsen, hæmmer effektiviteten eller besværliggør eller hindrer andenmands erhvervsudøvelse. Endelig findes i loven regler om fusionskontrol, jfr. nedenfor.

Regler om oplysninger til myndighederne om konkurrenceforhold m.v. findes både i konkurrenceloven og i lov om oppgiftsskyldighed rörande pris och konkurrensförhållanden, SFS 1966: 245. Den pålægger virksomhederne en meget vid oplysningspligt, men det er karakteristisk, at myndighederne selv skal skaffe sig oplysninger om tiltag, der er af betydning for pris- og konkurrenceforhold. Der findes ikke automatiske anmeldelsesregler.

Set fra dansk rets synspunkt er det mest interessante ved svensk ret den organisatoriske opbygning. Myndighedsopgaverne på pris- og konkurrenceområdet er fordelt på 3 organer: Statens Pris- og Kartelnævn (SPK), Næringsfrihedsombudsmanden (NO) og Markedsdomstolen (MD).

1) Konkurrencelagen, SFS 1982:729

SPK er den centrale forvaltningsmyndighed for prisovervågningen med p.t. godt 150 ansatte. Opgaverne falder hovedsageligt i to grupper.

SPK indsamler og analyserer oplysninger, der tillader nævnet at følge udviklingen i pris- og konkurrenceforhold. En række oplysninger indføres i registre, som er offentligt tilgængelige, markedsregistret og kartelregistret, og oplysningerne anvendes i vidt omfang til offentlige redegørelser. En del oplysninger indhentes gennem lokale priskontorer, med ca. 80 ansatte. SPK kan i henhold til oppgiftsskyldighedslagen, se foran, indhente oplysninger fra virksomhederne i det omfang, der skønnes behov derfor, men disse er beskyttet mod offentliggørelse, hvis en sådan kan skade virksomheden. Undersøgelser udføres ofte efter anmodning fra andre myndigheder, herunder NO og MD. I 1984 har SPK udarbejdet 38 større undersøgelser, hvoraf 22 er offentliggjort. Der gennemføres en omfattende informationsvirksomhed.

SPK administrerer desuden den svenske prisreguleringslov. Det er en beredskabslov, som kan sættes i kraft ved regeringsbeslutning for perioder på indtil 1 år ad gangen. Dette er sket siden 1972 med varierende bestemmelser om højestepriser, pris- og avancementstop, kalkulationsregler og prisaftaler med erhvervslivet.

SPK ledes af en styrelse udnævnt af regeringen med repræsentanter bl.a. for lønmodtagere, forbrugere og virksomheder. Ordførende for styrelsen er SPK's generaldirektør.

Beføjelse til at træffe de konkrete beslutninger, som konkurrenceloven giver anledning til - forbud, påbud, prisfastsættelser, dispensationer o.s.v. - er fordelt mellem NO og MD, således at NO er en slags anklager og MD domstolen. Udviklingen har ført til, at NO har hovedrollen. NO behandler ca. 600 sager om året. MD ca. 10 konkurrencesager. Hertil kommer et meget større antal sager om utilbørlig markedsføring m.v.

NO har ansvaret for og tilsynet med, at konkurrencen fungerer effektivt. Herunder påses også, at lovens to forbudsbestemmelser efterleves. Desuden varetager han opgaver i forbindelse med fusionskontrollen, jfr. senere. Ombudsmanden træffer beslutning om iværksættelse af undersøgelser og om forhandlinger med virksomhederne. Størstedelen af de skadelige begrænsninger ophæves frivilligt af virksomhederne efter forhandling med NO. I de øvrige tilfælde foranlediger NO sagen indbragt for MD. Tiltalerejsning ved de almindelige domstole for overtrædelse af forbud forudsætter NO's indforståelse. NO skal desuden føre indseende med offentlige og private reguleringer f.eks. sådanne, der begrænser etableringsfriheden. Medio 1985 var beskæftiget ca. 30 personer ved embedet.

MD udnævnes af regeringen og består af fire persongrupper. Formand og næstformand skal opfylde kravene for at kunne beskikkes som dommere. Formanden og domstolens sekretariat er heltidsansatte. Herudover er der to sagkyndige medlemmer. Endvidere består MD af tre repræsentanter for erhvervslivet og tre for lønmodtagere og forbrugere. MD træffer afgørelse ved simpelt flertal, dog således at formandens stemme er udslagsgivende ved stemmelighed.

Til MD er knyttet en administration på ca. 10 personer.

MD er første og eneste instans, der træffer afgørelse i sager efter konkurrenceloven. MD opfattes som en specialdomstol, hvilket indebærer, at der ikke er adgang til at få en afgørelse prøvet ved de almindelige domstole eller for regeringen.

Konkurrenceloven omfatter fast ejendom samt både privat og offentlig erhvervsvirksomhed. Offentlig virksomhed, som angår myndighedsudøvelse, falder således uden for loven, men NO kan i sådanne tilfælde søge at gribe ind mod de uheldige følger af konkurrencebegrænsningen. Konkurrenceloven omfatter også pengeinstitutters og forsikringsselskabers forhold. Aftaleregistrering på disse felter føres dog af specialtilsyn.

Med virkning fra den 1. januar 1983 er indført regler om fusionskontrol. Kontrollen udføres af NO, som får oplysninger direkte fra virksomhederne, fra dagspressen og gennem ugentlige indberetninger fra SPK. Der findes heller ikke på dette område nogen anmeldelsesregel.

For at der kan blive tale om indgreb mod fusioner kræves, at virksomheden efter fusionen får en dominerende stilling på et marked eller forstærker en allerede foreliggende dominerende stilling, og at overtagelsen medfører ud fra almene synspunkter skadelige virkninger.

Når NO får kendskab til en fusion, der kan tænkes at have sådanne virkninger, indledes en foreløbig undersøgelse, der tilsigtes gennemført på kort tid, ofte en uge. Er der behov for en uddybende undersøgelse træffes beslutning herom. Inden tre måneder fra denne beslutning må sagen indbringes for MD til afgørelse. Finder også MD, at dispositionen er i strid med loven, skal den mægle forlig. Kun hvis en skadelig virkning ikke kan afværges ad denne vej, kan domstolen udstede forbud. Ved loven er givet en tidsfrist på seks måneder for sagens behandling ved domstolen. Forbud kan dog i intet tilfælde udstedes senere end to år fra aftalens indgåelse. Domstolsforbud skal for at blive virksomt stadfæstes af regeringen.

Under sagens gang er der mulighed for at udstede midlertidigt forbud mod gennemførelsen af en påtænkt fusion.

I 1984 modtog NO oplysninger om ca. 800 tilfælde af virksomhedsovertagelser, hvoraf ca. 50 undersøgtes. I 6 tilfælde foretoges en uddybende undersøgelse. I efteråret 1985 verserede 2 sager for MD.

3.3.3 Finland

Konkurrencelovgivningen i Finland svarer i dag i sin opbygning til det svenske system.

Loven til fremme af økonomisk konkurrence af 1973 er senest ændret med virkning fra den 1. marts 1985. Loven bygger på kontrolprincippet, men indeholder tilsvarende forbud som den svenske konkurrencelov.

De kontrollerende myndigheder er Næringsstyrelsen, Konkurrenceombudsmanden og Konkurrencerådet med tilsvarende opgaver og beføjelser som de tre myndigheder i den svenske ordning. Næringsstyrelsen beskæftiger godt 100 medarbejdere med pris- og kartelspørgsmål, mens der til konkurrenceombudsmandens og konkurrencerådets embeder er knyttet henholdsvis 5 og 10 stillinger. Betingelserne for indgriben mod skadelige konkurrencebegrænsninger er i det væsentlige enslydende med de svenske. Ligesom i Sverige lægges der vægt på løbende tilsyn med pris- og konkurrenceforhold, og der føres tilsvarende indgående forhandlinger med virksomheder og organisationer om forhold af betydning. Virksomhederne er pligtige til at afgive ønskede oplysninger, men forretningshemmeligheder må ikke offentliggøres.

Visse forskelle kan dog nævnes:

Efter den finske lovgivning skal næringsdrivende på eget initiativ anmelde konkurrencebegrænsende aftaler og ændringer heri til Næringsstyrelsen inden 30 dage fra aftalens indgåelse. Der føres register over anmeldelserne og udsendes løbende meddelelser til offentligheden om registerets indhold.

I Finland opfattes Konkurrencerådet, der består af ni medlemmer, som et administrativt organ, hvilket bevirker, at en afgørelse truffet af rådet kan indbringes for Högsta Förvaltningsdomstolen. Anke har ikke opsættende virkning, medmindre domstolen bestemmer andet. Konkurrencerådet har ikke samme vidtgående beføjelser til at foretage indgreb og pålægge sanktioner som MD.

Den sidste væsentlige forskel er, at der ikke i den finske lov findes regler om **fusionskontrol**.

3.3.4. United Kingdom

Historisk går de konkurrenceretlige bestemmelser i U.K. tilbage til det 17. århundrede, men med industrialiseringen og liberalismens udbredelse i det 19. århundrede faldt de efterhånden væk. Først efter 2. verdenskrig indførtes der lovregler påny.

Denne udvikling i lovgivningen modsvares af domstolenes praksis i denne type spørgsmål ved fortolkning af love og sædvaneret (common law). I denne forbindelse bør det nævnes, at konkurrencebegrænsende aftaler efter common law var ugyldige. Domstolene fortolkede dog dette således, at dette kun gjaldt, hvor aftalerne også havde uheldige virkninger, m.a.o. en kombination af et forbuds- og **misbrugsprincip**.

Konkurrencelovgivningen i U.K. præges i dag af **kontrolprincippet**, men der er enkelte forbud f.eks. mod bindende videresalgspriser og boykotaktion med henblik på at håndhæve sådanne. Der er vidtgående indgrebsbeføjelser over for aftaler og fusioner, men ikke hjemmel direkte til at fastsætte højestpriser eller -avancer. Det er karakteristisk, at de politiske myndigheder herunder regeringen ved dens ministre er placeret centralt i de procedurer, der skal gennemføres, før den endelige beslutning om ophævelse eller ændring af en aftale m.v. eller en fusion føres ud i livet. Ministeren skal holdes underrettet om forskellige faser i arbejdet og kan standse undersøgelser, ligesom regeringen tager stilling til spørgsmål om offentliggørelse af undersøgelser og til de pålæg, der måtte rettes mod fusioner.

Aktivitetssområdet omfatter også den offentlige sektor, og ministeren kan bede om undersøgelser af omkostnings- og effektivitetsforhold inden for dette område. Fusionskontrollen indbefatter også f.eks. bankverdenen, hvor der er rejst adskillige sager.

Det centrale forvaltningsorgan er The Director General of Fair Trading med tilhørende Office of Fair Trading (OFT). OFT skal samle oplysninger om mar-

kedsstruktur og markedsadfærd og kan på grundlag heraf tage de skridt, der er nævnt nedenfor.

Foruden OFT, ministeren og hans departement er to andre myndigheder involveret i konkurrencelovgivningens administration. Den ene er Monopolies and Mergers Commission (MMC), der består af en fuldtidsbeskæftiget formand og en række medlemmer, der repræsenterer erhvervslivet og fagforeningerne, samt en række eksperter, alle udnævnt af regeringen for afgrænsede perioder. Til kommissionen er knyttet et sekretariat på omkring 100 personer.

Den anden er Restrictive Practices Court, der består af 5 dommere, hvoraf 3 skal være High Court Judges (svarer nogenlunde til landsretsdommere) og 10 bisiddere med kendskab til industri, handel eller den offentlige sektor. Domstolen fungerer sædvanligvis i afdelinger på 3, 1 dommer og 2 bisiddere.

Samspillet mellem disse myndigheder er kompliceret og retter sig efter hvilke former for konkurrencebegrænsning, der er tale om.

I meget grove træk er forholdene følgende:

Aftaler om priser, markedsdeling m.v. skal registreres hos OFT. Principielt gælder anmeldelsespligten alle konkurrencerelaterede aftaler. Men efter nærmere regler i loven og ved bemyndigelser til OFT friholdes forskellige grupper, f.eks. visse standardiseringsnormer og patentaftaler. Registret er principielt tilgængeligt for offentligheden, men ministeren kan bestemme, at akter af nærmere angiven karakter hemmeligholdes (f.eks. forretningshemmeligheder og oplysninger, hvis offentliggørelse vil stride mod den offentlige interesse). De væsentlige aftaler forelægges af OFT for Restrictive Practices Court til prøvelse. Ved domstolsprøvelsen anlægges omvendt bevisbyrde således, at aftaleparterne skal bevise, at aftalen samlet har positive virkninger. Ellers kan domstolen erklære aftalen ugyldig eller forbyde den i sin helhed eller kræve dele ændret. **Ikke-registrerede** aftaler er ugyldige.

Mindstepriser i videresalgssituationer er forbudt. Restrictive Practices Court kan gøre undtagelse fra forbuddet, men gør det meget sjældent.

Hvis OFT finder, at der foreligger en Monopoly Situation - sædvanligvis hvor en virksomhed har en markedsandel på mindst 1/4 - kan OFT foretage en henvisning til MMC. Hvor denne efter en undersøgelse af hele markedet finder, at konkurrencebegrænsningen er skadelig, kan den henstille til ministeren at nedlægge forbud eller påbud. Men ministeren kan også anmode OFT om at søge de skadelige virkninger fjernet ved forhandling.

Finder OFT efter en undersøgelse, at der foreligger Anti-Competitive Practices skal OFT offentliggøre resultatet af sine undersøgelser, der ikke behøver at omfatte hele markedet, men kun vedkommende virksomhed eller virksomheder. Hvis ikke ministeren nedlægger veto, kan OFT henvise sagen til MMC, hvorefter fremgangsmåden er den samme som ved en Monopoly Situation.

OFT udøver også fusionskontrol. Der er ikke pligt til at anmelde påtænkte eller foretagne fusioner. OFT tager initiativ til undersøgelser, og egentlig fusionsprøvelse gennemføres, hvor der er tale om etablering af en monopol-situation, d.v.s., hvor 25 pct. af markedet vil blive kontrolleret af den fusionerede virksomhed eller gruppe, eller hvor bruttoværdien af de involverede foretagender overskrider 30 mio. £. OFT kan henvise en fusion til MMC. Kommissionen skal undersøge, om der ud fra almindelige samfundsinteresser - altså ikke blot konkurrenceretlige - foreligger skadelige virkninger af fusionen. Finder den, at dette er tilfældet, afgives rapport herom til ministeren, og regeringen kan gribe ind og forbyde sammenslutninger eller opløse virksomheder. Der kan også stilles vilkår for den fortsatte virksomhed.

Størrelsesordenen af fusionsprøvelsen kan angives ved, at der dagligt behandles 20-30 projekter (evt. alene ved telefonkonsultation). Nærmere undersøgelser gennemføres af OFT årligt i ca. 200 tilfælde. Heraf resulterer op imod 10 i MMC-undersøgelser. Af de projekter og planer, som OFT har un-

dersøgt nærmere over den seneste snes år, skønnes, at 1/3 af fusionsplanerne er blevet skrinlagt, 1/3 er blevet ændret, mens ca. 1/3 er blevet forbudt.

3.3.5. Vesttyskland

Den vesttyske konkurrencelov (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) af 1957 er senest ændret i 1980. Loven bygger på forbudsprincippet, men indeholder også misbrugsregler og regler om fusionskontrol. Forbudsprincippets dominans skyldes tildels amerikansk indflydelse efter anden verdenskrig.

Der er et generelt forbud mod karteller, mod samordnet adfærd mellem virksomheder uden aftale eller bestemmelser og mod bindende bruttopriser og lignende vertikale bindinger. Reglerne er sanktioneret med straf. Det er imidlertid karakteristisk, at loven indeholder et ganske stort antal undtagelser, og at der derudover er adgang til at dispensere. For at illustrere undtagelsernes karakter kan nævnes, at aftaler og beslutninger om fælles forretnings-, leverings- og betalingsbetingelser - undtagen priser - om planmæssig tilpasning af kapacitet, hvor efterspørgslen svinger, og om standardisering, rationalisering og specialisering ikke er forbudt. Det samme gælder aftaler mellem sammenslutninger af mindre foretagender, som sigter mod at styrke disses position over for store virksomheder på samme marked.

Lovens misbrugsregler giver især hjemmel til konkrete indgreb overfor dominerende virksomheder. Loven opstiller en formodning om, at en virksomhed har en markedsdominerende stilling, hvor dens markedsandel overstiger en tredjedel, forudsat at omsætningen er på mindst 250 mio. DM. Tilsvarende giver loven en formodning for, hvornår en flerhed af virksomheder (oligopol) er dominerende. Også her anvendes markedsandelskriteriet.

Derimod angives ikke faste holdepunkter for, hvad der skal betragtes som misbrug. Loven tager især sigte på forretningsbetingelser, der medfører diskriminering og hindringer for adgang til markedet. Indgreb imod priser anvendes kun i begrænset udstrækning navnlig på grund af bevisbyrdeproblemer.

Den centrale myndighed er Bundeskartellamt i Berlin (BKA). Men hvor en konkurrencebegrænsning udøves mellem virksomheder inden for den enkelte forbundsstat, er det stedlige Landeskartellamt (LKA) kompetent. Fusionskontrollen henhører dog udelukkende under BKA.

Derudover er oprettet en særlig Monopolkommission, som er et uafhængigt organ med 5 personer (2 særligt sagkyndige med hensyn til juridiske og økonomiske spørgsmål og 3 praktikere med tilknytning til forskellige politiske partier). Den har til opgave at overvåge koncentrationsudviklingen i erhvervslivet og at vurdere myndighedernes administration af lovens bestemmelser om markedsdominerende virksomheder. Hvert andet år aflægges en rapport herom til regeringen.

Når BKA træffer konkrete afgørelser om indgreb, dispensationer, tilladelser m.v., fungerer den som en kontinental forvaltningsdomstol. Afgørelserne træffes selvstændigt af et kollegium bestående af 3 embedsmænd med juridisk og økonomisk uddannelse. Fremgangsmåden minder altså om den, der kendes fra danske ankenævn med mange sager, f.eks. Landsskatteretten. BKA's ledelse, der er politisk udpeget, har ingen retlig indflydelse på de konkrete afgørelser. Der er ca. 240 ansatte i BKA, heraf 110 med såkaldt "højere befattning", d.v.s. kompetence til at træffe afgørelser.

BKA's afgørelser kan indbringes for domstolene på landsret snive au, i Berlin Kammergericht. Kammergerichts afgørelser kan indbringes for Bundesgerichtshof (Højesteret), hvis prøvelse - som i øvrigt efter tysk ret - er begrænset. Bundesgerichtshof er en kassationsdomstol.

Domstolene kan imidlertid også komme til at anvende konkurrenceloven på anden måde. Leverandører og aftagere kan påberåbe sig bestemmelserne direkte ved søgsmål for domstolen og opnå erstatning. BKA henviser således f.eks. en del leveringsnægtelsessager, der ikke har principiel betydning, til afgørelse ad denne vej.

Loven gælder for både privat og offentlig virksomhed. En række sektorer, som er reguleret ved særlovgivning, er undtaget. Dette gælder bl.a. transport, post-, telefon-, bank- og forsikringsvæsen.

Forbudsreglerne indebærer, at der rejses en del sager om overtrædelser, i 1984 over 3000 tilfælde, hvoraf en mindre del førte til betaling af bod eller konfiskation. Kun 8 sager gik videre til retsafgørelse.

Lovlige aftaler og aftaler, der kan indgås efter dispensationsreglerne, skal anmeldes til BKA, som indfører disse i et kartelregister. Anmeldelse af til-ladte aftaler er gyldighedsbetingelse.

Regler om fusionskontrol er indført i 1974. Ved fusion forstås i loven såvel aktieerhvervelse, personsammenfald i bestyrelser, som andet der direkte eller indirekte giver en dominerende indflydelse i en anden virksomhed.

Anmeldelsespligt består, hvor en virksomhed gennem fusion opnår en markedsandel på over 20%, og/eller hvor de fusionerende virksomheder har over 10.000 ansatte eller hvor virksomhederne tilsammen omsætter for mere end 500 mio. DM årligt. Anmeldelse skal som hovedregel foretages efter fusionens gennemførelse, og BKA må inden et år fra anmeldelsesdagen træffe afgørelse i sagen.

En virksomhed, der er anmeldelsespligtig, kan vælge at anmelde før fusionens gennemførelse, og sådan anmeldelse skal ske, hvis fusionen angår store virksomheder.

Store virksomheder, f.eks. to virksomheder med en omsætning på hver 1 mia. DM, må først gennemføre fusionen, når BKA har givet tilladelse her-til, eller hvis BKA ikke inden en måned fra anmeldelsen har reageret ved at meddele virksomhederne, at man vil iværksætte en undersøgelse.

Foretages undersøgelse, må BKA inden fire måneder fra anmeldelsen træffe afgørelse i sagen.

Hvis fusionen leder til en markedsdominerende stilling, kan fusionen forbydes. Et af BKA udstedt forbud kan påklages til økonomiministeren eller indbringes for domstolene, enten direkte eller ved klage over ministerens afgørelse.

I 1983 og 1984 blev ca. 1100 fusioner gennemført. Heraf var ca. 850 anmeldelsespligtige. 14 af disse blev forbudt af BKA.

Fra reglernes indførelse til slutningen af 1984 er anmeldt knap 6.000 fusioner. BKA har ialt forbudt 62 heraf. Af disse er 24 endeligt afgjort med forbud, 16 verserer, 18 er blevet tilladt af domstolene, og 4 er afgjort med ministerdispensation.

Konkurrencereglerne gælder såvel over for sælger- som køberkoncentrationer, og i praksis anvendes betydelige ressourcer på forhandlinger med foretagender om køberpositioner.

3.3.6. USA

Den amerikanske konkurrencelovgivning bygger på forbudsprincippet fastslået ved de grundlæggende love, Sherman Act fra 1890, samt Clayton Act og Federal Trade Commission Act fra 1914. Herefter er aftaler og foranstaltninger, der begrænser konkurrencen, forbudt. Lovbestemmelserne er sanktioneret med straf, og private kan påberåbe sig disse ved erstatningssøgsmål. Herudover findes supplerende bestemmelser i mange senere tilkomne love. Der findes ikke nogen konkurrencelov, der tilsigter at samle de forskellige bestemmelser. Retstilstanden bestemmes i vidt omfang af de almindelige domstoles afgørelser, herunder specielt Højesterets praksis. I den forbindelse er de absolutte forbud i lovreglerne mod bestemte konkurrencebegrænsningsformer og typer af markedsadfærd på forskellig vis blevet modificeret, bl.a. gennem den såkaldte "rule of reason", hvorved rimelighedskriterier lægges til grund ved bedømmelsen af konkrete sager.

Det offentlige direkte initiativ over for konkurrencebegrænsninger varetages af Federal Trade Commission - en af de i amerikansk ret almindeligt forekommende uafhængige regulerende kommissioner. FTC ledes af 5 "commissioners". De udnævnes af præsidenten for 7 år. Højest 3 må være fra samme politiske parti. Kommissionen kan udstede forbud og ikende bøder. Disse afgørelser kan indbringes for Højesteret.

Derudover har Antitrust Division i justitsministeriet opgaver i forbindelse med lovbestemmelserne. Normalt behandler Antitrust Division de store trustsager, men sagsbehandlingen aftales i øvrigt internt mellem de to myndigheder.

Forbudsbestemmelserne er talrige, men modificeres som nævnt i retspraksis. Samlet kan man formentlig sige, at der anlægges en streng linie over for prisaftaler, herunder også fælles **salgsselskaber**, og over for markedsdelingsaftaler. Vejledende videresalgspriser er ligeledes som hovedregel forbudt, dog må leverandører individuelt udmelde vejledende videresalgspriser. Boykot og diskriminering i leveringsvilkår er forbudt. Eksklusivaftaler og kombinationsalg er i et vist omfang tilladt, men specielt for eksklusivbestemmelser spiller det ind, hvilke muligheder der er for andre til at trænge ind og gøre sig gældende på det pågældende marked.

Overtagelser, der indbefatter aktieselskaber over en vis størrelse, skal meddeles offentligt forud for ikrafttræden. Desuden gælder forhåndsanmeldelsesregler til Federal Trade Commission og til Antitrust Division. De amerikanske myndigheder går aktivt ind i drøftelser ved planer og overvejelser om **fusioner**. Lovenes hovedregel er, at sammenslutninger af større foretagender er forbudt, men de enkelte fusioner prøves konkret dels ved behandling hos myndighederne, dels ved retsafgørelser.

Antitrust Division har første gang i 1968 udarbejdet retningslinier (Merger Guidelines) til vejledning for virksomhederne om de synspunkter, der lægges til grund ved **fusionsprøvelser**. Efter en periode med i praksis en skærpet linie over for fusioner synes myndighederne fra begyndelsen af 80'erne at have

anlagt en mindre restriktiv linie¹⁾). Under indtryk heraf har Antitrust Division i 1982 udsendt en revideret udgave af retningslinierne, der tager højde for denne udvikling.

Markedsandele spiller en væsentlig rolle. Dette gælder både horisontale og vertikale overtagelser samt diversifikation, d.v.s., hvor der er tale om to ikke direkte konkurrerende brancher. Men der er eksempler fra domspraksis, hvor der er grebet ind ved ganske beskedne markedsandele. Endvidere lægges der vægt på markedsadgangen (etableringshindringer) og på den almindelige brancheudvikling (f.eks. mod større grad af indtjening). Overtagelser, hvor der ikke kan dokumenteres besparelser (stordriftsfordele), vil ligeledes kunne standses.

3.4. E.F.

EF-reglerne om konkurrencebegrænsninger er indeholdt i artiklerne 85-90 i EØF-traktaten. Reglerne, der er baseret på forbudsprincippet, er umiddelbart anvendelige i medlemslandene. Ved Rådets forordning nr. 17/62 er de nærmere regler for gennemførelsen af disse bestemmelser blevet fastlagt. Artikel 85 og 86 er optrykt som bilag 3 til betænkningen.

Principielt er alle erhvervssektorer omfattet af konkurrencereglerne. Dog indeholder EKSF-traktaten - Kul- og stålunionen - særlige konkurrenceregler, der er opretholdt ved artikel 232 i EØF-traktaten.

For så vidt angår EURATOM-traktaten er der i 1982 blevet offentliggjort et udkast til ændring af denne traktats kapitel VI om forsyning, hvorefter EØF-traktatens artikler 85-90 også skal finde anvendelse på forsyning af nukleare materialer.

- 1) **Bl.a.** er flere store overtagelser inden for energi- og telekommunikationssektoren blevet accepteret, omend tilknyttet en række vilkår, bl.a. om bortsalg af nærmere angivne virksomhedsgrene og -dele.

Ved Rådets forordning nr. 141/62 er det fastsat, at forordning nr. 17/62 ikke omfatter transportsektoren.

For transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje er der ved Rådets forordning nr. 1017/68 fastsat konkurrenceregler, der tager hensyn til de særlige forhold, der gælder på transportområdet.

For luft- og søtransport er der endnu ikke blevet gennemført særlige konkurrenceregler, men Kommissionen har offentliggjort to forslag til Rådsforordning om fastsættelse af retningslinier for anvendelse af konkurrencereglerne på henholdsvis luft- og søtransport.

Ved Rådets forordning nr. 26/62 er det fastsat, at **EØF-traktatens** artikel 85-90 - med visse modifikationer - også finder anvendelse på produktion og handel med landbrugsvarer.

Artikel 85, stk. 1, indeholder et forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler, vedtagelser og samordnet praksis. Aftaler omfattet af forbudet har ingen retsvirkning, **jfr. stk. 2**.

Omfattet af forbudet i artikel 85, stk. 1, er alle aftaler mellem virksomheder, alle vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og alle former for samordnet praksis, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater og har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet.

Artikel 85, stk. 1, omfatter først og fremmest aftaler mellem private erhvervsvirksomheder, der fremstiller varer eller leverer tjenesteydelser, men også aftaler med eller mellem offentlige og koncessionerede virksomheder kan være omfattet af forbudet, jfr. artikel 90, stk. 1. For så vidt angår koncernforbundne virksomheder er det fastslået i praksis, at forbudet i artikel 85, stk. 1, ikke finder anvendelse på aftaler mellem moder- og datterselskaber, eller på aftaler mellem søsterselskaber. Virksomheder, der er **belig-**

gende i tredielande, kan rammes af forbudet i artikel 85, stk. 1, såfremt de gennemfører konkurrencebegrænsninger med virkning inden for fællesmarkedet.

Ifølge praksis er kun aftaler, der medfører en mærkbar begrænsning af konkurrencen inden for fællesmarkedet og af handelen mellem medlemsstater, omfattet af forbudet.

Ifølge artikel 85, stk. 3, kan Kommissionen meddele fritagelse fra forbudet i artikel 85, stk. 1. For at opnå en fritagelse skal aftaler m.v. medføre fordele i henseende til produktion, distribution, teknik eller økonomi samtidig med, at de sikrer, at forbrugerne får en rimelig andel af disse fordele. Endvidere må aftalerne ikke pålægge aftaleparterne unødvendige konkurrencebegrænsninger, ligesom aftalerne ikke må give virksomhederne mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer.

En fritagelse kan meddeles enten i form af en individuel beslutning eller ved en forordning (om gruppefritagelse).

En kommissionsbeslutning gælder for et bestemt tidsrum; den kan fornyes efter begæring, og der kan knyttes betingelser og påbud til beslutningen.

Ved forordning har Kommissionen hidtil meddelt gruppefritagelse til følgende kategorier af aftaler:

- eneforhandlingsaftaler
- eksklusive købsaftaler
- **specialiseringsaftaler**
- aftaler om fælles forskning og udvikling
- patentlicensaftaler
- salgs- og serviceaftaler vedrørende motorkøretøjer

Kommissionen har desuden i enkelte tilfælde meddelt fritagelse ved såkaldt "comfort letter". I tilfælde, hvor en aftale falder uden for forbuddet i art. 85, stk. 1, kan Kommissionen meddele en negativattest enten ved en beslutning eller ved et "comfort letter".

Som fortolkningsbidrag har Kommissionen desuden offentliggjort en række meddelelser, der ikke er umiddelbart bindende retsakter på samme måde som en forordning.

Af særlig betydning for Danmark er den såkaldte "bagatelmeddelelse" af 19. december 1977, hvor Kommissionen har givet udtryk for den opfattelse, at aftaler, som kun i ubetydeligt omfang påvirker konkurrencen og handelen mellem medlemsstater, ikke er omfattet af forbudet i artikel 85, stk. 1.

Som "bagatelaftaler" anses herefter aftaler mellem virksomheder, der har en markedsandel på højst 5% og en samlet omsætning på højst 50 mio. ECU. Begge kriterier skal være opfyldt.

Karakteristisk for disse forskellige former for uforbindende udtalelser er, at Kommissionen, hvis opgave det er at skride ind overfor overtrædelser af artikel 85, stk. 1, giver mere eller mindre ubetingede tilsagn om ikke at skride ind. Udtalelserne hindrer således principielt ikke andre, f.eks. konkurrenter, i at påberåbe sig artikel 85, stk. 1.

Artikel 86 indeholder et forbud mod en eller flere virksomheders misbrug af dominerende stilling på fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf, når samhandelen mellem medlemsstater herved kan påvirkes. Begrebet "dominerende stilling" er blevet nærmere fastlagt gennem Kommissionens og Domstolens praksis.

Vurderingen af, om en eller flere virksomheder indtager en dominerende stilling, beror på en geografisk og varemæssig afgrænsning af markedet.

Det er i retspraksis fastslået, at såvel en enkelt medlemsstat som en del af en enkelt medlemsstat kan udgøre en væsentlig del af fællesmarkedet. Ved afgrænsningen af det relevante produktmarked lægges der især vægt på varernes anvendelsesmulighed, kvalitet, pris, forbrugsvaner o. lign., samt på, om de pågældende varer kan substitueres af andre varer.

Der kan ikke meddeles fritagelse fra artikel 86. Men Kommissionen kan meddele negativattest.

Siden 1973 har Kommissionen forberedt en forordning om kontrol med virksomhedskoncentrationer. Forslaget, der er baseret på traktatens artikler 87 og 235, går i hovedtræk ud på, at virksomhedssammenslutninger, hvorved de deltagende virksomheder opnår eller øger muligheden for at hindre en effektiv konkurrence på fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf, er uforenelige med fællesmarkedet, såfremt en af de deltagende virksomheder har hjemsted i fællesmarkedet og i den udstrækning, samhandelen mellem medlemsstater herved kan påvirkes. Virksomhedssammenslutninger under en vis størrelse kan dog frit gennemføres, ligesom der kan dispenseres for så vidt angår koncentrationer, der er nødvendige for virkeliggørelsen af et overordnet mål i fællesskabet. Forslaget indeholder desuden regler om anmeldelsespligt for sammenslutninger over en vis størrelse og om samarbejde med de kompetente nationale myndigheder.

Konkurrencereglerne administreres af Kommissionen i samarbejde med de kompetente nationale myndigheder, her i landet monopoltilsynets direktorat. Konstaterer Kommissionen enten på eget initiativ eller på baggrund af en klage, at der foreligger en overtrædelse af konkurrencereglerne, kan den ved en beslutning, der i medfør af artikel 173 i EØF-traktaten kan indbringes for EF-domstolen, pålægge de deltagende virksomheder at bringe de konstaterede overtrædelser til ophør, ligesom der kan blive tale om pålæggelse af bøder og tvangsbøder. Der gælder særlige forældelsesfrister. Kommissionen er desuden beføjet til at træffe beslutning om foreløbige foranstaltninger.

Kommissionen kan indhente alle fornødne oplysninger hos medlemsstaternes regeringer og kompetente myndigheder samt hos virksomheder og sammenslutninger, ligesom Kommissionen er beføjet til at foretage alle nødvendige kontrolundersøgelser bistået af den kompetente nationale myndighed.

Ved lov nr. 505 af 29. november 1972 om kontrol med overholdelsen af Det europæiske økonomiske Fællesskabs forordninger om monopoler og konkurrencebegrænsninger er det **fastsat**, at det her i landet er monopoltilsynets direktorat, der skal yde Kommissionen bistand ved kontrolundersøgelser eller foretage kontrolundersøgelser på Kommissionens anmodning.

Før Kommissionen træffer beslutning om anvendelse af forbudsbestemmelserne i artikel 85, stk. 1 eller artikel 86, om meddelelse af fritagelse i medfør af artikel 85, stk. 3, om udstedelse af negativattest eller om fastsættelse af bøder eller tvangsbøder samt om iværksættelse af generelle undersøgelser, skal Kommissionen høre et rådgivende udvalg for kartel- og monopolspørgsmål. Det danske medlem af udvalget er monopoltilsynets direktør.

EF-domstolen har ved forskellige præjudicielle afgørelser i medfør af EØF-traktatens artikel 177 dels fastslået princippet om, at EF's konkurrenceregler er direkte og umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne, dels at EF-retten har forrang for national ret.

Princippet om EF-rettens forrang på konkurrencebegrænsningsrettens område for så vidt angår anvendelsen af forbudet i artikel 85, stk. 1, er fastslået af Domstolen, men det er fortsat et uafklaret spørgsmål, om medlemsstaterne i medfør af deres nationale monopol- og kartellovgivning er beføjet til at skride ind over for konkurrencebegrænsende bestemmelser m. v. , som har opnået en fritagelse i medfør af artikel 85, stk. 3.

Forholdet mellem EF-reglerne og den danske monopollovgivning har ikke hidtil givet anledning til væsentlige problemer.

Det er ikke alene Kommissionen, der kan anvende konkurrencereglerne i EØF-traktaten. I Rådets forordning nr. 17/62 er det fastsat, at medlemsstaternes kompetente myndigheder kan bringe forbudsbestemmelserne i artikel 85, stk. 1, og artikel 86 i anvendelse, så længe Kommissionen ikke har indledt procedure i sagen. Kommissionen er dog enekompetent til at meddele fritagelse i medfør af artikel 85, stk. 3.

Udtrykket "medlemsstaternes kompetente myndigheder" omfatter de nationale administrative myndigheder, idet de nationale domstole altid har beføjelse til at anvende forbudsbestemmelserne, uanset om Kommissionen har indledt procedure.

Spørgsmålet om de nationale domstoles adgang til at anvende konkurrencereglerne har navnlig betydning i forbindelse med erstatningssøgsmål.

Kommissionen overvejer for tiden mulighederne for at tilskynde til, at sager om overtrædelse af konkurrencereglerne (herunder især erstatningssøgsmål) indbringes for de nationale domstole.

I øvrigt henvises til Kommissionens årlige beretninger om konkurrencepolitikken, Europæisk dokumentation, 1985: EF-kommissionens kontrolbeføjelser på konkurrenceområdet, og til "Fællesmarkedets konkurrenceregler - Principper og praksis", Monopoltilsynet 1984.

3.5. Andet internationalt samarbejde

Som man vil se af den korte gennemgang af fremmed ret er reglerne meget forskellige. Problemerne er imidlertid i vidt omfang de samme, og de praktiske løsninger tværs over alle principielle forskelligheder mere ensartede, end man skulle tro ved første øjekast.

En af årsagerne hertil er et ganske intenst samarbejde mellem monopolmyndighederne i de forskellige lande. Det bidrager til, at de grundlæggende økonomiske problemer sammenlignes, og at man lærer af hinandens erfaringer.

Det nærmere samarbejde mellem pris- og kartelmyndighederne i de nordiske lande indledtes i 1956 på baggrund af en beslutning af Det Nordiske Økonomiske Samarbejdsudvalg om, at der skulle nedsættes et specialudvalg til at belyse eventuelle forskelle i pris- og monopollovgivningen og den administrative praksis i de nordiske lande. Dette førte til afholdelse af regelmæssige møder.

I sin 9. session i februar 1961 vedtog Nordisk Råd en rekommandation om videreudvikling af samarbejdet mellem fagmyndighederne på konkurrencereguleringens område, hvori der gives udtryk for, at det hidtidige samarbejde bør fortsættes og udvikles under frie former, bl.a. således at der med jævne mellemrum afholdes møder og udveksles publikationer m.m.

Desuden foregår der internationalt et samarbejde i OECD's komité for restriktive forretningsmetoder.

Ekspertkomitéen har udarbejdet en "Guide to Legislation on Restrictive Business Practices", der er blevet offentliggjort af OECD-Rådet. Komitéen udarbejder desuden en årlig beretning til offentliggørelse om udviklingen i lovgivning og praksis i de enkelte lande.

Inden for forskellige arbejdsgrupper er blevet udarbejdet og offentliggjort rapporter om bl.a. købermagt, fusionskontrol, patenter og varemærker, offentlige konkurrencebegrænsninger, liberale erhverv og multinationale selskaber.

Det nærmere samarbejde mellem medlemslandene, herunder udveksling af informationer, er fastlagt i forskellige Rådsrekommandationer.

KAPITEL 4. ÆNDRINGER I ERHVERVSSTRUKTUREN 1955-1985.

4.1. **Summarisk beskrivelse af erhvervsudviklingen siden 1955.**

1) Den danske økonomi er siden 1955 undergået en række væsentlige strukturforskydninger. Set under et har perioden været præget af en meget kraftig økonomisk vækst, jvf. tabel 1.

Tabel 1. Gennemsnitlig årlig procentvis vækst i BFI i løbende priser, BFI i faste priser og prisniveauet

	<u>BFI i løbende priser</u>	<u>BFI i faste priser</u>	<u>Implicitte prisindeks</u>
1955-59	6.9	3.9	2.9
1959-70	10.5	4.9	5.4
1970-73	13.7	4.1	9.2
1973-82	11.6	1.9	9.5
1982-84	9.6	2.7	6.8

Kilde: Danmarks Statistik, Nationalregnskabet.

Anm.: BFI er en forkortelse for **bruttofaktorindkomsten**. BFI kan opgøres såvel for hele økonomien under et, som for de enkelte erhverv. Ved BFI forstås værdien af den samlede produktion minus værdien af de til produktionen medgåede rå- og hjælpestoffer, i begge tilfælde opgjort til de priser, producenten modtager eller betaler. BFI kan opgøres i løbende (årets) priser eller i faste priser, hvorved fås et udtryk for mængdeudviklingen. Det implicite prisindeks fremkommer ved at dividere BFI i løbende priser med BFI i faste priser.

Perioden kan med en vis ret opdeles i 3 delperioder, nemlig årene frem til ca. 1959 præget af en forholdsvis svag - og i forhold til udlandet utilfredsstillende - økonomisk vækst, årene frem til ca. 1974 præget af en markant økonomisk vækst, fuld beskæftigelse og udbygningen af den moderne velfærdsstat, samt endelig årene efter 1974 præget af den økonomiske recession,

der fulgte i kølvandet på oliekrisen i 1973. Som det fremgår af tabellen, har den økonomiske vækst været størst i perioden 1959-73, men der har været klart positive vækstrater igennem hele perioden.

Væsentlige drivkræfter bag periodens økonomiske vækst har været produktivtetsstigninger som følge af tekniske fremskridt og en stadig mere kapitalintensiv produktionsmåde. Også afgangene af arbejdskraft fra landbruget og en stigende arbejdsstyrke, jfr. nedenfor, har været væsentlige væksthæmmende faktorer, ligesom internationale handelsliberaliseringer og en vækst i den offentlige sektors efterspørgsel har haft deres **betydning**.¹⁾

Prisudviklingen var i sidste halvdel af 50'erne yderst moderat sammenlignet med den senere udvikling. Op gennem 60'erne og første del af 70'erne udviste inflationen derimod en klart stigende tendens. For periodens første del må den stigende inflation forklæres ud fra konjunktursituationen, som betingede en høj efterspørgsel i forhold til udbuddet. Reaktionen var prisstigninger på varemarkedet samtidig med, at den relative mangel på arbejdskraft gav anledning til løn-inflation. I løbet af 60'erne og første del af 70'erne havde forventningerne i stigende grad tilpasset sig en høj inflationsrate, og ikke mindst eksistensen af den automatiske dyrtidsregulering bevirkede, at inflationen i stadig højere grad fik karakter af en automatisk pris-løn spiral.

De indarbejdede inflationsforventninger bevirkede, at inflationen fortsatte på et højt niveau op gennem 70'erne til trods for konjunkturtillageslaget omkring 1974. Højere fødevarerpriser i forbindelse med Danmarks medlemskab af EF, samt de forhøjede oliepriser i forbindelse med den første oliekrise har naturligvis været stærkt medvirkende årsager hertil. Den samtidige eksistens af inflation og høj arbejdsløshed, betegnet stagflation, var et karakteristisk træk i de fleste OECD-lande i denne periode, men prisstigningerne i Danmark lå over prisstigningerne hos vore samhandelspartnere. En forudsætning for at

- 1) For en bred og mere udførlig beskrivelse af periodens økonomiske vækst og en diskussion af væksthæmmende faktorer kan henvises til f.eks. Svend Aage Hansen "Økonomisk vækst i Danmark", bind 2, A. Ølgaard, "The Danish Economy", samt til forskellige bøger i serien "Erhverv og Samfund", redigeret af Poul Milhøj og Kristian Hjulsgaard.

opretholde konkurrenceevnen var derfor jævnlige valutakursjusteringer, som igen udløste tendenser til indenlandske prisstigninger.

Siden 1982 har det imidlertid været et markant træk i den danske økonomiske udvikling, at inflationstakten har været faldende.

Årsagen er dels en afsmitning fra de lavere prisstigningstendenser i udlandet, men når tendensen til fald i inflationen har været kraftigere i Danmark end i udlandet, skyldes det samtidig den vægt, der i de senere år er lagt på en stram indkomspolitik, herunder bl.a. ophævelsen af den automatiske dyrtidsregulering, samt undladelsen af at benytte valutakursjusteringer som middel til at styrke konkurrenceevnen.

2) Perioden fra 1955 - 85 har været præget af en vækst i arbejdsstyrken og ikke mindst en ændret fordeling på selvstændige, arbejdere og funktionærer samt på privat og offentligt ansatte, jvf. tabel 2.

Tabel 2. Udviklingen i arbejdsstyrken 1950-83.

	1950	1955	1960	1965	1970	1983
Samlet arbejdsstyrke, 1000 pers.	1.920	2.010	2.008	2.199	2.380	2.732
<u>heraf i pct.:</u>						
selvstændige	23	21	21	18	15	10
funktionærer	23	25	28	32	37	44
faglærte arbejdere)			(15	15	13	11
ikke-faglærte)	48	48	(
arbejdere)			(33	31	30	30
medarbejdende						
ægtefæller m.v.	7	7	2	4	5	5
I alt	100	100	100	100	100	100
Heraf offentligt ansatte»)	8	10	12	14	19	29

Kilde: Statistisk **ar**bog 1956, 1959, 1963-64, 1970 og Statistisk ti-årsoversigt 1974 og 1985.

Note: Årene 1950, 1955, 1960 og 1965 er opgjort ved folketælling, 1970 er opgjort ved en beskæftigelsesundersøgelse og 1983 ved beskæftigelses- og arbejdsstyrkeundersøgelse.

*) I gruppen offentligt ansatte er medregnet: 1) Offentlig administration, politi og militær. 2) Undervisning, bibliotek, kirke m.v. 3) Sundhedsvæsen, sociale institutioner.

Den stigende arbejdsstyrke er dels demografisk betinget, især i takt med at 40'ernes store fødselsårge i 60'ernes løb kom ud **på** arbejdsmarkedet, og hænger dels sammen med en markant stigning i erhvervsfrekvensen for kvinder. Denne modsvarer i et vist begrænset omfang af voksende deltidsbeskæftigelse.

Funktionærernes andel af den samlede arbejdsstyrke er stort set fordoblet siden 1950, så de i 1983 udgør 44 pct. af den samlede arbejdsstyrke. Andelen af selvstændige er derimod mere end halveret, hvilket primært skyldes afvandringen fra landbruget og nedgangen i antal selvstændige indenfor håndværk og **butikshandel**.

Endelig er det et markant træk i arbejdsstyrkeudviklingen, at andelen af offentligt ansatte i arbejdsstyrken fra 1955 til 1983 er vokset fra 10% til næsten 30%. Årsagen til denne kraftige stigning er primært den udbygning, der er sket af den moderne velfærdsstat i løbet af denne periode.

Den offentlige sektor, som afgrænset i nationalregnskabet, har i perioden siden 1955 fået stadig stigende relativ betydning i den samlede økonomi. Den offentlige sektors andel af BFI har **således** udviklet sig fra i 1955 at udgøre 9% til i 1983 at udgøre 24% af BFI¹⁾, d.v.s. at næsten 1/4 af den samlede værditilvækst iflg. nationalregnskabet i dag skabes indenfor den offentlige sektor, som da også ifølge nationalregnskabsstatistikken beskæftiger 31.5% af det samlede antal beskæftigede.

Den samlede offentlige sektors udgifter udgjorde i 1983 320 mia. kr., svarende til godt 70% af BFI. En stor del heraf er dog indkomst- og kapitaloverførsler, og udgifterne til offentligt konsum og offentlige investeringer udgjorde hhv. 142 og 12 mia., svarende til i alt knap 35% af BFI. Den offentlige sektors køb af varer og tjenester hos den private sektor eller i udlandet svarer til godt 10% af BFI.

Den benyttede statistiske afgrænsning af den offentlige sektor inkluderer en række formelt private enheder, som producerer offentlige ydelser og som overvejende finansieres med offentlige midler, f.eks. private skoler, hospitaler og plejehjem. Derimod er offentlige virksomheder, der producerer markedsfølsomme varer og tjenester, såsom DSB, P&T og forskellige offentlige forsyningsvirksomheder, ikke her medregnet til den offentlige sektor. Såfremt man til den offentlige sektor henregnede denne type virksomheder, ville andelen af arbejdsstyrken naturligvis blive større.

- 1) Der er nogle særlige problemer forbundet med at fortolke BFI for den offentlige sektor, idet de producerede ydelser ikke sælges på et marked og værdiansættes herigennem. BFI må derfor måles fra inputsiden (som udbetalte lønninger + forbrug af fast realkapital), hvorfor nationalregnskabet ikke giver mulighed for at slutte noget om den offentlige sektors produktivitet og produktivitetsudvikling.

3) Danmarks samhandel med udlandet har siden 1955 udvist en betydelig og fortsat stigning. I tabel 3 er den samlede vareind- og udførsel angivet som pct. af årets bruttofaktorindkomst.

Tabel 3. Indførsel og udførsel af varer som andel af BFI.

	BFI	Vareindførsel	Vareudførsel
	mia.kr.	i % af BFI	i % af BFI
1955	28.7	28	25
1960	40.5	31	25
1965	68.3	28	23
1970	101.3	32	24
1975	188.7	32	27
1979	292.3	33	26
1980	316.0	35	30
1984	477.8	36	34

Kilde: Nationalregnskabet og Udenrigshandelsstatistikken.
Statistisk tiårsoversigt 1964, 1974 og 1985.

Tabellen giver indtryk af en trendmæssig, men siden 1960 forholdsvis beskedne stigning i indførselens andel af **bruttofaktorindkomsten**. Med hensyn til udførselens andel af BFI tegner der sig et lidt andet billede, idet denne andel nærmest er uændret frem til 1979 i takt med, at underskuddet på handelsbalancen stiger.

I årene efter 1979 føres en betydelig kraftigere konkurrenceevneforbedrende politik, som giver sig udslag i et markant fald i de valutakurskorrigerede relative omkostninger pr. produceret enhed, som primært bevirker en markant stigning i udførselens andel af BFI i de følgende år. Situationen i 80'erne er fortsat præget af betydelige **betalingsbalanceproblemer**, men i modsætning til i 60'erne og 70'erne kan problemerne primært og i stadig stigende grad henføres til rentebetalingerne på udlandsgælden, der i 1985 udgjorde 25,6 mia. kr.

Tabel 3 tegner et meget aggregeret billede af udviklingen i udenrigshandelen, hvor det kun er **nettoresultaterne** af en række modsat rettede bevægelser, der viser sig i tallene.

Et forhold, som i høj grad bidrager til at begrænse stigningen i ind- og udførsel som pct. af den samlede **BFI**, er den stigende relative vægt, som den offentlige sektor og de private serviceerhverv har fået i perioden. Den offentlige sektor er **bl.a.** karakteriseret ved en beskedne vareimport og et næsten totalt fravær af eksport, og **også** de private serviceerhverv er i betydelig grad hjemmemarkedsorienterede eller eksporterer serviceydelser (som ikke indgår i tallene i tabel 3).

I modsat retning trækker det især, at industrien i periodens løb har oplevet en meget betydelig internationalisering gennem markant stigende im- og eksportkvoter, jvf. afsnit 4.3.1.

4.2. Udviklingen i de enkelte erhverv.

4.2.1 Landbrug.

Tabel 4. Bruttofaktorindkomst opgjort i faste og løbende priser - Landbrug.

	<u>Løbende priser</u>			<u>1955-priser</u>		
	1955	1970	1984	1955	1970	1984
Bruttofaktorindkomst						
mia. kr.	4.2	6.6	30.9	4.2	4.5	7.8
Andel af BFI i alt procent	16,8	6,5	6,5	16,8	8,9	11,0
	<u>1955-70</u>		<u>1970-84</u>	<u>1955-70</u>	<u>1970-84</u>	
Gennemsnitlig årlig vækstrate for BFI	3,1		11,7	0,5	4,0	

Kilde: Danmarks Statistik, Nationalregnskabet.

Landbrugets andel af BFI i løbende priser har i periodens første del udvist en klart faldende tendens, og i periodens sidste del holdt sig konstant.

Malt i faste priser har landbruget derimod siden 1970 kunnet øge sin andel af **BFI**, idet meget betydelige produktivitetsstigninger har muliggjort en stigende produktion til trods for den betydelige afvandring fra erhvervet.

Årsagerne til landbrugets kraftige produktivitetsstigninger er **bl.a.** en øget mekanisering, forbedrede **gødningsteknikker** samt fortsatte tendenser til koncentration og specialisering.

Koncentrationstendenserne fremgår af tabel 5.

Tabel 5. Antal landbrug og størrelsesfordelingen heraf.

	1955	1973	1984
Antal bedrifter 1000 stk.	199	140	95
heraf < 10 ha pct.	46,8	31,4	20,0
heraf 10-30 ha pct.	40,7	48,9	45,8
heraf > 30 ha pct.	12,4	19,6	34,2

Kilde: Danmarks Statistik, Landbrugsstatistikken

Sideløbende med den fortsatte koncentration på færre og større brug er der sket en specialisering, så relativt flere brug end tidligere er specialiseret inden for et enkelt eller nogle få produktionsområder, mens der omvendt er langt færre brug med en bredt sammensat produktion. Som et udtryk for denne tendens kan det nævnes, at mens 78% af samtlige ejendomme i 1960 havde både svine- og hornkvægsbesætninger, gjaldt dette i 1983 kun for knap 30%.

Alligevel er landbrugsproduktionen fortsat præget af, at den enkelte landmand i næsten alle tilfælde er uden markedsindflydelse. Dette skyldes for det første, at der fortsat er et stort antal brug, og for det andet, at der produceres meget homogene produkter, hvor det absolut er en undtagelse, at den enkelte landmands produkter har særlige karakteristika. Det må forventes, at en nichepræget produktion - i takt med den teknologiske udvikling ikke mindst på det bioteknologiske område og en fortsat velstandsstigning - vil blive af stigende betydning. Der er fra de seneste år en række eksempler herpå, f.eks. produktion af gedemælk og -ost, eller ubehandlet råmælk distribueret direkte til forbrugerne, men i forhold til den samlede landbrugsproduktion er denne tendens foreløbig beskeden.

Samtidig er der imidlertid sket en meget kraftig koncentration i forbindelse med forarbejdning og salg af animalske landbrugsprodukter, jfr. afsnit 4.3.2.1.

Rammerne for landbrugets afsætning er siden 1973 i vid udstrækning fastlagt af EF's ordninger. Også før Danmarks tilslutning til EF var landbrugserhvervet i kraft af specielle danske reguleringsordninger delvis udenfor de almindelige konkurrence- og prismekanismer.

4.2.2. Industri.

Tabel 6. Bruttofaktorindkomst opgjort i faste og løbende priser - Fremstillingsvirksomhed.

	<u>Løbende priser</u>			<u>1955-priser</u>		
	<u>1955</u>	<u>1970</u>	<u>1984</u>	<u>1955</u>	<u>1970</u>	<u>1984</u>
Bruttofaktorindkomst roia. kr.	5.9	22.0	97.9	5.9	14.7	21.3
Andel af BFI i alt procent	23,9	21,7	20,5	23,9	29,1	29,9
	<u>1955-70</u>		<u>1970-84</u>	<u>1955-70</u>	<u>1970-84</u>	
Gennemsnitlig årlig vækstrate for BFI	9,1		11,3	6,2	2,7	

Kilde: Danmarks Statistik, Nationalregnskabet.

Fremstillingsvirksomheds¹⁾ andel af bruttofaktorindkomsten malt i løbende priser har kun udvist forholdsvis beskedne variationer i den betragtede periode. Frem til 1960'ernes start har tendensen været en beskeden stigning, mens der siden har været en beskeden faldende tendens i fremstillingsvirksomheds andel af BFI i løbende priser i alt. De seneste firs ekspansive udvikling

1) Fremstillingsvirksomhed af grænses i nationalregnskabsstatistikken som industri + dele af håndværket.

indenfor industrien har dog igen medført, at en stigende andel af den samlede bruttofaktorindkomst skabes indenfor fremstillingsvirksomhed.

Målt i faste priser har fremstillingsvirksomhed derimod udgjort en klart stigende andel af BFI op gennem 50'erne og 60'erne, mens andelen i 70'erne og 80'erne har ligget på et uændret niveau, omend med konjunkturbetingede variationer fra år til år.

Denne udvikling må ses på baggrund af meget betydelige produktivitetsstigninger inden for fremstillingsvirksomhed, som naturligt har bevirket en forringelse af sektorbytteforholdet over for de øvrige erhverv (bortset fra landbrug, hvor udviklingen har været af tilsvarende karakter).

Ses der specielt på forholdene inden for industrien er der sket nogle ganske markante forskydninger brancherne imellem, jfr. tabel 7.

Tabel 7. Andel af industriens samlede værditilvækst i løbende priser fordelt på hovedbrancher.

<u>Pct.</u>	<u>1955</u>	<u>1970</u>	<u>1970</u>	<u>1983</u>
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	18	16	19	24
Tekstil- og beklædningsindustri	13	5	8	5
Træ- og møbelindustri	5	6	6	4
Papir og grafisk industri	10	6	11	9
Kemisk industri	10	10	10	14
Sten-, ler- og glasindustri	7	7	8	5
Jern- og metalindustri	35	45	33	36
Anden industri	3	5	6	2
Industri ialt	100	100	100	100

Kilde: Statistisk Årbog 1962, 1974, 1983. (Industristatistikken)
Statistisk tiårsoversigt 1964, 1974, 1985.

Note: Fra og med 1966 anvendes i industristatistikken en revideret branchegruppering. Fra 1970 udvidedes det antal virksomheder, som statistikken er baseret på. I tabellen er tal for 1970 angivet på basis af såvel det gamle som det nye materiale. Se i øvrigt f.eks. Statistisk tiårsoversigt 1974, side 25.

Det fremgår, at især tekstil- og beklædningsindustrien har udvist tilbagegang især i periodens første del, mens på den anden side forholdsvis højteknologiske brancher som kemisk industri og jern- og metalindustri tegner sig for en stigende del af industriens værditilvækst. Vigtigere end denne forskydning mellem hovedbrancherne er det dog nok, at der også indenfor de enkelte hovedbrancher er sket markante forskydninger, således tegner møbel- og elektronikindustri sig for en stadig stigende andel af de respektive hovedbranchers værditilvækst.

Størrelsesfordelingen af industriens virksomheder er belyst i tabel 8.

Tabel 8. Antal virksomheder i forskellige brancher, fordelt efter størrelse.

	1955	I alt		Heraf 6-49 pers. %	
		1970	1983	1970	1983
Nærings- og nydelses- middelindustri	731	824	913	66	65
Tekstil- og beklædningsindustri	1.213	1.075	725	75	78
Træ- og møbelindustri	869	852	658	86	87
Papir og grafisk industri	675	787	755	79	84
Kemisk industri	500	357	593	71	77
Sten-, ler- og glasindustri	653	554	397	84	83
Jern- og metal- industri	1.608	1.903	2170	72	75
Anden industri**)	438	483	136	76	84
Industri ialt	6687	6835	6356	75	77

Kilde: Industristatistikken 1955, tabel 2; 1970, tabel 2.14; 1982, tabel 2.11.

*) I 1955 har det ikke været muligt at opgøre virksomhederne fordelt på størrelse. Læderindustri er her medtaget under "Anden industri" (8) og gummiindustri er medtaget under "Kemisk industri" (5).

***) Anden industri og gummiindustri.

Det fremgår, at 77% af samtlige industrivirksomheder i 1983 havde under 50 ansatte, og at denne andel har udvist en svagt stigende tendens.

Op til 1963 er der en tydelig tendens til, at en større del af de beskæftigede bliver ansat på store virksomheder. Strukturumlægningerne i 1950'erne

betød, at det især var de små virksomheder, der måtte give op. Den tekniske udvikling og handelsliberaliseringerne gjorde mange af de små virksomheder urentable.

Beskæftigelsens fordeling på virksomhedsstørrelse har udvist stabilitet i 1960'erne og 1970'erne. Forklaringen på denne udvikling kan være, at medens der i 1950'erne skete en udvikling i retning af større virksomheder, så er strukturændringen i 1960'erne og 1970'erne sket i form af virksomhedsspecialisering, hvor man på de enkelte virksomheder koncentrerer sig om relativt færre produkter, og hvor specialiseringen i en række tilfælde sker mellem koncernforbundne virksomheder eller i form af aftaler mellem virksomheder. I de seneste år har informationsteknologiens udbredelse i industrien endvidere bevirket, at en række af de stordriftsfordele, der tidligere fandtes i industriproduktionen, er blevet reduceret. Informationsteknologien har - alt andst lige - bevirket en relativ styrkelse af de mindre industrivirksomheders konkurrencestilling.

Beskæftigelsens fordeling på forskellige virksomhedsstørrelser i 1970 og 1983 fremgår af tabel 9.

Tabel 9. Industribeskæftigelsens fordeling på virksomheder efter størrelse 1970 og 1983.

	Antal personer 1.000		i % af industriens samlede personale	
	1970	1983	1970	1983
personer pr. virksomhed:				
6-9	8,3	9,3	1,0	2,6
10-19	27,9	27,0	6,7	7,6
20-49	61,7	57,1	14,7	16,0
50-99	59,0	52,2	14,1	14,6
100-199	66,2	55,6	15,8	15,6
200-499	82,6	69,3	19,7	19,4
500 -	113,0	86,4	27,0	24,2
I alt	418,6	357,0	100,0	100,0

Kilde: DS, Industristatistikken, tabel 2.08, 1983 og tabel 2.12, 1970.

Som det fremgår har beskæftigelsens fordeling på virksomhedsstørrelser været relativt **stabil**. I 1970 var 62% af det samlede antal beskæftigede indenfor industrien ansat på virksomheder med mindst 100 ansatte. Det tilsvarende tal i 1983 var 59%.

I en international sammenligning er det mest bemærkelsesværdige, at under 1/4 af industriens samlede personel i 1983 var beskæftiget på virksomheder med over 500 ansatte. I 1983 var der i alt 84 sådanne virksomheder mod 93 i 1970.

Alt i alt er der således ikke meget, der tyder på en øget overgang til stor-drift indenfor industrien, tværtimod udgør de små virksomheder en større andel af det samlede antal virksomheder indenfor næsten alle brancher. Dette resultat må imidlertid af flere grunde ikke overfortolkes, **bl.a.** må det

erindres, at den relative stigning i de små industrivirksomheders andel i et vist omfang er sket på håndværkets bekostning.

Hertil kommer, at de i tabel 8 og 9 angivne tal er baseret på industristatistikens opdeling på **virksomheder**, hvorved forstås lokale økonomiske enheder, der udøver en økonomisk aktivitet. Et firma, forstået som en juridisk enhed, karakteriseret ved ejerforholdet, kan således bestå af en eller flere virksomheder, jvf. nærmere herom i afsnit 4.3.2.

Cirkulationen i virksomhedsbestanden indenfor fremstillingsvirksomhed er betydeligt større, end det fremgår af de nettobevægelser, der er beskrevet i tabel 7-9. Det er således et karakteristisk træk ved den industrielle fornyelsesproces i de fleste industrilande, at den i høj grad viser sig ved oprettelse af nye og nedlæggelse af eksisterende virksomheder. De industrielle brancher er gennemgående forholdsvis åbne for tilgang og samtidig præget af en konkurrence, der bevirker en betydelig afgang.

Det er således **skønnet**¹⁾, at 17 pct. af industribeskæftigelsen i 1980 fandt sted på virksomheder, som er oprettet i perioden 1972-80, mens nedlæggelse af virksomheder i samme periode har bevirket et fald i industribeskæftigelsen svarende til 24 pct. af beskæftigelsen i 1980. Det er bemærkelsesværdigt, at udvidelser og indskrænkninger i beskæftigelsen i de virksomheder, der eksisterede i 1972, har haft væsentlig mindre betydning for bruttoudviklingen i industribeskæftigelsen end nyetableringer.

Også momsstatistikken peger på en betydelig udskiftning i virksomhedsbestanden indenfor fremstilling. I 1982 er der således oprettet 4.194 nye virksomheder indenfor fremstilling (altså inkl. håndværk), mens der er nedlagt 4.160 eksisterende virksomheder, hvilket må ses på baggrund af en **ultimo-bestand iflg. momsstatistikken på 32.399. Til- og afgang ligger altså på knap 13 pct. af bestanden.** Det er imidlertid ikke udfra momsstatistikken muligt eksakt at belyse, hvad denne udskiftning betyder, idet en del af

1) Kilde: Peter **Maskell**, Storbykrise og Vækstområde. Den industrigeografiske udvikling i Danmark 1972-82.

de nyetablerede virksomheder **må** antages at have kort levetid. Hertil kommer, at momsstatistikken registrerer en oprettelse/nedlæggelse af en virksomhed, f.eks. når en **virksomhed** omlægges fra personligt drevne virksomhed til selskabsform, eller når en virksomhed **skifter** ejer i forbindelse med dødsfald eller konkurs. En undersøgelse fra Vestsjællands Amt¹⁾ peger på, at kun ca. 40 pct. af de registrerede nyetableringer er "reelle". Heraf er det kun halvdelen, der giver basis for fuldtidsbeskæftigelse.

I sammenligning med de øvrige **OECD-lande** synes dansk industri relativt svagt funderet inden for de mest højteknologiske områder. En OECD-undersøgelse viser således, at de mest højteknologiske industriprodukter kun udgør knap 10 pct. af den danske **industrivareeksport** i 1982, mod et gennemsnit for **OECD-landene** på knap 17 pct., ligesom antal årsværk anvendt inden for industrien til forskning og udvikling i pct. af industriens samlede arbejdsstyrke ligger lavere end i en række andre **OECD-lande**²⁾.

Desuden kan nævnes, at Det Økonomiske Råds formandskab i sin rapport fra maj 1984 har påvist, at Danmark i særlig grad eksporterer de varer og tjenesteydelser, der kræver høj indsats af produktionsfaktorerne fysisk kapital og ufaglært arbejdskraft. Importvarerne er derimod karakteriseret ved at kræve en relativt stort indsats af "forskning og udvikling", "**højtuddannede**", "mellemteknikere" og "faglært **arbejdskraft**". Det Økonomiske Råds beregninger dækker alle vare- og tjenesteydelsesproducerende sektorer, men et tilsvarende billede vil fremkomme, hvis man kun betragter industri.

En del af forklaringen på dette tilsyneladende overraskende forhold er landbrugssektorens store betydning i Danmark og den traditionelt store eksport af industrielt forarbejdede fødevarer.

- 1) En analyse af nyregistrerede virksomheder i Vestsjællands amt i perioden 1.9.1984 - 31.8.1985. Teknologisk Informationscenter for Vestsjællands Amt, Slagelse december 1985.
- 2) **OECD-materiale** (anvendt i "Forskningens Tilrettelæggelse og Anvendelse". 2. bind af en planredegørelse for forskningen. Forskningssekretariatet, København 1984).

Endvidere er det ofte fremført, at dansk industri er præget af såkaldte niche-produkter, dvs. stærkt specialiserede produkter, hvor verdensmarkedet er så lille, at det er af begrænset interesse for store multinationale selskaber, og relativt små danske virksomheder kan derfor have en høj andel af verdensmarkedet. Priskonkurrencen på disse produkter vil endvidere være beskeden, idet de afgørende konkurrenceparametre snarere er sådanne faktorer som markedsføring, know-how, fleksibilitet og omstillingsevne, fantasi og design. Ofte vil sådanne niche-prægede produkter kunne forekomme inden for sektorer, der som hovedregel må betragtes som relativt traditionelle.

Ses der på industriens geografiske lokalisering har perioden været præget af en betydelig nedgang i antallet af industriarbejdspladser i de gamle industricentre, specielt København, og en markant stigning i en række udkantområder, herunder især i Vestjylland. I 50'erne og 60'erne skete omlokaliseringen af industrien i betydelig grad ved udflytning, mens omlokaliseringen i 70'erne og 80'erne næsten udelukkende skyldes tilvækst af nye og udvidelser af bestående virksomheder i en række udkantområder og modsat rettede bevægelser i specielt København. Omlokaliseringen har således en snæver sammenhæng med den måde den industrielle fornyelsesproces foregår på.

4.2.3. Byggeri og anlægsvirksomhed.

Udviklingen i BFI for bygge- og anlægsvirksomhed i perioden 1955-84 fremgår af tabel 10.

Tabel 10. Bruttofaktorindkomst opgjort i faste og løbende priser -
Bygge- og anlægsvirksomhed.

	<u>Løbende priser</u>			<u>1955-priser</u>		
	1955	1970	1984	1955	1970	1984
Bruttofaktorindkomst mia.kr.	2.1	11.1	28.2	2.1	5.4	4.1
Andel af BFI ialt procent	8.6	11.0	5.9	8.6	10.7	5.7
	<u>1955-70</u>		<u>1970-84</u>	<u>1955-70</u>	<u>1970-84</u>	
Gennemsnitlig årlig vækstrate for BFI	11.6		6.9	6.4	- 2.0	

Kilde: Danmarks Statistik, Nationalregnskabet.

Fra 1955 til 1970 er der sket en stigning på over 150% i faste priser, og bygge- og anlægssektoren udgjorde i 1970 over 10% af den samlede BFI. Imidlertid faldt sektorens BFI opgjort i faste priser med i gennemsnit 2% om året frem til 1984, og andelen udgjorde derfor kun ca. 6% af den samlede BFI i 1985.

Bygge- og anlægssektorens virksomheder er typisk ret små, idet der som regel er tale om selvstændige mestre med få eller ingen medarbejdere. Kun for gruppen af entreprenørvirksomheder er der typisk tale om noget større enheder. Entreprenørvirksomheder tegner sig i 1983 for 42% af omsætningen, mens de kun har ca. 27% af de beskæftigede og kun udgør ca. 12% af det samlede antal virksomheder.

Bygge- og anlægssektorens aktivitet er i høj grad konjunkturbestemt, dels fordi byggeriet er forholdsvis stærkt afhængigt af finansieringsomkostningerne, dels fordi investeringer i erhvervsbyggeri er afhængig af forventningerne

til den fremtidige efterspørgsel, lige som investeringer i boligbyggeri afhænger af den forventede fremtidige realindkomstudvikling, og endelig fordi bygge- og anlægsaktiviteten er et vigtigt økonomisk-politisk instrument til regulering af den samlede **efterspørgsel**. Derfor forekommer den negative årlige vækstrate for **BFI** (faste priser) i sektoren i perioden fra 1970 til 1984. Denne periode - og ikke mindst **årene** fra 1974 til 1983 - var jo præget af høj inflation og rente, stigende underskud på statsfinanserne og en stagnerende samlet efterspørgsel.

Bygge- og anlægssektoren er karakteriseret ved ret høje **multiplikatoreffekter**, så en stigning i byggeaktiviteten vil medføre en forholdsmæssig stor stigning i den samlede efterspørgsel og indkomst i samfundet. Årsagen er primært det ret lave importindhold (ca. 15%), idet de fleste materialer og mellemprodukter forefindes og fremstilles **herhjemme**. De høje multiplikatoreffekter er netop en af årsagerne til, at offentligt byggeri i så høj grad er blevet anvendt til at regulere **efterspørgslen herhjemme**.

Traditionelt har byggeriet været karakteriseret ved, at arbejdet foregår "på stedet", hvilket naturligt nok må begrænse de produktivitetstigninger, der kan opnås gennem øget arbejdsdeling, anvendelse af **højtspecialiseret** produktionsudstyr, **o.s.v.**

Siden slutningen af 50'erne har Danmark imidlertid i betydelig grad været førende med industrialiseringen af byggeriet. Gennem anvendelse af præfabrikerede byggelementer er det muligt at opnå en vis ensartethed, der kan gøre det muligt at arbejde i længere serier i produktionen. Herved opnås dels lavere produktionsomkostninger ved **opførelsen** af et givet **etageareal**, dels undgås flaskehalsproblemer ved opførelsen. Samtidig er det muligt for et mindre firma at specialisere sig i ret vidt omfang (f.eks. i massive døre) og dermed arbejde i en "niche" og have ret stor **"markedskraft"**. Dette vil dog igen øge afhængigheden af større virksomheder og gøre de mindre virksomheder mere udsat for konjunktursvingninger, idet omstillingsprocessen bliver **sværere**.

Industrialiseringen har samtidig haft den effekt, at byggerivirksomhed i større og større omfang får de samme karakteristika som industriproduktion. For det første vil der kræves andre former for **arbejdskraft**, når produktionen flyttes fra byggepladserne til elementfabrikkerne. For det andet vil den enkelte virksomheds operationsradius øges, hvilket kan få betydning for rentabiliteten, idet den enkelte virksomhed da bliver mindre afhængig af lokale ændringer i byggeaktiviteten (og for eksempel kan eksportere).

Tabel 11. Fuldført byggeri. Udvalgte år.

	1958	1964	1974	1984
	1.000 bruttoetagemeter			
Byggeri ialt	3.223	7.294	12.245	7.011
Heraf beboelse	1.779	3.883	7.315	2.923
erhverv m.v.	1.048	2.939	3.801	2.848
andet	396	473	1.128	1.240
	1000 personer			
Antal ansatte	127	144	151	128

Kilde: Statistisk Årbog.

Industrialiseringen må tilskrives en stor del af den produktivitetsstigning, der i tabel 11 ses at have været i perioden. I 1958 og 1984, hvor beskæftigelsen stort set var den samme, ca. 127.000 ansatte fordelt på godt 21.000 virksomheder, blev der fuldført hhv. ca. 3.2 mio. og ca. 7.0 mio. bruttoetagemeter. Disse tal skal dog tages med betydelige forbehold, idet en meget stor og varierende del af virksomhederne og de ansatte i bygge- og anlægsbranchen er beskæftiget med vedligeholdelse og modernisering, og dette afspejler sig ikke i tallene for produktionen.

4.2.4 Engros- og detailhandel.

Hovedtal for udviklingen i handelserhvervenes bruttofaktorindkomst fremgår af tabel 12.

Tabel 12. Bruttofaktorindkomst opgjort i løbende og faste priser - Engros- og detailhandel.

	<u>Løbende priser</u>			<u>1955-priser</u>		
	<u>1955</u>	<u>1970</u>	<u>1984</u>	<u>1955</u>	<u>1970</u>	<u>1984</u>
Bruttofaktorindkomst mia.kr.	3.9	16.7	62.6	3.9	9.6	13.0
Andel af BFI i alt procent	15,9	16,5	13,1	15,9	19,0	18,2
	<u>1955-70</u>	<u>1970-84</u>	<u>1955-70</u>	<u>1970-84</u>		
Gennemsnitlig årlig vekstrate for BFI	<u>10,1</u>	<u>9,9</u>	<u>6,1</u>	<u>2,2</u>		

Kilde: Danmarks Statistik, Nationalregnskabet.

1) Handelserhvervenes funktion er at formidle omsætningen af varer mellem produktionsvirksomheder og endelige aftagere. Der er forskel på, hvor udbygget handelskædemer er og dermed også på hvor mange, der varetager disse opgaver.

Handelserhvervenes rolle som formidler af vareomsætningen betyder, at udviklingen i høj grad påvirkes af forandringer i de øvrige erhvervsgrøne. Forhold, der har haft betydning inden for de sidste 30 år, er f.eks. samfundets almindelige vækst, den øgede specialisering i **fremstillingserhvervene**, udviklingen i bygge- og anlægssektoren, liberaliseringen og den deraf følgende øgede handel over landegrænser, liberaliseringen af butikshandelen o.s.v.

Antallet af firmaer inden for handelen har udviklet sig forskelligt for henholdsvis engros- og detailhandel. Mens der er kommet mere end dobbelt så

mange engrosfirmaer til, er antallet af detailhandelens virksomheder reduceret med omkring 30%. Af momsstatistikken fremgår endvidere, at der er en betydelig udskiftning i erhvervet. Således var der i 1982 en tilgang på godt 4.000 engrosfirmaer og knap 6.000 detailforretninger, mens der var afgang på små henholdsvis 4.000 og 7.000 firmaer.

Beskæftigelsen i handelserhvervene er steget igennem 1960'erne og udgjorde i 1970 en øget andel af den samlede beskæftigelse. Igennem 70'erne er andelen igen faldet med et par procentpoints. I absolutte tal er beskæftigelsen direkte faldet i engrosleddet siden 1975, mens detailhandelen har beskæftiget stadig flere personer. Der er i begge handelsleddene sket en betydelig vækst i omsætningen pr. beskæftiget.

I engrosleddet er der sket en relativ stigning i antal firmaer organiseret som aktie- og anpartsselskaber. Selskabernes andel af det samlede antal engrosfirmaer er steget fra 22% til 40%, mens modsat andelen af enkeltmandsfirmaer er reduceret med ca. 25%. Antallet af andelsforeninger er reduceret både i absolutte tal og relativt.

Nedgangen i antallet af detailforretninger er mest udpræget blandt enkeltmandsvirksomheder og andelsforretninger. Derimod er antallet af interessentskaber/kommanditselskaber og aktieselskaber/anpartsselskaber steget betydeligt.

2) Udviklingen i antallet af virksomheder og omsætningens relative fordeling mellem branchegrupper er vist i tabel 13 og tabel 14.

Tabel 13. Antallet af virksomheder og omsætningen i engroshandelen relativt fordelt på branchegrupper, 1958 og 1983

	1958			1983			Eks- port- kvote
	antal	andel af ant. virks.	andel af oms«	antal	andel af ant. virks.	andel af oms»	
Fødevarer	3.198	26,4	34,7	4.214	14,1	24,0	38,0
Andre for- brugsgoder	2.263	18,7	14,5	8.020	26,9	10,8	19,8
Råvarer, halv- fabrikata	2.064	17,0	23,2	6.328	21,3	28,5	13,0
Maskiner, in- strumenter m.v.	782	6,4	4,8	4.977	16,7	9,0	19,7
Biler, benzin, brændsel	470	3,9	13,1	1.477	5,0	20,7	17,4
Anden engros- handel inkl. agenturer	3.340	27,6	9,7	4.755	16,0	7,0	44,0
I alt	12.117	100,0	100,0	29.771	100,0	100,0	23,4

Kilde: Erhvervstællingen 1958 og Momsstatistikken.

Der er sket en betydelig stigning i antallet af engrosfirmaer indenfor alle brancher. Størst relativ stigning har der været for "maskiner, instrumenter m.v." - mere end en 6-dobling, mens "fødevarer m.v." kun har udvist en stigning på 30 pct. Samtidig er fødevarergruppens andel af engroshandelens samlede omsætning reduceret fra 35 pct. i 1958 til 24 pct. i 1983.

I tabel 13 er for 1983 angivet eksportkvoten, udtrykt ved momsstatistikens opgørelse over afgiftsfri eksport som procent af omsætningen.

Udviklingen i eksportkvoten kan belyses tilbage til 1970 og er i denne periode steget fra 16,4% til 23,4%.

Tabel 14. Antallet af virksomheder og omsætningen i detailhandelen relativt fordelt på **branchegrupper**, 1958 og 1983

	1958			1983		
	antal virka,	andel af ant, virks.	andel af oms.	antal virks.	andel af ant. virks.	andel af oms.
Føde- og dagligvarer	37.700	61,3	53,4	16.235	32,7	51,3
Beklædning, tekstil m.v.	7.556	12,3	16,7	7.815	15,7	9,7
Varige forbrugsgoder	6.488	10,5	9,4	11.037	22,2	11,9
Biler, benzin, brændsel	2.346	3,8	14,2	6.790	13,7	20,0
Anden detailhandel	7.436	12,1	6,3	7.826	15,7	7,1
I alt	61.526	100,0	100,0	49.703	100,0	100,0

Kilde: Erhvervstællingen 1958 og Momsstatistikken.

Antallet af detailforretninger er fra 1958 til 1983 reduceret med godt 19% til i alt 49.700 enheder. Denne reduktion skyldes udelukkende en nedgang i antallet af forretninger inden for gruppen "føde- og dagligvarer", som er reduceret med mere end 60% til godt 16.000 enheder. Dette betydelige fald er et udtryk for strukturudviklingen på **dagligvareområdet**, hvor supermarkeder, lavprisvarehuse og discountforretninger har overtaget en stor del af omsætningen, jfr. afsnit 4.3.2.4.

For de øvrige detailbranchegrupper er antallet af forretninger øget. Særlig har der været fremgang for "varige forbrugsgoder" og "biler, benzin, brændsel". Sidstnævnte havde i 1983 20% af den samlede detailomsætning.

4.2.5. Finansiell virksomhed.

Tabel 15 angiver udviklingen i **BFI** for finansiell virksomhed. Det må bemærkes, at BFI for denne sektor opgøres **på** en måde, der ikke ganske afspejler erhvervets vægt i samfundsøkonomien, hvorfor tabellen må fortolkes forsigtigt.

Tabel 15. Bruttofaktorindkomst opgjort i faste og løbende priser - Finansiell virksomhed

	<u>Løbende priser</u>			<u>1955-priser</u>		
	<u>1955</u>	<u>1970</u>	<u>1984</u>	<u>1955</u>	<u>1970</u>	<u>1984</u>
Bruttofaktorindkomst mia.kr.	0,4	3,3	12,9	0,4	1,3	1,4
Andel af BFI i alt	1,6	3,3	2,7	1,6	2,6	2,0
	<u>1955-70</u>	<u>1970-84</u>	<u>1955-70</u>	<u>1970-84</u>		
Gennemsnitlig årlig vækstrate for BFI	15,2	10,1	8,3	0,6		

Kilde: Danmarks Statistik, Nationalregnskabet.

Kapitalmarkedet har i perioden siden 1955 undergået meget omfattende ændringer både med hensyn til den institutionelle struktur og for så vidt angår forskydninger i markedsstyrke og ændret opgavevaretagelse mellem de forskellige aktører.

På det institutionelle område er de vigtigste ændringer for det første den formelle ligestilling mellem banker og sparekasser, der skete ved **lovændringen**

i 1974, og som har bevirket, at banker og sparekasser i dag - omend visse historiske forskelle stadig gør sig gældende - stort set varetager de samme funktioner. For det andet har realkreditområdet været præget af store forskydninger, således at tre store realkreditinstitutter er absolut dominerende og varetager hele boligfinansieringen. På dette område tildeles lån efter objektive kriterier, lige som der ikke er priskonkurrence. Konkurrencen på de centrale parametre er hermed stort set **elimineret**, idet den begrænser sig til forskellige, mere serviceprægede ydelser, **o.l.**

Samtidig er der i perioden sket en betydelig produktudvikling og forskydninger i opgavevaretagelsen mellem de forskellige delsektorer indenfor den finansielle sektor. Denne produktudvikling har **bl.a.** fundet sted inden for betalingsformidling, betalingskort o.s.v. , men er her foregået således, at samtlige pengeinstitutter er deltagere i et fælles selskab, hvorved der tilbydes nogle få standardiserede produkter fra alle pengeinstitutter.

Som følge af den meget store pensionsopsparing får forsikringselskaber og pensionskasser en stadig vigtigere rolle at spille indenfor den finansielle sektor. Tilgangen af midler som følge af væksten i kollektive og individuelle pensionsordninger bevirker, at forsikringselskaber og pensionskasser råder over en større del af den samlede opsparing og herigennem også har fået en stadig vigtigere rolle at spille som investorer.

4.2.6. Liberale erhverv

Udviklingen i de liberale erhvervs andel af **BF I** frem til 1977 fremgår af tabel 16. Siden 1977 har liberale erhverv ikke eksisteret som en selvstændig **nationalregnskabsgruppe**, men der sker givetvis en fortsat vækst i de liberale erhvervs andel af **BFI**. Specielt indenfor forretningsservice er der i disse år en kraftig vækst.

Tabel 16. Bruttofaktorindkomst opgjort i faste og løbende priser - Liberale erhverv.

	<u>Løbende priser</u>			<u>1955-priser</u>				
	1955	1970	1977	1955	1970	1977		
Bruttofaktorindkomst mia. kr.	0.6	2.8	7.0	0.6	0.9	1.1		
Andel af BFI i alt procent	2,2	2,5	2,9	2,2	1,8	1,4		
	1955-70		1970-77		1955-70		1970-77	
Gennemsnitlig årlig vækstrate for BFI	10,4		13,9		2,4		2,9	

Kilde: Danmarks Statistik, Nationalregnskabet.

De liberale erhverv udfører tjenesteydelser for det øvrige samfund. Erhvervene er kendetegnet ved, at den personlige indsats er væsentlig og i reglen hviler på en højere uddannelse. Der kan foretages en opdeling på 3 hovedgrupper: De erhverv, der udøves inden for sundhedssektoren, inden for juridisk og økonomisk rådgivning, og liberale erhverv inden for teknisk rådgivning.

Eksistensen af de liberale erhverv som selvstændige enheder hviler dels på samfundets organisation (en stor del af f.eks. sundhedssektoren og retsvæsenet er organiseret i liberale erhverv). Dels er forklaringen de øvrige erhvervs interesse i at kunne opnå uafhængig rådgivning (juridisk, økonomisk, teknisk). Nogle gange udøves liberal erhvervsvirksomhed i kombination med almindelige ansættelsesforhold (visse speciallæger), mens andre kombinerer det liberale erhverv med andre tilstødende erhverv (rådgivende ingeniører med entreprenørvirksomhed).

De fleste liberale erhverv hviler som nævnt på en højere uddannelse. For nogle er uddannelsen et direkte lovreguleret adgangskrav - læger, tandlæger m.v. - og der føres her som på andre områder, der forudsætter højere uddannelse, intern justits gennem brancheforeningernes kollegiale vedtægter m.v.

Udviklingen i beskæftigelsen inden for de liberale erhverv kan ikke beskrives eksakt ud fra officiel statistik, men kan skønnes at være steget med omkring 80% fra erhvervstællingen i 1958 til 1978.

Den overvejende del af firmaerne er personligt ejede. I det senere årti har aktieselskaber og anpartsselskaber dog fået en vis udbredelse.

For liberale erhverv omfattet af momspligten kan der opstilles en oversigt over udviklingen i antallet af virksomheder og deres omsætning.

Tabel 17. Antal virksomheder og omsætning indenfor udvalgte liberale erhverv, 1958 og 1983

	1958			1983		
	virks. antal	andel af ant. virks.	omsætn. %	antal	andel af ant. virks.	omsætn. %
Arkitekter	1208	25.7	16.3	2801	22.5	10.1
Rådg. Ing.	285	6.1	15.0	2341	18.8	38.4
Advokater	1298	27.7	32.3	1870	15.0	16.1
Dyrlæger	736	15.7	11.4	710	5.7	4.6
Landinspekt.	142	3.0	2.7	222	1.8	1.7
<u>Revisorer</u>	<u>1024</u>	<u>21.8</u>	<u>22.3</u>	<u>4508</u>	<u>36.2</u>	<u>29.1</u>
I alt udvalgte lib. erhverv	4693	100.00	100.0	12452	100.0	100.0

Kilde: Erhvervstælling 1958, Momsstatistik, SE.

Det skal bemærkes, at tallene for 1983 overvurderer antal enheder, idet de angiver antallet af registrerede enheder i løbet af året. Tages der hensyn til dette, kan det vurderes, at dyrlægeerhvervet som selvstændigt erhverv er reduceret både i antal enheder og andelen af omsætningen, jfr. nedgangen i landbrugets kvæghold. En nedgang i omsætningsandelen fremgår også for **arkitektfirmaerne**, som har været påvirket af nedgangen i byggeriet sidst i 70'erne. Også omsætningsandelen for advokaterhvervet er gået tilbage. Fremgang har der især været for rådgivende ingeniørfirmaer og revisorer. Rådgivende ingeniørfirmaer har den største eksportkvote i 1983, men også revisorerhvervet har en forholdsvis høj eksportkvote.

Med hensyn til liberale erhverv indenfor sundhedssektoren - som ikke er medtaget i tabel 17, da disse erhverv ikke er momspligtige - er antallet af

praktiserende læger steget med omkring 50% til godt 3600 praksis. Antallet af tandlægepraksis er steget med omkring 90% til ca. 2000. Udviklingen er **bl.a. påvirket** af en politisk målsætning om at udbygge den primære sundhedssektor for derigennem at aflaste sygehusvæsenet.

Der er ikke generelt for de liberale erhverv sket en markant ændring i erhvervsstrukturen. Området er fortsat præget af et stort antal mindre firmaer, hvor enkeltmandsejerformen er mest udbredt, omend andre ejerformer har fundet udbredelse. En undtagelse er rådgivende ingeniørfirmaer, hvor der findes store firmaer, og hvor der også findes sammenhæng med produktions- og entreprenørvirksomhed. Også indenfor revisionsvirksomhed sker en udvikling mod større enheder.

Et andet markant træk, som er bevaret inden for de liberale erhverv, er et udbredt branchesamarbejde, som i sammenhæng med offentlige reguleringer af en række områder kan begrænse den konkurrence, som det store antal firmaer ellers betinger.

4.3. Strukturforandringer af særlig betydning for konkurrenceforholdene.

Ovenfor er der redegjort for nogle generelle træk ved udviklingen i erhvervsstrukturen fra 1955 til 1985. En række af disse strukturforandringer, der må antages at være af særlig betydning for konkurrenceforholdene, diskuteres nedenfor. Det drejer sig om den stigende internationalisering, koncentrationstendenserne, et mere differentieret vareudbud, en forøget anvendelse af teknologiintensiv produktion og store forsknings- og udviklingsomkostninger, forekomsten af købermonopoler og -karteller (se herom afsnit 8.1) og endelig den offentlige sektors vækst.

4.3.1 Stigende internationalisering.

1) Dansk erhvervsliv er på en række områder undergået en betydelig internationalisering siden 1955. Ikke mindst for industrien har denne udvikling

gjort sig gældende. Som det fremgår af tabel 18, har eksport og import af industrivarer udvist en kraftigere stigning end industriens bruttofaktorindkomst.

Tabel 18. Gennemsnitlige årlige vækstrater for industriens bruttofaktorindkomst, import og eksport af industrivarer.

	BFI indenfor Fremstilling	Eksport af industrivarer*)	Import af industrivarer**)
1955-59	8,90	13,19	12,29
1959-70	10,35	14,05	12,38
1970-73	12,06	14,56	12,10
1973-82	10,55	15,41	10,67
1982-84	13,27	15,91	15,43
1955-84	10,62**)	14,53	12,01

Kilde: Statistisk Tiårsoversigt, Nationalregnskabet, Handelsstatistiske meddelelser 1955 og 1959 samt månedsstatistik over udenrigshandlen 1970, 73, 82 og 84.

*) **SITC-kapitler** gr 5-8.

***) Perioden kan ikke umiddelbart sammenlignes, da nationalregnskabsstatistikken blev lagt om i 1970, men forskellen er minimal.

Det er **bemærkelsesværdigt**, at tendensen **til**, at der på samme tid er en øget eksport og import af industrivarer i forhold til **bruttofaktorindkomsten**, ikke kun viser sig på det meget aggregerede niveau for industrien som helhed eller for hovedbrancherne. Tendensen kan derimod i mange tilfælde konstateres helt ned på meget disaggregerede opgørelser. For at illustrere dette forhold er der i tabel 19, med udgangspunkt i forsyningsbalancer udarbejdet i Danmarks Statistik siden 1976, angivet en række eksempler på eksport og import som pct. af hhv. industriens produktion og forsyning i hhv. 1976, 1980 og 1984. Tabellen illustrerer hermed eksportkvoten for de forskellige varegrupper, idet eksportkvoten angiver, hvor stor en andel af den danske produktion (omsætning), der eksporteres. For importens vedkommende er det tilsvarende begreb importens andel af den samlede forsyning til det danske

hjemmemarked. Tendensen til stigende eksportkvoter og faldende selvforsyning for grupperne fremgår ret klart, til trods for den korte periode.

Tabel 19. Eksport og import i pct. af samlet produktion og forsyning for udvalgte varegrupper, 1976, 1980 og 1984.

Bec-nr.	pct. årets priser	Eksport i pct.			Import i pct.		
		<u>af samlede salg</u>			<u>af forsyningen</u>		
		1976	1980	1984	1976	1980	1984
01-02	Landbrugsråstoffer*)	37	35	41	56	59	65
05-10	Byggemateriale	26	36	43	37	38	42
11-30	Varer fortrinsvis til direkte anvendelse i øvrige byerhverv**)	52	65	71	70	77	80
32-36	Brændselsstoffer, smørestoffer, elektrisk strøm	34	29	48	77	76	79
37-42	Maskiner og andet kapitaludstyr	74	79	83	74	74	79
43,44,45	Transportmidler excl. personbiler	65	59	51	76	38	44
47-53	Forbrugsvarer	50	46	55	35	26	33
54	Varer ikke andet sted medtaget (excl. personbiler)	126	291	332	116	174	162
	Total	49	50	59	58	55	60

Kilde: Forsyningsbalancestatistikken, materiale i Danmarks Statistik.

*) Kun foderstoffer og gødningsstoffer.

***) Herunder motorer og dele og tilbehør til transportmidler.

At internationaliseringen også viser sig på et mere disaggregeret niveau, fremgår f.eks. af en undersøgelse¹⁾, som for en enkelt industribranche -

1) Se Peter Maskeli i Tidsskrift for Politisk Økonomi, vol. 9, nr. 1.

tekstil og beklædning - klart illustrerer, at tendenserne til højere eksportkvoter og lavere selvforsyningsgrader kan genfindes for langt de fleste undergrupper .

Årsagerne til denne udvikling er mange. Først i 50'erne var dansk industri en udpræget hjemmemarkedsindustri opbygget siden begyndelsen af 30'erne i ly af den da gennemførte beskyttelse overfor udlandet. Hertil kom, at afspærringen under og lige efter krigen i mange henseender betød en yderligere styrkelse af den danske industris hjemmemarkedsorientering. Den internationale varehandel var stadig i 1955 i høj grad præget af kvantitative restriktioner, som dog i løbet af disse år i OEEC-regi blev hastigt afviklet. Konvertibilitet for de vesteuropæiske valutaer indbyrdes blev etableret i 1950 gennem oprettelse af den europæiske betalingsunion, men fuld konvertibilitet overfor US dollars blev først gennemført i 1958. Selvom de kvantitative restriktioner på udenrigshandelen således i vid udstrækning blev ophævet gennem **50'erne**, gjaldt der fortsat høje toldsatser - specielt for industrivarer - i de fleste lande. I Danmark var toldsatserne relativt lave, men til gengæld gik afviklingen af importreguleringen også relativt langsomt, hvilket må ses på baggrund af de særlige strukturproblemer i dansk økonomi i 50'erne.

Etableringen af de europæiske markedsdannelser gennem EFTA og EF blev af stor betydning for dansk erhvervslivs, specielt industriens, fortsatte internationalisering.

Også vareudvekslingen med verden udenfor Vesteuropa udviste imidlertid en betydelig stigning i denne periode. Internationale forhandlinger i GATT-regi, som førte til afvikling af kvantitative restriktioner og nedbringelse af toldsatserne, de såkaldte **Kennedy-runder**, har spillet en stor rolle for denne udvikling.

Fjernelsen eller nedbringelsen af toldsatserne gennem EF's toldunion og handelsaftalerne med **EFTA-landene** og det internationale GATT samarbejde har medført, at told ikke længere er det største problem i samhandelen mellem industrilandene.

Tolden er imidlertid i nogen udstrækning blevet erstattet af såkaldte "non-tariff barriers". Hertil kommer, at netop afviklingen af toldbarriererne har bevirket, at interessen nu samler sig om non-tariff -barriers. Dette gælder også handelen indenfor fællesmarkedet, hvor fjernelsen af sådanne handelshindringer gives høj prioritet i årene fremover med henblik på at gennemføre det interne marked senest i 1992.

Betydningen af disse handelshindringer specielt for danske virksomheder ved eksport (udadgående handelshindringer) foreligger belyst gennem en undersøgelse foretaget af Industrirådet i 1985. Det fremgår af undersøgelsen, at 45 pct. af de adspurgte virksomheder med 63 pct. af de ansatte inden for de seneste år har mødt handelshindringer, som har umuliggjort, hæmmet eller væsentligt forsinket eksporten. Det fremgår videre, at handelshindringer ikke er begrænset til de fjerne markeder, men også er hyppigt forekommende inden for både EF og EFTA. En undersøgelse foretaget af det amerikanske handelskammer i samarbejde med en gruppe EF-parlamentarikere peger på, at der også er tekniske handelshindringer ved udenlandske virksomheders eksport til Danmark, omend af relativt begrænset omfang.

Udover internationale politiske bestræbelser på at gennemføre en normalisering/liberalisering af udenrigshandelen har der også i perioden været stærke realøkonomiske bevægelser, som har trukket i retning af større international integration. Det drejer sig blandt andet om en forbedret og intensiveret kommunikation over landegrænserne, som i højere grad har gjort udenlandske produkter kendte for forbrugerne, lavere transportomkostninger, større realindkomst og købekraft og et mere differentieret vareudbud.

Betydningen af den relativt øgede internationale handel med industrivarer er betydeligt større, end tallene umiddelbart giver indtryk af, idet liberaliseringen af udenrigshandelen i afgørende grad har påvirket også de indenlandske **prisrelationer**.

Hertil kommer, at internationaliseringen ikke alene viser sig gennem varestrømmene. Også internationale kapitalbevægelser har betydning, jfr. afsnit 4.3.1. pkt. 5)

Endvidere har internationaliseringen vist sig i form af en mere udbredt anvendelse af joint ventures o.l., samarbejde mellem danske og udenlandske virksomheder og stærkt øgede informationsstrømme over grænserne.

2) Også bygge- og anlægssektoren har i perioden oplevet en betydelig internationalisering, omend niveauet for import og eksport stadig er beskedent.

Betegnelserne byggeeksport og -import er langtfra entydige og anvendes i flere forskellige betydninger.

Eksport og import af byggevarer (f.eks. trævarer undtagen møbler, visse sten-, ler- og glasvarer, sanitets- og belysningsartikler o.s.v.) skal ikke her henregnes til byggeeksport. Traditionelt har Danmark en nettoimport af disse varer, dog har der i nogle år i 80'erne været en nettoeksport primært på grund af den lave indenlandske byggeaktivitet i disse år.

Ved byggeeksport forstås her eksport fra byggevirksomheder, og ved byggeimport forstås import, som substituerer indenlandsk byggeri. Disse definitioner er ikke særligt klare og indeholder både vare- og tjenesteelementer. Nogen eksakt statistisk opgørelse er ikke mulig.

Eksportkvoten for bygge- og anlægsvirksomhed er i perioden 1974 til 1984 steget ganske kraftigt: fra godt 1,5% til næsten 10%, opgjort ud fra momsstatistikken. Mens eksporten før 1974 har været helt ubetydelig, er der altså igennem 70'erne og første del af 80'erne sket en kraftig forøgelse. Denne kraftige stigning skyldes næsten udelukkende entreprenørvirksomhedernes øgede eksport. Eksportkvoten for entreprenørvirksomheder er således steget fra 2,5% til næsten 20%.

Det er ikke muligt at få tilsvarende tal for byggeimport, men det er givet, at der ikke har været en stigning af nær samme omfang.

Denne udadgående internationalisering har flere årsager. For det første er hjemmemarkedet stagneret. For at bevare indtjeningen er virksomhederne derfor blevet nødt til at søge ud på eksportmarkederne. For det andet er efterspørgslen efter boliger og fabrikker i en del nyrige udviklingslande (NIC's) steget kraftigt i denne periode. Dette gælder især for de olieeksporterende lande. For det tredje har den høje kvalitet i dansk byggeri, der var resultatet af 60'ernes stigning i kravene til byggeriet, bevirket, at den danske konkurrenceevne på kvaliteten er ret høj. For det fjerde har industrialiseringen af byggeriet medført, at det er blevet lettere at arbejde i udlandet.

De seneste års opsving indenfor det indenlandske byggeri har dog i betydelig udstrækning virket som en bremse for byggeeksporten.

Internationaliseringen har betydet, at mindre virksomheder er blevet endnu mere afhængige af entreprenørvirksomhederne, idet disse helt fastlægger projekterne og derpå bestiller hos underleverandører. Til gengæld har netop entreprenørernes muligheder for at styre projektet gjort det lettere for underleverandørerne at eksportere, idet disse ikke behøver at være specielt eksportorienterede. Underleverandørerne arbejder så at sige "på dansk" i udlandet og har ikke større omstillingsvanskeligheder. Der er imidlertid også ret store leverancer fra udenlandske underleverandører, typisk i selve aftagerlandet. Virkningerne på betalingsbalancen af byggeeksport er derfor ikke så store, som ordrestørrelserne kan give udtryk for.

Det er de helt store virksomheder, der står for det meste af eksporten: 78% af eksporten foretoges i 1980 af virksomheder med mere end 25 mio. kr. i omsætning, mens de kun havde 29% af den samlede omsætning¹⁾.

1) Jacob Norvig Larsen: Eksport af viden til ulandene, s. 78.

Ved byggeeksport er det **almindeligt**, at flere virksomheder går sammen om et projekt i en gruppe, et konsortium eller et joint **venture**¹⁾. Dette sikrer dels, at virksomhedernes individuelle risiko mindskes, dels at visse underleverancer sikres i højere grad, og endelig at det er muligt at binde an med større opgaver. De virksomheder, der konkurreres med i udlandet, er **typisk** meget større end de danske, og derfor fordrer en øget dansk konkurrenceevne i **byggeeksporten**, at der sker en vis koncentration blandt entreprenørvirksomheder, enten gennem de nævnte samarbejdsformer eller direkte gennem fusioner.

3) De øvrige erhverv har ikke været udsat for en internationalisering af samme omfang som industrien og byggeriet.

For landbruget har det i hele perioden været et karakteristisk træk, at erhvervet har haft en høj andel af den samlede afsætning på hjemmemarkedet inden for de landbrugsprodukter, der i større omfang fremstilles i Danmark. Her er selvforsyningsgraden fortsat meget høj for de fleste produkters vedkommende. Herudover har landbruget haft en betydelig eksport. Den kraftige stigning i industriens eksport kan ikke i nær samme omfang genfindes for landbruget. Således udgjorde landbrugseksporten i 1955 57 procent af den samlede vareeksport, mens denne andel i 1985 var faldet til 29 procent.

De liberale erhverv m9 i overvejende grad karakteriseres som hjemmemarkeds-erhverv. Dog må det bemærkes, at rådgivende ingeniørfirmaer har en betydelig eksportandel i omsætningen, ligesom udenlandske rådgivende ingeniørfirmaer har en vis eksport til Danmark. Også revisorerhvervet er i en vis udstrækning udsat for en internationalisering.

4) Det er svært at skaffe sig et samlet indtryk af omfanget af eller udviklingen i den finansielle sektors internationalisering.

1) Schultz og Wiberg: Samarbejde om byggeeksport.

Det må imidlertid være **klart**, at perioden har været præget af en betydelig internationalisering, men også at store dele af den finansielle sektor fortsat er udpræget **hjemmemarkedsorienteret**.

Som en enkelt - men langt fra udtømmende - indikator for den finansielle sektors internationalisering kan etablering af udenlandske filialer og datterselskaber fremhæves.

Danske banker og sparekasser har først indenfor de seneste år etableret udenlandske filialer og datterselskaber. I 1975 var der således ingen filialer eller datterselskaber af danske pengeinstitutter etableret i **udlandet**, mens der i 1984 (ultimo) var 18 banker og 5 sparekasser, der havde etableret filialer i udlandet, og 7 banker og sparekasser, der havde oprettet udenlandske datterbanker. Udenlandske filialer og datterbanker af danske pengeinstitutter havde ultimo 1984 en samlet balance på hhv. 45 mia. og 52 mia. d.kr., hvilket svarer til knap 17 pct. af bankers og sparekassers samlede balance.

Udenlandske banker har ikke i nær samme omfang etableret filialer i Danmark, idet 6 udenlandske banker, ultimo 1984, havde etableret (danske) filialer med en samlet balance på 5 mia. kr. Datterbanker kan etablere sig og udøve virksomhed på linje med indenlandske danske banker, idet der er tale om selvstændige juridiske personer.

5) Internationaliseringen har endvidere haft betydning for især industriens vilkår, gennem de internationale kapitalbevægelers stigende betydning, herunder gennem transnationale selskabers grænseoverskridende direkte investeringer. Årsagerne til denne udvikling er i høj grad parallelle med årsagerne til udviklingen i varestrømmene. Dels er der i de seneste år sket en liberalisering i flere omgange af valutalov og -bekendtgørelser m.m., og dels kan der peges på de samme realøkonomiske årsager som ovenfor nævnt.

Det må antages, at udenlandske direkte investeringer spiller en betydelig rolle i forbindelse med **fusioner**¹⁾.

Oe direkte investeringer udviser betydelige fluktuationer fra år til år, og det er svært at se nogen klar langtidstendens i de direkte investeringer set i forhold til f.eks. den private sektors samlede **BFI**, selvom tendensen tilsyneladende er en svag stigning.

Valutastatistikens tal vedrører investeringsstrømmene. Det er **således** ikke muligt at angive, hvor stor en del af den danske private sektors samlede kapitalapparat (beholdningsstørrelse), der er i udenlandsk eje, eller hvor stor værdien af danske virksomheders udenlandske kapitalapparat er. **Bl.a.** på grundlag af tendensen til stigning i investeringsstrømmene (dog ikke **entydig**) må det dog anses for givet, at den andel af kapitalapparatet, der er i udenlandsk eje, har været stigende.

4.3.2 Koncentrationstendenser.

4.3.2.1. Landbrug.

Som beskrevet i afsnit 4.2.1 er der sket en koncentration og specialisering indenfor landbruget - dog ikke af et omfang, der gør det berettiget at tale om konkurrencemæssige konsekvenser.

Mens den enkelte landmand altså fortsat stort set er uden **markedsindflydelse**, er forarbejdnings- og omsætningsvejene for landbrugsprodukter derimod præget af meget stærk og kraftigt stigende koncentration, jfr. tabel 20.

1) Dette fremgår bl.a. af monopoltilsynets rapport: "**Fusioner** og virksomhedsovertagelser i dansk erhvervsliv, 1984".

Tabel 20. Antal mejerier og slagterier i udvalgte ar.

	<u>1955</u>	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1974</u>	<u>1978</u>	<u>1981</u>	<u>1985</u>
Andelsslakterier	62	62	50	26	20	17	11
Private slagterier	16	16	4	4	3	2	1
Slakterier ialt	78	78	54	30	23	19	12
Andelsmejerier	1.256	1.135	410	241	192	132	63
Private mejerier	224	204	114	81	72	50	44
Mejerier ialt	1.480	1.339	524	322	264	182	107

Kilde: Materiale i Danske Slakterier samt i Danske Mejeriers Fællesorganisation

Det **må** bemærkes, at tabellen dækker antallet af økonomiske enheder inden for mejeri- og slagterisektoren. Antallet af tekniske enheder (produktionssteder) har også været faldende, men ikke i samme omfang. Til gengæld er der opstået stærke koncentrationstendenser gennem produktions- og afsætningsmæssigt samarbejde mellem de enkelte virksomheder. Dette gælder ikke mindst for mejerisektoren, hvor Mejeriselskabet Danmark har fået en meget stærk stilling, men en tilsvarende udvikling kan genfindes for andre områder inden for den animalske produktion, idet der dog på det seneste har været en modsatrettet tendens inden for salg af svinekød.

Samtidig med denne udvikling har der været bestræbelser for at erstatte de enkelte virksomheders selvstændige distribution **med** en fælles centraliseret distribution, ikke kun af mælk og kød, men af alle ferskvarer. Den første ferskvarerterminal blev taget i brug i 1982.

Tilsvarende er der sket en betydelig koncentration på indkøbssiden, hvor **andelsselskabernes** gødnings- og foderstofhandel blev stærkt centraliseret med oprettelsen i 1969 af **DLG**.¹⁾

1) Om markedsstrukturen i korn- og foderstof **branchen**, se Monopoltilsynet: Korn- og **Foderstof** branchen, kap. 3.

4.3.2.2. Industri.

Også indenfor store dele af de mere traditionelle industrier gør der sig koncentrationstendenser gældende, f.eks. på skibsværftsområdet og for dele af den kemiske **industri**. I mange tilfælde er denne koncentration en naturlig reaktion på internationaliseringen og de deraf følgende skærpede konkurrenceforhold og er samtidig af forholdsvis lille betydning sammenlignet hermed. Der findes dog en række industribrancher, hvor en enkelt eller nogle få producenter har en dominerende markedsindflydelse, som i nogle tilfælde er blevet forstærket siden 1955.

En række af Danmarks største industrivirksomheder ejes af private (erhvervsdrivende) fonde. Hvis man alene ser på aktieposter i enkeltsselskaber, er det tre fonde, der ejer de største værdier. A.P. Møller-fonden ejer næsten 7 mia. kr. i de to selskaber DS 1912 og DS Svendborg. Carlsberg-fonden ejer næsten 3 mia. kr. i De Forenede Bryggerier, og Novo-fonden ejer aktier i Novo til en kursværdi på næsten 1 mia. I følge en opgørelse fra Danmarks **Statistik**¹⁾ var der ultimo 1982 i alt 330 større erhvervsdrivende fonde med en samlet egenkapital på 13.5 mia. kr. og samlede aktiver på 24.3 mia. kr. Det antages, at antallet af private fonde er øget kraftigt i de seneste år.

ATP-fonden, Lønmodtagernes Dyrtidsfond og Pensionskasserne har i de senere år foretaget ganske betydelige investeringer i industrien og det private erhvervsliv i øvrigt. Årsagen er især disses stærkt stigende placeringskapacitet, men desuden har vedtagelsen af **realrenteafgiftsloven** øget institutionernes incitament til at investere direkte i erhvervslivet (afkastet af aktieinvesteringer **o.l.** friholdes, mens afkast af f.eks. obligationer som hovedregel er **afgiftspligtigt**), og liberaliseringer i tilsynslovgivningen har øget mulighederne. De nævnte institutioner har således i dag betydelige mindretalsinteresser i en række danske virksomheder. Derimod har institutionerne

1) SE, Generel Erhvervsstatistik og Handel, 1984, s. 11

ikke dominerende indflydelse. Lovgivningen forhindrer dette for så vidt angår ATP og Lønmodtagernes Dyrtidsfond, og for pensionskassernes vedkommende kan kun opnås dominerende indflydelse gennem særlige **kapitalformidlingselskaber**, hvor den enkelte kasses indflydelse er stærkt begrænset.

Ejerforholdene varierer selvsagt mellem de enkelte industribrancher, men for samtlige brancher er aktieselskabsformen den dominerende.

Andelen af virksomheder, der enten er aktieselskaber eller anpartsselskaber, er størst inden for den kemiske industri, sten, ler- og glas samt jern- og metalindustrien - mellem 85 og 90% - og ses der på antal ansatte, kommer andelen op på omkring 95%. Nærings- og nydelsesmiddelindustrien har den laveste andel af virksomheder og antal beskæftigede med ovennævnte ejerforhold - henholdsvis 54 og 60%. Her er andelsselskabet udbredt med ca. 35% af denne industris samlede antal virksomheder og ansatte.

Koncentrationstendenserne har vist sig ved, at mange funktioner, som tidligere blev varetaget indenfor håndværket, nu er flyttet over i industrielt regie og som følge deraf bliver der tale om større enheder. Således er der i **70'erne** sket en betydelig industrialisering af byggeriet, hvorved en række funktioner er blevet flyttet fra byggepladserne til industrivirksomheder.

Der har dog også - især indenfor industrien - været bevægelser bort fra koncentrationen i perioden, dels indenfor visse væsentlige sektorer som især jern- og **metalindustri**, møbelindustri samt til en vis grad tekstilindustri og dels som følge af, at tyngden i **industristrukturen** nærmest er skiftet i retning af områder, hvor der ikke kan siges at være nogen høj grad af koncentration.

Det samlede indtryk af industriudviklingen er derfor, at der ikke foreligger stærke koncentrationstendenser - ganske vist bliver de gennemsnitlige tekniske og økonomiske enheder lidt større, men i forhold til internationaliseringen er denne effekt særdeles beskednen. En høj koncentrationsgrad i traditionel forstand synes kun at foreligge i visse som hovedregel traditionelle sektorer (bryggerier, margarinefabrikker, tobaksfabrikker o.a. indenfor nærings- og

nydelsesmiddelbranchen, **cementfabrikker**, glas og porcelæn, trådvarer o.l.), mens de mere ekspansive dele af industrien som hovedregel ikke er præget af koncentration, men derimod ofte producerer varer med nichepræg. Følgen heraf er, at afgrænsningen af det "**marked**", der er afgørende for brugen af konkurrencelovgivningens beføjelser, bliver vanskeligere.

4.3.2.3. Bygge- og anlægssektoren.

Der er i perioden fra 1958-1974 stort set ikke sket ændringer i koncentrationen af virksomheder. Derimod har der været en forholdsmæssig stor nedgang i antallet af mindre virksomheder i perioden 1974-1984. For entreprenørvirksomhederne var der i perioden fra 1958 til 1974 en stor opblomstring af mindre virksomheder, hvilket vel især kan forklares ved den store fremgang i byggeriet i den periode og de forholdsvis beskedne kapitalkrav ved oprettelse af mindre virksomheder. Også for disse virksomheder skete der en koncentration i perioden 1974 til 1984.

Industrialiseringen, der har fundet sted indenfor byggeriet, må antages at have virkninger på konkurrenceforholdene. De mindre virksomheder arbejder således ofte som underleverandører til de større virksomheder. Det er i stigende grad entreprenørvirksomheder, der har hovedentrepriser og derpå lader mindre virksomheder arbejde som underleverandører - især ved større bygge- og anlægsarbejder. Leverandører af materialer og tjenester (f.eks. arkitekter) vil ligeledes i større omfang virke som underleverandører til entreprenører.

4.3.2.4. Handelserhvervene.

1) Der var i 1983 2 $\frac{1}{2}$ gang så mange engrosvirksomheder som i 1958, medens antal detailforretninger er reduceret med ca. 30%, jfr. tabel 13 og 14. Der er herved i detailledet sket en betydelig stigning i omsætningen pr. enhed. Denne udvikling kan ikke i samme grad genfindes i engros-handelen, men udviklingen har været noget forskellig for de enkelte branche-grupper.

I tabellerne 21 og 22 er belyst udviklingen i antal "større virksomheder" og disses omsætningsandele, idet de enkelte virksomheders omsætning er lagt til grund ved fastlæggelsen af, om de kan betegnes som "større". Fra 1958 til 1983 blev prisniveauet godt og vel femdoblet, og på den baggrund har man fastlagt grænsen for en "større" engrosvirksomhed til 5 mill. kr. i 1958 og 25 mill. kr. i 1983. For detailhandel er de tilsvarende grænser fastsat til 1 og 5 mill. kr. Men prisudviklingen er jo ikke forløbet parallelt på alle områder, så allerede af den grund må tabellerne fortolkes med varsomhed.

Tabel 21. Koncentration indenfor engroshandel.

	"større virksomheder" 1958*)			"større virksomheder" 1983»»)		
	antal	procentvis andel af	andel af	antal	procentvis andel af	andel af
		antal	virks. oms.		antal	virka, oms.
Fødevarer	295	9	68	393	9	82
Andre forbrugsgoder	129	6	55	277	3	65
Råvarer, halvfabrikata	238	11	65	560	9	83
Maskiner, instrumenter m.v.	34	5	48	240	5	60
Biler, benzin, brændsel	77	20	88	126	9	95
Anden engroshandel	48	3	68	71	2	62
Agenturer	4	0.3	15	91	5	81

*) "Større virksomheder" er her defineret som virksomheder med en omsætning i følge Erhvervstællingen i 1958 på mindst 5 mill. kr.

**) "Større virksomheder" er her defineret som virksomheder med en omsætning i følge momsstatistikken i 1983 på mindst 25 mill. kr.

Det fremgår af tabel 21, at der inden for engroshandelen fra 1958 til 1983 er sket en koncentration af omsætningen, idet en større del af denne nu sker i de "større" virksomheder. Der kan endvidere være tale om en betydelig specialisering, således at den faktiske koncentration - på trods af det øgede antal engrosfirmaer - er større, end det fremgår af tabellen, jfr. tabel 22.

En tilsvarende udvikling genfindes indenfor detailhandel.

Tabel 22. Koncentration indenfor detailhandel.

	"større virksomheder" 1958*)			"større virksomheder" 1983**)		
	antal	procentvis andel af antal virks.	andel af oms.	antal	procentvis andel af antal virka,	andel af oms.
Føde- og dagligvarer	594	2	14	916	6	75
Beklædning, tekstil m.v.	305	4	45	350	4	51
Varige for- brugsgoder	166	3	24	489	4	46
Biler, benzin, brændsel	478	20	74	1.473	22	79
Anden de- <u>tailhandel</u>	37	0,5	8	431	6	42

*) "Større virksomheder" er her defineret som virksomheder med en omsætning i følge Erhvervstællingen i 1958 på mindst 1 mill. kr.

**) "Større virksomheder" er her defineret som virksomheder med en omsætning i følge momsstatistikken i 1983 på mindst 5 mill. kr.

Særligt udpræget har udviklingen været inden for "føde- og dagligvarer", specielt med hensyn til omsætningen. Mens "større virksomheder" i 1958 kun tegnede sig for 14 pct. af føde- og dagligvareomsætningen, er denne andel i

1983 steget til 75 pct. Denne udvikling kan begrunde en kort skitsering af udviklingsforløbet inden for dagligvarehandelen.

2) Dagligvaregrossistledet har i de seneste 15 år oplevet en betydelig reduktion i antallet af grossister/indkøbsforeninger. I 1968 fandtes der således omkring 20 grossister mod i 1983 7 (eksklusive FDB, som hovedsagelig forsyner brugserne), hvoraf 4 er mere lokalt orienterede.

Den største private grossist Dagrofa blev i 1983 dannet ved fusion mellem to andre store grossister (Dagros A/S og Brdr. Justesen A/S) og med kapitalindskud fra dagligvareleverandører (Skandinavisk Holding, De forenede Bryggerier, Axelborg Invest (landbruget)). Endvidere kan nævnes samarbejdet mellem dagligvaregrossisterne NH og Oceka gennem dannelsen af et nyt selskab Oceka/NJ S.m.b.a., som de to grossister har skudt ansvarlig kapital i. Endelig er handelen også blevet koncentreret ved FDB's overtagelse af Irma A/S.

I detailledet er udviklingen gået i retning af større butikker med et bredere varesortiment. Grundlaget for dette har været en liberalisering af restriktionerne på butikkernes varesortiment i 1960'erne, hvorefter der var åbnet for brancheglidning. Specialforretningerne, som i dag dækker ca. 25% af dagligvareomsætningen, blev afløst af supermarkeder med et bredt varesortiment. Senest er der etableret lavprisvarehuse og discountkæder.

Samtidig foregik en opbygning af detaillkæder, dels i form af egentlige kæder -f.eks. FDB, Irma, **Bilka**, Føtex - dels frivillige indkøbsforeninger ofte med tæt tilknytning til grossistvirksomhed. I dag foregår stort set hele omsætningen af dagligvarer gennem forretninger med tilknytning til sådanne kæder. De største er brugsforeningerne (37,5% af detailomsætningen i 1983 inklusive Irma), kæder tilknyttet Dagrofa (16,8% af omsætningen), Dansk Supermarked (10,6%) og Hoki (7,6%).

Konkurrencen fra discountforretninger, som har en voksende markedsandel og nu dækker ca. 6% af omsætningen, har øget bestræbelserne fra dagligvare-

grossisterne på at bevare omsætningsandele ved i højere grad at knytte købmændene til sig. Samme konkurrence har styrket købmændenes samarbejde i **indkøbsforeningerne**.

Udviklingen, som er beskrevet for dagligvarehandelen, peger mod øget koncentration, som også, omend i varierende grad, kan genfindes inden for andre brancheområder. Der er dels tale om en horisontal koncentration med samling af udbuddet på færre enheder eller samarbejde på tværs, f.eks. i indkøbsforeninger. Dels en vertikal koncentration, hvor der er etableret forbindelse til forudgående og/eller efterfølgende omsætningsled. Det er således karakteristisk, ikke mindst inden for dagligvarehandelen, at den traditionelle vertikale opdeling i producent-, engros- og detailed, der var indbyrdes uafhængige, er kraftigt på retur. Den enkelte detailhandler er næsten altid snævert knyttet til en enkelt grossist, som igen på nogle områder kan være finansielt forbundet med producenterne af nogle af de varer, grossisten fører - eller som på andre områder kan prøve at udnytte købermagt i forhold til producenterne.

Det skal endelig omtales, at der - også i dagligvarehandelen - er set eksempler på spredning af kapitalinteresser til andre brancheområder (diversifikation). Der sker herved en tværgående kapitalkoncentration, hvis indflydelse på konkurrenceforholdene det er vanskeligt at vurdere.

4.3.2.5. Den finansielle sektor.

Indenfor den finansielle sektor er det karakteristisk, at antallet af banker og sparekasser er væsentligt reduceret, og at de største pengeinstitutter tegner sig for en væsentlig større del af sektorens samlede balancer jvf. tabel 23.

Tabel 23. Koncentration indenfor pengeinstitutsektoren.

	1955	1970	1984
Antal banker	158	87	76
Antal sparekasser	499	259	154
Andel af samlede balance for: 3 største	31%	42%	41,35
Andel af samlede <u>balance for: 8 største</u>	<u>42%</u>	<u>58%</u>	<u>71%</u>

Kilde: Statistisk Årbog, forskellige årgange og bank- og sparekassetilsynets beretninger.

Det fremgår, at der er sket en fortsat og ganske betydelig stigning i koncentrationen i den betragtede periode, såfremt man som mål herfor anvender antallet af banker og sparekasser eller de 8 største pengeinstitutters andel af den samlede balance. Noget anderledes stiller situationen sig, hvis man kun betragter de 3 hovedbankers andel. Denne har i første halvdel af perioden været stigende, men har i sidste halvdel ligget nogenlunde konstant.

Årsagerne til denne udvikling er, at udviklingen har begunstiget relativt store enheder, hvorfor perioden som helhed har været præget af en række fusioner.

For forsikringsselskaber gør der sig stort set tilsvarende tendenser gældende.

På realkreditområdet er der ikke mindst som følge af realkreditreformen i 1970 sket en betydelig koncentration, så der idag kun findes 3 realkreditinstitutter, som beskæftiger sig med boligfinansiering, samt et specialinstitut for henholdsvis industri og landbrug. Som følge af EF's 1. bankharmoniseringsdirektiv skal realkreditområdet senest i 1989 **liberaliseres**, så der bliver fri adgang såvel til at etablere nye realkreditinstitutter som til for de eksisterende realkreditinstitutter at sprede deres aktiviteter.

Dette kan være en faktor bag kraftigere tendenser til brancheglidning indenfor det finansielle system. Også på flere andre områder kan der konstateres tendenser til brancheglidning inden for det finansielle system, f.eks. forsikringsselskaber, der etablerer egne banker. På kort sigt bevirker dette intensiveret konkurrence i det finansielle system.

4.3.2.6. Liberale erhverv

De liberale erhverv har altid været præget af et stort antal firmaer, hvor der nok er forskelle i størrelserne, men næppe i en sådan grad, at der kan være tale om dominerende indflydelse på konkurrencevilkårene.

Inden for sundhedssektoren har der kun været svag samling i større enheder. F.eks. er der oprettet lægehuse og dyrehospitaler, og interessentskaber, aktieselskaber og anpartsselskaber forekommer, men enkeltmandsfirmaformen er fortsat **fremherskende**.

En kraftigere koncentration findes inden for juridisk og økonomisk rådgivning. Blandt statsautoriserede revisorer, hvor tendensen er særligt udpræget, kan det skønnes, at de 10 største firmaer har en andel på 55-60% af den samlede omsætning i erhvervet. Der har her vist sig stordriftsfordele i kraft af den øgede anvendelse af edb og tekniske hjælpemidler og specialafdelinger for f.eks. skat.

Samme fordele har befordret f.eks. **virksomhedssamarbejde** blandt ejendoms-mæglere om fælles udbud. Det kan nævnes, at Ejendomsrådgiveres Data-Central (EDC) formidler omkring 25% af det samlede ejendomssalg.

Inden for teknisk rådgivning findes visse integrationstendenser. Ingeniørfirmaer, som blandt sig selv tæller betydelige enheder, kædes ofte sammen med produktions- eller entreprenørvirksomhed. Blandt arkitektfirmaer er der i de senere år sket et fald i antallet af firmaer som følge af afmatningen i byg-

gebranchen. De tilbageblevne firmaer har herigennem øget deres markedsandel.

De liberale erhverv kan altså ikke siges at være domineret af enkelte firmaer, men der er udbredt tradition for samarbejde mellem firmaerne i brancheforeninger. Disse påvirker i ikke ubetydelig grad konkurrenceforholdene gennem fastlæggelse af kollegiale vedtægter, **annonceringsregler**, fastsættelse af vejledende takster m.v.

Endelig må det nævnes, at det offentlige gennem lovgivning fastlægger ret-tigheder og pligter inden for mange liberale erhverv, ofte i form af autorisa-tionsordninger m.v.

4.3.3. Mere differentieret vareudbud.

Det er en udbredt opfattelse, at der indenfor de sidste 30 år i takt med velstandsstigningen og den teknologiske udvikling er sket en fortsat differen-tiering af vareudbuddet. Selvom dette forhold næppe lader sig måle, er det ikke svært af finde markante eksempler, som understøtter hypotesen. På forbrugsvareomrødet kan nævnes fremkomsten af nye mejeriprodukter, brødtyper, dybfrostvarer, charcuterivarer og færdigretter, nye varianter af husholdningsartikler som rengøringsmidler og toiletartikler, et bredere udbud af køkkenartikler, møbler o.s.v. Denne udvikling hænger primært sammen med velstandsstigningen og det heraf følgende større forbrug. Dette muliggør køb af et større varesortiment, samtidig med at der i højere grad bliver råd til at lægge vægt på varenes sekundære karakteristika, f.eks. smag, udse-ende, design og emballering. Samtidig har de stigende erhvervsfrekvenser for kvinder bevirket, at efterspørgslen i højere grad retter sig mod mere forar-bejdede eller på anden måde tidsbesparende varer, både med hensyn til dagligvarer og hårde hvidevarer til lettelse af det huslige arbejde. Hertil kommer endelig, at det nye erhvervsmønster med flere erhvervsaktive pr. husstand har ført til øget efterspørgsel efter tjenesteydelser, f.eks. i for-

bindelse med børnepasning, som har ført til et større og mere differentieret serviceudbud fra det offentlige.

På investerings- og råvareområdet er det først og fremmest den teknologiske udvikling og den heraf følgende stigende mekanisering og kompleksitet i produktionsprocesserne, der mö formodes at have bevirket en stigende efterspørgsel efter specialiserede nicheprodukter.

Det må bemærkes, at der naturligvis godt kan forekomme og også rent faktisk i et vist omfang forekommer en differentiering på produktområdet og samtidig en koncentration på producentområdet. Et eksempel findes på mejeriområdet.

4.3.4. Stigende teknologiindhold i industrien.

Som omtalt i afsnit 4.2.2. synes dansk industri forholdsvis svagt funderet indenfor de mest højteknologiske dele af industrien, men dette ændrer ikke ved, at en stadig stigende del af industriens værditilvækst anvendes til og er betinget af forskning og udvikling, jfr. tabel 24.

Tabel 24. Årsværk anvendt til forskning indenfor fremstillingsvirksomhed i alt og i procent af samlet beskæftigelse. Udvalgte brancher og i alt.

<u>I alt;</u>	<u>1973</u>	<u>1983</u>
<u>Antal årsværk:</u>		
Nærings- og nydelsesmiddelindustri	351	550
Medicinalindustri	911	1.127
Maskinindustri	954	1.492
Elektronikindustri	648	1.341
Måleinstrumentindustri	413	878
<u>Industri i alt</u>	<u>5.132</u>	<u>8.041</u>

Antal årsværk i procent af samlet **beskæftigelse:**

Nærings- og nydelsesmiddelindustri	0.5	0.8
Medicinalindustri	19.3	17.9
Maskinindustri	1.7	2.9
Elektronikindustri	2.1	6.0
<u>Måleinstrumentindustri</u>	<u>5.7</u>	<u>9.0</u>
<u>Industri i alt</u>	<u>1.2</u>	<u>2.3</u>

Kilde: Forskningssekretariatet og Danmarks Statistik, Industristatistikken, 1973 og 1983.

4.3.5. Den offentlige sektor.

Alene den betydelige vækst, der er sket i den offentlige sektors relative størrelse i samfundsøkonomien, jfr. afsnit 4.1., gør det naturligt at foretage en nyvurdering af den offentlige sektor i forhold til den monopolretlige regulering.

Hertil kommer, at der indenfor den offentlige sektor er sket en decentralisering af økonomiske beføjelser - især i forbindelse med kommunalreformen - der har flyttet økonomisk råderum fra staten til primær- og amtskommuner. Af i hvert fald potentiel betydning i denne sammenhæng er **således** den budgetreform, som blev iværksat i 1985, og som for en række **statsinstitutioner** skaber såvel mulighed for som incitament til - indenfor visse rammer - at sælge serviceydelser på et marked med henblik på at opnå en fortjeneste.

Tilsvarende er dele af den offentlige forvaltning omlagt til statsvirksomheder eller indtægtsdækket virksomhed, hvilket også indebærer såvel øget incitament til som øgede muligheder for at sælge varer eller tjenester på markeds-mæssige vilkår. Samtidig er der tendenser til, at en mere detaljeret central styring af statsvirksomheder som DSB og **P&T** erstattes af nogle få overordnede retningslinier og i øvrigt, at styring sker via et positivt eller negativt nettotal på finansloven, som skal opfyldes.

Disse tendenser til en mindre centralisering indenfor den offentlige sektor, som må formodes at fortsætte i de kommende år, vil kunne bevirke, at offentlige institutioners incitament til at optræde som aktører på markedet styrkes. Hertil kommer, at udviklingen af nye samarbejdsformer mellem den private og den offentlige sektor - **f.eks.** på systemeksportområdet - har gjort det mere aktuelt for private virksomheder at købe offentlige serviceydelser - også på områder, hvor dette ikke tidligere var tilfældet. Det må dog bemærkes, at anvendelsen af markedsmekanismer indenfor den offentlige sektor indtil videre er på et helt indledende stadium, set i forhold til de konkurrencemæssige **konsekvenser**.

Mens den generelle tendens indenfor den offentlige sektor i de senere år er gået i retning af decentralisering, er den samling af de statslige indkøb, der er sket, eksempel på den modsatte tendens. Områder, hvor det offentlige kan vurderes at være i en stærk køberposition, er dels handeler, hvor Direktoratet for Statens Indkøb indgår, dels det offentliges køb af redningstjenester (Falck). Hertil kommer indkøb til sygehussektoren - køb af transport-

ydelser til den regionale rutebuskørsel - køb af ydelser på renovationsområdet - de offentlige virksomheders indkøb (DSB, P&T) o.s.v.

Herigennem har staten opnået en stærk køberposition, der dog formentlig ikke på alle områder har været bevidst udnyttet, specielt ikke i vækstperioder i 1960'erne og 70'erne. Derimod må det antages, at de senere års bestræbelser på at nedbringe væksten i de offentlige udgifter har gjort amternes og kommunernes dispositioner mere forretningsprægede.

KAPITEL 5. KONKURRENCELOVENS FORMÅL

5.1. Indledning.

Den del af statens politik, som her i landet hidtil er betegnet som monopolpolitik, men som i denne betænkning foreslås kaldt konkurrencepolitik, indgår i det mere omfattende begreb erhvervspolitikken. Den hører derfor administrativt hjemme under det generelle erhvervsministerium, industriministeriet. Allerede det faktum, at den nugældende lov om "tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger" uden større ændringer har fungeret i mere end 30 år, er et udtryk for, at det drejer sig om en lovgivning af langsigtet strukturel karakter og ikke om en lov, der indgår i den mere kortsigtede økonomiske politik.

Det skal også fremhæves, at det drejer sig om en erhvervslovgivning. Den nærmere definition af målsætningen for en konkurrencelov vil blive drøftet i det følgende, men så meget kan fastslås umiddelbart, at den skal bidrage til at skabe et sådant grundlag for erhvervsvirksomheden i samfundet, at denne kan fungere optimalt, bedømt ud fra visse almene politisk-økonomiske forudsætninger. I det omfang dette efterlader et behov for yderligere forbrugerbeskyttende foranstaltninger må sådanne gennemføres ved særlige love, jfr. herom senere.

Mens monopolloven kun er undergået beskedne ændringer siden 1955, er monopoltilsynets bemyndigelse mere permanent udvidet gennem rækken af prisindseende- og avancelove. Pris- og avanceloven indgår i højere grad i den kortsigtede økonomiske politik inden for området indkomstfordeling og inflationsbekæmpelse og er yderligere i årenes løb blevet suppleret med en række midlertidige prisstoplove.

Monopolloven og pris- og avanceloven, men ikke de midlertidige prislove, omfattes af udvalgets kommissorium. De to nævnte love har især det

tilfælles, at de vedrører erhvervsforhold og har betydning for pris- og avanceudviklingen. Endvidere administreres de af samme myndighed ud fra et fælles vurderingsgrundlag ved bedømmelsen af priser og avancer, og de hjemler adgang til offentliggørelse af og tilsyn med erhvervsforhold for så vidt angår priser og avancer.

Der er imidlertid også væsentlige forskelle mellem de to love. Monopolloven er som omtalt af mere langsigtet strukturpolitisk karakter, hvorimod pris- og avanceloven først og fremmest tjener den økonomiske politik på kortere sigt og navnlig tager sigte på inflationsbekæmpelse. Selv om pris- og avancelovens midler i et vist omfang er fælles med monopollovens, er de hensyn der betinger anvendelsen af midlerne således forskellige, hvilket fremgår klart af de to loves formålsparagraffer.

Udvalgets overvejelser skal ifølge kommissoriet omfatte såvel monopolloven som pris- og avanceloven. Udvalget opfatter dette således, at hovedopgaven er at stille forslag om en revideret udformning af en konkurrencepolitik i lyset af de overordnede målsætninger for erhvervspolitikken. Heri vil først og fremmest indgå en revision af monopolloven, men også af de relevante dele af pris- og avanceloven, således at de to love efter udvalgets forslag erstattes med en enkelt konkurrencelov.

5.2. Effektivitet som konkurrencelovens målsætning.

1) En angivelse i lovens formålsbestemmelse af, at konkurrencepolitikken skal bidrage bedst muligt til opfyldelsen af ét eller flere af de overordnede mål i erhvervspolitikken, er en selvfølge og derfor overflødig. Formuleringen af formålet må ske bl.a. med udgangspunkt i den økonomiske teori og må konkretiseres så meget, at formålsangivelsen kan virke operationelt i juridisk forstand ved fortolkningen af lovens bestemmelser om dens område og virkemidler.

Det er endvidere væsentligt for udvalget, at der enten kun angives ét formål, eller at flere formål prioriteres indbyrdes i loven, således at de myndigheder, der skal administrere loven, ikke stilles over for et valg mellem målsætninger, som er udtryk for en politisk prioritering. Et sådant valg tilkommer alene lovgivningsmagten og regeringen.

- 2) Trustkommissionen opregner en række forskellige formål med monopolloven: den størst mulige effektivitet i varenes fremstilling og distribution
modvirken af urimeligt store fortjenester gennem udnyttelse af **monopol-**magt
den størst mulige erhvervsfrihed
svagt stillede virksomheders beskyttelse mod magtudøvelse fra stærke virksomheders side.

Sidstnævnte mål kunne opsplittes i dels et krav om, at virksomheder på samme omsætningstrin kun skulle konkurrere på effektiviteten (præstationskonkurrence), idet magtbetinget konkurrence søges undgået, dels et ønske om bevarelse af de små og mellemstore virksomheder.

Der redegøres i TK-3 for, at de nævnte mål kunne være indbyrdes uforenelige, og at valget imellem disse ville være en politisk sag. Betænkningen blev udarbejdet på grundlag af den forudsætning, at der især skulle lægges vægt på den størst mulige effektivitet i varenes fremstilling og distribution.

Lovforslaget nævner tre formål:

- at sikre den fri erhvervsudøvelse
- at hindre urimelige fortjenester
- at modvirke forhold, der hæmmer effektivitet og konkurrenceevne.

Bemærkningerne fremhæver **erhvervsfriheden** som det overordnede mål.

Monopolloven nævner to formål:

- at hindre urimelige priser og forretningsbetingelser
- at sikre den fri erhvervsudøvelse.

Rækkefølgen var ikke udtryk for en rangordning (se i øvrigt nærmere afsnit 2.2.2.1.).

Det er bemærkelsesværdigt, at den direkte henvisning til effektiviteten gled ud under behandlingen i Folketinget, samt at forarbejderne ikke giver noget bidrag til en præcis og entydig forståelse af erhvervsfrihedsbegrebet.

3) Udvalgets overvejelser om lovens målsætning tager udgangspunkt i en konstatering af den grundlæggende frihed til at indgå aftaler og kontrakter og til at disponere i økonomiske forhold. Udnyttelse af denne frihed skal være samfundsmæssigt uacceptabel for at berettige en regulering, der begrænser friheden.

Anvendes dette synspunkt på erhvervslivets forhold, betyder det, at de økonomiske enheder frit skal kunne træffe beslutning om produktion, distribution m.v. Dette indebærer et økonomisk system, som styres af markedskræfterne. Produktionen bestemmes af udbud og efterspørgsel og af konkurrencen virksomhederne imellem.

Hvis der uden indskrænkninger var fuldkommen konkurrence, ville de relative priser afspejle såvel produktionsbetingelserne som forbrugernes præferencer. Overnormal faktor aflønning, eksempelvis i form af monopolgevinster, ville være udelukket i hvert fald på længere sigt, idet der i så fald ville være tale om et signal til markedet, der ville indebære tilgang til det pågældende område, hvorved monopolgevinsterne ville forsvinde.

I et samfund med fuldkommen konkurrence ville man hermed opnå den største mulige effektivitet i produktion og omsætning, idet man på ethvert tidspunkt "på basis af den til enhver tid kendte teknik vil opnå det største mulige resul-

tat af de anvendte produktionsmidler^{11, 1)} og ændringer i forbrugernes præferencer ville afspejles i de relative priser og dermed i produktionens sammensætning. Endelig ville der være skabt "gunstige" vilkår for tekniske og organisatoriske fremskridt, herunder introduktion af nye varer og forbedrede kvaliteter¹⁾).

Til sidstnævnte forhold skal knyttes nogle bemærkninger. Som omtalt i kapitel 4 har perioden siden midten af 1950'erne været præget af en betydelig økonomisk vækst. Bruttonationalproduktet, målt i faste priser, fordobledes således fra midten af 1950'erne til begyndelsen af 1970'erne, og siden da er det yderligere vokset med en tredjedel. Denne betydelige vækst har været ledsaget af ændringer i efterspørgselsmønstret, og desuden har den været karakteriseret af, at de bagved liggende produktivetsfremskridt er sket i en forskellig takt i forskellige erhverv. Denne udvikling har været ensbetydende med, at fordelingen på erhverv af nationalproduktet og arbejdsstyrken har måttet tilpasse sig, og dette er i vidt omfang sket, jfr. fremstillingen i kapitel 4.

I en markedsøkonomi vil en sådan tilpasning - der er en nødvendig forudsætning for at opnå effektivitet og økonomisk vækst - blive fremmet af ændringer i de relative priser, der tilskynder til ressourceafgang fra bestemte erhverv og tilgang til andre. Man kunne karakterisere denne nødvendige tilpasning som et led i "konkurrencens dynamik", der således også er udtryk for effektivitet, men nu i dynamisk sammenhæng - over tiden.

Et led i dette effektivitetsbegreb er, at den samlede økonomi er karakteriseret af mobilitet, såvel på arbejdsmarkedet (og faktormarkedet i øvrigt) som i forbindelse med sammensætningen af den samlede produktion. Det vil være et naturligt og nødvendigt element i en sådan løbende tilpasningsproces, at indtjeningen i "tilgangserhvervene" overstiger indtjeningen i "tilbagegangserhvervene".

1) TK-3 side 28

På baggrund af de anførte betragtninger er udvalgets betænkning udarbejdet ud fra det synspunkt, at den overordnede målsætning for en konkurrencelovgivning er opnåelsen af den størst mulige effektivitet i produktion og omsætning af varer og tjenesteydelser på et givet tidspunkt såvel som i dynamisk forstand.

Dette skal ikke opfattes som en afstandtagen fra hovedsynspunktet i TK-3, som udvalget tværtimod i vidt omfang kan tilslutte sig. TK-3 blev afgivet i 1953, hvor forholdene endnu ikke var normaliserede efter den anden verdenskrig. Hovedsigtet i betænkningen var - i overensstemmelse med kommissionens kommissorium, der taler om at "værne mod urimelige eller skadelige virkninger ..." - defensivt, for så vidt som formålet var at "forhindre urimelige priser og forretningsbetingelser...", jfr. ML § 1.

Udvalget er nået til den konklusion, at det under vore dages erhvervsforhold er mere hensigtsmæssigt at give lovgivningen på dette område et offensivt sigte, nemlig at bidrage til øget konkurrence og dermed den størst mulige effektivitet.

Virksom konkurrence må betragtes som det overordnede middel til opnåelse af den størst mulige effektivitet. To afgørende forudsætninger for virksom konkurrence er gennemsigtighed i markedet og erhvervsfrihed, jvf. afsnit 5.3. og 5.4.

Monopollovens formålsangivelser harmonerer meget langt med effektivitetsmålsætningen: det er en afledet virkning af virksom konkurrence, at urimelige priser undgås. Den frie erhvervsudøvelse forstået som etableringsfrihed eller "fri tilgang til markedet" er en forudsætning for effektivitet. Der skal gribes ind over for urimelige forretningsbetingelser og urimelige vilkår, hvis de hæmmer effektiviteten.

5.3. Gennemsigtighed som led i målsætningen.

1) Ved gennemsigtighed forstås den lettest og billigst mulige adgang for producenter, forhandlere og forbrugere til at skaffe sig relevant information om priser, forretningsbetingelser m.v. Udvalget har diskuteret, om gennemsigtighed bør betragtes som en selvstændig målsætning eller blot som et middel til at opnå øget effektivitet i markedstilpasningen og har valgt at opfatte gennemsigtighed som en væsentlig forudsætning for gennemførelsen af den overordnede **effektivitetsmålsætning**. Dette forekommer særlig nærliggende, når loven har det ovenfor omtalte offensive sigte. Øget gennemsigtighed bidrager i sig selv til en mere effektiv konkurrence og dermed til en højere effektivitet.

Også her ligger udvalgets overvejelser i forlængelse af fremstillingen i TK-3, hvor **offentlighedsprincippet**, der må opfattes som et bidrag til gennemsigtighed, tillægges en afgørende rolle. Med monopollovens defensive sigte vedrører anvendelsen af offentlighedsprincippet primært forhold af konkurrencebegrænsende karakter. Men også gennemsigtighed set i et bredere perspektiv tillagde kommissionen betydelig vægt, jvf. adgangen til at foretage undersøgelser ifølge monopollovens § 19, stk. 2, samt ikke mindst det forhold, at kommissionen selv iværksatte og gennemførte undersøgelser af et meget betydeligt antal brancher.

2) Det er i denne bredere sammenhæng, at udvalgets understregning af betydningen af gennemsigtighed skal ses, og ikke blot som et modtræk mod konkurrencebegrænsninger. Jo mere gennemsigtigt et marked er, i jo højere grad har køberne mulighed for at afgøre, hvilket af de foreliggende alternativer der er det mest fordelagtige. Samtidig får de enkelte virksomheder det bedst mulige beslutningsgrundlag med hensyn til den mest rentable tilrettelæggelse af deres dispositioner. Øget gennemsigtighed vil således i sig selv bidrage til at modvirke mere varige monopolgevinster hos bestemte virksomheder, idet sådanne gevinster må forventes at indebære, at andre producenters

interesse for det pågældende marked forøges. Denne mekanisme forudsætter dog, at der samtidig er fri adgang til markedet, jvf. herom nedenfor.

3) Problemerne i forbindelse med manglende gennemsigtighed er formentlig blevet væsentligt forøget siden TK-3. Dels er der blevet markedsført helt nye produkter som led i produktudvikling i de enkelte virksomheder, dels søger de enkelte virksomheder at give deres egne produkter et særpræg, som kan indebære, at de kan markedsføres som mærkevarer.

Inden for serviceerhverv (forsikring, pengeinstitutter m.v.) differentierer de enkelte virksomheder deres tilbud på en måde, der for forbrugerne kan vanskeliggøre sammenligninger - og som i øvrigt også kan skabe vanskeligheder i forbindelse med afgrænsningen af, hvad man definerer som "et marked".

At virksomhederne på denne måde forøger antallet af handlingsparametre, således at der ikke blot kan blive tale om konkurrence med hensyn til prisen, anser udvalget som et naturligt led i moderne erhvervsudøvelse. Men samtidig forøger det behovet for gennemsigtighed, lige som der opstår problemer med hensyn til, hvorvidt man for at give muligheder for at sammenligne priser og forretningsbetingelser også er nødt til at sammenligne de varekvaliteter, som priserne refererer til. I sin yderste konsekvens kan der - også af andre hensyn end dem, der knytter sig til gennemsigtigheden - blive tale om standardiseringsbestrebelse, der begrænser muligheden for produktdifferentiering. De spørgsmål, der hermed rejser sig om eventuel standardisering eller i hvert fald registrering af kvalitetsforskelle, har udvalget imidlertid ikke fundet det hensigtsmæssigt at lade være omfattet af konkurrenceloven.

5.4. Erhvervsfrihed som led i målsætningen.

Hensynet til erhvervsfriheden fremhæves ofte som en selvstændig målsætning. Begrebet er ikke éntydigt, men kan i hvert fald opfattes på tre forskellige måder:

1) For det første kan erhvervsfrihed forstås som etableringsfrihed.

Herom hedder det i TK-3¹⁾, at "der skal være fri adgang for enhver til at nedsætte sig i hvilket erhverv han vil - ikke blot efter loven, men også rent faktisk." Udvalget er enig med Trustkommissionen i at tillægge denne målsætning, der i den engelsk-sprogede litteratur betegnes som "entry to the market", en væsentlig betydning som bidrag til at sikre en virksom konkurrence. Hvis der er en høj grad af gennemsigtighed i konkurrenceforholdene og samtidig en høj grad af faglig og geografisk mobilitet hos iværksættere og anden arbejdskraft, vil konkurrencen kunne fungere effektivt, så ekstraordinært store fortjenester i visse brancher ikke bliver af lang varighed, idet øget tilgang hurtigt vil påvirke priser og avancer. Særligt gælder dette, hvis der også er mulighed for konkurrence fra udlandet.

Det er i den forbindelse naturligt at minde om bemærkningerne i afsnit 4.2.2. om den betydning for **effektiviteten** af dansk produktion i de sidste årtier, som må tillægges den hurtige udskiftning af industriens bestand af virksomheder og den stadige tendens til udvikling af nye produkter og produktionsmetoder så vel som den stigende internationalisering.

Spørgsmålet om at øge mobiliteten har selvsagt mange sider, som ligger uden for konkurrencepolitikken. Her skal blot nævnes uddannelsen og forskningen, organisationsforholdene på arbejdsmarkedet, boligproblemerne og de demografiske forhold, især tilgangen af unge. Men konkurrencelovgivningen kan have betydning for "entry to the market" ved at skabe større gennemsigtighed på markedet og ved at fjerne mobilitetshæmmende konkurrencebegrænsninger.

2) En anden forståelse af erhvervsfriheden kan udledes af bestemmelserne i monopolloven om at sikre erhvervsdrivende mod ulighed i vilkårene eller urimelige vilkår for erhvervsudøvelsen, dét som ofte benævnes diskrimination. Det drejer sig f.eks. om situationer, hvor erhvervsdrivende ikke kan opnå le-

1) s. 28

vering af bestemte varer eller ikke kan opnå lige så fordelagtige vilkår med hensyn til pris, kvalitet, mængder m.v. som andre.

En sådan forskelsbehandling vil ofte skyldes forskelle i omkostninger for en leverandør ved salg og levering af små, henholdsvis store kvanta. En sådan omkostningsbetinget ulighed i vilkårene for små og store erhvervsdrivende vil naturligt udvikle sig under en virksom konkurrence. Det er en af stordriftens fordele, og det ville hæmme produktionens effektivitet, hvis man greb ind over for sådanne forhold.

Forskelsbehandlingen kan imidlertid gå videre, end omkostningsforskelle kan forklare. Både på sælgersiden og på købersiden kan der forekomme magtpositioner, hvor en svagere modpart påføres urimelige vilkår for sin erhvervsudøvelse. Sådanne udslag af magtbetinget konkurrence skal normalt søges hindret, idet kun præstationsbetinget konkurrence kan bidrage til målopfyldelsen. Leveringsnægtelse, boykot og vilkårlig prisdiskrimination vil ofte være udtryk for misbrug af markedsmagt.

3) For det tredje opfattes erhvervsfrihedsbegrebet undertiden som adgangen til at disponere frit i erhvervsforhold, idet den frie markedsøkonomi netop bygger på adgangen til at disponere frit, jfr. afsnit 5.2. pkt. 3). Erhvervsfriheden i den nævnte betydning er sikret ved principperne om aftale-, kontrakts-, dispositions- og foreningsfrihed m.v. Misbruges denne frihed, således at effektiviteten hæmmes, skal en konkurrencelov opstille retningslinier for, hvorledes dette misbrug hindres gennem begrænsning af dispositionsfriheden. Ud fra denne opfattelse er det altså lovens opgave, Ikke at sikre erhvervsfriheden, men tværtimod at gribe ind i den og dermed begrænse den, hvis den misbruges. Sådanne begrænsninger er netop modstykket til, at medkontrahenten skal sikres mod magtbetinget konkurrence.

4) Udvalget finder ikke, at det vil være muligt eller hensigtsmæssigt i en konkurrencelov at fremkomme med forslag til en selvstændig målsætning om beskyttelse af erhvervsdrivende på andet grundlag end hensynet til effektivite-

ten, jfr. afsnit 5.5. Dette gælder også med hensyn til at tilgodese de små og mellemstore virksomheder, jfr. afsnit 5.5.2. Det må dog i denne forbindelse erindres, at allerede hensynet til effektiviteten vil medføre en vis beskyttelse af især mindre erhvervsdrivende, jfr. det ovenfor anførte om diskrimination og magtbetinget konkurrence.

5.5. Hensyn udenfor målsætningen.

5.5.1. Inflationsbekæmpelse.

En afvejning af, hvilke midler der skal anvendes i den økonomiske politik, og hvorledes disse midler skal vægtes, er en løbende opgave for regering og folketing. Udvalgets kommissorium vedrører i denne sammenhæng kun afgrænsningen mellem konkurrencepolitikken på den ene side og de øvrige dele af erhvervspolitikken og den almindelige økonomiske politik på den anden.

Som det er fremgået af den foregående fremstilling af udvalgets målsætning, lægger denne betænkning op til at erstatte den nugældende monopollov og lov om priser og avancer med en ny lovgivning samlet i en enkelt **lov**. Som det ligeledes er nævnt foran, er det ikke tanken, at denne lov skal dække også det område, som i den sidste snes år gentagne gange er blevet reguleret gennem midlertidige love om prisstop, pris- og avancestop el.lign. Disse love er nærmere **omtalt** i afsnit 2.4. Det har typisk været følgelove i forbindelse med større indkomstpolitiske indgreb, ofte i situationer med devaluering af kronens internationale værdi. Den nærmere udformning af lovindgrebene har i høj grad været bestemt ud fra konkrete hensyn, dikteret af en akut situation.

Uanset den enkelte lovs udformning har det gennemgående formål været at begrænse en inflationstakt, som under de konkret foreliggende omstændigheder truede med at blive forstærket. Heroverfor er der grund til at **fremhæve**, at dette formål - at bekæmpe inflation - ikke hører naturligt hjemme i målsæt-

ningen for en konkurrencepolitik. Når der faktisk i almenhedens opfattelse i Danmark sikkert har været en nær sammenhæng mellem monopollovgivningen og inflationsbekæmpelsen skyldes det først og fremmest to forhold: Dels er prisregulering et af de indgreb, der kan anvendes i henhold til monopolloven, og dels har de midlertidige prislove været administreret af samme myndighed som monopolloven, nemlig monopoltilsynet.

Disse to forhold er ikke typisk til stede i udenlandsk lovgivning. Dels gør monopollove i udlandet i reglen ikke brug af priskontrol eller gør det kun som undtagelser, dels har administrationen af prisreguleringslove været placeret andetsteds, adskilt fra de centrale dele af monopoladministrationen, jvf. herom fremstillingen i kap. 3, specielt vedrørende forholdene i Sverige, United Kingdom og Vesttyskland.

Det er et omstridt spørgsmål, hvorvidt midlertidige (men ofte dog ret langvarige) stoplove for priser og/eller avancer er et egnet middel til bekæmpelse af inflation. Det kan næppe bestrides, at der i en akut situation kan opnås en vis prisdæmpende effekt, men spørgsmålet er, om den reelt kun er en udsættelse af prisstigningerne, eller om den mere varigt betyder, at inflationen fortsætter på et lavere niveau, end man ellers ville have haft. Det sidste kan nok tænkes f.eks. i en situation, hvor man har et system med lønregulering efter pristallet. Her kan en dæmpet prisstigning i en kortere periode betyde, at en accellererende virkning på lønningerne undgås.

Det må dog normalt antages, at stoplove vel kan udskyde, men ikke varigt forhindre prisstigninger. Hverken i USA, UK eller Sverige tyder foretagne undersøgelser på, at der i perioder med prisregulering opnås en varig sænkning af inflationstakten, hvilket også stemmer med en dansk vurdering.¹⁾

1) Se f.eks. Lars Jonung: Den svenska prisregleringspolitikken under 1970-talet, Winding Pedersen: Prisregulering mod monopolmagt s. 186 og v.Eyben kap. 9, spec. s. 688.

Det kan således fastslås, at effektiviteten af dette middel mod inflation langt fra står mål med den popularitet, det i en årrække har nydt hos et politisk flertal både i Danmark og andre lande.

Endvidere vil stoplove af længere varighed forvride konkurrencen og prisdannelsen og virke "forkalkende" på markedsstrukturen til skade for effektiviteten i produktion og omsætning. Hertil må føjes, at de midlertidige prislove som nævnt i afsnit 2.4., er byrdefulde for erhvervslivet og især for mindre virksomheder, samt at administrationen er ressourcekrævende og derfor har betydet, at monopoltilsynets arbejde med den permanente **monopol**-lovgivning har måttet indskrænkes i perioder med stoplove.

5.5.2. Styrkelse af små og mellemstore virksomheder.

Ønsket om at bevare og styrke små og mellemstore virksomheder fremføres ofte i den politiske debat. Det må ses på baggrund af den koncentration, som den i kap. 4 beskrevne tilpasning af produktionsstrukturen i forbindelse med den økonomiske vækst har medført og har måttet medføre. Således er de selvstændige erhvervsdrivendes andel i den danske arbejdsstyrke siden 1950 faldet fra godt en femtedel til en tiendedel. Denne udvikling har været en forudsætning for den stigning i indkomsterne for samfundet som helhed, der har præget denne periode.

Udvalget finder ikke, at ønsket om at bevare et større antal selvstændige erhvervsdrivende naturligt hører hjemme i målsætningen for en konkurrencelov. Det spiller derimod uden tvivl en rolle for visse andre love. Her kan f.eks. nævnes landbrugslovgivningen, der i fortsættelse af jordreformerne i det 18. og 19. århundrede bl.a. har det nævnte formål.

5.5.3. Forbrugerbeskyttelse.

Man kan spørge, om hensynet til forbrugernes interesser bør indgå selvstændigt i målsætningen. Imidlertid hviler den overordnede effektivitetsmålsætning //

bl.a. på den grundlæggende antagelse, at forbrugernes velfærd maksimeres, når samfundets ressourcer udnyttes optimalt. Den økonomiske aktivitet afspejler forbrugernes præferencer udtrykt ved fordelingen af deres efterspørgsel, som den fremkommer som et resultat af behovene, indkomsternes størrelse og indkomstfordelingen.

Som illustration af erhvervsudviklingens betydning for forbrugerne kan nævnes koncentrationen af dagligvarehandelen. Herom hedder det i en aktuel undersøgelse fra amtskommunernes og kommunernes forskningsinstitut

"Taget under ét har udviklingen været til gavn for forbrugerne, men således, at der samtidig er blevet skabt større uligheder i forbrugernes indkøbsvilkår. Store forbrugergrupper har adgang til et stort vareudbud og flere varer til lave priser. Til gengæld er vilkårene blevet forværret for de svage forbrugergrupper. Det drejer sig på den ene side om enlige, gamle, handicappede og billøse husstande. Det drejer sig på den anden side om dem, der bor i landområder eller i byområder uden nyetableringer. Det drejer sig i særdeleshed om dem, der falder inden for begge disse grupper."

Hårdest ramt er herefter svage forbrugergrupper, som er bosat i landdistrikter, hvor den sidste nærbutik er bukket under for konkurrencen eller truer med at gøre det. For at bevare et rimeligt antal nærbutikker er der efter forslag fra Landsbykommissionen bestræbelser i gang på at knytte nye funktioner til små nærbutikker, som det er vigtigt at holde i live. Sådanne tillægsfunktioner kan være postindlevering, håndkøbsudsalg fra apotek, lille filial af pengeinstitut o.l.

Man har her et eksempel på, at sociale hensyn - på samme tid til svage forbrugere og til små næringsdrivende - kan føre til foranstaltninger, som dæmper op for visse virkninger af en effektiv konkurrence. Udvalget finder imidlertid, at politiske foranstaltninger med sådanne formål bør gennemføres uden for konkurrencelovens rammer.

- 1) Handel med dagligvarer - og kommunal planlægning, af Bjarke Fog og Jan Vesterholt.

5.5.4. Andre hensyn.

Spørgsmålet om spredning af ejendomsretten gennem modvirkning af kapitalakkumulation i virksomhederne har i et vist omfang været opstillet som et selvstændigt mål for monopol-, pris- og avancelovgivningen. I det omfang kapitalakkumulationen er et resultat af udnyttelse af markedsdominans betinget af konkurrencebegrænsning, er det en væsentlig del af det overordnede formål at forhindre dette.

Derimod finder udvalget ikke, at det bør indgå i konkurrencelovens formål at gribe ind mod overnormale fortjenester, hvis disse opnås, fordi en virksomhed arbejder særlig effektivt og klarer sig godt uden konkurrencebegrænsende foranstaltninger. Størst mulig gennemsigtighed og etableringsfrihed vil medvirke til, at sådanne fortjenester ikke bliver af lang varighed, idet kendskab til gode indtjeningsmuligheder vil være et incitament for andre eller nye virksomheder til at forsøge at erobre en del af markedet. Hensynet til spredning af ejendomsretten kan derfor efter udvalgets opfattelse bedst tilgodeses gennem anden lovgivning.

Af andre hensyn kunne fremhæves miljøhensyn i bredeste forstand: arbejdsmiljø, forurening, lokalisering af befolkning og industri m.v. Også disse hensyn bør varetages gennem særlig lovgivning.

5.5.5. Sammenfatning.

Sammenfattende finder udvalget, at hensyn, der er uforenelige med den overordnede målsætning for en konkurrencelov, bør tilgodeses ved anden lovgivning. At inddrage sådanne hensyn i konkurrencelovens formål vil uundgåeligt skabe store vanskeligheder for administrationen og fortolkningen af loven og vil derved svække dens muligheder for at løse sin hovedopgave. Hertil kommer, at konkurrencemyndigheden med den foreslåede opbygning og sammensætning ikke vil være egnet til at træffe afgørelser, der indebærer en af-

vejning af forskellige målsætninger, som er udtryk for et politisk valg. Sådanne valg skal træffes af politiske organer, regering og folketing.

5.6. Udvalgets forslag til lovbestemmelser.

Formål

Loven har til formål at fremme effektiviteten i produktion og omsætning af varer og tjenesteydelser gennem størst mulig gennemsigtighed vedrørende konkurrenceforhold og ved foranstaltninger imod skadelige konkurrencebegrænsninger.

Bestemmelsen træder i stedet for monopollovens § 1 og pris- og avanceovens § 1.

KAPITEL 6. GENNEMSIGTIGHED

6.1. Indledning

6.1.1 Gennemsigtighed og oplysninger.

En af konkurrencelovgivningernes klassiske foreteelser er offentlighed. Den Interparlamentariske Unions London-resolution fra 1930, der lå til grund for den første danske prisaftalelov fra 1931, anbefalede således anmeldelsespligt og offentlig registrering af truste, karteller m.v.1), og både hos os og i vore nabolande findes mange og forskelligartede regler, der sigter imod at skabe offentlig kendskab - gennemsigtighed - vedrørende konkurrenceforholdene i erhvervslivet.

Stillingtagen til **spørgsmålet** om, i hvilket omfang og hvordan der ved konkurrencemyndighedens virksomhed bør tilvejebringes gennemsigtighed, er dette kapitels ærinde.

Man får imidlertid bedre overblik over de mange praktiske problemer, som gennemsigtighed rejser, hvis man begynder med at se på to meget brede og almene spørgsmål, der dækker et videre område end gennemsigtighed:

Hvordan skaffer konkurrencemyndigheden sig oplysninger om erhvervslivets forhold?

Hvad kan konkurrencemyndigheden bruge disse oplysninger til, og da specielt: I hvilket omfang kan konkurrencemyndigheden lade oplysningerne gå videre til andre?

Disse "andre" kan være offentligheden i al almindelighed, og det er naturligvis denne adressat for konkurrencemyndighedens videregivelse af oplysninger,

1) TK-3, s. 50

der fra dette kapitels synsvinkel: gennemsigtighed, især har betydning. Da spørgsmålet om eventuelle grænser for videregivelse af oplysninger imidlertid kan blive aktuelt, også når adressaterne er særligt interesserede trediemænd eller parter eller underafdelinger af konkurrencemyndigheden, tages også disse adressater med i den følgende fremstilling.

I denne søges de to stillede spørgsmål nærmere belyst, først abstrakt, og dernæst på grundlag af gældende ret. Først derefter følger udvalgets stiltagning.

I slutningen af kapitlet gøres derudover nogle bemærkninger om en anden form for gennemsigtighed, nemlig mærkning og skiltning.

6.1.2. Hvordan kan konkurrencemyndigheden skaffe sig oplysninger om erhvervslivets forhold?

Oplysningerne kan komme fra alment tilgængelige kilder: Offentlig statistik, offentlige registre - særlig aktieselskabs-registeret - beretninger fra forvaltningsorganer - banktilsynet, forsikringstilsynet m.v. - virksomhedernes offentliggjorte regnskaber, beretninger, pressemeddelelser, annoncer m.v. Også faglitteraturen og den del af forlagsvirksomheden og massemedierne, der har specialiseret sig i erhvervslivets forhold, indeholder et væld af oplysninger om erhvervslivet, herunder om konkurrenceforholdene.

Håndteringen af sådanne alment tilgængelige oplysninger kan rejse praktiske og økonomiske problemer for konkurrencemyndigheden. Men deres fremskaffelse giver ikke anledning til retlig tvivl.

Især hvor oplysningerne gælder detailhandelen, kan konkurrencemyndighederne skaffe sig oplysninger ved fremgangsmåder, der svarer til traditionel forvaltningsmæssig inspektion via iagttagelse. Personer ansatte af konkurrencemyndigheden kan simpelthen optræde som købere eller potentielle købere.

Netop denne form for fremskaffelse af oplysninger kan rejse problemer, der er velkendte fra anden overvågning, f.eks. spørgsmålet om legitimation. Disse problemer tages ikke op i det følgende.

Oplysninger kan komme fra tredjemænd, især konkurrenter, aftaleparter og forbrugere, eller fra organisationer, der repræsenterer de nævnte kredse. Heller ikke denne måde at modtage oplysninger på, der svarer til, hvad man på andre retsområder plejer at kalde anmeldelser, vil normalt rejse problemer hvad angår selve oplysningerne.

De besværlige problemer opstår, når man ønsker at give konkurrencemyndigheden et retligt krav på oplysninger direkte fra virksomhederne. Sådanne krav rejser især problemer i tre dimensioner.

Den ene angår spørgsmålet om, hvem der kan gøre kravet gældende. Hvem skal tage initiativet til, at oplysningerne kommer frem til konkurrencemyndigheden? Virksomhederne kan have en pligt til automatisk og løbende at give oplysninger. Eller virksomhedernes oplysningspligt kan være afhængig af påkrav fra konkurrencemyndigheden.

Den anden dimension angår grundlaget for konkurrencemyndighedens krav på oplysninger. Er det nok, at oplysningerne tjener til at øge konkurrencemyndighedens kendskab til erhvervslivets forhold i al almindelighed? Eller har konkurrencemyndigheden kun krav på oplysninger, som angår konkurrenceforhold? Eller skal der ske den yderligere begrænsning i oplysningspligten, at et krav på oplysninger først aktualiseres, når der eksisterer en eller anden grad af mistanke om konkurrencebegrænsning?

Den tredje dimension har mindre principiell interesse, men nok stor praktisk. Oplysningerne kan være en økonomisk belastning for virksomhederne. Man kunne derfor sætte grænser for kravene til virksomhederne eller gøre disse krav subsidiære. Et krav på oplysninger direkte fra virksomhederne skulle herfter bortfalde, hvis konkurrencemyndigheden kunne skaffe sig oplysningerne på anden måde, især fra alment tilgængelige kilder eller ved henvendelse til

andre forvaltningsmyndigheder, der allerede ligger inde med de samme oplysninger.

6.1.3. Hvad kan konkurrencemyndigheden bruge oplysningerne til?

Konkurrencemyndigheden kan naturligvis bruge oplysningerne til at tilvejebringe og vedligeholde den almindelige baggrundsviden om erhvervslivets forhold, som er en forudsætning for, at konkurrencemyndigheden kan fungere.

Denne brug rejser væsentlige administrative problemer, men ingen eller få retlige.

Man går i almindelighed som en selvfølge ud fra, at konkurrencemyndigheden kan bruge de oplysninger, den får, som grundlag for de indgreb, konkurrence Lovgivningen hjemler, uanset hvordan oplysningerne er kommet til veje. Strengt taget er dette ingen selvfølge. Man kunne tænke sig, at konkurrencemyndigheden kun måtte bruge oplysninger, fremskaffet til brug for netop dette konkrete indgreb. Herved ville den private parts medvirken under oplysningsprocessen styrkes.

De retlige problemer opstår især, når konkurrencemyndigheden vil bruge oplysningerne til videregivelse til andre end dem, oplysningerne kommer fra. Problemerne får naturligvis særlig betydning, når videregivelsen sker til den vide og vage kreds, der kaldes offentligheden.

To af problemerne er særlig væsentlige: Hvordan kan offentliggørelse ske? Hvad kan offentliggøres?

Hertil kan føjes et tredje, mere teknisk, processuelt problem: Har den, der har givet oplysningerne, og/eller den oplysningerne angår, krav på at være med - blive hørt - før oplysningerne videregives?

Offentliggørelse kan naturligvis ske på mange måder. Der er imidlertid en typisk, omend ikke skarp, sondring imellem offentlig adgang til oplysninger-

ne, som de nu engang foreligger hos konkurrencemyndigheden, og offentlig adgang til en eller anden bearbejdelse af oplysningerne foretaget af konkurrencemyndigheden.

Typiske udslag af den første måde er offentlige registre indeholdende konkurrencebegrænsende aftaler m.v. og adgang til sagens dokumenter på grundlag af den almindelige offentlighedslov.

Offentliggørelse af konkurrencemyndighedens bearbejdelse af oplysningerne kan variere meget, men man kan vistnok pege på to typiske former: Undersøgelser og meddelelser om konkurrencemyndighedens virksomhed.

Undersøgelser er offentliggjorte beretninger om faktiske forhold i erhvervslivet: om prisforholdene for bestemte varer, om konkurrenceforholdene i bestemte brancher, om forekomsten af forskellige former for konkurrencebegrænsninger m.v. Som et overalt aktuelt eksempel kan nævnes oversigter over fusioner m.v.

Meddelelser om konkurrencemyndighedens virksomhed består især i årsberetninger og i løbende offentliggørelse af konkurrencemyndighedens afgørelser. Denne form for offentliggørelse af bearbejdet materiale giver besked ikke blot om et vidt spektrum af hændelser i erhvervslivet, men også om konkurrencemyndighedens bedømmelse af disse.

Også spørgsmålet om, hvad der kan offentliggøres, har især to dimensioner.

Den ene har først og fremmest betydning for undersøgelserne og har nær forbindelse med spørgsmålet under afsnit 6.1.2 om, hvilke oplysninger konkurrencemyndigheden kan kræve. Skal offentliggørelsen begrænses til områder, hvor der er konstateret konkurrencebegrænsning, eller hvor der dog er mistanke om konkurrencebegrænsning, eller hvor konkurrencebegrænsning er særlig nærliggende, eller er det nok, at konkurrencemyndigheden finder, at undersøgelsen har almen interesse?

Oen anden dimension er den, der giver anledning til de alvorligste retlige problemer. De er ikke særegne for konkurrenceretten, men gælder hele retssystemet. Der er almindelig enighed om, at offentlighedens adgang til oplysninger ikke kan være ubegrænset. Hensyn til f.eks. statens sikkerhed, forbrydelsers opklaring, privatlivets fred og forretningshemmeligheder sætter grænser. Men grænserne er ofte usikre efter gældende ret og retspolitisk omtvistet. I konkurrenceretten er det naturligvis forretningshemmelighederne, der har særlig interesse. Det er ikke muligt at tage endelig stilling til gennemsigtigheden uden at tage stilling til, hvor langt hensynet til forretningshemmeligheder kan bære.

Det processuelle problem er især kompliceret, når oplysningerne ønskes brugt til videregivelse til offentligheden. Det er nærliggende at spørge, om de, der har givet oplysningerne, skal have anledning til at se, hvad der agtes offentliggjort, og adgang til at tage offentligt til genmæle? Men der kan også blive tale om at lade den eller dem, som oplysningerne angår, få ret til at blive hørt og til at tage offentligt til genmæle. Et sådant krav kan især tænkes at blive aktuelt, hvis oplysningerne i og for sig er alment tilgængelige, men af konkurrencemyndigheden sammenstilles eller præsenteres anderledes end i de alment tilgængelige kilder.

Hvor de oplysninger, konkurrencemyndigheden har skaffet sig, bruges som grundlag for indgreb, opstår det klassiske kontradiktionsproblem. I hvilket omfang skal den, indgrebet angår, have ret til at kende oplysningerne og tage til genmæle imod dem?

Hvis oplysningerne blot opbevares, opstår det fra registerlovgivningen velkendte spørgsmål om egenacces, altså oplysningsgiverens eller vedkommende virksomheds adgang til at få kendskab til oplagrede oplysninger.

6.2. Gældende ret.

6.2.1. Monopoltilsynets krav på oplysninger

Monopoltilsynet bruger naturligvis alment tilgængelige oplysninger og modtager oplysninger fra trediemand. Tilsynets prisinspektører er især virksomme ved overvågningen af den midlertidige prislovgivning, men **skaffer** også oplysninger til brug for monopoltilsynets mere permanente virksomhed.

Interessen samler sig imidlertid om monopoltilsynets krav på oplysninger direkte fra virksomhederne.

6.2.1.1. Virksomhederne har initiativet

Virksomhederne har i ganske vidt omfang pligt til på eget initiativ at give monopoltilsynet oplysninger. Sådan pligt er hjemlet i monopollovens § 6, stk. 1, i kombinationen af monopollovens § 6, stk. 2, og § 7, stk. 2, samt i pris- og avancelovens § 10.

1) ML § 6, stk. 1 angår aftaler og vedtagelser, typisk aftaler mellem virksomheder og vedtagelser i brancheforeninger, og dermed sidestillede foreteelser. Hvis sådanne aftaler og vedtagelser er konkurrencebegrænsende, d.v.s. udøver eller vil kunne udøve en væsentlig indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold i hele landet eller inden for lokale markedsområder, skal de på virksomhedernes initiativ anmeldes til monopoltilsynet .

Anmeldelsespligten betyder, at aftalen og vedtagelsen samt et omfattende materiale, der danner baggrund for og følger af aftalen eller vedtagelsen, fremsendes til monopoltilsynet. Se nærmere bekendtgørelse 193, 18.6. 1955, som ændret ved bekendtgørelse 1, 2.1.1961.

Ændringer i forhold, hvorom der er sket anmeldelse, skal ligeledes anmeldes på virksomhedens initiativ, ML § 7, stk. 2.

Anmeldelse skal normalt ske inden 8 dage, ML § 7, stk. 1.

Manglende rettidig anmeldelse er sanktioneret ved straf, ML § 22, og ved civilretlig ugyldighed, ML § 8, og anmeldelse kan desuden fremtvinges ved tvangsbøder, jfr. ML § 20.

Hverken straf eller tvangsbøder har i praksis været anvendt i større omfang. Ugyldighedsbestemmelsen har vistnok kun været påberåbt en gang ved domstolene. Men ugyldighedsvirkningen har måske været medvirkende til, at monopolmyndighederne i enkelte tilfælde ikke har anset en aftale for anmeldelsespligtig for derved at undgå ugyldighedsvirkningen.¹⁾

2) Kombinationen af ML § 6, stk. 2, og § 7, stk. 2, har stor praktisk betydning for de oplysninger, der tilflyder monopoltilsynet. Er en enkeltvirksomhed og en sammenslutning først på monopoltilsynets initiativ blevet anmeldt, se afsnit 6.2.1.2, har den anmeldte enkeltvirksomhed eller sammenslutning pligt til på eget initiativ at anmelde ændringer i forhold, hvorom anmeldelse er sket.

Følgen af kombinationen af § 6, stk. 2, og § 7, stk. 2, er altså, at monopoltilsynets udøvelse af initiativ til at skaffe oplysninger er en engangsforeteelse. Når monopoltilsynet **først** har fået **gennemført** et krav på anmeldelse i henhold til § 6, stk. 2, flyttes initiativet til at give oplysninger til virksomhederne eller sammenslutningerne, så længe anmeldelse opretholdes.

Ikke-fremsendelse af oplysninger i henhold til § 7, stk. 2, er **straf sanktioneret** i henhold til § 22, og oplysningerne kan fremtvinges ved tvangsbøder,

1) Sølvkjær s. 107-110, 120-123, 311-312 og v. Eyben s. 145-152 og 664-667

ML § 20. **Ugyldighedsbestemmelsen** i § 8 gælder derimod kun for de aftaler og vedtagelser, der skal anmeldes efter § 6, stk. 1.

3) ML § 10 indeholder et forbud imod bindende videresalgspriser. Vejledende videresalgspriser er derimod tilladt, indtil der eventuelt skrives ind imod dem i henhold til de almindelige indgrebsbeføjelser i ML §§ 11-12. Til gengæld skal virksomheder inden for industri, håndværk eller handel, som for salg af varer her i landet fastsætter eller tilkendegiver vejledende videresalgspriser, på eget initiativ anmelde priser og ændringer heri til monopoltilsynet, PAL § 10. Det er således ingen betingelse for anmeldelsespligten, at der foreligger konkurrencebegrænsning i den ovenfor beskrevne forstand, men man kan måske sige, at videresalgspriser, selvom de kun er vejledende, er udtryk for konkurrencebegrænsning.

Monopoltilsynet kan fritage for anmeldelsespligten. Afgørende for om fritagelse sker er i praksis navnlig hensynet til administrativt besvær for **virksomhederne**.

Anmeldelsespligten er **strafsanktioneret**, PAL § 15, stk. 1.

Anmeldelserne af vejledende videresalgspriser opbevares i det såkaldte brutto-prisregister, der er meget omfattende. Det indeholdt ultimo 1985 1656 anmeldelser.

6.2.1.2. Monopoltilsynet har initiativet

Monopoltilsynet har meget vide beføjelser til på eget initiativ at kræve oplysninger fra virksomhederne. Den mest almindelige bestemmelse findes i ML § 15. Den suppleres med den praktisk meget betydningsfulde bestemmelse i ML § 6, stk. 2, og med nogle mere specielle bestemmelser i PAL, § 2, stk. 1, § 3 og § 5, stk. 1.

1) Efter ML § 15 er monopoltilsynet beføjet til at kræve meddelt alle sådanne oplysninger, som skønnes nødvendige for monopoltilsynets virksomhed, herunder til afgørelse af, om et forhold falder ind under lovens bestemmelse.

Oplysningernes art er - ikke udtømmende - beskrevet som: udskrifter af protokol- og regnskabsmateriale, mundtlige forklaringer, adgang til regnskabsmateriale, og til på stedet at foretage fornødne undersøgelser.

I praksis forstås bestemmelsen meget vidt. Den eneste begrænsning er ML's formålsbestemmelse, § 1. Oplysningerne skal kunne bruges til det **offentlige** tilsyn, der skal forhindre urimelige priser og forretningsbetingelser og sikre de bedst mulige vilkår for den frie erhvervsudøvelse. Det er ikke nødvendigt, at monopoltilsynet kan påvise, at oplysningerne skal bruges til at afgøre, om der er grundlag for et indgreb efter ML §§ 11-12, eller for at afgøre, om der foreligger anmeldelsespligt efter § 6. Oplysningerne kan altså også kræves, selvom der ikke foreligger konkurrencebegrænsning i den ovenfor angivne forstand. Oplysningerne kræves således i praksis også af virksomheder, der åbenbart ikke øver en væsentlig indflydelse på markedet, for at skaffe materiale til sammenligning med virksomheder, der evt. udøver skadelig konkurrencebegrænsning.

Efter PAL § 13 finder ML § 15 tilsvarende anvendelse indenfor PAL's område. Det betyder, at monopoltilsynet i al fald kan kræve oplysninger til brug for administrationen af PAL i samme omfang som efter ML § 15. Da PAL's § 1 nævner økonomisk stabilisering og indkomstregulering som formål, rækker beføjelserne til at kræve oplysninger til brug for administrationen af PAL måske endog videre. Men om det har praktisk betydning forekommer tvivlsomt.

Oplysningspligten kan gennemtvinges ved tvangsbøder, ML § 20, PAL § 13, og ved straf, ML § 22, PAL § 15, stk. 1, nr. 3)¹⁾.

1) Sølvkjær s. 264-273 og v.Eyben s. 178, s. 180-181 og s. 647

Spørgsmålet om gennemtvungelse bliver langt fra altid aktuelt. Virksomhederne kan have en interesse i at vide, hvilke oplysninger monopoltilsynet ligger inde med, og kendskab herom skaffes naturligvis lettest ved at være leverandør af oplysningerne.

2) Når monopoltilsynet kræver det, skal enkeltvirksomheder og sammenslutninger, herunder finansielle forbindelser, der er konkurrencebegrænsende i den ovenfor angivne forstand, og disses konkurrenceregulerende bestemmelser anmeldes, ML § 6, stk. 2.

Om anmeldelsespligtens indhold, om løbende anmeldelse af senere ændringer og om anmeldelsespligtens sanktionering gælder samme regler som vedrørende aftaler og vedtagelser i henhold til § 6, stk. 1, dog at ugyldighedssanktionen i § 8 naturligvis ikke kan anvendes.

Oplysningerne i sagsmapperne for virksomheder, der er anmeldt efter § 6, stk. 2, vil ofte være meget omfattende og give oplysninger om leveringsbetingelser, prislister, rabatter, bonusbestemmelser m.v.

I monopoltilsynets praksis forstås § 6, stk. 2, således, at der ikke er nogen ubetinget forbindelse mellem egenskaben: konkurrencebegrænsning og kravet om anmeldelse. Hvor det kan være debattabelt, om en enkeltvirksomhed eller en sammenslutning udøver eller vil kunne udøve konkurrencebegrænsning, hænder det, at monopoltilsynet ved afgørelsen af, om anmeldelse skal ske, også lægger vægt på, hvor store mulighederne er for, at konkurrencebegrænsningen kan medføre skadelige virkninger. Monopoltilsynet medinddrager altså ved sin afgørelse af, om den skal udøve sit initiativ til at kræve anmeldelse efter ML § 6, stk. 2, en bedømmelse af, om der er rimelig mulighed for, at der senere bliver brug for at skride ind efter monopollovens §§ 11-12, og derfor særlig brug for løbende oplysninger på virksomhedens eller sammenslutningens initiativ¹⁾.

1) Sølvkjær s. 110-114 og v.Eyben s. 152-157

3) Monopoltilsynet kan for bestemte vare-, tjeneste- eller transport-områder eller for enkelte virksomheder foreskrive, at prisændringer skal indberettes, PAL § 3. Bestemmelsen angår altså ganske bestemte oplysninger, og monopoltilsynet skal **have** udpeget bestemte områder eller virksomheder, efter motiverne særlig vigtige områder eller virksomheder, eller hvor særlig hurtig prisudvikling kan befrygtes. Til gengæld kræves ikke konkurrencebegrænsning i den ovenfor angivne forstand, og offentlige virksomheder omfattes også.

Oplysningspligten er strafsanktioneret.

Bestemmelsen bruges i ganske vidt omfang, ca. 150 private virksomheder har påbud om at anmelde produktionspris, importpris, grossistpris eller detail-listpris, og ca. 70 offentlige virksomheder har pligt til at anmelde takster m.v.

Bestemmelserne i PAL § 2, stk. 1, hvorefter det påhviler monopoltilsynet at overvåge udviklingen i priser og avancer, navnlig inden for konkurrencebeskyttede erhverv, og PAL § 5, stk. 1, hvorefter monopoltilsynet kan undersøge priser og avancer i private erhvervsvirksomheder m.v. på områder, hvor tilsynet finder, at der er behov for offentlig redegørelse for prisdannelsen, giver næppe monopoltilsynet beføjelser til at kræve oplysninger, der ikke følger af de øvrige bestemmelser, særlig ML § 15.

6.2.2 Hvad kan monopoltilsynet bruge oplysningerne til?

Monopoltilsynet kan bruge de oplysninger, det får ind, som almindelig baggrundsviden, uanset hvordan oplysningerne er skaffet.

I praksis anses det ligeledes for utvivlsomt, at alle oplysninger uanset kilde kan bruges som grundlag for indgreb.

Interessen samler sig om monopoltilsynets brug af oplysningerne ved at gøre dem tilgængelige for andre.

Den følgende fremstilling er opdelt således: Først gennemgås reglerne om videregivelse til offentligheden (afsnit 6.2.2.1.). Så gennemgås reglerne om videregivelse til andre end offentligheden (afsnit 6.2.2.2.). Under afsnit 6.2.2.3. gives en samlet fremstilling af gældende ret vedrørende hemmeligholdelse .

6.2.2.1. Offentlighed.

Den offentlighed, som ML's og PAL's regler giver hjemmel til, kan være besværlig at systematisere i klart afgrænsede kategorier. To af dem er dog klare nok, registeroffentlighed og offentliggørelse af monopoltilsynets afgørelser. Undersøgelser er ikke helt så klar en kategori. Og i al fald er disse tre kategorier ikke udtømmende.

6.2.2.1.1. Registeroffentlighed.

Aftaler og vedtagelser, der på virksomhedernes initiativ skal anmeldes efter ML § 6, stk. 1, og konkurrenceregulerende bestemmelser, truffet af enkeltvirksomheder og sammenslutninger, der skal anmeldes efter monopoltilsynets krav i henhold til ML § 6, stk. 2, skal indføres i et offentligt register, ML § 9, stk. 1.

De nærmere regler om anmeldelse og registrering, bek. 193, 18.6.1955, som ændret ved bek. 1, 2.1.1961, viser, at offentligheden omkring anmeldelser omfatter 3 led: registret, sagsmapper og offentlig bekendtgørelse. Monopoltilsynet skal føre et offentligt tilgængeligt register, hvori uddrag af de vigtigste dele af anmeldelserne - nærmere beskrevet i bekendtgørelsen - skal indføres. Registrets indhold bekendtgøres i Meddelelser fra monopoltilsynet. Anmeldelserne med bilag lægges i sagsmapper, der er offentligt til-

gængelige. Sagsmapperne kan man finde frem til via registret, og offentligheden kan ved at følge med i Meddelelser fra monopoltilsynet se, hvilke anmeldelser der **modtages**. 1)

Der er ultimo 1985 - optalt efter registernumre - registreret 160 aftaler, 208 enkeltvirksomheder og 215 sammenslutninger.

Faktisk bruger offentligheden registret og sagsmapperne i beskedent omfang.

Det andet register, som monopoltilsynet fører - registret **over** vejledende videresalgspriser (bruttoprisregisteret) i henhold til PAL § 10 - anses efter gældende ret ikke for at være offentligt tilgængeligt. 2)

6.2.2.1.2. Offentliggørelse af afgørelser.

I henhold til ML § 19, stk. 2, jfr. regulativ for monopoldirektoratet § 10, skal monopoltilsynet udsende en periodisk publikation - Meddelelser fra monopoltilsynet - hvori monopoltilsynets afgørelser af almen interesse, ankenævnskendelser og domme af principiel interesse skal offentliggøres.

Det sker i praksis således, at ankenævnskendelser og domme udsendes i en særskilt publikation, mens andre afgørelser af almen interesse offentliggøres i Meddelelser fra monopoltilsynet, der udkommer med ca. 10 numre om året.

6.2.2.1.3. Undersøgelser.

Undersøgelser er offentliggjorte beretninger om faktiske forhold i erhvervslivet, ovenfor afsnit 6.1.3. Både ML og PAL indeholder hjemmel til offentliggørelse af sådanne undersøgelser, men hjemlen er ikke meget klar og tilmed overlappende. Undersøgelser er hidtil i monopoltilsynets praksis også kaldt redegørelser.

1) Sølvkjær s. 124-128, v.Eyben s. 159-162.

2) v.Eyben s. 167 .

Monopoltilsynet anser ML's formålsbestemmelse, § 1, for at indeholde hjemmel til at foretage undersøgelser af konkurrence-, pris- og omkostningsforholdene i al almindelighed¹⁾ og § 19, stk. 2, for at hjemle offentliggørelse af disse. Der er i årene 1982-1985 offentliggjort 9 undersøgelser på dette hjemmelsgrundlag. 2 indeholder oversigter over fusioner og virksomhedsovertagelser i hhv. 1983 og 1984, 2 angår basisplast, de øvrige angår: Korn- og foderstofbranchen, engroshandelen med dagligvarer, discountbutikker i dagligvarehandelen, rugbrødsbranchen og konserverdåseindustrien.

Monopoltilsynet anser ligeledes ML § 19, stk. 2, i forbindelse med § 11 om undersøgelse af konkurrencebegrænsningers skadelige virkninger for at indeholde hjemmel til at offentliggøre de undersøgelser, der er foretaget for at afgøre, om der i det konkrete tilfælde foreligger en konkurrencebegrænsning, der har skadelige virkninger, også selvom der ikke opnås et resultat ved forhandling efter § 11, og også selvom monopoltilsynet beslutter ikke at ville gribe ind i henhold til § 12.

Resultatet af denne forståelse af § 19, stk. 2, jfr. § 11, er vistnok en almindelig adgang for monopoltilsynet til at offentliggøre oplysninger om foreteelser i erhvervslivet, der kan karakteriseres som konkurrencebegrænsning og som eventuelt kan have skadelige virkninger.²⁾

Efter PAL § 5 kan monopoltilsynet undersøge priser og avancer i private erhvervsvirksomheder, brugsforeninger og andre andelsforeninger, på områder, hvor tilsynet finder, at der er et behov for en offentlig redegørelse for prisdannelsen .

Bestemmelsen er i realiteten en bestemmelse om offentliggørelse, ikke om oplysningers tilvejebringelse, jfr. afsnit 6.2.1.2. pkt. 3).

Bestemmelsen tager sigte på mere omfattende undersøgelser, såkaldte brancheundersøgelser .

- 1) v. Eyben s. 178
- 2) v. Eyben s. 179.

Bestemmelsen er uafhængig af, om der foreligger konkurrencebegrænsning, men er begrænset af PAL § 2, stk. 1. Undersøgelserne skal navnlig angå "konkurrencebeskyttede erhverv".

Monopoltilsynet har siden 1956 offentliggjort et halvt hundrede redegørelser med hjemmel i den nuværende PAL § 5 og dennes forgængere. Til illustration af, hvilke undersøgelser det drejer sig om, kan nævnes: engros-priser på mælk og fløde, forholdene i VVS-branchen (1975), landinspektører (1980), optikbranchen (1980), lægeerhvervet (1983) og revisorer (1984).

Monopoltilsynet kan endelig i medfør af PAL § 4 orientere offentligheden om priser og prisforskelle for vigtigere forbrugsvarer, investeringsgoder og tjenesteydelser.

Sådanne prisorienteringer har i reglen form af mindre pjecer - Prisinformation fra monopoltilsynet - der udsendes til pressen m.v. Som grundlag for publikationerne udnyttes alle de oplysninger, som monopoltilsynet skaffer sig.

Orienteringerne kan også angå områder, hvor der ikke er konkurrencebegrænsning. Men PAL § 2, stk. 1, hvorefter monopoltilsynet navnlig skal føre tilsyn med "konkurrencebeskyttede erhverv", lægger nok en grænse. 1)

6.2.2.1.4. Andre former for offentlighed.

Efter ML § 19, stk. 3, skal monopoltilsynet udarbejde en årlig beretning, der fremsendes til ministeren, som skal offentliggøre den og sende den til Folketinget. Og i praksis udsender monopoltilsynet ganske ofte korte pressemeddelelser om aktuelle konkurrencemæssige problemer.

Uanset det flimrende og usikre i hjemmelsgrundlaget er konklusionen således, at monopoltilsynet anser sig for at have beføjelse til at bruge de oplysninger,

1) v.Eyben s. 183-185.

det har **skaffet** sig om forholdene i erhvervslivet af betydning for konkurrencen, til offentliggørelse i bearbejdet form, uanset hvordan oplysningerne er kommet i monopoltilsynets besiddelse.

Den praktisk vigtigste begrænsning i adgang til offentliggørelse ligger i reglen om hemmeligholdelse.

De bestemmelser om offentlighed, der er gennemgået ovenfor, suppleres kun i meget beskedent omfang af offentlighedslovens regel om, at enhver på begæring har ret til aktindsigt.

ML § 21 anses for en "særlig" bestemmelse om tavshedspligt, nuværende offentlighedslovs § 7 og den nye offentlighedslovs § 14¹⁾. Den almindelige aktindsigt efter offentlighedsloven omfatter derfor ikke de af monopoltilsynet i henhold til monopolloven behandlede sager.²⁾

6.2.2.2. Videregivelse til andre end offentligheden.

ML og PAL indeholder regler om videregivelse af oplysninger til personer uden for monopoltilsynet, uden at der kan siges at være tale om offentlighed eller offentliggørelse.

Nogle er helt sædvanlige kontradiktionsregler, der tager sigte på individuelle parters adgang til grundlaget for en bestemt afgørelse truffet af monopoltilsynet.

Efter ML § 18, stk. 3 har klagere til monopol-ankenævnet på begæring adgang til at gøre sig bekendt med det for nævnet foreliggende materiale.

- 1) Betænkning 857/1978, s. 297 ff. specielt s. 301, og motiverne til L 5, 1985/86, § 14.
- 2) således Sølvkjær s. 280

I praksis sker kontradiktion uden begæring¹⁾. Bestemmelsen må vist anses for opretholdt, også når forvaltningsloven træder i kraft, jfr. § 35, stk. 3, og den gamle offentlighedslov, § 13, stk. 4.

Bestemmelsen i ML § 11 om "forhandling" med de pågældende enkeltvirksomheder og sammenslutninger for at bringe en skadelig konkurrencebegrænsnings virkninger til ophør, må indebære et krav for den, der forhandles med, om at kende monopoltilsynets grundlag i det omfang, hemmeligholdelse ikke hindrer dette.

Efter ML § 17, stk. 2, har interesserede organisationer og enkeltvirksomheder, efter at monopoltilsynet har truffet en afgørelse, krav på at gøre sig bekendt med afgørelsens grundlag.

Monopoltilsynet synes at forstå reglen således, at den kun omfatter parter i den forstand, hvori part bruges i offentlighedslovens kap. 2, nu forvaltningslovens kap. 4.2).

Reglen opfattes altså principielt som en regel om parts aktindsigt. Praksis går på et punkt væsentligt videre, end ML § 17, stk. 2 efter sin ordlyd kræver og vistnok også videre end efter offentlighedsloven. Monopoltilsynet udleverer på begæring til parterne direktoratets referat i de sager, der forelægges for rådet, dog uden direktoratets vurdering og indstilling. Desuden udleveres ligeledes efter begæring udskrift af den protokol, der føres over rådets forhandlinger. ³⁾.

Offentlighedslovens regler om partsoffentlighed antages at gælde for monopoltilsynet, medmindre de i dette afsnit nævnte regler eller praksis giver videregående aktindsigt. ⁴⁾ Følgelig vil reglerne i forvaltningslovens kap. 4 og 5 også komme til at gælde subsidiært.

- 1) Sølvkjær s. 302.
- 2) Sølvkjær s. 279.
- 3) v.Eyben s. 650-651, Sølvkjær s. 283-284.
- 4) Sølvkjær s. 281.

PAL § 6, stk. 2 og 3 indeholder en kontradiktionsregel, som i al fald kan omfatte andet end individuelle parter. Hvis monopoltilsynet indenfor § 6's område vil fastsætte kalkulationsforskrifter eller forlænge eller ændre maksimalpriser m.v. fastsat efter § 6, stk. 1, skal det forhandle med vedkommende virksomhed, brancheorganisation eller forening. Bestemmelserne fortolkes modsætningsvis, således at forhandling ikke er nødvendig forud for den oprindelige fastsættelse af maksimalpriser m.v. efter § 6, stk. 1.

Endelig indeholder ML og PAL regler om en slags kontradiktion særlig knyttet til undersøgelser. PAL § 5, stk. 2, pålægger monopoltilsynet at forhandle med vedkommende enkeltvirksomheder, foreninger eller brancheorganisationer om grundlaget for undersøgelsen, forinden en brancheundersøgelse i henhold til PAL § 5, stk. 1, iværksættes. PAL § 5, stk. 3, og ML § 19, stk. 2, pålægger monopoltilsynet at give pågældende organisationer eller enkeltvirksomheder lejlighed til at udtale sig om en undersøgelses resultat inden offentliggørelse. PAL § 5, stk. 3, indeholder den yderligere regel, at de hørte kan forlange deres høringssvar offentliggjort sammen med undersøgelsen.

Reglerne i ML § 19, stk. 2, og PAL § 5, stk. 2 og 3, går ikke videre end lige netop til de udtrykkeligt omtalte situationer og hjemler altså efter praksis ikke et krav på, at de "hørte" skal have adgang til monopoltilsynets materiale vedrørende undersøgelse i almindelighed.

6.2.2.3. Hemmeligholdelse.

Monopolloven og de i henhold til loven udstedte regler og PAL indeholder en række bestemmelser om, at oplysninger, der ville være omfattet af videregivelsesregler under afsnit 6.2.2.2, alligevel ikke må videregives, men skal hemmeligholdes. ¹⁾

- 1) Registeret i henhold til PAL § 10 (bruttoprisregisteret) anses ikke for offentligt tilgængeligt, men de oplysninger, registeret indeholder, kan indgå som led i monopoltilsynets offentliggørelse af bearbejdet **materiale**.

Det følgende indeholder et overblik over disse bestemmelser og deres anvendelse i praksis.

1) ML § 21 indeholder en generelt formuleret regel om tavshedspligt; "Rådets medlemmer og direktoratets tjenestemænd og tilkaldte sagkyndige er under ansvar efter straffelovens §§ 152 og 263 og tjenestemandslovens § 10, stk. 2 forpligtet til over for alle uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om" ¹⁾.

Det er ganske tvivlsomt, om denne regel har selvstændig betydning for hemmeligholdelse. Den har det i alt fald ikke for så vidt angår forretningshemmeligheder.

2) I følge ML § 15, stk. 2, kan den, der har afleveret oplysninger om tekniske hemmeligheder til monopoltilsynet, overfor monopolrådets formand begære, at oplysningerne ikke udleveres til det samlede råds medlemmer. Formanden afgør endeligt, i hvilket omfang og under hvilken form oplysningerne bør videregives.

Bestemmelsen må vist anses at gælde for alle tekniske oplysninger, som monopoltilsynet forlanger, selvom kravet ikke er hjemlet i § 15, stk. 1. Den anvendes i beskedent omfang.

3) Ministeren kan "hvor særlige omstændigheder taler **derfor**" bestemme, at oplysninger, som findes i registret om anmeldelser i henhold til § 6, stk. 1 og 2, helt eller delvis skal hemmeligholdes, ML § 9, stk. 2. Bestemmelsen har kun været anvendt i nogle få tilfælde. De hensyn, der har ført til hemmelig registrering, har især været hensynet til dansk udenrigshandel, således ved import af kul og salt fra statshandelslande og ved eksport af frø, hvor Danmarks andel af det internationale marked er meget

1) Sølvkjær s. 313-316.

stor. Der har dog også været taget hensyn til risikoen for væsentlige økonomiske tab for vedkommende branche eller virksomhed.¹⁾

4) Prisorientering i henhold til PAL § 4 skal ske, uden at enkeltvirksomheders navn nævnes.

5) Kontradiktionsreglerne i ML § 17, stk. 2 og § 18, stk. 3 er forsynet med en ligelydende undtagelse. Aktindsigten gælder ikke for materiale, der "indeholder fortrolige oplysninger vedrørende - i § 17, stk. 2: enkelte, i § 18, stk. 3: andre - virksomheders forhold eller oplysninger, som ikke uden skade for almindelige samfundsinteresser kan udleveres."

Der foreligger kun få afgørelser, der belyser rækkevidden af denne undtagelse.

Det står fast, at anmelderes identitet ikke meddeles den part, hvis adfærd anmelderen har anmeldt.²⁾

Hvis den, der har påstået et leveringspåbud nedlagt, ønsker anonymitet, respekteres dette.

Man synes at undgå at kommunikere konkrete regnskabsmæssige oplysninger, f.eks. omkostningsspecifikationer og kunderelationer.³⁾

6) ML § 19 - som formuleret ved 1. 617 af 19/12 1984 - angår hemmeligholdelse i forbindelse med offentliggørelse af undersøgelser og afgørelser.

Før ændringen af ML i 1984 var retstilstanden denne:

¹⁾ Sølvkjær s. 125-128. v.Eyben s. 161-162.

²⁾ v.Eyben s. 651, Sølvkjær s. 285 og UfR 1970, 554.

³⁾ v.Eyben s. 650, Sølvkjær s. 302.

Monopoldirektoratet traf - normalt uden involvering af monopolrådet - afgørelse om at starte undersøgelser og om at offentliggøre disse. Monopoltilsynet havde pligt til at offentliggøre afgørelser af almindelig interesse.

For begge former for offentliggørelse gjaldt den undtagelse, at fortrolige og hemmelige oplysninger ikke måtte offentliggøres.

Beslutning om anvendelsen af undtagelsesbestemmelsen om hemmeligholdelse blev for så vidt undersøgelser angår i første instans truffet af monopoldirektoratet, i anden instans af ministeren. For så vidt angik offentliggørelse af afgørelser, blev beslutning om anvendelse af undtagelsesbestemmelsen på sædvanlig måde truffet af monopoltilsynet og monopol-ankenævnet.

Efter lovændringen behandles offentliggørelse af undersøgelser og af afgørelser ens. Beslutning om offentliggørelse og om anvendelsen af hemmeligholdelsesbestemmelsen træffes i begge tilfælde på sædvanlig måde af monopoltilsynet og ankenævnet.

Den praksis, der findes om anvendelsen af hemmeligholdelsesbestemmelsen er ikke så omfattende, at den tillader rimeligt klart at angive, hvad der efter gældende ret er "fortrolige og hemmelige oplysninger."

På grundlag af de ret få sager, der er, og af udtalelser i forarbejder og i litteraturen kan der dog vist peges på nogle hovedtræk.

Tekniske hemmeligheder kan ikke offentliggøres (måske medmindre de på anden måde er offentligt tilgængelige). Dette udsagn støttes af regulativet for monopoldirektoratet, § 6, stk. 2, hvorefter tekniske hemmeligheder endog kan skjules for monopolrådets medlemmer, ovenfor pkt. 2).

Som tekniske hemmeligheder nævner Sølvkjær fabrikationsmetoder, produktionsmetoder, produktindhold, lagerførings- og distributionssystemers teknik og praktik. 1)

I det omfang, monopoltilsynet får indblik i virksomhedernes planer, er sådanne oplysninger hemmelige. Det fremgår vist af industriministeriets afgørelse af 10. marts 1983 om "Discountundersøgelsen". Offentliggørelsen burde efter denne bestemmelse kun omfatte realiseret omsætning, ikke den budgettede omsætning. 2)

Der er en klar tilbøjelighed til anonymisering. De enkelte virksomheder og de enkelte varer må nødigt kunne genkendes. Tilbøjeligheden viser sig i praksis vedrørende delvis hemmelig registrering, hvor individuelle rabatter anonymiseres. Tilbøjeligheden gav sig klart udtryk i industriministeriets afgørelse vedrørende discountredegørelsen, skrivelse af 10. marts 1983. Offentliggørelse af indkøbspriser, rabatter samt avancer bør ikke ske med en sådan detaljeringsgrad, at oplysningerne vil kunne henføres til enkelte virksomheder.

Tilbøjeligheden er senest knæsat i monopol-ankenævnets kendelse vedrørende redegørelsen om konserverdåseindustrien af 20. december 1985. Monopol-ankenævnet udtaler, at der bør vises tilbageholdenhed med omtale af konkrete kunderelationer og følger derfor Haustrups fabrikkers påstand om, at omtalen af aftaler med kunderne om fastlåsning af priser, om bonusydelse og om begrænsning af kundenes køb hos konkurrerende virksomheder anonymiseres. Størrelsen af rabatter og bonus udelades derfor.

Når disse tre betragtninger - tekniske hemmeligheder, planer og anonymisering - ikke fører til noget klart resultat, er der vistnok forskel på undersøgelser og offentliggørelse af afgørelser.

1) Sølvkjær s. 269.

2) jfr. også beretningen 1958, s. 88-89 og offentlighedsbetænkningen, nr. 325, 1963, s. 63.

Som det danske marked er indrettet, er det ikke nemt at forene anonymitet med offentliggørelse af undersøgelser. Hemmeligholdelsesproblemet sættes således på spidsen, hvor der på markedet, som monopoltilsynet ønsker at undersøge, findes et fåtal af dominerende virksomheder.

Den praksis, der foreligger, er ikke sådan, at den tillader en detaljeret beskrivelse af gældende ret. De konkrete sager har været afgjort på grundlag af to betragtninger: ønsket om anonymisering, der førte til ændring i reddegørelserne om discountbutikker og konservesdåser, og hensynet til konkurrencen fra udlandet. Dette sidste hensyn anførtes af TK-3¹⁾ og blev lagt til grund for ministeriets afgørelse om overhovedet ikke at offentliggøre undersøgelserne om kunstgødning og isoleringsmaterialer.

Derimod giver praksis og litteraturen mulighed for lidt nøjere at beskrive de oplysninger, der kan blive tale om at anse for hemmelige.²⁾

De falder groft taget i 2 grupper: virksomhedens indre forhold og dens forhold til leverandører og kunder.

Til den første gruppe hører oplysninger om virksomhedens kapitalforhold og finansiering: anlægsaktiver, omsætningsaktiver, varebeholdninger, gæld af forskellig art o.s.v., virksomhedens driftsresultat: omsætning, faste og variable omkostninger, dækningsbidrag, afskrivninger, overskud, forrentet egenkapital, omsætning pr. ansat, pr. investeret krone, pr. m² butiksareal
O.S.V.

Til oplysningerne om virksomhedens ydre forhold hører oplysninger om leverandører og disses pris- og forretningsbetingelser og især virksomhedens salg: opbygningen af salgsapparatet, eneforhandleraftaler, salgspriser, rabatter og bonus, kreditvilkår o.s.v.

1) TK-3, s. 89

2) Beskrivelsen af disse oplysninger findes især i Sølvkjær s. 269 med note 3, v.Eyben s. 650.

Når det drejer sig om offentliggørelse af afgørelser er en effektiv anonymisering af den virksomhed, sagen drejer sig om, oftest i praksis umulig. Til gengæld tyder den spredte praksis¹⁾ på, at man er meget tilbageholdende med at offentliggøre konkrete tal og procentsatser. De udelades simpelthen af den i øvrigt offentliggjorte tekst.

6.3. Udvalgets forslag.

Udgangspunktet for udvalgets stillingtagen er ønsket om størst mulig gennemsigtighed på markedet. Gennemsigtighed er efter udvalgets opfattelse en selvfølgelig del af den konkurrence, som konkurrencelovgivningen skal fremme. Effektivitet i brugen af de økonomiske ressourcer forudsætter, at de der optræder på markedet - som producenter, som handlende, som forbrugere - har et sådant kendskab til forholdene på markedet, at de kan træffe rationelle valg.

Gennemsigtighed har den yderligere fordel, at den kan mindske behovet for regulering ved indgreb. I det omfang, det ved gennemsigtighed lykkes at påvirke markedets aktører til at handle rationelt, kan man håbe på at trænge de administrativt besværlige indgreb tilbage.

Men gennemsigtighed er naturligvis ikke uden problemer. Her som på så mange andre områder er der risiko for, at informationsmængden bliver så stor, at den bliver uoverkommelig for adressaterne. Det er tillige vanskeligt at lægge gennemsigtigheden sådan tilrette, at informationen er forståelig og a jour.

Hertil kommer de tekniske problemer vedrørende oplysningernes fremskaffelse og videregivelse, som er beskrevet i de to foregående afsnit.

1) v.Eyben s. 652.

Hvis gennemsigtigheden skal realiseres nogenlunde fornuftigt, er det nødvendigt at tage stilling til disse tekniske problemer. Et af dem er - når målet er størst mulig gennemsigtighed - ganske særligt besværligt. Konkurrence har i hvert fald hidtil været forbundet med forestillinger om forretningshemmeligheder. Den gængse opfattelse har været, at de, der konkurrerer på markedet, netop af hensyn til konkurrencen er beføjet til at skjule en lang række oplysninger. Denne opfattelse er måske nok på retur. Den nye regnskabslov er det klareste udtryk for tendensen. Men spørgsmålet om forholdet mellem forretningshemmeligheder og gennemsigtighed er fortsat et stort problem.

Udvalgets stillingtagen til spørgsmålene om gennemsigtighed og oplysninger er - ligesom de foregående afsnit - bygget således op, at der først tages stilling til konkurrencemyndighedens krav på oplysninger og dernæst til konkurrencemyndighedens adgang til at videregive oplysningerne. Denne fremstillingsform må naturligvis ikke skjule den nære sammenhæng mellem de to problemstillinger.

6.3.1. Konkurrencemyndighedens krav på oplysninger.

Monopoltilsynet har i dag vide muligheder for at skaffe sig kendskab til det erhvervsliv, hvis konkurrencemæssige forhold er tilsynets arbejdsområde. Og gældende ret pålægger virksomhederne vidtgående pligter til at bidrage med oplysninger til dette kendskab.

Kendskab til erhvervslivets forhold er en forudsætning for, at en konkurrencemyndighed kan fungere, uanset hvordan dens beføjelser i detaljer udformes. Udvalget kan derfor tiltræde, at konkurrencemyndigheden fortsat må have meget vidtgående beføjelser til at kræve oplysninger om konkurrenceforholdene. Udvalget mener imidlertid, at nedenstående forslag til ændringer dels vil kunne imødekomme berettiget kritik af den nuværende ordning dels vil skabe lidt større klarhed i det retlige grundlag. Der er grund til at understrege, at forslagene ikke ændrer konkurrencemyndighedens samlede mulighed for at forlange oplysninger.

6.3.1.1. Konkurrencebegrænsende aftaler og vedtagelser.

Konkurrencebegrænsende aftaler og vedtagelser bør fortsat anmeldes til konkurrencemyndigheden på virksomhedernes initiativ. ML § 6, stk. 1, foreslås altså opretholdt. Netop denne form for konkurrencebegrænsning anses overalt for særlig betænkelig, og den gældende anmeldelsespligt har ikke vakt modstand eller voldt problemer i de snart 50 år, hvori den har været gældende i dansk ret.

Anmeldelsespligten er efter ML sanktioneret både med straf og tvangsbøder og med ugyldighed. De førstnævnte sanktioner kan ikke undværes. Ugyldighedssanktionen er derimod tvivlsom. I og for sig er den nærliggende. Når man ikke ligefrem - som i USA - forbyder disse oftest skadelige former for konkurrencebegrænsning, ligger det lige for i det mindste at sikre, at begrænsningerne bliver uden virkning, hvis de ikke anmeldes, således at konkurrencemyndigheden får lejlighed til i det konkrete tilfælde at tage stilling til de skadelige virkninger. Sådan er ordningen da også efter Rom-traktatens artikel 85, stk. 2.

Alligevel foreslår udvalget, at ugyldighedssanktionen bortfalder. Den er i et så lille og overskueligt marked som det danske næppe nødvendig for at sikre, at væsentlige aftaler og vedtagelser kommer til konkurrencemyndighedens kendskab og dermed kan gøres til genstand for indgreb, hvis konkurrencemyndigheden anser konkurrencebegrænsningen for skadelig. Og erfaringerne fra de få tilfælde, hvor ugyldighedssanktionen i henhold til monopolloven har været gjort gældende, viser, at sanktionen kan have uforudsete og uønskede virkninger ..

6.3.1.2. Oplysninger i øvrigt.

I alle andre tilfælde end ved konkurrencebegrænsende aftaler og vedtagelser bør initiativet til at skaffe konkurrencemyndigheden oplysninger fra virksomhederne efter udvalgets opfattelse ligge hos konkurrencemyndigheden. Der er imidlertid forskel på, hvor hyppigt initiativet bør udøves.

1) Konkurrencemyndigheden bør have en meget vid adgang til efter konkret forlangende at kræve oplysninger. Efter udvalgets opfattelse bør konkurrencemyndigheden have adgang til, hos dem der sidder inde med sådanne oplysninger, at forlange enhver oplysning, som er egnet til at belyse konkurrenceforholdene. Der behøver således ikke at foreligge **konkurrencebegrænsning**, endsige grund til at tro, at indgreb kan komme på tale, for at konkurrencemyndigheden kan forlange **oplysninger**. Oplysningerne kan derfor også kræves om forhold, som konkurrencemyndigheden ikke kan anvende indgreb overfor, såsom løn og arbejdsforhold og offentlig virksomhed.

Denne meget vide adgang til at skaffe oplysninger er en forudsætning for, at konkurrencemyndigheden kan bidrage til gennemsigtigheden, men den lægger naturligvis en byrde på virksomhederne. For ikke at gøre byrden større end nødvendigt, bør virksomhederne kunne nægte at give oplysninger, som er almindeligt tilgængelige, eller som konkurrencemyndigheden kan få fra andre forvaltningsmyndigheder.

Denne almindelige og meget vide adgang til at forlange oplysninger forudsætter, at konkurrencemyndigheden udøver et initiativ hver gang, den vil have oplysninger. Den foreslåede regel svarer altså til ML § 15. Spørgsmålet er, om konkurrencemyndigheden kan nøjes med denne adgang til oplysninger.

2) Den nuværende ML § 6, stk. 2, hjemler - set fra konkurrencemyndighedens synsvinkel - en mellemting mellem oplysninger vedrørende aftaler og vedtagelser, der kommer automatisk til konkurrencemyndigheden, og oplysninger, der skal indkræves i det konkrete tilfælde. Følgen af, at enkeltvirksomheder eller sammenslutninger efter krav fra monopoltilsynet anmeldes efter § 6, stk. 2, er - som fremhævet under afsnit 6.2.1.1. pkt. 2) - at monopoltilsynet automatisk modtager oplysninger om vedkommende virksomhed, så længe registrering består.

Denne ordning har givet anledning til kritik fra erhvervslivet og til et stort antal omtvistede enkeltsager. Ordningen lider tillige af en vis uklarhed. På

den ene side er anmeldelsespligt efter ordlyden i § 6, stk. 2, afhængig af en i princippet konstaterbar kendsgerning, nemlig væsentlig indflydelse på markedet. På den anden side er der i monopoltilsynets praksis en tilbøjelighed til i grænsetilfælde at lægge vægt på muligheden for, at **markedsindflydelsen** kan blive brugt på en sådan måde, at skadelige virkninger opstår.

Udvalget foreslår en ordning, der tænkes at afløse ikke blot ML § 6, stk. 2, men også PAL § 2, stk. 1, § 3 og § 10.

Efter udvalgets opfattelse imødekommer forslaget på den ene side konkurrencemyndighedens helt legitime behov for i et vist omfang at få løbende oplysninger, altså oplysninger, der ikke konkret skal forlanges hver gang. På den anden side skulle ordningen hindre unødvendige eller uoverkommeligt mange oplysninger og samtidig afbøde det skær af "strafferegister", der klæber ved ML § 6, stk. 2, på grund af at mulighederne for skadelige virkninger af konkurrencebegrænsningen kan indgå i grundlaget for kravet om oplysninger.

Ordnningen går ud på, at konkurrencemyndigheden kan pålægge en virksomhed løbende - d.v.s. uden konkret forlangende - at indsende nærmere angivne oplysninger, der er egnet til at belyse konkurrenceforholdene. Oplysningerne skal angives ved deres art: priser, herunder vejledende **videresalgspriser**, avancer, rabatter, forretningsbetingelser m.v. Der er ikke noget i vejen for, at konkurrencemyndigheden kan forlange oplysninger af flere arter samtidig.

Adgangen til at forlange løbende oplysninger kan naturligvis ikke være helt så vid som beføjelsen under pkt. 1) ovenfor til på konkret forlangende at kræve oplysninger. Denne **beføjelse** gælder jo under alle omstændigheder, og konkurrencemyndigheden kan altid falde **tilbage** på den. På den anden side kan beføjelsen til at forlange løbende oplysninger ikke gøres betinget af konkurrencebegrænsning. Gør man det, er man tilbage i ML § 6, stk. 2. Meningen er, at konkurrencemyndigheden skal kunne forlange løbende oplysninger til belysning af et marked, hvor konkurrencen ser ud til ikke at virke alt for godt. Betingelsen kan passende formuleres således: "Hvor konkurrencen ikke synes at være tilstrækkelig virksom, herunder hvor der er vanskeligheder ved at

komme ind på markedet, eller hvor der af andre særlige grunde er behov for at følge konkurrenceforholdene." Det er en selvfølge, at der kan kræves løbende oplysninger også af virksomheder, der ikke kan siges at være "skyld" i, at konkurrencen ikke har det for godt.

Påbudet om indsendelse af løbende oplysninger bør være tidsbegrænset til højst 2 år. Men naturligvis kan påbudet efter periodens udløb gentages, men efter fornyet prøvelse.

Afgørelse om at forlange løbende oplysninger bør kunne indbringes for ankenævnet.

Adgangen til at forlange oplysninger både efter konkret forlangende og uden forlangende bør fortsat være sanktioneret ved straffe- og tvangsbøder.

Gennemførelsen af ovennævnte forslag vil på ét punkt føre til en ændring i konkurrencemyndighedens rolle i forhold til den, som monopoltilsynet i dag udøver. Monopoltilsynet opfatter sig for tiden som en central prismyndighed på mikroniveau og udnytter derfor de oplysninger, der kommer ind til tilsynet i henhold til bestemmelserne i ML § 6, stk. 2, og PAL § 2, stk. 1, og §§ 3 og 10, til at offentliggøre årlige redegørelser for prisudviklingen i årsberetningerne. Med den foreslåede, mere begrænsede adgang til at komme i besiddelse af løbende oplysninger vil konkurrencemyndighedens muligheder for at kunne udarbejde sådanne redegørelser blive formindskede.

Imidlertid bør vægten i konkurrenceloven efter udvalgets opfattelse ligge på hensynet til at fremme konkurrencen. Hvis man - af samme grunde som i øvrigt fører til offentliggørelse af omfattende statistiske oplysninger - ønsker, at konkurrencemyndigheden skal udarbejde løbende beretninger om prisudviklingen, bør hjemmelen hertil søges andetsteds end i konkurrenceloven.

6.3.2. Videregivelse af oplysningerne.

6.3.2.1. Indledning.

Konkurrencemyndigheden bør fortsat kunne anvende de oplysninger, den har skaffet sig - herunder i medfør af de regler, der er foreslået under afsnit 6.3.1 - som baggrundsviden og som grundlag for **indgreb**.

Hvis man - som udvalget - lægger særlig vægt på gennemsigtigheden, samler hovedinteressen sig imidlertid om videregivelse af de oplysninger, som konkurrencemyndigheden på den ene eller den anden måde har skaffet sig. Arten og graden af gennemsigtighed afhænger naturligvis af videregivelsen.

Den følgende fremstilling af udvalgets forslag bygger på en sondring efter adressaterne for videregivelsen: om det drejer sig om offentligheden eller om andre.

Spørgsmålet om forretningshemmeligheder er - ligesom i afsnittet om gældende ret - trukket ud til samlet behandling.

6.3.2.2. Offentligheden.

Offentligheden er den vide og vage kreds, som offentlighedsloven betegner som "enhver". Det karakteristiske er, at den, der skal være adressat for videregivelsen, ikke behøver at opfylde retlige betingelser overhovedet, eller dog kun de allermest elementære, for at kunne være adressat.

Interessen samler sig især om 3 former for videregivelse af oplysninger til **offentligheden**: Registerof fentlighed (afsnit 6.3.2.2.1.), **dokument-**offentlighed eller aktindsigt (afsnit 6.3.2.2.2) og undersøgelser (afsnit 6.3.2.2.3). Andre former for offentlighed behandles i afsnit 6.3.2.2.4. og 6.3.2.2.5.

Karakteristisk for registeroffentlighed og dokumentoffentlighed er, at offentligheden får adgang til de oplysninger, som konkurrencemyndigheden ligger inde med i - stort set - den form, hvori oplysningerne foreligger. Ved de andre former for offentlighed har konkurrencemyndigheden bearbejdet oplysningerne inden offentliggørelse.

6.3.2.2.1. Registeroffentlighed.

Registeroffentlighed har lange rødder i konkurrenceretten. Registre af nogenlunde samme type som dem, der er omtalt i monopollovens kap. III, findes i mange andre lande.

Der er derfor grund til nøje at drøfte, om registeroffentligheden skal bevares, og da i hvilket omfang.

Lægger man udvalgets forslag om konkurrencemyndighedens krav til oplysninger til grund - ovenfor afsnit 6.3.1. - kunne et offentligt tilgængeligt register tænkes at være begrænset til de oplysninger om aftaler og vedtagelser, som virksomhederne skal give på eget initiativ, eller det kunne udvides til også at omfatte de løbende oplysninger, som konkurrencemyndigheden har forlangt.

Man kunne imidlertid også frigøre registeroffentligheden fra sammenhængen med konkurrencemyndighedens adgang til at få oplysninger. Denne løsning ville være nærliggende, hvis man ser en særlig værdi i, at meget væsentlige oplysninger om konkurrenceforholdene er offentligt tilgængelige netop i form af et register. I så fald kunne et offentligt tilgængeligt register bestå af de aftaler og vedtagelser, der skal anmeldes, samt af et storvirksomhedsregister. I dette sidste skulle konkurrencemyndigheden registrere grundlæggende oplysninger om virksomheder over en vis størrelse. De mest nærliggende mål for størrelsen ville være antallet af ansatte, kapital og omsætning.

Udvalget mener imidlertid ikke, at der er tilstrækkelig grund til at opretholde registeroffentlighed.

Registeroffentligheden er åbenbart ikke nødvendig for at dække konkurrencemyndighedens behov for oplysninger.

Registeroffentligheden er ikke nogen egnet måde at informere en større kreds om konkurrenceforholdene på. Henvendelse til konkurrencemyndigheden er nødvendig. Det materiale, som registeroffentligheden giver adgang til, er - stort set - råmateriale, altså konkurrencemyndighedens oplysninger i den form, hvori de er modtaget. Registerets oplysninger er følgelig ikke letforståelige for andre end professionelle. Som information til en **videre** kreds er undersøgelser langt at foretrække for registeroffentlighed. Hermed stemmer, at det nuværende register kun anvendes i beskedent omfang.

På den anden side er registeroffentlighed ikke en nødvendighed for, at konkurrenter, leverandører, kunder og andre, der har en særlig interesse i oplysningerne, kan få kendskab til de oplysninger, som konkurrencemyndigheden ligger inde med. Hertil kræves blot, at man tillemper offentlighedsprincippet om almenhedens adgang til dokumenter eller akter på en for netop dette område hensigtsmæssig måde.

6.3.2.2.2. **Dokumentoffentlighed, aktindsigt.**

På grund af tavshedspligtbestemmelsen i ML § 21 anses den nugældende offentlighedslovs bestemmelser om almindelig dokumentoffentlighed ikke for at gælde for monopoltilsynet, se afsnit 6.2.2.1.4.

En overførelse af offentlighedslovens principper til konkurrencemyndighedens område kan derfor ske på 2 måder.

Man kan bruge offentlighedslovens princip udelukkende som en erstatning for registeroffentligheden. I så fald skal aktindsigten kun gælde de dokumenter, hvis oplysninger ville være indført i registeret. Eller man kan i det hele overføre offentlighedslovens regler, såvidt dette lader sig gøre.

Den følgende fremstilling indeholder først en beskrivelse af, hvordan en almindelig tillem্পning af offentlighedsloven til konkurrencemyndighedens område vil se ud, afsnit 6.3.2.2.2.1. Beskrivelsen bygger på den nye offentlighedslov, lov nr. 572 af 19. december 1985, der træder i kraft 1. januar 1987. Under afsnit 6.3.2.2.2.2. beskrives hvordan en mere begrænset tillem্পning kan udformes. Dernæst drøftes, hvilken løsning udvalget foretrækker, afsnit 6.3.2.2.2.3., og til slut tages der stilling til det lovtekniske problem om, hvordan en tillem্পning af offentlighedslovens princip bør ske.

6.3.2.2.2.1. En tillem্পning af den almindelige aktindsigt efter offentlighedsloven pa konkurrencemyndighedens område.

Adgangen til de oplysninger, der findes hos konkurrencemyndigheden, bør - ligesom aktindsigten efter offentlighedslovens § 4, stk. 1 - tilkomme enhver.

Efter offentlighedslovens § 4, stk. 3, forudsætter aktindsigten, at den, der begærer aktindsigt, skal kunne angive de dokumenter eller den sag, som man ønsker at blive gjort bekendt med. Denne regel bør overføres, men den begrænsning i forhold til registeroffentligheden, der ligger heri, kan ophæves ved, at det pålægges konkurrencemyndigheden at føre særlige lister, der i sig selv er offentligt tilgængelige, og som offentliggøres i Meddelelser. Listerne bør i alt fald omfatte anmeldelser af aftaler og vedtagelser - ovenfor afsnit 6.3.1.1. - og angivelse af, fra hvem konkurrencemyndigheden har forlangt løbende oplysninger, og hvilken art oplysninger der er forlangt - ovenfor afsnit 6.3.1.2. pkt. 2). Indføres der særlige regler om rabatter - nedenfor afsnit 6.3.2.2.4. - bør forlangender om oplysninger om rabatter ligeledes indføres i de offentligt tilgængelige lister.

Offentlighedslovens kapitel 3 indeholder et omfattende katalog af undtagelser fra aktindsigten. Det, som har betydning for konkurrencemyndigheden kan uden større vanskeligheder overføres, undtagen for såvidt angår forretningshemmeligheder.

Følgen vil være, at aktindsigten ikke omfatter konkurrencemyndighedens interne arbejdsdokumenter, altså dokumenter udarbejdet af konkurrencemyndigheden til eget brug, og brevveksling mellem forskellige enheder inden for konkurrencemyndigheden, jfr. offentlighedslovens § 7, med de i § 8 nævnte undtagelser. Aktindsigten vil heller ikke omfatte dokumenter udarbejdet i forbindelse med behandlingen af forslag til **EF-vedtagelser**, eller som vedrører spørgsmål om fortolkningen eller opfyldelsen af fællesskabsreglerne, jfr. offentlighedslovens § 10, stk. 1, 3). Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at konkurrencedirektoratet udfører sekretariatsopgaver over for rådet, ankenævnet, varmeprisudvalg, elprisudvalg eller lign., falder ligeledes uden for, § 10, stk. 1,4). Det samme gælder om konkurrencemyndighedens brevveksling med sagkyndige til brug ved retssager eller ved overvejelser om, hvorvidt retssager bør føres, jfr. offentlighedslovens § 10, stk. 1, 5).

Endelig omfatter aktindsigten ikke oplysninger om enkeltpersoners private forhold, jfr. offentlighedslovens § 12, stk. 1,1).

Bestemmelsen om pligt til at gøre notat om mundtligt modtagne faktiske oplysninger af betydning for en sag, jfr. offentlighedslovens § 6, stk. 1, kan ligeledes overføres. Det samme gælder pligten til at ekstrahere væsentlige faktiske oplysninger fra i øvrigt undtagne dokumenter, jfr. offentlighedslovens § 11, stk. 1, § 12, stk. 2, og § 13, stk. 2.

De hidtil nævnte undtagelser er rimeligt klare, og deres overførelse til konkurrencemyndighedens område vil ikke give anledning til vanskeligheder.

Man bliver imidlertid nødt til også at overføre den vagere almene undtagelsesbestemmelse i offentlighedslovens § 13. Efter denne bestemmelse kan retten til aktindsigt begrænses i det omfang, det er nødvendigt til beskyttelse af en række nærmere angivne interesser; statens sikkerhed, udenrigspolitik, forebyggelse og opklaring af forbrydelser, gennemførelse af offentlig kontrol, regulering og planlægning og påtænkte foranstaltninger i henhold til skatte- og **afgiftslovgivningen** samt det offentlige økonomiske interesser. Bestemmelsens overførelse vil næppe volde' stort besvær i praksis, undtagen måske for så

vidt angår bestemmelsen i § 13, stk. 1, 4) om gennemførelse af offentlig kontrol. Udvalget ønsker i denne forbindelse at Understrege, at netop denne undtagelsesbestemmelse, når den overføres til konkurrencemyndigheden, ikke bør fortolkes for snævert. Der bør ikke være offentlig adgang til dokumenter, der indeholder oplysninger om f.eks. prisinspektioners tilrettelæggelse, overvejelser vedrørende udvælgelsen af de områder, på hvilke der skal forlanges løbende oplysninger, foretages indgreb eller offentliggøres undersøgelser.

Offentlighedslovens § 12, stk. 1,2), indeholder en undtagelse fra aktindsigten vedrørende oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lign. Denne undtagelsesbestemmelse kan ikke overføres uændret. Den må erstattes af en særlig bestemmelse om, hvad der i denne forbindelse skal anses for forretningshemmeligheder, se afsnit 6.3.2.4.

6.3.2.2.2.2. Aktindsigt som erstatning for registeroffentlighed.

Ønsker man at lade aktindsigt afløse registeroffentligheden, er en sådan løsning enkel.

Konkurrencemyndigheden skal fremlægge og offentliggøre lister over anmeldte aftaler og vedtagelser, forlangte løbende oplysninger og eventuelle rabatter, hvis der gennemføres en særordning for rabatter.

Enhver kan ved henvendelse til konkurrencemyndigheden få aktindsigt vedrørende de oplysninger, som konkurrencemyndigheden på de angivne måder har modtaget, medmindre disse indeholder forretningshemmeligheder eller i øvrigt omfattes af offentlighedslovens undtagelsesbestemmelser.

6.3.2.2.2.3. Udvalgets forslag.

Som information til en videre kreds anser udvalget registeroffentlighed for væsentligt mindre effektiv end undersøgelser. For de særligt interesserede er

en ordning som den, der er beskrevet under afsnit 6.3.2.2.2.2. lige så god som registeroffentlighed, og den er administrativt lettere.

For udvalget er spørgsmålet derfor, om man skal foreslå, at offentlighedsloven overføres i sin helhed så langt, det lader sig gøre, eller om man skal nøjes med at foreslå aktindsigt som afløsning for registeroffentlighed.

Den nye offentlighedslov medfører formentlig ikke, at offentlighedsloven fra lovens ikrafttræden omfatter konkurrencemyndigheden. Det fremgår imidlertid af motiverne til den nye offentlighedslovs § 14 om specielle tavshedspligtsbestemmelers forrang forud for offentlighedslovens almindelige regler, at der kan blive tale om, at en række tavshedspligtsbestemmelser i særlovgivningen ved lejlighed vil blive ophævet.

Hvis den gældende monopollov alligevel skal ændres, som denne betænkning lægger op til, er det udvalgets **opfattelse**, at man ligeså godt i denne forbindelse kan vælge en fuldstændig tillem্পning af offentlighedslovens principper, således som det er skitseret under afsnit 6.3.2.2.2.1.

6.3.2.2.2.4. Hvordan tillem্পes offentlighedslovens bestemmelser på konkurrenceloven?

Da man under alle omstændigheder må have særregler om forretningshemmeligheder, kan en overførsel af offentlighedslovens øvrige bestemmelser til konkurrenceloven vistnok ske på 3 måder: Man kan i et særligt kapitel i konkurrenceloven skildre, hvad der skal gælde om aktindsigt hos konkurrencemyndigheden. Man kan i konkurrenceloven give regler om forretningshemmeligheder og i øvrigt henvise til offentlighedslovens paragraffer. Eller man kan i loven give regler om forretningshemmeligheder og samtidig bemyndige ministeren til i en bekendtgørelse i øvrigt at tillem্পe offentlighedslovens regler på **konkurrencemyndigheden**.

Afgørende for valget må blive almene synspunkter vedrørende den mest hensigtsmæssige udformning af lovgivningen. Så vidt udvalget kan bedømme, er

den anden af de tre måder - størst mulig henvisning til offentlighedsloven - at foretrække.

6.3.2.2.3. Undersøgelser.

Undersøgelser er betegnelsen for det forhold, at konkurrencemyndigheden i bearbejdet form til offentligheden videregiver sådanne oplysninger om konkurrenceforholdene, som myndigheden på den ene eller den anden måde har skaffet sig.

Gældende ret giver, som det fremgår af fremstillingen ovenfor under afsnit 6.2.2.1.3. monopoltilsynet omfattende beføjelser til at offentliggøre undersøgelser, og monopoltilsynet udnytter disse beføjelser i vidt omfang.

Efter udvalgets opfattelse er undersøgelser - bedømt ud fra et gennemsigthedssynspunkt - den vigtigste form for offentlighed overhovedet. Naturligvis er det begrænset, hvad en lovtekst kan gøre for at fremme denne form for gennemsigthed. Undersøgelseernes gennemslagskraft afhænger mere af konkurrencemyndighedens ressourcer og dens talent for at udnytte disse og af **offentlighedens** modtagelighed end af konkurrencelovens udformning. Det, loven kan bidrage med, er især at gøre de retlige begrænsninger i undersøgelsesvirksomheden så få som mulige og at fastlægge egnede procedurer.

Loven bør derfor ikke indeholde regler om undersøgelsernes genstand og form. Det må være tilstrækkeligt at foreskrive, at konkurrencemyndigheden skal foretage og offentliggøre undersøgelser, der er egnet til at fremme gennemsigthed vedrørende konkurrenceforhold.

Afgørelse om igangsættelse og offentliggørelse af en undersøgelse bør træffes af konkurrencerådet. Dette forekommer helt oplagt med hensyn til spørgsmål om igangsættelse, da der her først og fremmest vil være tale om en prioritering af konkurrencemyndighedens ressourcer. Samtidig vil spørgsmålet om undersøgelsens omfang - der vil kunne variere meget fra tilfælde til tilfælde -

de - være et element i igangsættelsesbeslutningen, og dette spørgsmål egner sig i hvert fald ikke til at være genstand for eventuel anke.

Også spørgsmålet om offentliggørelse af en undersøgelse bør efter udvalgets opfattelse træffes af rådet uden mulighed for, at afgørelsen kan påklages hverken til ankenævnet eller ministeren. Som det fremgår af fremstillingen under afsnit 6.3.2.4. bør afgørelse om, hvorvidt forretningshemmeligheder sætter grænser for offentliggørelse, kunne påklages til ankenævnet. Imidlertid lægger udvalget, jfr. kap. 9, vægt på, at ankenævnets stilling som en retlig instans styrkes, og udvalget finder derfor ikke, at spørgsmål om afgrænsning af foreliggende konkrete undersøgelsers indhold, deres detaljeringsgrad m.v. er egnet til at blive påklaget til ankenævnet.

En anden mulighed er at vende tilbage til ordningen før 1984, hvor ministeren var ankemyndighed. Imidlertid finder udvalget, at det alt i alt vil være mest hensigtsmæssigt at give konkurrencerådet det endelige ansvar, ikke alene for spørgsmål om igangsættelse, men også om offentliggørelse af undersøgelser. Dog står naturligvis den almindelige adgang til at klage til ombudsmanden om fejl og forsømmelser samt til domstolskontrol i henhold til grundlovens § 63 åben.

Den eller de virksomheder, der berøres af en undersøgelse, bør have adgang til at se et udkast til undersøgelsen før offentliggørelse, med mindre undersøgelsen udelukkende indeholder uændret gengivelse af virksomhedens egne oplysninger. Virksomhederne bør også have krav på, at deres kommentarer offentliggøres sammen med undersøgelsen. For at sikre rimeligt ajourførte oplysninger må der kunne sættes en frist for svar fra virksomhederne.

6.3.2.2.4. Særlig om rabatter og bonus.

I dele af erhvervslivet er der tilbøjelighed til, at priskonkurrence i større eller mindre omfang afløses af konkurrence på rabatter, bonus m.v. I sig selv er der intet forkert **heri**.

I detailhandelen indgår rabatter til kunderne som en vigtig konkurrenceparameter. "Ugens tilbud" vil ofte have den form, at varens prismærke suppleres med angivelse af en rabat. Her er rabattens størrelse ikke alene fuldt oplyst for kunderne i butikken, men vil ofte tillige fremgå af **avisreklamer** o.l. Hvor det er tilfældet, er rabatter fra et gennemsigtighedssynspunkt ikke betænkelige.

Drejer det sig derimod om de led i handelskæden, der ligger forud for salget til den endelige forbruger, eller er der tale om **produktionsmidler**, hvor den endelige køber er en virksomhed, vil rabatter og bonus ofte være mindre kendt end priserne. Det er formentlig en af grundene til, at rabatter også i sådanne handeler anvendes i betydeligt omfang.

Hvis man - som udvalget - ønsker størst mulig gennemsigtighed på markedet, må man derfor prøve at skabe åbenhed også om dette konkurrencemiddel. På den anden side må man vente, at virksomhederne netop på områder, hvor konkurrencen er særlig virksom, vil modsætte sig fuld åbenhed vedrørende de rabat- og bonussystemer, som virksomhederne ofte anser for nødvendige for at fastholde eller øge deres markedsandele. Udvalget peger derfor i det følgende på forskellige mere eller mindre vidtgående muligheder for at skabe gennemsigtighed vedrørende rabatter og bonus.

Gennemsigtighed vedrørende rabatter og bonus kan især tænkes at variere på grundlag af disse 4 variabler:

Man kan foreskrive, at oplysninger om rabatter og bonus ikke uden virksomhedernes samtykke må være aktuelle. Der skal gå en vis tid, før oplysninger om en ydet rabat eller bonus kan videregives.

Man kan anonymisere oplysningerne om rabatter og bonus. Herved skabes gennemsigtighed vedrørende rabat- og bonussystemet, men ikke vedrørende de individuelle modtagere af rabat og bonus.

Man kan lade gennemsigtheden komme offentligheden tilgode eller begrænse den til særligt interesserede, især forretningsforbindelser eller potentielle forretningsforbindelser .

Endelig kan der være forskel på, hvem der tager initiativet til gennemsigtheden. Man kan lade initiativet ligge hos konkurrencemyndigheden. Den kan altså bestemme, hvilke oplysninger den vil fremskaffe og hvordan, og i hvilket omfang den - inden for de grænser, hemmeligholdsreglerne sætter - vil give oplysningerne videre. Eller man kan give en interesseret borger eller en forbrugerorganisation ret til at forlange, at konkurrencemyndigheden skaffer sig oplysninger om en bestemt rabatordning og offentliggør disse. En lignende ordning har siden 1982 været gældende i Norge, **kgl.** resolution 15/10 1982 om åbne salgsvilkår i dagligvarehandelen. Ordningen har - såvidt udvalget er informeret - ikke været en succes, muligvis på grund af ordningens specielle tekniske udformning.

Det er en selvfølge, at disse 4 variabler kan kombineres.

Udvalget er for sit vedkommende kommet til følgende resultat:

Åbenhed vedrørende rabatter og bonus bør komme offentligheden og ikke blot forretningsforbindelser tilgode.

Det bør være konkurrencemyndigheden og ikke interesserede borgere eller organisationer, der har initiativet vedrørende offentlighed omkring rabatter og bonus. Følgen vil ellers blive en u hensigtsmæssig ydre påvirkning af konkurrencemyndighedens prioritering af sit arbejdes **tilrettelæggelse** .

De undersøgelser, der er omtalt ovenfor, bør - inden for de grænser, reglerne om hemmeligholdsregler sætter - omfatte også rabatter og bonus.

Mange rabatter ændres imidlertid så hurtigt, at undersøgelser ikke vil være ajour. Spørgsmålet er derfor, om man ikke netop vedrørende dette konkurrencemiddel bør gå et skridt videre. Det kunne bestå i, at konkurrencemyndigheden

digheden regelmæssigt på konkret forlangende eller løbende (afsnit 6.3.1.2. pkt. 1) og 2) indhentede oplysninger om rabatter og umiddelbart efter offentliggjorde disse i korte pressemeldelser.

En sådan ordning vil fra et gennemsigtighedssynspunkt være den bedste. Vil man ikke gå så langt, foretrækker udvalget en begrænsning via anonymisering af modtagerne af rabat og bonus frem for en regel om, at der skal forløbe en frist før offentliggørelse. Trods anonymiseringen vil en offentliggørelse give et rimeligt klart billede af de aktuelle rabatsystemer. Og det er naturligvis fra gennemsigtighedsvinklen det vigtigste.

6.3.2.2.5. Andre former for offentlighed.

De gældende regler om offentliggørelse af afgørelser og beretninger, ML § 19, stk. 3 og stk. 2, afsnit 6.2.2.1.2. og afsnit 6.2.2.1.4., har efter udvalgets opfattelse virket tilfredsstillende i praksis og foreslås opretholdt.

6.3.2.3. Videregivelse til andre end offentligheden.

6.3.2.3.1. Sædvanlig kontradiktion for part.

Som det fremgår af **fremstillingen** under afsnit 6.2.2.2., indeholder ML i § 18, stk. 3, om ankenævnet og i § 17, stk. 2, og § 11 om monopoltilsynet særregler, der giver part i en sag for monopolmyndighederne krav på kontradiktion, og partsoffentlighedsreglerne antages derudover at gælde subsidiært for monopoltilsynet.

Efter vedtagelsen af forvaltningsloven opstår to spørgsmål vedrørende partskontradiktionen: Skal ML's særregler opretholdes, eller kan man nøjes med forvaltningslovens regler? Skal partens nuværende adgang til kontradiktion udvides?

Vil man ikke udvide den kontradiktion, parterne efter gældende ret har krav på, kan bestemmelserne i ML § 17, stk. 2 og 18, stk. 3, undværes efter forvaltningslovens ikrafttræden 1. januar 1987. Forvaltningslovens kapitel 4 og 5 vil være tilstrækkelige. Ønsker man at opretholde den hidtidige praksis vedrørende udlevering af direktoratets referat og af automatisk kontradiktion ved ankenævnet, kan dette foreskrives i regulativet for direktoratet og forretningsordenen for ankenævnet.

ML § 11 om forhandling må derimod opretholdes. Den er ikke udelukkende en **kontradiktionsregel**. Den indeholder hjemmel til, at en virksomhed kan samtykke i at underkaste sig indgreb, der er udformet anderledes end dem, der er beskrevet i ML § 12, jvf. afsnit 7.5. Da udvalget foreslår denne ordning opretholdt, må § 11 bevares.

En udvidelse af den adgang til kontradiktion, som part har krav på, kunne ske på 2 måder.

Som nævnt under afsnit 6.2.2.2. udleveres monopoldirektoratets sagsfremstilling, d.v.s. det **referat**, som direktoratet udarbejder som grundlag for monopolrådets forhandlinger og afgørelse, på forlangende til parten. Direktoratets vurdering og indstilling til rådet om drøftelsernes udfald udleveres derimod ikke.

Denne ordning har været kritiseret. Det har været gjort gældende, at retssikkerhedsmæssige grunde taler for, at også direktoratets indstilling bør være omfattet af kontradiktionen. Det er særlig påkrævet, fordi direktoratets sagsbehandling er ret **partspræget**.¹⁾

En sådan udvidelse af kontradiktionen vil efter udvalgets opfattelse kunne få vidtgående konsekvenser for forvaltningen i almindelighed. Monopolrådet må nødvendigvis - ligesom ministre og kommunalbestyrelser - træffe afgørelse på grundlag af indstillinger fra et sekretariat. Ellers ville arbejdet blive uover-

1) Mohr-Mersing UfR 1984 B s. 7 ff.

kommeligt. Sekretariatet har til gengæld pligt til **sa** udførligt og objektivt som muligt at oplyse den sag, der skal behandles, og til at foresid en løsning, som er lovlig og hensigtsmæssig. En sådan indstilling er intet **partsindlæg, 1)** og **at** behandle den som sådan vil lægge alvorlige praktiske hindringer i vejen for afviklingen af al offentlig forvaltning.

Den anden måde, hvorpå kontradiktionen kunne udvides, ville være at give den private part krav på at møde for monopolrådet. Som begrundelse for en sådan ordning er henvist til, at direktoratets embedsmænd er tilstede under rådets drøftelser og har adgang til at fremkomme med bemærkninger.

Heller ikke denne udvidelse kan udvalget anbefale. Mundtlig procedure for forvaltningens nævn er ret almindelig. Men man bør være opmærksom på, at de nævn, hvor mundtlig procedure forekommer, næsten alle er ankenævn eller nævn, hvor besigtigelse af fast ejendom spiller en rolle. For den - kvantitativt helt overvejende - del af forvaltningen, der varetages af den almindelige statsadministration og af kommunalforvaltningen, er mundtlig procedure for den besluttende myndighed - ministeren, kommunalbestyrelsen, vedkommende stående udvalg m.v. - så at sige ukendt. Et brud på dette mønster vil i alt fald kræve indgående overvejelser om konsekvenserne for den offentlige forvaltning i almindelighed, ikke mindst af de meget store omkostninger, der vil være forbundet med et sådant brud.

6.3.2.3.2. Kontradiktion ved undersøgelser.

Drøftelserne under 6.3.2.3.1. har især haft de indgreb, som behandles i kap. 7, for øje, men angår også andre beslutninger, f.eks. beslutningen om at indkræve løbende oplysninger eller om, hvorvidt der foreligger forretningshemmeligheder.

Undersøgelser er derimod ikke omfattet af drøftelserne ovenfor.

1) Mahon Hansen UfR 1984 B s. 203.

Det er usikkert, i hvilket omfang konkurrencemyndighedens afgørelser vedrørende undersøgelser vil være omfattet af forvaltningslovens kap. 4 om partens krav på aktindsigt.¹⁾

Det er ikke rimeligt at lade denne retsikkerhed bestå, hvis monopolloven alligevel skal laves om. Der må derfor tages stilling til, i hvilket omfang den virksomhed, der er inddraget i en sag om undersøgelse, bør have krav på aktindsigt.

Ovenfor i afsnit 6.3.2.2.3 foreslås, at den eller de virksomheder, der er berørt af en undersøgelse, skal have adgang til at se denne før offentliggørelse og til at gøre bemærkninger til undersøgelsen, bemærkninger, der skal offentliggøres sammen med undersøgelsen.

Spørgsmålet er, om virksomheder eller dermed ligestillede skal have krav på yderligere kontradiktion.

PAL § 5, stk. 2 giver den, der tænkes omfattet af en brancheundersøgelse, krav på forhandling om grundlaget for undersøgelsen.

Bestemmelsen er udtryk for en i almindelighed hensigtsmæssig og hensynsfuld fremgangsmåde. Udvalget finder imidlertid ikke, at fremgangsmåden bør fastslås som et retligt krav. Undersøgelsen er den vigtigste del af gennemsigtigheden og virksomhedernes berettigede interesser er tilstrækkeligt varetaget ved adgangen til at udtale sig om undersøgelsens resultat.

Tilbage er spørgsmålet om, hvorvidt de, der er omfattet af en undersøgelse, skal betragtes som parter i forvaltningslovens forstand, med det resultat, at de har krav på at få adgang til de dokumenter, der er skaffet i sagen, herunder fra andre virksomheder, medmindre der er tale om forretningshemmeligheder.

1) Se fortryk til Folketingstidende 1985/86 L 4, Blad 9 s. 37-38.

Efter udvalgets mening bør svaret være nej. Undersøgelsevirkningen er så væsentlig fra et gennemsigtighedssynspunkt, at man ikke bør komplicere dens realisering ved at give en videre adgang til kontradiktion end den, der følger dels af ovenstående regel om adgang til at se undersøgelsen før dens offentliggørelse og til at tage til genmæle imod den, og dels af den almindelige **offentlighedslov**.

6.3.2.4. Hemmeligholdelse.

6.3.2.4.1. Indledning.

Når man - som udvalget - lægger stor vægt på gennemsigtighed som et led i konkurrencepolitikken, er spørgsmålet om hemmeligholdelse, især af forretningshemmeligheder et stort problem.

I den følgende diskussion er hovedvægten lagt på at få et overblik over, hvilke slags oplysninger der kan blive tale om at hemmeligholde som forretningshemmeligheder, afsnit 6.3.2.4.3., med hvilken begrundelse disse oplysninger eventuelt skal hemmeligholdes, afsnit 6.3.2.4.4., og i hvilke situationer **hemmeligholdelsesproblemerne** især har betydning, afsnit 6.3.2.4.5. Forud for disse analyserende afsnit findes et afsnit om forretningshemmeligheder i anden lovgivning, afsnit 6.3.2.4.2., og der slutes af med udvalgets forslag, afsnit 6.3.2.4.6.

6.3.2.4.2. Forretningshemmeligheder i anden lovgivning end konkurrence-lovgivningen .

Ovenfor i afsnit 6.2.2.3. er regler og praksis vedrørende forretningshemmeligheder i monopol- og prislovgivningen gengivet. Dette billede søges i dette afsnit suppleret med anden lovgivning vedrørende forretningshemmeligheder.

Den nye lov om offentlighed i forvaltningen, 1 572 19/12 1985, der træder i kraft den 1. januar 1987, indeholder i § 12, stk. 1, 2) følgende bestem-

melse: "Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold eller lign. , for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at begæringen om aktindsigt ikke imødekommes." Den hidtil gældende offentlighedslov indeholder en i alt væsentligt ligestyldende bestemmelse.

Offentlighedsloven pålægger således det forvaltningsorgan, som modtager begæring om aktindsigt, at foretage en konkret afvejning. Lovens forarbejder viser, at man ved forretningshemmeligheder også har tænkt på f.eks. oplysninger om udvidelses- og produktionsplaner, om forretningsforbindelser o.s.v. Forarbejderne viser også, at bestemmelsen ikke i praksis har givet anledning til problemer. 1)

Det store antal love, som angår erhvervslivet, indeholder sædvanligvis tavs-hedspligtbestemmelser. De går normalt ud på, at forvaltningen uden mulighed for konkret afvejning afskæres fra at videregive forretningshemmeligheder. Beskrivelsen af, hvad der er hemmeligt, varierer, men meningen er generelt at rubricere oplysninger om erhvervslivets tekniske, merkantile og økonomiske forhold som forretningshemmeligheder. 2)

Der findes imidlertid også lovgivning, der forlanger, at erhvervslivets forhold blotlægges.

Den vigtigste er arsregnskabsloven, 1 1984 10/6 1981. Den omfatter aktieselskaber, anpartsselskaber og kommanditselskaber og i tillempet form erhvervsdrivende fonde. Loven indeholder udførlige og detaljerede regler om regnskabet opstilling og indhold med det formål at fremme gennemsigtighed og muligheden for sammenligning. Åbenheden kan dog modificeres på en række punkter, når der af konkurrencemæssige grunde er risiko for tab. Sådanne tilfælde vil især foreligge, såfremt konkurrerende virksomheder kan tilrette-

1) Bet. 325/1963 s. 63, Eilschou Holm: Offentlighedsloven s. 41 og bet. 857/1978 s. 254 og 281 f.

2) Bet. 998/1984 bilag 1

lægge deres strategi på basis af regnskabets oplysning. Det gælder især for virksomheder, der har en væsentlig markedsandel, men kun et begrænset sortiment af bestemte varer eller kun få kunder. Men også andre stærkt konkurrenceprægede situationer kan betinge, at oplysninger om omsætning og driftsudgifter sløres på bekostning af det retvisende billede, som er et hovedkrav til regnskabet.

Det er selskabets ledelse, der træffer afgørelse om, hvorvidt der foreligger særlige **konkurrencehensyn**.¹⁾

Ifølge bekendtgørelse nr. 527 af 10. november 1983 om kravene til det **prospekt**, der skal offentliggøres, inden værdipapirer kan optages til officiel notering på Københavns Fondsbørs, stilles der krav om udførlige oplysninger om virksomhedens kapitalforhold og særlige rettigheder knyttet hertil. Endvidere skal der oplyses om **bl.a.** nettoomsætning fordelt på aktivitetskategorier og på geografiske markeder, om forsknings- og udviklingspolitik, interesser i andre virksomheder og om investeringsplaner, der er besluttet. Foruden udførlige regnskabsoplysninger skal også redegøres for de væsentligste tendenser i virksomhedens udvikling med hensyn til produktion, afsætning, lagre og ordrebeholdningens størrelse, samt udsigterne for det løbende regnskabsår.

Virksomheder, optaget på Børsen, skal i halvårsrapporter som minimum offentliggøre nettoomsætning og resultat før eller efter skat. I kommentarer skal oplyses om udviklingen i det løbende regnskabsår. Kun hvis udbredelsen af oplysningerne ville tilføje selskabet betydelig skade eller stride mod den offentlige interesse, kan der dispenseres fra kravet om offentliggørelse.

Kravene til årsregnskabet for børsnoterede selskaber er på mindre væsentlige punkter skærpet, men mulighederne for at benytte årsregnskabslovens undtagelsesbestemmelser gælder ikke for disse.

1) Årsregnskabsloven §§ 25, 43, 56 og 60. Se tillige Hasselager og Runge Johansen: Årsregnskabsloven af 1981 med kommentarer.

6.3.2.4.3. Oplysninger, der kan betegnes som forretningshemmeligheder.

Der findes ikke i det materiale, som udvalget har haft adgang til, nogen autoritativ angivelse af, hvilke oplysninger der er forretningshemmeligheder.

Oplysningerne synes dog at kunne underinddeles i tre kategorier: tekniske, merkantile/kommercielle og økonomiske. Hver kategori kan endvidere opdeles i to slags oplysninger: 1) allerede eksisterende kendsgerninger eller tilstande, 2) fremtidige kendsgerninger eller tilstande, planer.

For at lette overskueligheden kan oplysningerne indtegnes på en matrix, hvor de enkelte typer karakteriseres med stikord:

oplysninger om erhvervsvirk- somheder	faktiske	fremtidige
tekniske	produkter, produktindhold, produktionsprocesser, lagerstyringssystem, distributionssystem m.v.	produktudvik- lingsforsøg udvidelses- planer
	1)	4)
merkantile/ kommercielle	forretningsvilkår, forretnings- forbindelser og samtlige mellem- varender med disse, finansielle forbindelser, markedsføring m.v. 2)	afsætnings- strategi fusionsplaner 5)
økonomiske	kalkulationsmetoder, samtlige regnskabs- oplysninger	budget
	3)	1) 6)

Blokkene 1), 4) og 5) er så godt som undtagelsesfrit oplysninger, der efter gældende ret ikke er offentligt tilgængelige. I blok 2) og 3) giver især mono-polloven, pris- og avanceloven og årsregnskabsloven adgang til offentliggørelse

af visse oplysninger. Blok 6)-oplysninger skal kun offentliggøres af selskaber, der ønsker optagelse på børsen.

Overgangen mellem de enkelte grupper er naturligvis glidende og definitionerne ikke klare.

6.3.2.4.4. Hensyn, der kan begrunde hemmeligholdelse af oplysninger om virksomhederne.

Udvalgets udgangspunkt er gennemsigtighed. Det er derfor nærliggende at forsøge at få klarhed over, hvad det er for hensyn der kan tale for, at oplysninger om virksomhedernes forhold af betydning for konkurrencen skal **hemmeligholdes**.

Et hensyn vil der næppe være uenighed om. Hvor det påvises, at danske virksomheders udenlandske konkurrenter har videregående beskyttelse af forretningshemmeligheder end de danske, og det sandsynliggøres, at følgen heraf kan blive væsentlig økonomisk skade for vedkommende danske virksomheder, bør disse kunne forlange hemmeligholdelse i samme omfang som de udenlandske konkurrenter.

Et andet hensyn er det, der ligger bag eneretslovgivningen om patenter, forfatterrettigheder m.v. Den, der har gjort en særlig indsats, bør også have mulighed for at få særligt udbytte heraf. Selv om den indsats en virksomhed har gjort ikke, sådan som lovgivningen er indrettet, giver adgang til en eneret, kan det være rimeligt at tillade den at skjule sin særlige og nye indsats for derved i en overgangsperiode at få et særligt udbytte af den¹⁾. Hensynet har formentlig særlig vægt vedrørende tekniske oplysninger, men kan også ~~til~~

1) Et illustrerende eksempel findes i Folketingets Ombudsmands Beretning 1983.175. Offentlighedslovens bestemmelse om forretningshemmelighed brugt til at nægte aktindsigt vedr. betegnelsen for stoffer og disses mængder i en tilladelse til spildevandsudledning. Aktindsigt ville have givet kendskab til en fabrikationsmåde ved fremstilling af membraner, der var ny og værdifuld, men ikke patenteret.

lægges betydning for særlig og ny markedsføring m.v. Og hensynet taler vist i almindelighed for hemmeligholdelse af oplysninger om fremtidige forhold.

Et tredje hensyn ligger i forlængelse af de integritetssynspunkter, som især registerlovgivningen og diskussionen om tavshedspligt mellem offentlige myndigheder har bragt i forgrunden. Ligesom det enkelte individ må have krav på en privatsfære, således må virksomhederne kunne forlange, at deres "indre" forhold hemmeligholdes. Mens de to førstnævnte hensyn stemmer med alment accepterede vurderinger i vort samfund, er dette tredje hensyn mindre overbevisende.

Et fjerde hensyn er det, som offentlighedsloven især lægger vægt på. Videregivelse af oplysninger om en virksomhed kan føre til økonomisk skade for denne i konkurrencen med andre virksomheder. Det er ikke et hensyn, som netop i denne forbindelse har stor vægt. Enhver ophævelse af en konkurrencebegrænsning vil - alt andet lige - **påføre** dem, der har begrænset konkurrencen, økonomisk skade i form af mindre gevinst. Det samme kan være følgen af, at oplysninger om en virksomhed kommer til en konkurrerendes kundskab, men skal gennemsigtighed tages alvorligt, kan hensyn til, at gennemsigtigheden kan skade en virksomhed økonomisk i konkurrencen med andre virksomheder, der er underkastet samme mulighed for gennemsigtighed, kun tillægges vægt i helt usædvanlige tilfælde.

6.3.2.4.5. I hvilke situationer opstår spørgsmålet om hemmeligholdelse?

Spørgsmålet om at begrænse videregivelsen af oplysninger, der kan betegnes som forretningshemmeligheder, kan opstå i forskellige situationer. Der er ingen grund til at tro, at svaret skulle være helt det samme i alle.

Spørgsmålet har størst betydning, når det drejer sig om undersøgelser.

Men spørgsmålet kan også opstå ved parters krav på kontradiktion, ved afgørelser offentliggørelse og ved videregivelse af oplysninger til medlemmer af nævn og råd.

6.3.2.4.6. Udvalgets forslag.

1) Hensyn til konkurrence med udenlandske virksomheder på lige vilkår bør i alle situationer kunne føre til hemmeligholdelse. Hvis det påvises, at danske virksomheders udenlandske konkurrenter har videregående beskyttelse af forretningshemmeligheder end de danske, og det sandsynliggøres, at følgen heraf kan blive væsentlig økonomisk skade for vedkommende danske virksomheder, bør disse kunne forlange hemmeligholdelse i samme omfang som de udenlandske konkurrenter.

Afgørelse om, hvorvidt en virksomheds forlangende skal efterkommes, må træffes af rådet med ankemulighed til ankenævnet.

Derudover bør der ikke gælde samme regler for alle situationer.

2) Ved undersøgelser har hensynet til gennemsigtighed særlig stor vægt, og oplysninger, der kan belyse konkurrenceforholdene, bør i snærest muligt omfang hemmeligholdes.

Blandt de hensyn, der kan tale imod offentliggørelse, har hensynet til at belønne en særlig indsats stor vægt. Tager man udgangspunkt i matricen ovenfor under afsnit 6.3.2.4.3. kan man konstatere, at de arter af oplysninger, der kan blive tale om at hemmeligholde, hører til i blok 1), 4), 5) og 6).

Lægges disse betragtninger til grund, kan en regel formuleres nogenlunde således: En virksomhed kan forlange, at oplysninger om tekniske forhold, om planer og i særlige tilfælde om andre forhold ikke offentliggøres, såfremt offentliggørelse kan føre til, at virksomheden mister en berettiget fordel.

Afgørelse om, hvorvidt virksomhedens forlangende skal efterkommes, må træffes af rådet med ankemulighed til ankenævnet.

3) Den regel, der er foreslået for undersøgelser, er ikke og kan ikke blive meget præcis. Den manglende præcision er dog næppe en stor skavank. Det er konkurrencemyndigheden, der tager initiativet til undersøgelser, og myndigheden kan på forhånd gøre sit til at undgå konflikt. Desuden er i alt fald større undersøgelser så væsentlige, at de kan bære en lidt tung proces.

Ulemperne ved den upræcise regel er større ved offentlighed i form af aktindsigt, jvf. afsnit 6.3.2.2.2. Alligevel må reglen vist overføres også på denne situation.

Der kan i denne forbindelse være grund til at minde om, at offentlighedslovens mange lige så upræcise regler ikke hidtil har givet anledning til alvorlige praktiske vanskeligheder.

Også i denne situation må afgørelsen om hemmeligholdelse træffes af rådet under rekurs til ankenævnet.

4) Ved parts kontradiktion er partens forsvar og ikke gennemsigtighed det bærende hensyn. Der kunne derfor argumenteres for en videre adgang til hemmeligholdelse af forretningshemmeligheder. Parten vil imidlertid altid kunne benytte den almindelige aktindsigt.

Det foreslås derfor, at forvaltningslovens almindelige regler om partens kontradiktion suppleres med ovenstående regel om forretningshemmeligheder. Denne regel føjes altså - når det drejer sig om konkurrencemyndigheden - til den almindelige afvejningsregel i forvaltningslovens § 15.

Anmelderes navne vil fortsat ikke være omfattet af parts kontradiktion.

5) Krav om afgørelsens offentliggørelse tjener først og fremmest til at gøre konkurrencemyndighedens praksis offentligt kendt, således at virksomheder-

ne kan indrette sig efter den. Bidrag fra denne form for offentliggørelse til gennemsigtighed vedrørende konkurrenceforholdene er helt tilfældige.

Efter udvalgets opfattelse bør den nuværende tilbageholdende praksis med hensyn til offentliggørelse af den enkelte virksomheds forhold derfor fortsætte.

6) Spørgsmålet om hemmeligholdelse af forretningshemmeligheder over for medlemmer af råd og nævn er ligesom de særlige inhabilitetsspørgsmål uundgåeligt. Det er derfor rimeligt at opretholde formandens adgang til hel eller delvis hemmeligholdelse, nuværende monopollovs § 15, stk. 2. Men reglen bør udvides til at omfatte alle oplysninger, der, hvis de gives det samlede råds medlemmer, kan forrykke vedkommende virksomheds konkurrencesituation.

7) Ovenstående har - af gode grunde - været koncentreret om den form for hemmeligholdelse, der på konkurrencerettens område er væsentligst, nemlig forretningshemmeligheder.

Det er en selvfølge, at konkurrencemyndigheden i øvrigt skal være underkastet den almindelige tavshedspligt, forvaltningslovens kapitel 8.

6.4. Mærkning og skiltning.

De 3 første afsnit i dette kapitel har været koncentreret om den form for gennemsigtighed, der består i, at konkurrencemyndigheden skaffer sig oplysninger om konkurrencen og giver disse videre. I en betænkning, der først og fremmest angår konkurrencemyndighedens beføjelser og virksomhed, er denne vægtfordeling velbegrundet. Men naturligvis findes der andre midler til at fremme markedets gennemsigtighed end dem, der sker ved konkurrencemyndighedens modtagelse af og videregivelse af oplysninger.

En meget nærliggende måde er at udbygge og øge den information, som markedet selv praktiserer. Markedet kan nemlig ikke eksistere uden en ganske høj grad af gennemsigtighed. Sælgeren må udbyde sine varer for en større eller mindre kreds af potentielle kunder, og køberen kan kun vælge på grundlag af kendskab til udbuddet. Skal konkurrencen være effektiv, må denne information være omfattende. Udbyder og aftager må have overblik over de aktuelle markedsforhold og være i stand til at foretage en vurdering af pris- og kvalitetsforskelle. Med henblik på skabelsen af denne form for gennemsigtighed indeholder gældende ret på en række områder bestemmelser om mærkning og skiltning med pris og mængde m.v.

Monopollovens regler om mærkning og skiltning findes i lovens § 12, stk. 2, og § 13.

Med hjemmel i § 12, stk. 2, kan der i tilfælde, hvor de i lovens § 11 omhandlede skadelige virkninger ikke kan bringes til ophør gennem forhandling, udstedes pålæg omfattende mærkning, skiltning med pris, sammensætning, vægt eller mål.

Efter lovens § 13 kan monopoltilsynet, hvor det af kontrolhensyn skønnes påkrævet, foreskrive faktureringspligt for videreforhandlere. Endvidere kan tilsynet foreskrive mærkning eller skiltning med pris for nødvendige forbrugsvarer, for hvilke der inden for vedkommende branche ikke i rimeligt omfang finder sådan mærkning eller skiltning sted. Monopoltilsynet har indtaget det standpunkt, at § 13 ikke er begrænset af bestemmelserne i lovens § 2, stk. 1.

Forskrifterne skal inden de udfærdiges forhandles med forbrugerorganisationerne og vedkommende brancheorganisationer.

Bestemmelsen i § 12, stk. 2, har i praksis aldrig været benyttet, ligesom reglen i § 13 om faktureringspligt kun har været benyttet i ganske enkelte tilfælde. Baggrunden herfor er de muligheder, tilsynet i medfør af pris- og

avanceloven og prismærkningsloven har haft for at fastsætte mærknings- og skiltningsbestemmelser.

I medfør af pris- og avancelovens § 11 kan monopoltilsynet fastsætte regler om mærkning eller skiltning med pris, om dokumentation for prisberegning, såfremt tilsynet finder sådanne foranstaltninger nødvendige i forbindelse med et indgreb efter § 6, eller egnede til at fremme konkurrencen. Reglerne er faktisk anvendt.

Prismærkningslovens § 1 foreskriver indenfor lovens område, som er erhvervs-mæssigt udbud af varer i detailsalg, en obligatorisk mærknings- og skiltningspligt. Lovens § 2 indeholder nærmere regler om skiltning ved salg på kredit, hvor købesummen betales i afdrag, medens § 5 omhandler pligt til prisangivelse i forbindelse med annoncering. Desuden indeholder loven på en række områder bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om prismærkning, skiltning m.v.

Mærkning og skiltning er først og fremmest - som prismærkningsloven også angiver - en håndsrækning til forbrugerne. Men midlet kan også have gavnlige indflydelse på konkurrencen. Derfor bør der være adgang til at foreskrive mærkning og skiltning ud over prismærkningslovens område, hvis dette kan fremme konkurrencen. En bestemmelse herom bør imidlertid findes i prismærkningsloven, hvorved forudsættes, at prismærkningsloven fortsat administreres af konkurrencemyndigheden.

6.5. Udvalgets forslag til lovbestemmelser.

Gennemsigtighed

Tilsynets krav på oplysninger.

§ a. Aftaler og vedtagelser, som udøver eller vil kunne udøve en væsentlig indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transport-

forhold i hele landet eller indenfor lokale markedsområder, skal anmeldes til konkurrencetilsynet.

(Identisk med ML § 6, stk. 1).

§ b. Konkurrencetilsynet er beføjet til at kræve meddelt alle sådanne oplysninger, som skønnes nødvendige for dets virksomhed, herunder til afgørelse af, om et forhold falder ind under lovens bestemmelser. Tilsynet kan således kræve indsendt behørigt bekræftede udskrifter af protokol- og regnskabsmateriale og indkalde personer til mundtlig forklaring. Endvidere er tilsynet berettiget til at få adgang til regnskaber og regnskabsbøger og til på stedet at foretage de til forholdenes oplysning fornødne undersøgelser.

(Identisk med ML § 15, stk. 1).

stk. 2. Oplysninger, som er almindeligt tilgængelige, eller som konkurrencetilsynet har krav på at modtage fra andre offentlige myndigheder, kan dog ikke kræves meddelt.

§ c. Hvor konkurrencen ikke synes at være tilstrækkeligt virksom, herunder hvor der er vanskeligheder ved at komme ind på markedet, eller hvor der af andre særlige grunde er behov for at følge konkurrenceforholdene, kan konkurrencetilsynet for en periode af op til 2 år ad gangen pålægge en virksomhed eller sammenslutning løbende at indberette nærmere angivne arter af oplysninger om priser, avancer, rabatter, bonus, forretningsbetingelser m.v.

Undersøgelser.

§ d. Det påhviler konkurrencetilsynet at foretage og offentliggøre undersøgelser, der er egnet til at fremme gennemsigtighed vedrørende konkurrenceforhold.

Stk. 2. Virksomheder, omfattet af en undersøgelse, har krav på at blive gjort bekendt med undersøgelsen før dens offentliggørelse.

Stk. 3. Virksomhedens kommentarer til undersøgelsen skal offentliggøres sammen med denne. Kommentarer skal fremsættes til tilsynet senest 30 dage efter undersøgelsens fremsendelse i medfør af stk. 2.

Rabat og bonus.

§ e. Hvor konkurrence finder sted ved anvendelse af rabat og bonus, kan tilsynet ved pressemeddelelser eller på anden vis offentliggøre oplysninger om rabatter og bonus.

Offentlighed.

§ f. Lov om offentlighed i forvaltningen omfatter konkurrencetilsynets virksomhed efter denne lov, dog at offentlighedslovens undtagelsesbestemmelse vedrørende forretningshemmeligheder i § 12, stk. 1, 2), erstattes af denne lovs § h.

Stk. 2. For at lette offentlighedens adgang til aktindsigt skal tilsynet føre offentligt tilgængelige lister over anmeldelser modtaget i henhold til § a, lister over fra hvem tilsynet har forlangt løbende oplysninger, og hvilken art oplysninger der er forlangt, § c, samt lister over oplysninger modtaget til brug for meddelelser om rabatter og bonus, § e. Listerne skal offentliggøres i Meddelelser fra Konkurrencetilsynet eller på anden egnet måde.

Partens aktindsigt og partshøring.

§ g. Forvaltningslovens kapitler 4 og 5 omfatter konkurrencetilsynets virksomhed efter denne lov, dog at forvaltningslovens undtagelsesbestemmelse i § 15 for så vidt angår forretningshemmeligheder erstattes af denne lovs § h.

Hemmeligholdelse.

§ h. Den, der i medfør af §§ a-c skal afgive oplysninger, kan forlange, at oplysninger om forretningshemmeligheder, herunder tekniske forhold og planer og i særlige tilfælde andre forhold, ikke offentliggøres, såfremt offentliggørelse kan føre til, at vedkommende mister en berettiget fordel.

Stk. 2. Hvis en dansk virksomheds udenlandske konkurrent nyder videregående beskyttelse af forretningshemmeligheder, og det sandsynliggøres, at offentliggørelse af den danske virksomheds forretningshemmeligheder kan føre til væsentlig økonomisk skade for virksomheden, kan denne forlange hemmeligholdelse i samme omfang som den udenlandske konkurrent.

Stk. 3. Ved offentliggørelse af afgørelser bør oplysninger om forhold, som ikke ellers er offentligt tilgængelige, udelades.

a Stk. 4. Den, der skal afgive oplysninger i medfør af §§ a-c, kan over for rådets formand begære, at forretningshemmeligheder, jvf. stk. 1, ikke afgives over for rådets medlemmer. Formanden afgør, i hvilket omfang og i hvilken form oplysningerne bør gives.

Klage.

§ i. Afgørelser truffet på grundlag af bestemmelser i dette kapitel kan påklages til ankenævnet. Det gælder dog ikke afgørelser efter § d, stk. 1., og § e, hvor konkurrencerådet træffer den endelige administrative afgørelse, samt § h, stk. 4, hvor rådets formand gør det.

KAPITEL 7. INDGREB OVERFOR KONKURRENCEBEGRÆNSNINGER

7.1. Indledning.

I kapitel 5 er konkurrencelovens formål angivet: at fremme den størst mulige effektivitet i produktion og omsætning af varer og tjenesteydelser. Kap. 6 beskriver og bedømmer et af midlerne til at nå dette mål, offentlighed eller gennemsigtighed. Det er imidlertid klart, at gennemsigtighed ikke er nok. Der vil fortsat være behov for indgreb ved retsregler eller ved forvaltningsakter.

I overensstemmelse med kommissoriet har udvalget overvejet, om den danske konkurrenceregulering fortsat skal være baseret på princippet om kontrol med og konkrete indgreb over for skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger, eller om man, som f.eks. i USA, Vesttyskland og EF, i højere grad skulle regulere konkurrenceforholdene ved hjælp af forbudsprincippet, hvorefter bestemte former for konkurrencebegrænsninger generelt forbydes.

Efter besøg hos bl.a. vesttyske konkurrencemyndigheder og hos EF-Kommissionen, hvor udvalget havde lejlighed til en indgående drøftelse af de problemer, der er forbundet med forbudsprincippet, er udvalget af den opfattelse, at der ikke er indlysende fordele forbundet med et principskifte. Den retlige tradition med anvendelse af kontrolprincippet strækker sig over ca. et halvt århundrede. Det er udvalgets vurdering, at praksis viser, at det i det store og hele har været muligt at gennemføre en tilfredsstillende kontrol med skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger på grundlag af kontrolprincippet, og at der skal tungtvejende grunde til for at skifte princip, med de store problemer, det uvægerligt vil skabe ved fortolkning og anvendelse af nye regler.

Dette kapitel indeholder udvalgets stillingtagen til, under hvilke betingelser og med hvilke midler der kan foretages indgreb over for skadelige virkninger af **konkurrencebegrænsninger**.

Da udvalget i store træk fastholder gældende ret, sker stillingtagen på den måde, at gældende ret og praksis **gennemgås** med angivelse af udvalgets stillingtagen **hertil**.

I afsnit 7.2. og 7.3. omtales de enkelte elementer i den **grundlæggende** betingelse for indgreb: konstatering af væsentlig indflydelse på markedet.

For at give en mere håndfast fornemmelse af udvalgets opfattelse omtales i afsnit 7.4. en række former for konkurrencebegrænsninger og **monopol-**myndighedens praksis over for disse med angivelse af udvalgets bedømmelse heraf.

I afsnit 7.5. gives en oversigt over de forskellige muligheder for indgreb, deres anvendelse i praksis og udvalgets bedømmelse heraf.

Udvalgets forslag til konkurrencelovens indgrebsbeføjelser er angivet samlet i afsnit 7.6. som skitser til paragraffer i et lovforslag.

Af fremstillingstekniske årsager bruges begrebet "virksomhed" som oftest som betegnelse for den fysiske eller juridiske person, den konkurrenceretlige bedømmelse vedrører. Udtrykket omfatter imidlertid også enhver anden form for organisation, som f.eks. sammenslutning af erhvervsdrivende eller virksomheder, herunder brancheforeninger eller andre foreninger. Om afgrænsningen til **offentlige** virksomheder se afsnit 8.3.

På samme måde skal det understreges, at alle former for konkurrencebegrænsninger er omfattet, uanset om de findes i form af skriftlige aftaler, forretningsbetingelser, foreningsvedtægter og -vedtagelser, eller som mere u håndgribelige fænomener, såsom stiltiende aftaler, - samordnet praksis, neutraliseret konkurrence, prisførerskab m.v.

7.2. Markedsafgrænsning.

7.2.1. Indledning.

Den grundlæggende forudsætning for konkurrencemyndighedens indgreb overfor konkurrencebegrænsning, er - med forbudet mod bindende videresalgspriser som en enkeltstående undtagelse, jvf. nedenfor - en afgrænsning af det relevante marked. Den konkrete fastlæggelse af dette konkurrenceretlige nøglebegreb indebærer dels en stillingtagen til, indenfor hvilket geografisk område markedsstyrken skal måles, dels en stillingtagen til hvilket produkt eller grupper af produkter, der udgør markedet. Afgrænsningen kan både i geografisk og produktmæssig henseende foretages mere eller mindre snævre og er derfor af helt afgørende betydning for konkurrencelovgivningens indgrebsområde.

Betydningen kan for det første illustreres gennem praksis, hvor det er karakteristisk, at monopolmyndigheden og de berørte virksomheder ofte har stærkt divergerende opfattelser af, hvad der udgør det relevante marked, og dermed også af, om det forhold som er til bedømmelse overhovedet er omfattet af monopolloven. Tilsvarende divergenser kan iagttages i forbindelse med EF-Kommissionens administration af Fællesmarkedets konkurrenceregler og formodentlig i forbindelse med ethvert retssystem, der omhandler konkurrenceregulering.

For det andet har både den danske og den internationale konkurrenceretlige debat i høj grad netop drejet sig om de synspunkter, der skal lægges til grund ved afgrænsningen af det relevante marked.

I den økonomiske teori afgrænses markedet for en vare/ydelse ved at betragte på den ene side de forhold, som er bestemmende for udbyderen (omkostninger, ressourcetilgang, naturlige og lovgivningsmæssige restriktioner o.s.v.), og på den anden side aftagers ønsker bestemt af forhold som indkomst, sub-

jektive præferencer (f.eks. mode) og bopæl. Ofte vil den teoretiske beskrivelse tage form af en pris/mængde analyse. Ved en given pris vil der blive udbudt/efterspurgt bestemte kvanta, og disse mængdemæssige relationer påvirkes ved prisændringer. Men ræsonnementerne gælder tilsvarende ved ændringer i og tilpasninger til andre konkurrenceparametre som f.eks. kvalitet, service, reklame o.s.v. Man taler her om forskellige **krydselasticiteter**.

Varens substitutionsmuligheder kan måles ved **krydspriselasticiteten**, som netop giver et mål for den mængdemæssige virkning af en prisændring. Krydspriselasticiteten udtrykker den relative virkning af en prisændring på forbruget af substituttet, eller udtrykt anderledes: hvor mange procent ændres den omsatte **mængde** af varen B, når prisen på varen A ændres 1 procent. Hvor varerne har meget lidt tilfælles (lav krydspriselasticitet), vil en mindre prisændring på A ikke påvirke forbrugernes købte mængder af B, og dette vil alt andet lige give udbyderen af A mulighed for en mere selvstændig **afsætningspolitik**.

En sådan måling af krydspriselasticiteten er i praksis ikke mulig eller overkommelig, . men analysemæssigt kan overvejelser herom danne udgangspunkt for fastlæggelse af, hvorledes et marked bør afgrænses.

Udgangspunktet for udvalgets drøftelser er de følgende bemærkninger om markedsafgrænsningen efter gældende ret.

7.2.2. Geografisk afgrænsning

Monopolloven finder i henhold til ML § 2, stk. 1 anvendelse på private erhvervsvirksomheder, andelsforeninger og lignende indenfor erhvervsgrene, hvor konkurrencen i hele landet eller indenfor lokale markedsområder er begrænset på en sådan måde, at virksomhederne udøver eller vil kunne udøve en væsentlig indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold. Nøglebegreberne i relation til den geografiske afgrænsning er "hele landet" og "lokale markedsområder", hvilket indebærer en afgrænsning udadtil - d.v.s. over for andre lande - samt en adgang til at tage konkurrencebegrænsninger, der alene har effekt indenfor delområder af landet, op til bedømmelse.

For så vidt angår afgrænsningen udadtil er monopoltilsynets praksis karakteriseret ved, at reaktionsmulighederne over for udenlandske virksomheder er begrænsede, idet sanktionsbestemmelserne ikke kan bringes i anvendelse over for virksomheder med domicil i udlandet.

Fra praksis - der på dette punkt er relativt sparsom - kan nævnes sager om registrering af konkurrencebegrænsende aftaler m.v. med oprindelse i udlandet. Krav om anmeldelse har næsten udelukkende været rejst, hvor der enten har været en dansk aftalepart, eller hvor den udenlandske virksomhed er repræsenteret her i landet gennem et filialkontor, datterselskab eller agent. Disse sager om registrering synes ikke at rejse særlige praktiske problemer. Derimod er indgreb i medfør af monopollovens §§ 11-12 over for udenlandske virksomheder - uanset om disse er repræsenteret her i landet - forbundet med betydelige vanskeligheder.

I relation til oplysningspligten efter monopollovens § 15 kan der desuden opstå det praktiske problem, at monopolmyndigheden ikke kan gennemtvinge oplysningspligten over for udenlandsk domicilerede virksomheder, ligesom sådanne virksomheders filialkontorer eller datterselskaber m.v. vil kunne henholde sig til, at moderselskabet ikke vil udlevere de pågældende oplysninger.

Danske virksomheders forhold på eksportmarkederne falder udenfor lovens bestemmelser, men i praksis kan en fuldstændig adskillelse imellem hjemmemarked og eksportmarked ikke gennemføres, fordi udøvelsen af eksportfunktioner indenfor landets grænser omfattes af loven, f.eks. eksportsammenslutninger.

Endelig skal det nævnes, at monopolmyndigheden har adgang til - uanset den geografiske områdeafgrænsning i § 2, stk. 1 - at lade internationale markedsforhold indgå i vurderingen af indenlandske konkurrencebegrænsninger. Som eksempel kan nævnes forholdene indenfor oliebranchen, hvor forholdene på de internationale markeder er af afgørende betydning for konkurrenceforholdene herhjemme.

For så vidt angår afgrænsningen af lokale markedsområder giver loven ingen anvisninger på, hvorledes et sådant lokalt marked skal afgrænses, herunder hvor snævert afgrænsningen kan foretages. Udgangspunktet er det under afsnit 7.2.1. anførte om forskellige krydselasticiteter.

Praksis viser, at det alt efter sagens omstændigheder kan dreje sig om landsdele, byer eller en bydel. Den hidtil mest snævre afgrænsning synes at være en afgørelse, hvor markedsområdet var et villakvarter¹⁾. Det afgørende moment ved afgrænsningen er, i hvilket omfang det pågældende område er beskyttet imod ekstern konkurrence. I visse tilfælde kan varens karakter tilsige, at området afgrænses snævert. De klassiske eksempler er færdigbeton og visse asfaltprodukter, der på grund af den korte opbevaringstid kun kan leveres inden for en vis radius fra produktionsstedet.

I andre tilfælde må afgrænsningen bero på en vurdering af en række momenter, f.eks. transporttid og -omkostninger, eksistensen af potentielle konkurrenter eller forbrugernes faktiske adfærd. Eksempelvis har monopolmyndigheden fundet, at oplagsområdet for et husstandsomdelt distriktsblad udgjorde et lokalt markedsområde²⁾.

Sammenfattende kan retstilstanden formentlig karakteriseres derhen, at monopolmyndigheden kan gå relativt langt i henseende til en snæver markedsafgrænsning, hvis konkurrencebegrænsningens karakter tilsiger det.

7.2.3. Produktmæssig afgrænsning

Termen "erhvervsgræne", som anvendes i områdebeskrivelsen i monopollovens § 2, stk. 1, er nøglebegrebet ved den produktmæssige afgrænsning af det relevante marked. Hverken loven eller dens forarbejder fastlægger, hvad der mere præcist skal forstås ved en erhvervsgrænse. Begrebets nærmere indhold kan imidlertid belyses gennem praksis, opstået ved de forløbne 30 års anven-

¹⁾ MTB 1978, s. 93.

²⁾ MTM 1975, s. 231.

delse af begrebet, hvor monopolmyndigheden i den enkelte sag har måttet tage stilling til den produktmæssige markedsafgrænsning.

Monopolmyndigheden opfatter begrebet relativt snævert som "vareområde" eller "tjenesteydelsesområde" og ikke som det bredere begreb "branche". En erhvervsgren omfatter som hovedregel samtlige de omsætningsformer eller -kanaler, hvorigennem en vare eller en tjenesteydelse formidles til den endelige aftager. I enkelte sager har monopolmyndigheden imidlertid fraveget dette princip og lagt vægt på en snæver afgrænsning af erhvervsgren, således at der herved forstås en enkelt omsætningsform, eksempelvis grossistledet. Mens disse sider af praksis synes at være alment accepterede, er kernen i markedsafgrænsningen - afgrænsningen af et vareområde over for andre anvendelsesmæssigt beslægtede varer - anderledes omstridt. Netop på dette punkt vil monopolmyndigheden og virksomhederne være tilbøjelige til at anlægge vidt forskellige vurderinger.

Udgangspunktet ved afgrænsningen af produktmarkedet er den vurdering af substitutionsmulighederne, som teoretisk beskrives især ved krydspriselasticiteten, jvf. afsnit 7.2.1.

Overvejelser over krydspriselasticiteten kan alene udgøre det analytiske udgangspunkt for markedsafgrænsningen. I praksis er det ikke muligt at gennemføre disse beregninger, dels af rent praktiske årsager, dels fordi der knytter sig en ganske betydelig usikkerhed hertil. I stedet anvendes en række momenter som indikator for krydspriselasticiteten - og dermed for substitutionsmulighederne.

For det første kan lovbestemmelser eller andre myndighedskrav begrunde, at substitution er udelukket. Dette gælder eksempelvis visse tjenesteydende erhverv, hvor erhvervsudøvelsen beror på offentlig autorisation, samt de farmaceutiske specialiteter, der er godkendt af sundhedsstyrelsen.

For det andet kan substitution være udelukket af tekniske årsager. Fra praksis kan nævnes sagen om forskellige typer af kvælstofgødning, som ikke

anvendelsesmæssigt kunne substituere hinanden, og hvor monopolmyndigheden lagde dette moment til grund ved markedsafgrænsningen¹⁾.

For det tredje kan betydelige prisforskelle imellem det pågældende produkt og dets tekniske substitut indebære, at substitution i realiteten er udelukket. Dette moment har eksempelvis været lagt til grund i en sag vedrørende byggematerialer, hvor en gipspladeproducent krævedes anmeldt til monopolregisteret. Virksomheden mente, at markedet måtte være det samlede marked for lofts- og vægmaterialer. Monopolmyndigheden tiltrådte, at gipsplader i betydeligt omfang kunne substitueres af andre produkter, men fremhævede bl.a., at prisniveauet lå lavt i forhold til substitutterne, hvorfor gipsplader måtte opfattes som et selvstændigt marked. Virksomheden blev derfor registreret²⁾.

Et fælles træk ved de tre ovennævnte momenter er, at de - bedømt ud fra monopolmyndighedens praksis - synes at være anerkendte indikatorer for substitutionsmulighederne. Dette gælder uanset, at der ifølge sagens natur må knytte sig en vis usikkerhed til bedømmelsen af tekniske og prismæssige forskelle, herunder især det afgørende spørgsmål om, hvor store forskelle der skal være tale om, førend substitution er konkurrencemæssigt uden betydning.

Divergenserne - og usikkerheden - synes især at opstå i forbindelse med anvendelsen af den fjerde hovedgruppe af momenter, der normalt sammenfattes under betegnelsen "subjektive faktorer".

I en række tilfælde, hvor de mere håndterlige og mindre omtvistede momenter ikke er skønnet tilstrækkelige, lader monopolmyndigheden således afgrænsningen mellem produkter bero på aftagernes adfærd og subjektive holdning eller reaktion over for de enkelte produkter. Det drejer sig om holdninger som mode, smag, identifikation eller endnu vagere forbrugernes præferencer for produkter, der er kendte og velrenommerede.

1) MTM 1978, s. 96.

2) MTM 1979, s. 305.

Fra praksis kan nævnes den såkaldte "Piolet-sag"¹⁾, i hvilken monopolmyndigheden afgrænsede et særligt marked for skoletasker til småbørn (6-12 år) på grundlag af en undersøgelse, der viste, at småbørn helt overvejende brugte rygtasker, og at mærket "Piolet" havde langt den største del af markedet, uanset at dette mærke var dyrere end konkurrenternes rygtasker. Virksomheden, der nægtede at levere til en bestemt forhandler, havde heroverfor gjort gældende, at den på grund af en markedsandel på 15% på det totale marked for tasker til skolebørn og unge under uddannelse ikke var omfattet af monopolloven. Monopolmyndigheden fandt, at virksomheden på baggrund af den foretagne undersøgelse indtog en dominerende stilling på markedet, og da forhandleren i øvrigt havde en væsentlig erhvervmæssig interesse i levering, blev pålæg herom givet.

Desuden skal nævnes en sag om leveringsnægtelse inden for skobranschen²⁾, hvor det antoges, at fodformede sko udgør et særligt marked, inden for hvilket en virksomhed kan udøve dominerende indflydelse. Her blev også givet pålæg om levering.

Endelig skal det nævnes, at monopolmyndighedens markedsafgrænsning på grundlag af subjektive faktorer har været prøvet for domstolene. I den såkaldte P-pille-sag³⁾ tiltrådte landsretten således monopolmyndighedens afgrænsning af et særligt marked for P-piller, idet landsretten lagde til grund, at der - uanset de tekniske muligheder for substitution - ikke er en sådan konkurrencesituation mellem forskellige former for svangerskabsforebyggende midler, at prisen på andre midler øver nogen væsentlig indflydelse på afsættningen af P-piller. Afgørelsen om nedsættelse af prisen blev dermed stadfæstet.

Sammenfattende kan det om monopolmyndighedens praksis ved afgrænsningen af det relevante produktmarked anføres, at udgangspunktet er en vurdering af

1) MTM 1981, s. 319.

2) MTM 1981, s. 381.

3) MTM 1982, s. 126 og UFR 1982, s. 724

substitutionsmulighederne, som nødvendigvis må bygge på et skøn. De momenter, der indgår i skønnet, er af varierende objektivitet. Mest sikker er de **lovgivningsmæssige**, tekniske og prismæssige momenter, som imidlertid kun lader sig anvende i et fåtal af sager. Som følge deraf anlægges monopoltilsynet i mange tilfælde et skøn på grundlag af de subjektive faktorer - et skøn, der ifølge sagens natur må være behæftet med en betydelig usikkerhed.

Det afgørende kriterium bliver derfor, hvorvidt en vare eller ydelse rent faktisk - og ikke blot potentielt - ved mærkbare prisændringer erstattes af en anden beslægtet eller identisk vare eller ydelse.

Monopolmyndighedens praksis er dernæst karakteriseret ved, at afgrænsningen af det relevante produktmarked gennem årene er blevet mere og mere **nuanceret**. Ifølge **Sølvkjær¹⁾** må denne klare tendens til indsnævring af produktmarkedet ses i sammenhæng med udviklingen i produktion og omsætning, herunder specielt at varespecialiseringen og differentieringen i forbrugernes præferencer i dag er langt mere vidtgående end ved monopollovens vedtagelse i 1955. Som følge heraf kan og bør produktmarkedet defineres ret snævert ved vurderingen af, om konkurrencen er begrænset.

Spørgsmålet om, hvorvidt denne indsnævring gør sig gældende, hvadenten der er tale om registreringssager, sager om urimelige priser eller forretningsbetingelser m.v. eller sager om leveringsnægtelser lader sig næppe entydigt besvare. Sølvkjær synes at være af den **opfattelse²⁾**, at monopoltilsynet især vil være tilbøjelig til at anlægge en snæver markedsafgrænsning i sager om leveringsnægtelse, hvorved der sker en urimelig indskrænkning af aftagerens frie erhvervsudøvelse.

Heroverfor står, at monopoltilsynet i de senere år også i forbindelse med registreringssager og prisindgreb har afgrænset relativt snævre produktmarkeder. Som eksempel kan nævnes, at en virksomhed, der producerer plastlaminat, af monopoltilsynet var krævet anmeldt i **medfør** af monopollovens § 6,

~1) s. 46 ff.

2) s. 51.

stk. 2. Monopol-ankenævnet kunne ikke tiltræde denne vurdering, idet nævnet lagde til grund, at der i ret vidt omfang er mulighed for substitution mellem plastlaminat og andre materialer til **emballageformål**¹⁾. Endvidere skal det nævnes, at monopolmyndigheden i sagen om De Danske Spritfabrikkers priser foretog en afgrænsning af særlige delmarkeder for henholdsvis akvavit og bitter inden for markedet for **spiritus**²⁾.

Med ovenstående bemærkninger er der alene givet en oversigtlig fremstilling af de væsentligste træk ved markedsafgrænsningen efter gældende ret, således som udvalget må opfatte retstilstanden og de synspunkter, der ligger til grund herfor. Udvalgets bemærkninger hertil vedrører dels den geografiske og dels den produktmæssige afgrænsning af markedet.

7.2.4. Udvalgets bemærkninger.

Den geografiske afgrænsning udadtil som fastlagt i monopollovens § 2, stk. 1 og i monopoltilsynets praksis i henhold hertil giver ikke anledning til principielle bemærkninger. Udvalget kan således tilslutte sig det grundsynspunkt, at konkurrencelovgivningen omfatter konkurrencebegrænsninger med virkninger her i landet, hvadenten de beror på internationale eller hjemlige forhold. De praktiske problemer, som kan være forbundet med indgreb overfor og erhvervelse af oplysninger om konkurrencebegrænsninger, der har baggrund i udlandet, lader sig ikke løse inden for rammerne af et nationalt retssystem. Den stigende internationalisering og den stærkt forøgede kommercielle integration på tværs af landegrænserne, **bl. a.** gennem **transnationale** selskabers virksomhed, rejser derfor spørgsmålet om et forøget internationalt konkurrenceretligt samarbejde, som udvalget dog ikke finder er omfattet af kommissoriet.

Udvalget har endvidere **overvejet**, hvorvidt der fortsat er behov for indgrebsmuligheder over for konkurrencebegrænsninger af helt lokal karakter. Først og fremmest kan hensynet til i videst muligt omfang at undgå bagatelsager tilsi-ge, at der indføres en undergrænse for så vidt angår den geografiske mar-

1) MTMK 1984, s. 238.

2) MTMK 1985, s. 66.

kedsafgrænsning. Heroverfor står imidlertid, at monopoltilsynets praksis på dette felt klart påviser behovet for i givet fald at kunne gribe ind over for lokale konkurrencebegrænsninger - også ud fra den effektivitetsmålsætning, der efter udvalgets opfattelse bør lægges til grund i en ny konkurrencelov. Der sigtes bl.a. til sager om lokale brancheforeningers konkurrencebegrænsende aftaler og annonceringsboycot over for utraditionelle erhvervsdrivende.

Det andet hovedaspekt af markedsafgrænsningen - fastlæggelsen af det relevante produktmarked - rejser som tidligere nævnt en række spørgsmål, hvis besvarelse vil være af afgørende betydning for konkurrencelovgivningens fremtidige anvendelsesområde.

Grundlaget for afgrænsningen af produktmarkedet bør fortsat være den økonomiske teoris overvejelser om substitutionsmuligheder beskrevet først og fremmest ved krydspriselasticiteten. Men dette er alene det analytiske udgangspunkt, og konkurrencemyndigheden må i praksis anlægge et skøn ved vurderingen af substitutionsmulighederne på grundlag af en række indikatorer for krydspriselasticiteten. Dette udelukker imidlertid ikke en stillingtagen til anvendelsen af disse indikatorer, som kan bidrage til at opstille lidt klarere retningslinjer for skønnets udøvelse.

Som nævnt synes nogle af de hidtil anvendte indikatorer at være anerkendte udtryk for substitutionsmulighederne. Dette gælder lovbestemmelser og myndighedskrav, tekniske forskelle samt betydelige prisforskelle. Anvendelsen af disse momenter giver ikke anledning til principielle bemærkninger. Den usikkerhed, som knytter sig til vurderingen af, hvor store tekniske eller prismæssige forskelle der præcist skal være tale om, førend substitution er udelukket, kan næppe mindskes gennem generelle retningslinjer. Dette må som hidtil ske ved en konkret bedømmelse.

Det konkurrencepolitiske valg vedrører, i hvilket omfang de subjektive faktorer, dvs. aftagernes adfærd og holdning eller reaktion over for de enkelte

produkter, skal indgå i vurderingen. Desto større vægt disse subjektive faktorer tillægges, desto snævrere afgrænses markedet og desto bredere bliver konkurrencelovgivningens anvendelsesområde. Netop dette synspunkt ligger til grund for den kritik, der i den konkurrenceretlige debat har været rejst af monopoltilsynets indsnævring af produktmarkedet. Kritikken vedrører således **først** og fremmest den virkning af den snævre afgrænsning, at relativt små virksomheder undergives monopollovens regler.

Udvalget har ved vurderingen af dette punkt lagt til grund, at det ikke er muligt alene at lægge objektive momenter til grund ved afgrænsningen af produktmarkedet. I samtlige de udenlandske retssystemer, som udvalget har undersøgt, indgår de subjektive faktorer da også som vægtige momenter ved **markedsafgrænsningen.**

Det er dernæst indgået i udvalgets vurdering, at den foreslåede ophævelse af monopolregisteret vil medføre, at spørgsmålet om markedsafgrænsning kun vil være aktuelt i forbindelse med anvendelsen af konkurrencelovens indgrebsbeføjelser, svarende til monopollovens §§ 11-12. Netop på dette felt finder udvalget ikke, at der er behov for at foreslå vidtgående ændringer i myndighedens beføjelser, hvilket ville være følgen af helt at opgive anvendelsen af subjektive faktorer. Disse bør derfor fortsat kunne lægges til grund, hvor en afgrænsning på et mere objektivt grundlag ikke er mulig.

Det er imidlertid en grundlæggende tankegang hos udvalget, at kortvarige, hyppigt skiftende markedspositioner ikke har den store interesse i konkurrencepolitisk sammenhæng. Heri ligger også en vis skepsis over for mere modeprægede eller smagsbestemte præferencer i forbrugernes efterspørgsel anvendt som grundlag for markedsafgrænsning, idet man **bl.a.** må være opmærksom på, at der her normalt vil være tale om betydelige ændringer over tiden. Omvendt er det ikke muligt som grundlag at definere en "rationel forbrugeradfærd", eftersom den enkelte forbrugers behov ikke lader sig bringe på en rationel formel, hvori alene indgår størrelser, der kan måles i objektive enheder: kalorier, varmeevne, holdbarhed, etagemeter, tidsforbrug etc., og som dermed kan sammenlignes med priserne på de forskellige varer og **ydel-**

ser, der **objektivt-teknisk** set kan tilfredsstille de pågældende behov. Dette er dog ikke til hinder for, at forbrugerne i større eller mindre grad vil skaffe sig oplysninger om de udbudte varers objektive egenskaber og egnethed til formålet og vil foretage sammenligninger mellem substituerende produkter, hvori både priser og egenskaber indgår.

Ligesom en virksomhed kan sænke krydselasticiteten mellem det produkt, den sælger, og konkurrerende produkter ved hjælp af reklame og anden markedsføring og derved markedsmæssigt rejse skel mellem sig selv og andre virksomheder, således kan omvendt forbrugerne forhøje **elasticiteterne** og dermed nedbryde skellene mellem delmarkederne ved at skaffe sig oplysninger om priser og kvaliteter.

Udvalget finder, at dette bør øve indflydelse på anvendelse af de såkaldte subjektive faktorer ved konkurrencemyndighedens afgrænsning mellem delmarkeder. Man bør ikke i alle tilfælde lade denne afgrænsning ske alene ud fra aftagernes faktiske adfærd i en given situation, men bør også tillægge det betydning, hvilke substitutionsmuligheder en pris- og kvalitetsbevidst forbruger vil lade indgå i sine købsovervejelser. Herved af dækkes formentlig nogle underliggende faktorer af betydning for markedsudviklingen på længere sigt.

Dette vil i praksis betyde, at konkurrencemyndigheden må være tilbageholdende med at bruge markedsafgrænsninger, der er baseret på i reglen kortvarige modeskift og smagsændringer. I særdeleshed må dette gælde med henblik på indgreb over for prisfastsættelsen. Derimod kan det i sager om leveringsnægtelse, hvor levering af vedkommende vare har betydning for konkurrencen, være påkrævet at anvende et forholdsvis snævert og kortsigtet kriterium for markedets afgrænsning.

7.3. Markedsdominans.

7.3.1. Indledning.

Konstateringen af væsentlig indflydelse på markedet - markedsdominans - har efter monopolloven to afgørende virkninger. Det er dels betingelsen for at anvende lovens indgrebsbeføjelser, jvf. monopollovens §§ 11 og 12, dels betingelsen for at kræve anmeldelse til monopolregisteret, jvf. § 6. Det fremgår ikke direkte af § 6, at anvendelsen af denne bestemmelse endvidere er betinget af, at markedsdominansen udøves i kraft af konkurrencebegrænsning(er), men det er fast antaget i praksis.¹⁾

Baggrunden for anvendelsen af markedsdominansbegrebet som et kriterium for afgrænsning af lovens område skal omtales kort.

I den økonomiske teori opstilles modeller for, hvorledes en tilstand med fuldkommen konkurrence opnås. En af de væsentligste forudsætninger er, at antallet af udbydere skal være så stort, og hver udbyders andel af markedet tilsvarende så lille, at ingen enkelt udbyder er i stand til at øve indflydelse på varens pris på markedet ved at variere sin udbudte mængde af varen. Svinger denne forudsætning, således at en enkelt eller nogle få virksomheder opnår en størrelse, målt i markedsandel, som sætter dem i stand til at øve bestemmende indflydelse på prisen på markedet, kan denne **magtposition** udnyttes til at opnå en overnormal profit, som ikke kunne opnås under fuldkommen konkurrence.

Rent historisk har interessen først og fremmest knyttet sig til monopolforetagender - trusts - fordi det meget tidligt viste sig, at sådanne konkurrencebegrænsninger medførte en række samfundsmæssigt uacceptable virkninger i form af misbrug af monopolmagt.

1) Sølvkjær s. 109.

Endvidere har markedsdominansbegrebet en funktion som væsentligheds-kriterium;

Det indebærer, at kun de virksomheder, som har en vis økonomisk betydning, omfattes af loven. Den samfundsøkonomiske interesse i at undgå skadevirkningerne af konkurrencebegrænsninger udgør berettigelsen for indgreb i de grundlæggende friheder til at indgå aftaler, kontrakter, forretningsforbindelser og retten til at disponere frit.

Ud fra en mere lovteknisk synsvinkel bevirker kriteriet, at myndigheden undgår at beskæftige sig med bagatelsager.

7.3.2. Praksis.

Prisaf taleloven af 1937, § 8, var til dels udformet i overensstemmelse med den økonomiske teoris **terminologi**, idet enkeltvirksomheder eller sammenslutninger skulle anmelde aftaler m.v., når disse ville kunne øve bestemmende indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold.

I prisloven fra 1940 er "bestemmende indflydelse" ændret til den formulering, som uændret blev overført til monopolloven, "væsentlig indflydelse". Det fremgår ikke, om der hermed tilsigtedes en udvidelse af lovens område. TK-3 og bemærkningerne til monopolloven kommenterer heller ikke dette centrale begreb.

"Væsentlig indflydelse" har siden maj 1940 eksisteret som en **retsstandard**, som de skiftende pris- og monopolmyndigheder har skullet udfylde og afgrænse igennem praksis.

Denne praksis har udmøntet sig i anvendelsen af en række kriterier, der kort skal omtales. Det vigtigste kriterium er **markedsandelen**. Når markedsafgrænsningen er foretaget, er det relativt enkelt at måle den pågældende virksomheds andel af markedet.

I nogle tilfælde henviser monopolmyndigheden i afgørelsen alene til den pågældende virksomheds store markedsandel som begrundelse for konstatering af, at der foreligger væsentlig indflydelse. Det er antaget i praksis, at undergrænsen for væsentlig indflydelse i kraft af markedsandelen ligger på ca. 20% eller lidt ~~derover~~¹⁾. Kriteriet anvendes endvidere som indirekte indikator for markedsdominans, når der er tale om en stigende andel. Er markedsandelen beskednen, tillægges selv en kraftig vækst dog kun begrænset betydning. Hvor der ikke er fundet grundlag for at antage, at en virksomhed er omfattet af monopolloven, vil afgørelsen herom hyppigst være baseret alene på en vurdering af markedsandelen.

Også antallet af virksomheder og deres indbyrdes størrelsesforhold - markedsformen - indgår som kriterium. De forskellige markedsformer - monopol, duopol, oligopol m.v. - og disse markedsformers betydning for konkurrencen diskuteres særdeles indgående i den righoldige litteratur om konkurrence teori. Her er der i hvert fald enighed om, at markedsformen spiller en stor rolle, mens der til gengæld ikke har kunnet fastlægges bestemte mønstre for, hvilken markedsadfærd der følger af en bestemt markedsform, idet det er vanskeligt at uddrage bestemte konklusioner herom fra praksis.

Den faktiske markedsadfærd indgår derfor selvstændigt i bedømmelsen. Som eksempel kan nævnes neutraliseret konkurrence på markeder med få aktuelle udbydere (oligopol), hvor der kan være tilbøjelighed til, at konkurrencen begrænses eller forskydes fra priskonkurrence til konkurrence på service, reklamer eller andre omkostningskrævende foranstaltninger, men hvor en sådan tilstand også kan brydes ved iværksættelse af stærkt konkurrencebetonede tiltag.

Ud over de nævnte kriterier spiller virksomhedsrelaterede forhold som kapitalstyrke, finansielle forbindelser, rådighed over råvarer m.v. en vis rolle ved afvejningen.

1) Sølvkjær s. 71.

Også slutresultatet af markedsformen og -adfærden, d.v.s. den enkelte virksomheds indtjening over en årrække, kan komme på tale som målestok for indflydelsens styrke.

Det er ikke muligt at sige noget generelt om faktorernes indbyrdes vægt. Men sammenfattende må det siges, at "væsentlig indflydelse" som kriterium for lovens anvendelse ikke lader sig beskrive særlig præcist. Der er på trods af de mange års praksis knyttet stor usikkerhed til dets anvendelse.

7.3.3. Fremmed ret

I andre konkurrenceretssystemer indgår bedømmelsen af markedsdominans på forskellig måde.

I Vesttyskland opstilles i forbindelse med spørgsmålet om indgreb legal formodning om, at en virksomhed har markedsdominans, hvor markedsandelen overstiger en tredjedel. Hertil kommer et krav om, at omsætningen skal være mindst 250 mio. DM, jfr. afsnit 3.3.5.

I UK anses en markedsandel på over en fjerdedel som tilstrækkeligt til at anse den fusionerende virksomhed som dominerende i forbindelse med overvejelser om fusionskontrol, jfr. afsnit 3.3.4.

EF's konkurrenceregler definerer ikke begrebet "dominerende stilling" i art. 86 i EØF-traktaten, men af Kommissionens og Domstolens praksis kan udledes, at kvantitative kriterier (markedsandel, struktur, omsætning m.v.) ikke kan stå alene.

Fra Kommissionens udtalelse i Continental Can Company-sagen citeres:

"Virksomheder indtager en dominerende stilling, hvis de har mulighed for en uafhængig adfærd, der sætter dem i stand til at handle uden større hensyntagen til konkurrenter, aftagere og leverandører. Dette er i hvert fald tilfældet, hvis de på grund af deres markedsandel eller deres markedsandel i forbindelse navnlig med

rådigheden over teknisk viden, råvarer eller kapital har mulighed for at bestemme prisen på en betydelig del af de pågældende varer, eller for at kontrollere produktionen eller distributionen af dem. Denne mulighed behøver ikke ubetinget at være resultatet af en absolut dominans, der tillader dem at ophæve enhver vilje hos deres økonomiske partnere. Det er snarere tilstrækkeligt, at den dominerende stilling som helhed er stærk nok til at sikre disse virksomheder en global bevægelsesfrihed, selv om deres indflydelse på enkelte delmarkeder er af forskellig størrelse."

Domstolen har yderligere i United-Brand-sagen **udtalt**, at

"markedsdominerende stilling foreligger, når en virksomhed indtager en sådan stærk økonomisk stilling, at den har mulighed for at hindre, at der opretholdes effektiv konkurrence på det pågældende marked, idet den nævnte stilling giver vide muligheder for uafhængig adfærd i forhold til konkurrenter, herunder og i sidste instans forbrugerne."

Afgørelsen om markedsdominans efter EF-retten træffes således på grundlag af en samlet afvejning, først og fremmest af muligheden for at optræde uafhængigt, hvor markedsandelskriteriet er et udgangspunkt, som kan suppleres med andre kriterier.

Af særlig interesse for danske forhold kan nævnes, at aftaler mellem virksomheder, der har en markedsandel på op til 5% af fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf og en samlet omsætning under 50 mio. ECU normalt ikke omfattes af EF's konkurrenceregler, jvf. afsnit 3.4 om den såkaldte "bagatelmeddelelse"¹¹.

Svensk ret bruger ikke markedsdominans som en generel betingelse for indgreb, men blot som betegnelse for én form for konkurrencebegrænsning, som især kan betinge anvendelse af reglerne om kontrol med virksomhedsovertagelse. Ved bedømmelsen af markedsstyrken fremhæves markedsandelen som særlig væsentlig, men ved en markedsandel på 40% eller noget derunder kan bedømmelsen suppleres med uafhængighedskriteriet og de kriterier, der er nævnt under gengivelsen af dansk ret.

Det skal i nærværende sammenhæng fremhæves, at svensk ret som udgangspunkt blot kræver konstatering af konkurrencebegrænsning, for at loven finder anvendelse. Dette kriterium suppleres dog, når det skal afgøres, om der skal gribes ind, med et væsentlighedskriterium, der knytter sig til en vurdering af skadevirkningen. Denne skal være "utilbørlig fra et alment synspunkt", dvs. af en vis økonomisk eller principiel betydning, hvor det især er de langsigtede økonomiske virkninger, der tillægges vægt.

7.3.4. Kritik af praksis.

Monopolmyndighedens anvendelse af markedsdominansbegrebet er blevet kritiseret fra erhvervsside.

Det anføres bl.a., at markedsandelskriteriet anvendes løsrevet fra sammenhængen med kravet i § 2, stk. 1, om at dominansen skal være betinget af en konkurrencebegrænsning. Dette indebærer, at virksomheder med relativt små markedsandele omfattes af loven, selv om markedsstyrken uden kombination med andre konkurrencebegrænsninger skal være overordentlig stor for i sig selv at udgøre en konkurrencebegrænsning.

Ved bedømmelsen af, om dominans foreligger, er det fremført, at myndighedernes afgørelse ofte ikke er en helhedsbedømmelse, hvor der foruden aktuel markedsandel osv., tages hensyn til den potentielle konkurrence, især fra udlandet, at det ikke tillægges tilstrækkelig vægt, om der foreligger købermagt, at dominansbegrebet bør være ensbetydende med evnen til at bevare dominansen og at myndigheden ikke tager hensyn til, at der på udbydermarkeder med relativ stor koncentration - oligopolistiske markeder - ikke længere vil være samme tilbøjelighed til neutraliseret konkurrence som tidligere, fordi internationaliseringen og købermagtdannelser lægger et langt større konkurrencepres på udbyderne.

Kritikken er især fremført i forbindelse med afgørelser om registrering af enkeltvirksomheder og sammenslutninger ifølge monopollovens § 6, stk. 2.

7.3.5. Udvalgets overvejelser og forslag

1) På baggrund af drøftelser om de ovenfor under afsnit 7.3.1.-7.3.4 kort gengivne emner skal udvalget anføre følgende om **markedsdominans**-begrebet:

Fortolkningen og anvendelsen i praksis af dette begreb har voldt mange vanskeligheder og har - naturligt nok - givet anledning til kritik. Det kan ikke være anderledes med et kriterium, der er så vagt og derfor vanskeligt at afgrænse og præcisere. Afgørelserne beror derfor på et ret så frit skøn, som dermed er tilsvarende vanskeligt at få efterprøvet ved domstolene. Denne **retsusikkerhed**, kombineret med virksomhedernes oplevelse af, at især afgørelsen om registrering i monopolregisteret kan være et særdeles føleligt indgreb, der har en række negative konsekvenser for virksomheden, finder udvalget det væsentligt i videst muligt omfang at reducere.

Det er overvejet helt at opgive markedsdominans som kriterium for, om lovens indgrebsbeføjelser finder anvendelse. Det har man valgt at gøre i svensk konkurrenceret. I stedet for er lovens område fastlagt dels ved et par forbudsbestemmelser, dels ved en generalklausul, hvis anvendelse på konkurrencebegrænsninger er betinget af visse kriterier, jfr. afsnit 7.3.3.

Forudsætningen for at opgive markedsdominans som kriterium må **være**, at det erstattes med noget andet og bedre. Under afsnit 7.3.1. er redegjort for de elementer, der indgår i markedsdominansbegrebet. Udvalget finder, at de hensyn, der er repræsenteret, fortsat må spille en væsentlig rolle i konkurrenceloven, og at en opgivelse af markedsdominans som kriterium til fordel for ét eller flere andre - jfr. den svenske lov - blot flytter problemet med fortolkning og **anvendelse**, og ikke løser det.

Den væsentligste kritik har været rettet mod afgørelser om registrering i monopolregisteret af enkeltvirksomheder og sammenslutninger. Som redegjort for i kapitel 6 finder udvalget, at det på dette område - offentlighed - ikke er

nødvendigt eller hensigtsmæssigt fortsat at anvende dominanskriteriet som afgørende for, hvilke oplysninger der skal offentliggøres. Men med hensyn til indgreb over for konkurrencebegrænsninger er kriteriet fortsat relevant og **hensigtsmæssigt**.

Det er derfor nødvendigt, i det omfang det er muligt, at bidrage til at **indskrænke** den usikkerhed, der **er** knyttet til anvendelsen af kriteriet. Det er samtidig væsentligt, at en øget retssikkerhed ikke indebærer en yderligere administrativ byrde.

2) Udvalget har overvejet muligheden af at **indføre kvantitative kriterier** for, hvornår markedsdominans anses at foreligge. Fordelene er indlysende: når markedsafgrænsningen er fastlagt, kan man indskrænke sig til en objektiv, målelig bedømmelse af, om kriterierne er opfyldt. De relevante kriterier er dels de markedsorienterede: **markedsandel**, antallet af virksomheder og deres relative størrelse målt efter værdi eller i mængde, dels de virksomhedsorienterede: omsætning, antal ansatte, kapitalgrundlag m.v.

Indførelsen af kvantitative kriterier kan indeholde et stærkt incitament til, hvad man kunne kalde "**markedsandelsarbitrage**". Set fra virksomhedernes synspunkt vil der være en klar interesse i at afgrænse det relevante marked på det bredest muligt **geografiske** og produktmæssige grundlag. Omvendt vil myndigheden være tilskyndet til at foretage en snæver markedsafgrænsning i tilfælde, hvor der er et stærkt ønske om at gribe ind over for en given konkurrencebegrænsning.

Et sådant incitament er imidlertid i forvejen indeholdt i det gældende lovgrundlag (ML's §§ 11-12, jfr. § 2, stk. 1), både i forbindelse med den skønsmæssige afgrænsning af det relevante marked og ved afgørelsen af, hvorvidt der foreligger markedsdominans. Kvantitative kriterier vil derfor alt andet lige indebære retssikkerhedsmæssige og administrative fordele.

Der kan dernæst rejses den indvending, at et markedsandelskriterium savner den fleksibilitet, som muliggøres ved en konkret bedømmelse. Problemet vil

bl.a. bestå i, at virksomheder med markedsandele tæt på - men under det afgørende kriterium - ikke er omfattet af loven, hvilket ud fra en lighedsbetragtning **kan** forekomme urimeligt. Dette problem består imidlertid til en vis grad også efter det gældende lovgrundlag og i øvrigt ved enhver lovdraget skarp grænse.

Den væsentligste indvending mod kvantitative kriterier er, at det vil gøre det vanskeligt at gribe ind over for virksomheder, hvis markedsstyrke beror på andre faktorer end markedsandele, f.eks. en kapitalstærk virksomheds prisenførerskab. Udvalgets drøftelser om den præcise fastlæggelse af de kvantitative kriterier har vist, at dette volder store vanskeligheder, hvis man ikke på forhånd vil afskrive mulighederne for indgreb i situationer som eksemplificeret ovenfor.

En afvejning af disse hensyn fører til, at den fordel, som er forbundet med en indskrænkning i myndighedens skønsudøvelse - større klarhed og forudsigelighed i rets anvendelsen - svækker muligheden for effektiv kontrol i for høj grad, hvorfor udvalget ikke foreslår indførelse af kvantitative kriterier.

3) Selv om der er knyttet betænkeligheder til indførelsen af kvantitative kriterier for, hvornår markedsdominans altid anses at foreligge, som led i afgørelsen af, om der er grundlag for et indgreb, finder udvalget, at de samme betænkeligheder ikke i samme grad kan gøres gældende ved indførelse af kvantitative kriterier for, hvornår markedsdominans i hvert fald ikke anses at foreligge.

Udvalget foreslår derfor, at virksomheder og sammenslutninger, der har en markedsandel på under 15%, normalt ikke er omfattet af lovens indgrebsbeføjelser. Der er flere grunde til at fastsætte grænsen ved 15%. **Monopol**-myndigheden har ikke hidtil fundet anledning til at registrere virksomheder med en markedsandel på 15% eller derunder, bortset fra ganske enkelte tilfælde. En angivelse af en bundgrænse vil være en indikation af, hvorledes

markedsandelskriteriet skal anvendes: kun virksomheder med en væsentlig større markedsandel vil normalt kunne udsættes for indgreb.

Undergrænsen bør dog kunne fraviges, når myndighederne kan påvise, at en virksomhed med en mindre markedsandel gennem konkurrencebegrænsning i væsentlig grad hæmmer effektiviteten.

4) Udvalget skal i det følgende pege på, hvilke momenter, der bør indgå ved afgørelsen, om markedsdominans foreligger. Der tages ikke hermed stilling til den refererede kritik eller til praksis.

De strukturelle forhold - markedsandele, antal udbydere og deres relative størrelse - må fortsat indgå i bedømmelsen. Isoleret betragtet finder udvalget, at der hverken i teorien eller i fremmed **konkurrencereguleringsret** er belæg for at fravige den grundlæggende tankegang, som teorien anviser: markedsandelen skal være så stor, at den i sig selv sætter virksomheden i stand til uafhængigt af andre virksomheder i væsentlig grad at bestemme priser på egen produktion. Dette må anses som det klassiske-historiske udgangspunkt for monopolretten. I **EF-retten** anvendes dette kriterium på virksomheder med markedsandele på fra 45-50% og opefter.

Markedsandelskriteriet brugt alene kræver, at virksomheden er i stand **til** at udøve bestemmende indflydelse på markedet (jfr. prisloven af 1937's formulering).

Hvis ingen enkelt udbyder i kraft af markedsandelen er i stand til at udøve bestemmende indflydelse, kan der være tale om et oligopolistisk udbydermarked, hvor nogle få virksomheder har relativt store markedsandele. Traditionelt har det været antaget, at en sådan markedsform indebærer særlig tilskyndelse til ophævelse eller neutralisering af konkurrencen. Udvalget skal pege på, at der i nyere amerikansk teori er argumenteret overbevisende for, at dette ofte ikke er **tilfældet** ¹⁾, og at denne teori forekommer rimeligt

1) Scherer kap. 5-7.

veldokumenteret af empiriske undersøgelser. Dette indebærer efter udvalgets opfattelse, at en automatisk anvendelse af markedsandelskriteriet alene på markedsandele under 40-45% ikke bør finde sted.

De virksomhedsrelaterede forhold - kapitalstyrke, omsætning, finansielle forbindelser, særlig know-how, særlig adgang til råvarer m.m. - bør ej heller indtage en selvstændig rolle, men må ses i sammenhæng med markedets **struktur.**

Også markedsadfærden bør fortsat være en væsentlig kilde til afgørelsen af, om markedsdominans foreligger. Konstateres tilstedeværelsen af konkurrence**begrænsning(er)** og omfatter disse væsentlige dele af markedet, er det i sig selv en indikation af, at én eller flere virksomheder, der tilsammen har en væsentlig markedsandel, også har markedsdominans. Den konkrete bedømmelse heraf er **ofte** vanskelig, især hvis der blot er tale om neutraliseret konkurrence eller andet ikke-formaliseret samarbejde.

Bedømmelsen af virksomhedernes resultat må indgå i vurderingen. En relativt høj indtjening igennem en længere periode skyldes enten ineffektiv konkurrence, eller at virksomheden arbejder særligt effektivt. Indtjeningskriteriet egner sig ikke til en afgørelse af, om markedsdominans vil blive misbrugt, men kan indgå i vurderingen af, om den eventuelt er blevet misbrugt.

Ovenstående korte omtale af kriterier afspejler udvalgets opfattelse af de under afsnit 7.3.2. omtalte momenter. Udvalget finder ikke, at det er muligt at præcisere og afgrænse disse kriterier udover hvad fremgår af praksis og ovenstående. Ingen af de nævnte kriterier vil normalt i sig selv kunne begrunde, at kravet om markedsdominans er opfyldt. Det må fortsat bero på en skønspregtet helhedsvurdering.

Hertil kommer et par andre forhold, som også må tillægges betydning:

Danmarks indtræden i EF, samt den nylige traktatændring vedrørende yderligere liberalisering af det indre **marked**, må antages gradvist at stille danske

virksomheder i en anden konkurrencesituation end da monopolloven blev vedtaget. Udvalget kan derfor tilslutte sig præmisserne i monopol-ankenævnets kendelse om Raackmans Fabrikker!) , hvor det fremhæves, at der ikke gælder restriktioner inden for EF for den pågældende vare, og at der er et betydeligt antal virksomheder (ca. 50), der producerer varen, hvoraf 5 er repræsenteret i Danmark. Monopol-ankenævnet fandt det på denne baggrund ikke godtgjort, at klageren havde markedsdominans (med en markedsandel på det danske marked på 20%).

Hvor ikke særlige tekniske eller andre hindringer - f.eks. høje transportomkostninger - gør det vanskeligt for udenlandske virksomheder at gå ind på det danske marked, må der tages hensyn hertil ved dominansbedømmelsen, således at selv en stor markedsandel ikke nødvendigvis spiller en afgørende rolle.

Dette forhold er endvidere af betydning, når det skal afgøres, om der er tale om egentlig dominans. Hermed forstås, at dominansen skal kunne fastholdes i en længere periode, og at den ikke blot er til stede på et givet tidspunkt som en følge af, at det er et modepræget eller på anden måde dynamisk marked. Evnen til at opretholde markedsdominans er afhængig af, hvilke og hvor store adgangsbarrierer, der er til det pågældende marked.

Barrierer, der er driftsøkonomisk eller effektivitetsmæssigt begrundede, f.eks. stordriftsfordele, kapitalkrav, teknologisk avancerede produkter, højt know-how niveau m.v., må anses som en del af de markedsvilkår, som virksomheder, der ønsker at trænge ind på markedet, må konkurrere på. Hvis konkurrenterne ikke er **tilstrækkeligt** effektive, vil det ikke lykkes for dem at trænge ind. Dette er imidlertid blot et udtryk for, at de etablerede virksomheder er mest effektive. Udvalget finder, at dominans afledt af sådanne adgangsbarrierer alene, som udgangspunkt ikke berettiger til indgreb. Det skal dog understreges, at dette blot er et analytisk præget synspunkt, der må indgå i overvejelserne. Det vil ofte i praksis ikke være muligt at isolere denne type adgangsbarrierer.

1) MTMK 84, s. 238.

Andre typer af barrierer skyldes offentlig regulering, f.eks. autorisationskrav, planlovgivning og tekniske handelshindringer, eller barrierer, som netop er skabt for at vanskeliggøre tilgang til markedet, f.eks. etableringskontrol, markedsdelingsaf taler, boykot, forhandlerantagelsesbetingelser m.v. Disse barrierer udgør området for konkurrencelovens indgrebsbeføjelser, idet en afgørende forudsætning for opfyldelsen af den overordnede målsætning er, at ikke-effektivetsbetingede hindringer for den frie tilgang til markedet så vidt muligt fjernes eller virkningerne afbødes.

5) Ophævelsen af adgangen til at registrere virksomheder og sammenslutninger på grundlag af en bedømmelse af markedsstyrkens aktuelle eller potentielle indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold, giver vurderingen af og afgørelsen om markedsdominans en anden og noget snævrere funktion. Dét, der efter konkurrenceloven skal tages stilling til, er, om der i kraft af en konkurrencebegrænsning foreligger markedsdominans, som misbruges, således at effektiviteten i produktion og omsætning ud fra en samfundsøkonomisk betragtning hæmmes.

Tyngdepunktet i vurderingen flyttes derfor fra en af og til hypotetisk præget overvejelse af dominans og de eventuelle konsekvenser for konkurrencen i forbindelse med registrering, til en mere konkret bedømmelse - nemlig af, om der skal gribes ind. Det er givet, at denne sammenhæng med konkrete indgrebsovervejelser i sig selv vil virke som en præcisering eller stramning af brugen af markedsdominansbegrebet. Dette skyldes især, at man efter den gældende ordning har kunnet tage stilling til markedsdominans i forbindelse med registrering isoleret fra bedømmelsen af de eventuelle eller konkrete muligheder for misbrug og den skadelige virkning på effektiviteten.

Udvalget finder på denne baggrund ikke anledning til at opstille retningslinjer for vægtning eller brug i øvrigt af de under afsnit 7.3.5. pkt. 4) omtalte kriterier.

7.4. Konkurrencebegrænsningsformer.

7.4.1. Indledning.

Ud over den form for konkurrencebegrænsning, som alene beror på en meget høj markedsandel, sondres inden for konkurrenceretten imellem en række fænomener og adfærdstyper, som gennemgås i oversigtsform i det følgende. Hensigten med gennemgangen er ikke at give en udtømmende beskrivelse af de konkurrencebegrænsninger, som konkurrenceloven skal give adgang til at gribe ind overfor. Det ville kunne udgøre en u hensigtsmæssig fastlåsning af den fremtidige kontrol med konkurrencebegrænsningerne. Hensigten er at tilkendegive udvalgets vurdering af de omtalte konkurrencebegrænsningsformer og reguleringen heraf i lyset af den overordnede målsætning for konkurrenceloven.

Med henblik herpå behandles følgende emner:

horisontal prisfastsættelse

horisontal markeds- og produktionsdeling

brancheforeningers konkurrenceregulerende foranstaltninger

vertikal prisfastsættelse

selektivt salg og eneforhandling

rabat og bonus.

7.4.2. Horisontal prisfastsættelse.

Horisontale prisaftaler - eller priskarteller - betegner det forhold, at virksomheder på samme omsætningstrin gennem aftaler, vedtagelser eller på anden vis søger at regulere prisforholdene på et marked. Dette kan dels ske gennem indgåelse af pris- eller **kalkulationsaftaler**, dels gennem såkaldt samordnet praksis ("concerted action"), hvorefter konkurrenter søger at fastholde et ensartet højt **prisniveau**, uden at der nødvendigvis ligger en udtrykkelig aftale eller vedtagelse til grund.

Priskartellet er en af de konkurrencebegrænsningsformer, som traditionelt er søgt imødegået enten gennem forbud eller gennem kontrol og indgreb, jfr. kap. 3 om udenlandsk konkurrenceret.

Retningsgivende for monopoltilsynets vurdering af horisontale **prisaftaler** har været monopol-ankenævnets kendelse fra 1967¹⁾ om en aftale, der var indgået af en række danske producenter af skummetmælkspulver om mindstepriser på hjemmemarkedet. For så vidt angik **skummetmælkspulver** til konsum fandt monopoltilsynet, at aftalen ville kunne medføre de i monopollovens § 11 omhandlede urimelige virkninger, idet priserne måtte antages at blive højere end, hvis virksomhederne var frit stillet. Tilsynet lagde herved til grund, at aftaler om bindende mindstepriser begrænser konkurrencen på en sådan måde, at de almindeligvis må antages at kunne medføre urimelige virkninger. Monopol-ankenævnet ophævede imidlertid afgørelsen, idet nævnet lagde vægt på, at deltagerne med rimeligt varsel frit kunne udtræde af aftalen.

Ankenævnets kendelse må forstås således, at indgreb især skal foretages over for de bestemmelser i aftalen, der i væsentlig grad begrænser deltagerenes handlefrihed. I sammenhæng hermed har man søgt at få aftaler om bindende priser ændret til vejledende priser. I et stort antal tilfælde har monopoltilsynets praksis medført, at horisontale aftaler om bindende priser - hyppigt i form af brancheforeningsvedtagelser - er blevet erstattet af vejledende prisbestemmelser.

Udvalget har ved vurderingen af monopoltilsynets praksis lagt til grund, at horisontal prisfastsættelse - hvadenten det er et resultat af aftaler, vedtagelser eller samordnet praksis - der omfatter en væsentlig del af et marked, som hovedregel vil indebære, at tendensen til, at de mest effektive virksomheder vinder markedsandele, ikke slår igennem med fuld styrke, eller sættes ud af kraft. På baggrund af effektivitetsmålsætningen er det derfor udvalgets principielle opfattelse, at sådanne aftaler m.v. ikke bør accepteres, med mindre det kan påvises, at de ikke indebærer væsentlige bindinger af deltageres

1) MTM 1967 s. 231.

handlefrihed, eller hvis de undtagelsesvis bidrager til en højere grad af effektivitet.

I relation til monopoltilsynets praksis på dette område indebærer denne principielle vurdering ikke væsentlige ændringer. Udvalget finder imidlertid på baggrund af monopol-ankenævnets kendelse i skummetmælkssagen grund til at understrege, at der ikke bør gælde særlige begrænsninger med hensyn til konkurrencemyndighedens valg af virkemiddel over for horisontal **prisfastsættelse**. Muligheden for som primær reaktionsmulighed at kræve sådanne aftaler ophævet bør således være åben.

7.4.3. Horisontal markeds- og produktionsdeling, produktionsbegrænsning

Foruden gennem horisontal prisfastsættelse kan virksomheder på samme omsætningstrin søge at påvirke markedsforholdene gennem aftaler m.v. om markeds- og produktionsdeling.

Markedsdelingsaftaler kan indgås af fabrikanter eller importører og går typisk ud på, at forretningsforbindelse med bestemte kunder eller kundekategorier eller bestemte geografiske områder skal forbeholdes en eller flere af parterne.

Produktionsdelingsaftaler indebærer normalt, at der sker en begrænsning af den mængde af et produkt, der skal fremstilles, leveres eller sælges af aftaledeltagerne tilsammen eller af hver enkelt deltager.

På grundlag af de relativt få sager om markedsdeling, kan praksis beskrives derhen, at monopoltilsynet i de fleste tilfælde vil imødegå markedsdelingsaftaler, da de medfører eller må antages at ville medføre urimelige virkninger. Indgrebene synes især at være begrundet i, at markedsdelingsaftaler fastlåser den indbyrdes konkurrencesituation mellem deltagerne og kan forhindre, at produktion eller salg forskydes fra mindre effektive til mere effektive virksomheder.

For så vidt angår aftaler om produktionsdeling og -begrænsning er monopoltilsynets praksis karakteriseret ved, at **der** gribes ind over for sådanne aftaler, når disse har til formål at støtte priserne gennem en begrænsning af udbuddet, medmindre reguleringen geografisk set er af så **begrænset** omfang, at virkningerne vil modificeres af konkurrence fra andre områder. Monopoltilsynet har endvidere lagt vægt på, at en tilpasning af produktionen til efterspørgslen skal ske gennem konkurrencen og ikke ved restriktive aftaler om produktionsbegrænsning, der både fører til en væsentlig indskrænkning i deltagernes erhvervsudøvelse og til for høje omkostninger. Dette brydes dog af, at monopoltilsynet har accepteret aftaler om produktionsbegrænsning som led i rationalisering af brancher i tilbagegang, såfremt en tilpasning til ændrede afsætningsvilkår ikke har kunnet opnås gennem mindre restriktive foranstaltninger.

Monopoltilsynet har ligeledes i en række tilfælde grebet ind over for aftaler om produktionsfordeling, som ikke direkte har til formål at begrænse udbuddet, og foranlediget sådanne aftaler ophævet eller ændret, således at aftalebestemmelserne er mindre restriktive. I lighed med indgreb over for de øvrige horisontale konkurrencebegrænsninger har monopoltilsynets indgreb især været begrundet i, at fordelingsordninger kan medføre en konservering af produktions- og omsætningsforholdene og modvirke effektivisering og strukturtilpasning.

Aftaler om markeds- og produktionsbegrænsning hhv. -fordeling, må i lighed med horisontal **prisfastsættelse** betragtes som **kartel** former, hvis skadelige virkninger normalt vil være ubestridelige, og som derfor kun helt undtagelsesvis bør accepteres. Der er således efter udvalgets opfattelse heller ikke på dette felt behov for principielle ændringer i konkurrencemyndighedens praksis.

7.4.4. Brancheforeningers konkurrenceregulerende foranstaltninger

Som den sidste hovedgruppe blandt de horisontale konkurrencebegrænsninger skal kort omtales den regulering af markedsforholdene, som er betinget af

brancheforeningers virksomhed. Det gælder dels brancheforeningsvedtagelser om priser, der i princippet kan sidestilles med horisontal prisfastsættelse gennem priskarteller, dels brancheforeningsvedtagelser om eksempelvis optagelseskrav, annoncering og kollegial adfærd. Et fælles træk ved sådanne foreningsvedtagelser er, at de som udgangspunkt har et foreningsfagligt **eller** eventuelt et etisk **sigte**, men **ofte** samtidig indebærer en regulering af markedsforholdene i den pågældende branche, eksempelvis gennem særligt restriktive optagelseskrav, regler der forhindrer indbyrdes priskonkurrence eller regler, der beskytter medlemmerne imod konkurrence fra udenforstående.

Monopoltilsynets indgreb over for konkurrencebegrænsende foreningsvedtagelser falder i to hovedgrupper:

For det første indgreb mod vedtagelser om priser. Herom henvises til afsnit 7.5.6. om prisindgreb.

For det andet har tilsynet i en række tilfælde fundet, at brancheforeningsvedtagelser har medført en urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse eller en urimelig ulighed i vilkårene for erhvervsudøvelsen, f.eks. ved at foreningens optagelsesbetingelser er vanskelige at opfylde for nye erhvervsdrivende i branchen sammenholdt med det forhold, at medlemsskab af foreningen er af væsentlig betydning for udøvere af det pågældende erhverv. Det skal i den forbindelse nævnes, at indenfor visse liberale erhverv er medlemsskab af brancheforeninger enten et lovkrav, hvilket gælder advokater, eller en afgørende forudsætning for erhvervsudøvelsen, hvilket gælder for læger, tandlæger, kiropraktorer m.fl., der ønsker at praktisere for den offentlige sygesikring.

I sådanne sager har monopoltilsynet som hovedregel stillet krav om, at optagelsesbetingelserne skal være objektive, saglige, rimelige og konsekvent gennemførte. Også foreningsvedtagelser om annoncering og prisavtertering kan i henhold til monopoltilsynets praksis indebære en urimelig indskrænkning i erhvervsfriheden. Tilsynet har i disse sager som hovedregel søgt at liberalisere de pågældende bestemmelser eller at sikre, at efterlevelsen heraf er frivillig.

De liberale erhvervs averteringsregler har rejst særlige problemer, idet monopoltilsynet efter en ankenævnskendelse¹⁾ om advokaters kollegiale regler om annoncering ikke har haft samme mulighed for at ophæve eller ændre traditionsbestemte begrænsninger vedrørende bl.a. prisannoncering, som tilsynet har over for andre erhvervsområder. Hertil kommer, at der for en række liberale erhvervs vedkommende er særlige bestemmelser i lovgivningen, der begrænser adgangen til reklame og annoncering - bestemmelser, der i en vis forstand er komplementære til det pågældende erhvervs egne regler.

Udvalget lægger som tidligere omtalt afgørende vægt på adgangen til markedet som konkurrencepolitisk virkemiddel og må som følge heraf anlægge den principielle vurdering, at konkurrencemyndigheden som hovedregel ikke bør acceptere foreningsvedtagelser, som direkte eller indirekte kan udgøre en hindring for nyetableringer, eller som svækker eller forhindrer den indbyrdes konkurrence.

Det skal i den forbindelse nævnes, at de konkurrencebegrænsende foreningsvedtagelser, der er en følge af eller har baggrund i det offentliges dispositioner, i samme omfang bør betragtes i et kritisk lys. For så vidt angår spørgsmålet om konkurrencemyndighedens indgreb heroverfor henvises til afsnit 8.3.

7.4.5. Vertikal prisfastsættelse

Vertikal prisfastsættelse eller fastsættelse af videresalgspriser betegner det forhold, at leverandøren af en vare betinger sig eller henstiller, at køberne ved videresalget overholder nærmere angivne priser og eventuelt igen pålægger deres købere tilsvarende forpligtelser. Prisfastsættelsen gælder oftest salget i samtlige efterfølgende omsætningsled, og priserne kan være bindende eller vejledende.

1) MTM 1978, s. 603

At videresalgspriser er bindende betyder, at sælgeren ved privatretlige sanktioner kan tvinge forhandleren til at sælge til den angivne videresalgspris. Tvangen eller håndhævelsen kan være udformet som et reverssystem, hvorved forhandleren under trussel om bøde, rabatnægtelse m.v. forpligter sig til at overholde prisen. Endvidere kan overholdelsen sikres gennem trusler om **leveringsnægtelse**.

Monopollovens § 10 forbyder håndhævelse af aftaler, vedtagelser og bestemmelser, der fastsætter mindstepriser eller -avancer i efterfølgende omsætningsled, medmindre monopoltilsynet har godkendt de pågældende aftaler. Sådanne godkendelser kan i henhold til § 10 gives, når vægtige grunde taler derfor. Forbudet gælder i henhold til monopoltilsynets praksis generelt og er således som den eneste konkurrencebegrænsning ikke begrænset af, at virksomheden m.v. øver væsentlig indflydelse.

Overtrædelse af forbudet er ikke straf sanktioneret, hvilket indebærer, at monopoltilsynets **reaktionsmuligheder** - i de tilfælde, hvor forholdet ikke er omfattet af monopollovens § 2, fordi virksomheden m.v. ikke øver væsentlig indflydelse - er begrænset til indskærpelser og offentliggørelse. Derudover ligger der naturligvis en tilskyndelse til at overholde bestemmelsen deri, at en leverandør ikke vil kunne gennemtvinge overholdelse af kontraktligt fastsatte bindende videresalgspriser ved domstolene.

Såfremt forholdet derimod udgør en konkurrencebegrænsning omfattet af monopollovens § 2, vil tilsynet kunne gribe ind efter bestemmelserne i lovens §§ 11-12, d.v.s. gennem forhandling, ophævelse af aftaler m.v. eller ved leveringspålæg. Monopoltilsynet og ankenævnet har således i en række sager statueret, at overtrædelse **af** monopollovens § 10 må anses for en urimelig virkning af en konkurrencebegrænsning, som det påhviler tilsynet at bringe til ophør, om fornødent gennem leveringspålæg.

Monopoltilsynet har kun i relativt få tilfælde benyttet adgangen til efter monopollovens § 10 at godkende håndhævelse af bindende videresalgspris. For tiden er 5 sådanne tilladelser gældende:

for tobaksvarer, begrundet i den særlige beskatningsform og en antagelse om, at en ophævelse ville medføre højere forbrugerpriser gennem stigende avancer i detailledet.

for bøger i boghandelen, begrundet i kulturelle hensyn.

for musikaler (noder m.v.), begrundet i kulturelle hensyn.

for dagblade, ugeblade og tidsskrifter, ligeledes af kulturelle hensyn.

for stålprodukter, begrundet i traktatmæssige forpligtelser (EKSF).

Udover monopollovens regler er fastsættelse af videresalgspriser omhandlet i pris- og avanceloven (se afsnit 6.2.1.1. pkt. 3)) og i prismærkningsloven.

Prismærkningslovens § 5, stk. 2, pålægger fabrikanter, importører eller grossister, der i annoncereklamer eller på anden måde foreslår en pris for videresalg til forbrugere, udtrykkeligt at angive, at prisen er vejledende.

Endelig skal det nævnes, at EF- Kommissionen i en lang række tilfælde har grebet ind overfor vertikale prisaftaler i medfør af artikel 85, stk. 1, litra a), der forbyder aftaler, som består i direkte eller indirekte fastsættelse af købs- eller salgspriser, forudsat at sådanne aftaler er egnede til at påvirke samhandelen mellem medlemslandene.

Bestemmelsen i monopollovens § 10 har baggrund i trustkommissionens indgående behandling af de problemer, der knytter sig til fastsættelse af videresalgspriser.¹⁾

Trustkommissionen anlagde det grundsynspunkt, at fastsættelse af videresalgspriser i almindelighed medfører, at priskonkurrencen mellem forhandlerne afskaffes (faste priser og mindstepriser) eller begrænses (vejledende priser og højstepriser). Denne virkning er mere vidtgående end ved en horisontal pris-aftale mellem forhandlerne indbyrdes, idet alle forhandlerne omfattes af videresalgspriserne, medens den enkelte som regel selv kan bestemme, om han

1) TK-3, s. 75-81.

vil gå ind i en horisontal pris aftale. Endvidere er det lettere at få priserne overholdt, når leverandørerne er med til at gennemtvinge overholdelsen. Trustkommissionen fandt på den baggrund, at der er væsentlige træk i selve videresalgssystemets natur, som vil virke i retning af, at konkurrencen ikke fører til stadig billigelse, men medfører højere omkostninger, avancer og priser.

Denne principielle vurdering er efter udvalgets opfattelse stadig velbegrunder og finder desuden støtte i den nyere økonomiske **teoridannelse**¹⁾, og i fremstillingen i den svenske "Betänkande av konkurrensutredningen", hvori det konkluderes, at "... binding av priskonkurrens i efterföljande säljled i allmänhet har skadlig verkan och endast sällan kan antas att ha samhällsnyttig **effekt**"²⁾.

Det er herudover indgået i udvalgets vurdering, at der til stadighed forekommer forsøg på at håndhæve vejledende videresalg/priser/avancer som bindende, hvilket bl.a. ses af det betydelige antal sager om leveringsnægtelse. Monopollovens § 10 om forbud mod håndhævelse af videresalg/priser bør på denne baggrund opretholdes. Samtidig finder udvalget, at det i retsteknisk henseende er en anomali at have et forbud mod håndhævelse af bindende videresalg/priser, hvis overtrædelse ikke umiddelbart er sanktioneret med straf (og som ikke kan håndhæves, når betingelsen i § 2 om væsentlig indflydelse ikke er opfyldt). Udvalget foreslår derfor, at overtrædelse af forbudet belægges med straf.

Som omtalt i afsnit 6.3.1.2. foreslår udvalget, at den automatiske indberetningspligt for vejledende videresalg/priser, jfr. PAL § 10, afskaffes. Samtidig skal der dog gøres opmærksom på, at udvalgets forslag om pligt til løbende indberetning af bestemte oplysninger inden for en periode på højst to år fortsat vil kunne anvendes på vejledende videresalg/priser/avancer.

1) jfr. Scherer s. 592: ("... resale price maintenance ... tends in all but special cases to raise retail margins and prices")

2) SOU 1978:9, s. 211.

Udvalget har desuden overvejet, hvorvidt der er behov for skærpede regler vedrørende fastsættelse af vejledende videresalgspriser, der - i det omfang, de faktisk efterleves - kan medføre de samme skadelige virkninger som beskrevet ovenfor. Henset til at vejledende priser er en nødvendighed indenfor en række brancher, hvor en selvstændig priskalkulation i hver enkelt virksomhed ikke er praktisk mulig, samt til at vejledende priser kan fraviges som led i den almindelige konkurrence, er udvalget af den opfattelse, at der ikke er behov for ændringer på dette punkt. Hertil kommer, at der fortsat vil være mulighed for at gribe ind overfor misbrug, eksempelvis ved leveringspålæg.

Udvalget finder det på ~~den~~ baggrund velbegrundet at videreføre principperne i den eksisterende konkurrenceretlige regulering på dette område.

Et særligt problem i denne forbindelse er spørgsmålet, om indkøbsforeninger etableret af detailhandlere er omfattet af forbuddet, da det kan være tvivlsomt, om der er tale om "efterfølgende omsætningsled". Udvalget finder, at de indkøbsforeninger, der typisk vil være selvstændige juridiske personer, som foretager indkøb, etablerer varelager og videresælger til medlemmerne, må bedømmes på samme måde som andre lignende virksomheder uanset ejerforhold og organisationsform. Sådanne indkøbsforeninger kan således heller ikke håndhæve videresalgspriser.

7.4.6. Selektivt salg, herunder eneforhandling

Et selektivt salgssystem er som udgangspunkt karakteriseret ved, at en leverandør forbeholder salget af sine varer til forhandlere, som opfylder de af leverandøren stillede betingelser. Såfremt de således udvalgte forhandlere yderligere gennem en eneforhandlingsaftale opnår en fortrinsstilling eller eneret for så vidt angår salget inden for et bestemt geografisk område, har salgssystemet karakter af en egentlig vertikal eksklusivaftale.

De selektive salgssystemer kan således samlet ansues som vertikale bindinger, der i varierende omfang regulerer tilgangen til og markedsforholdene i salgslæddet. Salgssystemernes udformning har derfor traditionelt

været genstand for betydelig interesse i en konkurrenceretlig sammenhæng, både herhjemme og internationalt.

Monopoltilsynets praksis vedrører især de selektive salgssystemer uden områdebeskyttelse med hovedvægten på spørgsmålet om forhandlerantagelsesbetingelser. Tilsynet har således gennem monopollovens §§ 11-12 søgt at åbne de selektive salgssystemer ved at stille krav om objektive, saglige, rimelige og konsekvent gennemførte kriterier for antagelsen af forhandlere. Grundsynspunktet har været, at alle kvalificerede forhandlere skal have lige adgang til at aftage det pågældende produkt, samt at begrænsninger i forhandlerkredsen af omkostnings- og afsætningshensyn må ske efter objektiverede og rimelige kriterier. Herved forstås i henhold til monopoltilsynets praksis, at de anvendes uden diskrimination. Åbne selektive salgssystemer efter disse retningslinjer vil i almindelighed blive accepteret af monopoltilsynet.

Baggrunden for denne praksis er det synspunkt, at lukkede salgssystemer begunstiger afsætning ad de traditionelle handelskanaler og dermed kan hindre adgang til markedet og strukturtilpasning gennem etablering af rationelle og omkostningsbesparende **omsætningsformer**.

Spørgsmålet om, hvor langt tilsynet kan gå i bestræbelserne på at åbne de selektive salgssystemer, har været genstand for adskillige afgørelser i ankenævnet, der i en række tilfælde har tilsidesat monopoltilsynets afgørelse. En af disse sager vedrørte leverance af B&O-produkter til en kæde af lavprisvarehuse, som B&O nægtede at levere til, fordi varehusene ikke opfyldte de krav til indretning, udstilling, demonstrationsmuligheder m.v., som produkternes høje kvalitet måtte betinge. Monopoltilsynet pålagde B&O at levere, men denne afgørelse blev omstødt af ankenævnet, hvis afgørelse af monopoltilsynet blev indbragt for Højesteret, som imidlertid stadfæstede ankenævnets afgørelse, bl. a. under henvisning til produkternes særlige karakter¹⁾. I von Eyben's monografi kritiseres monopol-ankenævnet og Højesteret for herved at have sat en stopper for monopoltilsynets indsats for at skabe fri adgang til

1) MTM 1978, s. 169.

markedet. Dommen er i den senere praksis¹⁾ fortolket således, at der kan stilles særlige krav til forhandleren, når det drejer sig om teknologisk avancerede produkter.

Monopoltilsynets praksis over for selektivt salg gennem eneforhandlingsaftaler er mere sparsom, men det antages, at tilsynet kan gribe ind overfor eneforhandlingsaf taler, der er omfattet af monopollovens § 2, stk. 1, og som medfører urimelige virkninger efter § 11 ud fra de samme synspunkter, som anlægges ved vurderingen af selektive salgssystemer uden områdebeskyttelse. Reaktionsmulighederne er imidlertid begrænsede, idet der i henhold til en bemærkning i folketings-udvalgets betænkning vedrørende monopolloven ikke kan meddeles leveringspålæg, der bryder eksisterende eneforhandlingsrettigheder.

Den konkurrenceretlige vurdering af selektive salgssystemer kan - foruden gennem monopoltilsynets praksis - belyses gennem EF-kommissionens og Domstolens retsskabelse i form af enkeltafgørelser og gruppefritagelser i medfør af artikel 85, stk. 3. Ifølge retspraksis finder forbudet i artikel 85, stk. 1, ikke anvendelse på selektive salgssystemer, hvor udvælgelsen af forhandlere sker på grundlag af objektive kvalitative kriterier, forudsat at disse betingelser fastsættes ens for alle potentielle forhandlere og anvendes uden diskriminering. Ved kvalitative kriterier forstår Kommissionen alene et krav til forhandleren og dennes personale om faglig kunnen, samt om indretning af forretningslokalet. Derimod finder forbudet anvendelse, såfremt de kvalitative kriterier er suppleret med kvantitative forpligtelser for forhandlere i henseende til mindste omsætning, lager, eller om gennemførelse af salgsfremmende foranstaltninger. Sammenfattende kan grundsynspunktet i Kommissionens praksis formuleres derhen, at selektive salgssystemer ikke må give anledning til forskelsbehandling.

Specielt vedrørende eneforhandlingsaftaler har Kommissionen i 1983 udstedt en gruppefritagelse, der bestemmer, hvilke eneforhandlerkontrakter forbudet i artikel 85, stk. 1, ikke gælder for. I forordningen er det bl.a. fastsat,

1) v. Eyben s. 438 f.

hvilke konkurrencebegrænsninger eneforhandlingsaftaler må indeholde ud over den eksklusive leveringspligt. Det er således tilladt, at pålægge leverandøren en pligt til ikke inden for aftaleområdet at levere aftalevarerne til forbrugere, og der pålægges eneforhandleren en eksklusiv købsforpligtelse. Herudover kan der pålægges eneforhandleren forskellige salgsfremmende foranstaltninger (reklame, service, lager, garanti m.v.), men det står fortsat forhandleren frit f.eks. at foretage parallelimport og at reeksportere. Gruppefritagelsen forhindrer efter monopoltilsynets opfattelse ikke de danske myndigheder i at gribe ind, hvis betingelserne efter dansk lov er opfyldt.

Udvalget finder, at bestræbelser på i videst muligt omfang at åbne salgssystemerne med henblik på at skabe fri tilgang og forudsætninger for strukturtilpasning også under en ny konkurrencelov bør tillægges afgørende vægt. På den anden side kan eneforhandleraftaler bidrage til effektivisering af omsætningen. Alt i alt finder udvalget, at eneforhandleraftaler bør bedømmes på samme grundlag som åbne selektive salgssystemer. Konkurrencemyndigheden bør således ikke for fremtiden lægge vægt på udtalelserne om eneforhandleraftaler i forarbejderne til monopolloven.

7.4.7. Rabat og bonus

En virksomheds **prisfastsættelse** kan ske på **flere**, principielt forskellige måder. Virksomheden kan fastsætte nettopriser, der netop dækker virksomhedens fremstillings- og salgsomkostning samt dens avance. Dernæst kan virksomheden fastsætte priser, der gælder ved salg i efterfølgende omsætningsled (den såkaldte bruttoprisfastsættelse). Som tidligere omtalt er fastsættelse af videresalgspriser i kraft af forbudsbestemmelsen i monopollovens § 10 undergivet en særlig konkurrenceretlig regulering. Endelig kan virksomheden **fastsætte** sine salgspriser således, at der åbnes mulighed for at yde efterfølgende omsætningsled eller forbrugere et vist afslag. Hvis dette afslag gives allerede på tidspunktet for varens levering, er der tale om rabatydelse, medens bonus betegner det forhold, at ydelsen først kommer til udbetaling på et senere tidspunkt.

Den monopolretlige bedømmelse af rabat og bonus følger lovens almindelige regler om forhandling og indgreb jfr. lovens §§ 11-12. Retningsgivende for monopoltilsynets praksis i henhold hertil har været en redegørelse fra 1965 om rabat og bonusydelse som konkurrencemiddel ¹⁾.

I følge redegørelsen er udgangspunktet for monopoltilsynets vurdering monopollovens § 11, stk. 1, om urimelige forretningsbetingelser, idet vilkårene for opnåelse af rabat kan påvirke konkurrenceforholdene. Især må det vurderes, hvorvidt ydelserne medfører urimelig forskelsbehandling af enkelte aftagere eller grupper af aftagere.

Med henblik på denne vurdering sondres der i redegørelsen imellem på den ene side omkostningsmæssigt begrundede rabat- og bonusydelse og på den anden side ydelser, der ikke modsvarer af omkostningsbesparelser hos sælgeren og som opfattes som led i sælgerens almindelige salgspolitik.

På baggrund af denne sondring konkluderes, at urimelig diskrimination ikke kan antages at foreligge, såfremt rabat eller bonusydelsen er klart omkostningsmæssigt begrundet. Det understreges imidlertid samtidig, at det i praksis kan være overordentlig vanskeligt at afgøre, hvornår en rabatydelse er omkostningsmæssigt begrundet, samt at ydelser, der ikke er omkostningsmæssigt begrundede, ikke nødvendigvis er urimeligt diskriminerende i monopollovens forstand.

Den konkrete vurdering må i følge redegørelsen bero på, hvorledes ydelsen påvirker priserne og konkurrenceforholdene, hvilket igen afhænger af de aktuelle struktur- og konkurrenceforhold. Selvom denne vurdering må foretages konkret, peges der i redegørelsen på, at visse rabatformer i højere grad end andre vil kunne have skadelige virkninger for priskonkurrencen i efterfølgende omsætningsled. Væsentlige forhold er i den forbindelse om rabat- og bonusydelsers størrelse er kendt af køberen ved varens levering, samt om konkurrenterne har kendskab til de anvendte rabatter.

1) MTM 1965, s. 111 ff.

Monopoltilsynets praksis på baggrund af redegørelsen har været karakteriseret ved, at der ved vurderingen af rabat- og bonusydelser især **har** været lagt vægt på:

om ydelsen sker efter objektive kriterier

om rabatsystemet er konsekvent gennemført

om rabatskalaerne er ens for alle

om køberne og konkurrenterne har haft kendskab til rabatordningen og ydelseenes størrelse ved levering

om ydelserne er omkostningsmæssigt begrundet, d.v.s. at ydelserne står i forhold til - og ikke overstiger - det af sælgeren sparede beløb, samt

om ydelserne slår igennem i forbrugerpriserne.

En gennemgang af monopoltilsynets indgreb over for rabat og bonus peger i retning af, at sagerne herom lader sig kategorisere i to hovedgrupper.

For det første en række sager, hvor indgreb hovedsageligt har været begrundet i hensynet til at undgå fastlåsning af priser og detailhandelsstruktur gennem ydelse af delvis skjulte ikke-omkostningsbestemte rabatter og bonus. Som eksempel herpå kan nævnes sagen om Dansk Andels Æg¹⁾ samt sagen om detailpakket ost²⁾.

For det andet en række indgreb, som i det væsentlige har været begrundet i, at rabat- og bonussystemer har medført en urimelig ulighed i vilkårene for erhvervsudøvelsen, typisk således at der er sket en diskriminering af de mindre aftagere. Fra praksis kan nævnes en række sager om bonus i forbindelse med levering af konsummælk³⁾.

1) MTM 1982, s. 620.

2) MTB 1973, s. 42, MTM 1981, s. 547.

3) Sølvkjær, s. 192 f.

Betragtes rabat- og bonusydelse ud fra det synspunkt, der efter udvalgets opfattelse bør være det afgørende i konkurrencepolitikken, nemlig hensynet til effektiviteten, må udgangspunktet være, at ydelse af rabat og bonus er et naturligt konkurrencemiddel, der ofte vil kunne sidestilles med priskonkurrence. Differentierede rabatsystemer, der er effektivitetsmæssigt begrundede og som bidrager til pris- og strukturtilpasning, må derfor bedømmes positivt, ligesom indgreb over for rabat- og bonussystemer, som begrænser denne tilpasning, ud fra effektivitetsmålsætningen forekommer udvalget velbegrundede. Dette indebærer, at udvalget kan tilslutte sig det synspunkt, der bl.a. har ligget til grund for monopoltilsynets hidtidige praksis, hvorefter omkostningsbestemte rabatter ikke giver anledning til indgreb.

Dette udgangspunkt indebærer ikke, at tilsynet skal gribe ind mod rabatter, der ydes på et andet grundlag. I tilsynets praksis har man været tilbageholdende med at gribe ind over for konkurrencebetingede rabatter, som ikke har givet sig udslag i diskrimination af fortrinsvis mindre aftagere. Dette kan typisk være tilfældet, hvor store virksomheder konkurrerer om markedsandele ("the meeting competition defense") ved hjælp af rabat og bonus, og hvor rabatterne slår igennem til forbrugerne. Denne praksis kan udvalget tilslutte sig.

En forudsætning for, at rabatterne slår igennem, er at de er kendte. Opmærksomheden henledes på udvalgets forslag i afsnit 6.3.2.2.4. om øget offentlighed om rabat og bonus. Det er udvalgets opfattelse, at en gennemførelse af sådanne forslag vil kunne formindske behovet for indgreb.

7.5. Konkurrencelovens indgrebsbeføjelser

7.5.1. Indledning.

For at lette gennemgangen i det følgende skal der gives en kort oversigt over de eksisterende indgrebsmuligheder i det gældende regelgrundlag.

Efter monopolloven er der pligt til ved forhandling, at forsøge at bringe skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger til ophør før de øvrige muligheder anvendes (§11).

Indgrebene kan bestå i hel eller delvis ophævelse af aftaler, vedtagelser eller forretningsbetingelser, eller i ændring af priser og avancer eller forretningsbetingelser, herunder fastsættelse af højestepriser og prisstop, samt leveringspåbud (§ 12).

Betingelserne for disse indgreb er, at der er konstateret markedsdominans i kraft af konkurrencebegrænsning(er), som har skadelige (urimelige) virkninger.

Anvendelsen af leveringspåbud er subsidær i forhold til de andre muligheder.

Endelig gælder et generelt forbud mod håndhævelse af videresalgspriser, § 10.

Efter ML § 14 kan monopoltilsynet afgive indberetning til industriministeren, hvis skadelig virkning ikke kan bringes til ophør i medfør af indgrebsbeføjelserne, eller hvis andre fremgangsmåder skønnes mere hensigtsmæssige.

Også efter PAL, § 2, stk. 2, kan monopoltilsynet give indberetning, men her til vedkommende minister, om forhold i lovgivningen, der må antages at kunne virke hæmmende på konkurrencen.

Efter pris- og avancelovens §§ 6-8 kan der fastsættes nærmere regler om prisstop, højestepriser, maksimalpriser- og avancer, avancebegrænsning og kalkulationsforskrifter. Betingelsen er blot, at priser m.v. findes "urimelige".

7.5.2. Undersøgelse og forhandling.

ML §§ 11-12 forudsætter, at der forud for monopoltilsynets anvendelse af de konkrete indgrebsbeføjelser efter ML § 12 går to stadier.

Det første består i undersøgelse. Monopoltilsynet skal i henhold til ML § 11, stk. 1, foretage en undersøgelse af, om der foreligger konkurrencebegrænsning omfattende af loven, og om denne har skadelige virkninger.

Denne bestemmelse er blot et udtryk for de almindelige grundsætninger, der antages at gælde for al offentlig forvaltning. Det er forvaltningen, der skal tilvejebringe det fornødne grundlag for udstedelse af en forvaltningsakt, naturligvis under inddragelse af part eller parter, men retligt ubundet af disses påstande og anbringender. Kravet om undersøgelse ville altså være gældende, også selv om monopolloven ikke omtalte det.

Man må imidlertid være opmærksom på, at en undersøgelse - på dette område som på de fleste andre forvaltningsområder - kan have videre konsekvenser end blot at oplyse og forberede en sag om et eventuelt konkret indgreb. Det kan meget vel tænkes, at virksomheden allerede i kraft af, at monopoltilsynet starter en undersøgelse, indretter sine dispositioner i overensstemmelse med gældende ret. Det forhold, at en virksomhed gøres til genstand for undersøgelse, kan med andre ord have en retledende effekt, **bl.a.** fordi undersøgelsen normalt vil indebære kontakter mellem monopoltilsynet og virksomheden. Der går således en uskarp grænse imellem den almene vejledning, som monopoltilsynet udøver gennem MTM, beretninger, pressemeddelelser, besvarelser af forespørgsler osv., og den retledende eller præventive effekt, som iværksættelse af en undersøgelse kan medføre. Et fælles træk er imidlertid, at det ofte herigennem vil være muligt at løse sagerne uformelt og på et tidligt tidspunkt.

Det andet stadium består i forhandling. Efter ML § 12, stk. 1, er det en forudsætning for at anvende konkrete indgreb, at konkurrencebegrænsningens skadelige virkninger ikke kan bringes til ophør ved forhandling.

Bestemmelsen om forhandling har to retlige konsekvenser og rimeligvis en faktisk.

Den mest åbenbare retlige konsekvens er, at den virksomhed, som undersøgelsen og overvejelser om et eventuelt indgreb er rettet imod, har krav på kontradiktion, altså på at kende det grundlag, der findes i sagen, og på at tage til genmæle imod det, jvf. afsnit 6.2.2.2.

Den anden retlige konsekvens har meget stor principiel betydning, selv om den indtil videre kun har haft beskedne virkninger i praksis. Bestemmelsen om forhandling i § 12, stk. 1, forstås nemlig således, at den giver monopoltilsynet hjemmel til - med vedkommende virksomheds samtykke - at bringe konkurrencebegrænsningens skadelige virkninger til ophør ved et "indgreb" med et andet indhold end det i § 12, stk. 2, beskrevne. Til illustration kan nævnes et eksempel. Monopoltilsynet anså sig ikke for at have hjemmel til at pålægge et aktieselskab, der udførte serviceopgaver for en branche, at udvide aktiekapitalen for at optage en ny virksomhed som aktionær eller at pålægge gamle aktionærer at afhænde aktier til den ny. Som et resultat af forhandling - altså med samtykke - kunne en sådan ordning derimod tilvejebringes.¹⁾

Endelig har kravet om forhandling rimeligvis samme faktiske virkning som undersøgelsen. Ofte vil virksomhederne indrette deres adfærd i overensstemmelse med de synspunkter på gældende ret og praksis, som monopoltilsynet gør gældende under forhandlingen.

Bestemmelserne, om undersøgelse og forhandling er i ML §§ 11-12 knyttet til monopoltilsynets konkrete indgreb. Bestemmelserne omfatter efter deres ordlyd ikke f.eks. monopoltilsynets afgørelser om registrering efter ML § 6, stk. 2, eller godkendelse af bindende videresalgspriser efter ML § 10. Og bestemmelserne gælder heller ikke for prisindgrebene efter PAL kapitel 3. Her gælder særlige kontradiktionsregler ved fastsættelse af kalkulationsregler og ved forlængelse af prisindgreb ud over 6 måneder, jvf. afsnit 6.2.2.2.

1) Sølvkjær s. 145 og v. Eyben s. 388-89.

Efter udvalgets opfattelse er det ikke nødvendigt i konkurrencelovens tekst udtrykkeligt at kræve, at konkurrencemyndigheden skal foretage undersøgelse. Dette krav er en selvfølge.

Om udvalgets stilling til kontradiktion henvises til afsnit 6.3.2.3.

Selv om kontradiktionsvirkningen af den nuværende regel om forhandling kunne hjemles på anden måde, jvf. afsnit 6.3.2.3., finder udvalget, at reglen bør opretholdes. Herved tilkendegives nemlig, at der også for fremtiden vil være adgang til med virksomhedens samtykke at udforme et indgreb anderledes end efter lovens beskrivelse af de konkrete indgreb.

7.5.3. Ophævelse af aftaler, vedtagelser og bestemmelser.

Monopollovens centrale indgrebsbeføjelser er indeholdt i lovens § 12, stk. 2, hvorefter monopoltilsynet kan udstede pålæg om hel eller delvis ophævelse af aftaler, vedtagelser og bestemmelser. Herudover kan pålæg gå ud på pligt til skiltning eller mærkning m.v., ændring i priser, avancer og forretningsbetingelser, herunder fastsættelse af priser, som ikke må overskrides. Mellem disse muligheder kan tilsynet frit vælge den, der skønnes bedst egnet til at opnå det tilsigtede mål. En yderligere mulighed er de i § 12, stk. 3, omhandlede leveringspålæg, for hvis anvendelse der gælder særlige regler.

Betingelserne for anvendelsen af disse vidtrækkende indgrebsbeføjelser er dels, at der foreligger en konkurrencebegrænsning som omhandlet i § 2, stk. 1, der medfører eller må antages at ville medføre urimelige virkninger, dels at de skadelige virkninger ikke har kunnet bringes til ophør gennem en forhandling med de pågældende virksomheder eller sammenslutninger. Derimod er det i henhold til monopoltilsynets praksis ingen betingelse, at det forhold, over for hvilket der gribes ind, er registreret i medfør af monopollovens § 6.

1 følge § 12, stk. 2, er det alene aftaler, vedtagelser eller bestemmelser, der kan kræves ophævet. Der er således ikke hjemmel til at kræve en sammenslutning opløst eller til at kræve opsplitting af virksomheder, der er ble-

vet lagt sammen, således som det eksempelvis kendes fra USA. Der er heller ikke hjemmel til at pålægge virksomheder at ophæve enhver økonomisk eller personlig forbindelse imellem disse.

Monopoltilsynet har heller ikke fundet, at bestemmelsen giver adgang til at pålægge aktionærer at afhænde aktier eller til at pålægge et aktieselskab at udvide aktiekapitalen med det formål at give en person eller en virksomhed adgang til at erhverve aktier.

Disse forhold synes imidlertid på baggrund af monopoltilsynets praksis ikke at have indebåret væsentlige begrænsninger i anvendelsen af bestemmelsen. Det har således i meget vidt omfang været muligt gennem monopollovens § 12, stk. 2, at ophæve konkurrencebegrænsende aftaler m.v. med urimelige virkninger. Udvalget finder det derfor velbegrundet at opretholde bestemmelsen i en ny konkurrencelov. Vedrørende spørgsmålet om adgangen til fusionskontrol henvises til den særskilte drøftelse i afsnit 8.2.

7.5.4. Ændring af forretningsbetingelser

For så vidt angår pålæg om ændring af forretningsbetingelser gælder de samme betingelser som for ophævelse af aftaler, vedtagelser og bestemmelser.

Bestemmelsen fortolkes af monopoltilsynet således, at der kun kan påbydes ændringer af de i de konkrete tilfælde urimelige betingelser inden for rammerne af virksomhedens eksisterende forretningsbetingelser. Derimod kan det ikke pålægges virksomheden at indføre helt nye eller genoptage tidligere anvendte forretningsbetingelser, men i forhandlingsfasen er det muligt for monopoltilsynet at fremkomme med henstillinger om at udforme forretningsbetingelser på nærmere angiven måde.

Den righoldige praksis, der foreligger vedrørende pålæg om ændring af forretningsbetingelser i henhold til monopollovens § 12, stk. 2, tyder klart på, at en sådan bestemmelse er et nødvendigt og effektivt konkurrenceretligt virke-

middel, jfr. drøftelsen af konkurrencebegrænsningens former i afsnit 7.4. En bestemmelse med et lignende indhold bør derfor indgå i en ny konkurrencelov.

7.5.5. Leveringspålæg.

Efter monopollovens § 12, stk. 3, kan monopoltilsynet, hvor en konkurrencebegrænsning medfører en urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse, og dette ikke kan imødegås efter lovens øvrige bestemmelser, pålægge en virksomhed at sælge til nærmere angivne købere på virksomhedens sædvanligt gældende vilkår for tilsvarende salg. Adgang til leveringspålæg blev foreslået i TK-3 med den begrundelse, at indgreb i form af ophævelse eller ændring af konkurrencebegrænsende aftaler, forretningsbetingelser m.v. ville være virkningsløse, hvis den konkurrencebegrænsende adfærd blev fortsat.

Bemærkningerne til loven understreger, at det ikke er hensigten at gøre indgreb i virksomhedernes normale aftale- og dispositionsfrihed, og at beføjelsen må udøves med den største tilbageholdenhed, således at indgreb kun finder sted, når vægtige grunde taler derfor. Dette eksemplificeres med, at leveringspålæg ikke må gives, når det skønnes, at varen vil blive brugt som lokkevare, eller når eksisterende eneforhandlingsrettigheder brydes.

Disse bemærkninger har spillet en betydelig rolle ved administrationen af bestemmelsen, som i øvrigt adskiller sig fra de øvrige indgrebsbeføjelser derved, at dens anvendelse yderligere er betinget af, at den urimelige indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse ikke kan imødegås med disse øvrige indgrebsbeføjelser. Hertil kommer, at klage til monopol-ankenævnet over et leveringspålæg er tillagt opsættende virkning.

Spørgsmål om leveringspålæg i tilfælde af leveringsnægtelse og leveringsophør har givet anledning til et stort antal sager, men leveringspålæg er siden 1955 kun meddelt i 77 tilfælde. Den præventive effekt af muligheden for leveringspålæg må dog anses at spille en væsentlig rolle for det ringe antal. I den administrative praksis til udfyldning af loven og forarbejderne har mono-

poltilsynet opstillet en række kriterier, der skal være opfyldt, for at leveringspålæg kan udstedes.

En urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse anses at foreligge, når klageren har en væsentlig erhvervsmæssig interesse i at opnå levering. Væsentlighedskriteriet beror på en bedømmelse af, om varen har (eller vil have) omsætningsmæssig betydning for klageren, om varen hører til klagerens naturlige vareområde, om varen kan **substitueres**, eller om det er en indarbejdet **mærkevare**.

Selv om klageren har en væsentlig interesse i levering, skal denne interesse afvejes over for leverandørens - som udgangspunkt - legitime frihed til selv at vælge sine forretningsforbindelser.

I en række tilfælde er leverandørens motiver til leveringsnægtelse anset for "usaglige" eller diskriminerende. Det gælder forsøg på håndhævelse af eksklusiv- eller boykottaftaler eller af vejledende videresalgspriser som bindende. På den anden side er leveringspålæg ikke blevet givet i situationer, hvor den der ønskede leveringspålæg ville opnå en uberettiget fordel, fordi han var en **konkurrent**.

Endvidere er leveringsnægtelse blevet begrundet **bl.a.** i leverandørens interesse i at opretholde forskellige former for **salgssystemer**, jvf. afsnit 7.4.6., herunder vægring ved at levere til nye og utraditionelle forretningsformer. Praksis i sidstnævnte kategori af leveringsnægtelse er ikke helt entydig. Men det er formentlig karakteristisk, at leveringsnægtelse kun anerkendes, når den nye og utraditionelle forretningstype ikke kan leve op til de krav, der stilles i et åbent selektivt salgssystem.

Det er udvalgets opfattelse, at muligheden for at pålægge leveringspligt fortsat skal være ét af konkurrencelovens virkemidler. Et leveringspålæg er imidlertid ikke blot en almindelig regulering af handlefrihedens grænser, men et diskretionært indgreb af en art, der er sjældent forekommende i dansk ret, idet indgrebet ikke er negativt bestemt, men pålægger en positiv handlepligt.

Udvalget kan derfor tilslutte sig bemærkningerne til loven, hvorefter der skal være vægtige grunde til at pålægge pligt til levering.

Udvalget kan tilslutte sig monopolmyndighedens praksis, hvorefter leveringsnægtelse som er led i boykot- eller **eksklusivaftaler**, som er rettet mod forhandlere, der konkurrerer på **prisen**, eller som **tilsigter** at opretholde lukkede selektive salgssystemer, normalt bør kunne medføre et leveringspålæg. Ved vurderingen må anlægges de samme synspunkter som omtalt under afsnit 7.4.6. Dette indebærer, at også bestående eneforhandlingsaftaler kan brydes med et leveringspåbud.

Begrundelsen herfor er, at udvalget lægger overordentlig stor vægt på, at der ikke lægges hindringer i vejen for tilgang til markedet, idet en af de væsentligste forudsætninger for virksom konkurrence dermed forsvinder.

Efter den hidtidige praksis har man yderligere stillet krav om en væsentlig erhvervmæssig interesse hos aftageren for at give pålæg om levering. Udvalget er enig i, at der må være adgang til at opstille visse saglige, objektive minimumskrav til en virksomhed, der ønsker at blive forhandler, jfr. afsnit 7.4.6. Men det skal i denne forbindelse fremhæves, at tilstedeværelsen af individuel erhvervmæssig interesse i **at** opnå levering ikke i sig selv kan begrunde et leveringspålæg. Det må **kræves**, at levering til den pågældende må skønnes at have betydning for forholdene på markedet i retning af mere virksom, konkurrence, eventuelt på længere sigt.

Som nævnt ovenfor har der i monopoltilsynets praksis været rejst et stort antal sager om leveringspålæg. De fleste af dem er rejst af utilfredse detailhandlere. Kun få er rejst på monopoltilsynets initiativ.

Det er **tvivlsomt**, om monopoltilsynet har en ubetinget pligt til at reagere på en henvendelse fra en handlende, som ønsker leveringspålæg, med iværksættelse af undersøgelse og forhandling og med at træffe afgørelse om brug eller ikke brug af leveringspålæg. Det kan tænkes, at henvendelsen åbenbart ikke kan føre til leveringspålæg, således at monopoltilsynet kan afvise sagen uden

større indsats. Det normale vil imidlertid være, at henvendelser giver anledning til realitetsbehandling, der - som nævnt ovenfor - kun relativt sjældent fører til leveringspålæg

Der kan derfor være grund til på dette sted at rejse spørgsmålet om bagatel-sager. Det er i tidens løb ofte blevet sagt, at monopoltilsynet har for mange konkrete småsager, der lægger beslag på ressourcer, der - fra et mere alment konkurrencepolitisk synspunkt - kunne anvendes fornuftigere. ¹⁾

Ikke alle bagatelsager er sager om leveringspålæg. Men mange er det. En rimelig fremgangsmåde til at begrænse bagatelsagerne ville derfor være følgende:

Når konkurrencemyndigheden får henvendelse fra en handlende, der ønsker leveringspålæg udstedt, må konkurrencetilsynet bedømme, om et leveringspålæg vil have almen konkurrencepolitisk betydning, altså vil have betydning for forholdene på markedet i retning af mere virksom konkurrence, evt. på længere sigt. Denne skønsmæssige bedømmelse foretages endeligt af konkurrencerådet. Et afslag på at give leveringspålæg kan altså ikke påklages til ankenævnet. Det kan kun et nedlagt leveringspålæg. Men naturligvis kan et afslag indbringes for domstolene i henhold til grl. § 63 og for ombudsmanden.

En mulig ulempe ved forslaget er, at nogle handlende kan tænkes at ville gå til domstolene og påstå dom til levering enten på grundlag af konkurrenceloven eller på grundlag af uskrevne formueretlige regler, der måske stadig gælder sideløbende med konkurrencelovgivningen. Herved kunne man tænke sig, at den - fra alle synspunkter hensigtsmæssige - retsenhed, der er skabt via monopoltilsynet og ankenævnet, gik tabt. Risikoen er dog næppe i praksis stor.

Da tidsfaktoren i en række situationer er afgørende for den, der ønsker levering, foreslår udvalget, at der i ankenævnets procedureregler skabes mulighed

¹⁾ v. Eyben s. 128 f.

for, at sager om leveringspålæg behandles særligt hurtigt, jfr. i øvrigt kapitel 9.

7.5.6. Indgreb over for priser og avancer

1) Beføjelserne til at gribe direkte ind i virksomhedernes pris- og avanceberegning har traditionelt udgjort et centralt - og sammenlignet med andre lande et særdeles vidtgående - regelgrundlag for monopoltilsynets virksomhed. Den historiske baggrund herfor er dels den udbredte prisregulering under og umiddelbart efter 2. verdenskrig, som iværksattes af forsyningsmæssige grunde, dels genoptagelsen i 1963 af direkte prisregulering som et led i den generelle økonomiske politik. Siden har dette politisk-økonomiske instrument - med enkelte korte undtagelser - været i konstant anvendelse, jfr. fremstillingen i afsnit 2.4. De særlige problemer, som den midlertidige **prisregulering rejser, er** omtalt i afsnit 5.5.1. og skal på baggrund af kommissoriets udformning ikke gøres til genstand for yderligere drøftelse i denne sammenhæng. Sigtet er alene at behandle anvendelsen af pris- og avanceindgreb som et konkurrenceretligt virkemiddel.

Beføjelser til sådanne indgreb findes dels i monopolloven, dels i pris- og avanceloven.

2) Pålæg i medfør af monopollovens § 12, stk. 2, kan som nævnt **ovenfor bl.a.** omfatte ændringer i priser og avancer, herunder fastsættelse af priser og avancer, der ikke må overskrides.

Udstedelse af sådanne pålæg er for det første betinget af, at der er foretaget en undersøgelse, jfr. § 11, stk. 1. Demæst skal der foreligge en konkurrencebegrænsning som omhandlet i § 2, **stk. 1**. Endvidere skal en sådan konkurrencebegrænsning medføre **eller** antages at ville medføre urimelige priser, som omhandlet i § 11. Endelig skal forholdet forgæves være søgt bragt til ophør gennem forhandling med de pågældende enkeltvirksomheder eller sammenslutninger.

Bedømmelsen af prisers rimelighed skal i henhold til § 11, stk. 2 ske på grundlag af forholdene i virksomheder, der efter de foreliggende omstændigheder drives på en teknisk og kommercielt hensigtsmæssig måde.

Højestepriser eller -avancer kan i henhold til § 12, stk. 4 ikke ansættes lavere, end at virksomheder, som drives på en teknisk og kommercielt hensigtsmæssig måde, jfr. § 11, stk. 2 kan opnå dækning af nødvendige omkostninger, herunder afskrivninger og ydelser ved den pågældende vares indkøb eller genindkøb, fremstilling, hjemtagelse, afsætning, transport samt en under hensyn til risikoen ved varens fremstilling eller salg rimelig nettoavance.

Det teoretiske udgangspunkt ved monopoltilsynets vurdering af, om der forekommer urimelige priser, er den fiktive pris, der ville være dannet på markedet, såfremt der havde været fri og aktiv konkurrence. Priserne vurderes i praksis ud fra de faktiske omkostninger, idet disse omkostninger dog skal være nødvendige for effektive virksomheders fremstilling og salg af de pågældende produkter.

Ved bedømmelse af priser anvendes enkeltvarekalkulationsprincippet, jvf. ML § 12, stk. 4, som er knyttet til bestemmelsen i monopollovens § 2, stk. 1, hvorefter loven kun finder anvendelse på vare- og ydelsesområder, hvor der er en væsentlig konkurrencebegrænsning. Dette indebærer, at de enkelte markeder bedømmes særskilt, og der ikke kan inddrages en særlig stor fortjeneste på andre varer i bedømmelsen af prisen på de varer, hvor der er konkurrencebegrænsning. Omvendt kan en dårlig indtjening for nogle varer ikke begrunde en højere indtjening for andre.

Der knytter sig i praksis betydelige problemer til fordelingen af omkostninger og kapitalgrundlag på den enkelte vare. Normalt tages der udgangspunkt i virksomhedens egne fordelingskriterier, når disse anvendes konsekvent, men fordelingen beror i sidste instans på monopolmyndighedens skøn.

På grundlag af fordelingen af indtægter og omkostninger kan nettoavancer på den enkelte vare herefter beregnes. Rimeligheden heraf forudsætter, at net-

toavancen vurderes i forhold til kapitalgrundlaget. Kapitalgrundlaget må derfor tilsvarende opdeles på den enkelte vare.

Endelig opstår der det fordelingsproblem, at prisfastsættelsen vurderes inden for en afgrænset periode, således at indtægter, omkostninger og kapitalgrundlag skal fordeles mellem forskellige perioder.

Ved ændringen af monopollovens § 12, stk. 5 i 1983 er der skabt mulighed for, hvor tungtvejende hensyn, herunder til forsknings- og **udviklingsintensive** produktionsområder, taler derfor, at fravige enkeltvarekalkulationsprincippet. Der kan herefter i større omfang end tidligere tages hensyn til specielle forhold, herunder kan det accepteres at indregne de aktuelle forsknings- og udviklingsomkostninger i priserne i modsætning til de historisk afholdte udgifter, ligesom der kan indrømmes en videregående grad af frihed ved forsknings- og udviklingsomkostningernes fordeling på andre produkter.

Vurderingen af, hvad der er nødvendige omkostninger i en effektiv virksomhed, beror i lighed med opdelingen på enkeltvarer på et skøn. Udgangspunktet er de officielle regnskaber suppleret med oplysninger fra virksomheden. De mere tekniske problemer, der knytter sig til sådanne omkostningsanalyser, skal ikke drøftes i denne **sammenhæng**¹⁾. Det skal blot nævnes, at monopoltilsynet normalt ansætter omkostninger ud fra kostprisprincippet. Afskrivninger betragtes som nødvendig omkostning, og monopoltilsynet følger ved opgørelsen heraf principperne i årsregnskabsloven.

Kapacitetsudnyttelsen indgår som et væsentligt moment ved vurderingen af virksomheders effektivitet, og prisforhøjelser med henvisning til stigende enhedsomkostninger som følge af nedgang i salget accepteres normalt ikke ud fra den betragtning, at nedgang i salget under konkurrenceprægede forhold ikke kan føre til prisforhøjelser, men derimod til en midlertidig nedgang i indtjeningen.

1) Se nærmere Sølvkjær s. 242-245 og H. Winding Pedersen s. 71 ff.

Ved bedømmelsen af, hvad der efter omstændighederne udgør en rimelig nettoavance, tager monopoltilsynet udgangspunkt i en række nøgletal, der kan sammenlignes med tilsvarende nøgletal i andre virksomheder, især sådanne, som fungerer på konkurrenceprægede markeder. Det er fra monopoltilsynets side ved adskillige lejligheder understreget, at der ikke kan opstilles generelle normer for, hvad der udgør en rimelig indtjening, men at dette må bero på en konkret vurdering. Således kan der efter monopoltilsynets opfattelse ikke tages udgangspunkt i eksempelvis en sammenligning med afkastet på passive **kapitalanbringelser**.

3) Reglerne om indgreb i priser og avancer efter pris- og avanceloven findes i §§ 6-9. Efter § 6 kan monopoltilsynet gribe ind i form af pris-eller avancestop, begrænsninger i adgangen til forhøjelse af priser og avancer, fastsættelse af maksimalpriser eller fastsættelse af kalkulationsregler, for en periode op til 6 måneder.

Principperne for monopoltilsynets anvendelse af disse bestemmelser svarer til det ovenfor nævnte om indgreb overfor priser og avancer efter monopollovens § 12, stk. 2.

Den righoldige praksis om prisindgreb skal ikke gennemgås i denne sammenhæng. Det skal blot nævnes, at monopoltilsynet i de senere år har været yderst tilbageholdende med at foretage indgreb i priser og avancer i medfør af det permanente lovgrundlag, og samtidig har afviklet en række af de tidligere gældende kalkulationsordninger. Monopoltilsynets linje kan formodentlig sammenfattes derhen, at direkte indgreb i priser og avancer først og fremmest bringes i anvendelse, hvor andre mere indirekte virkende instrumenter ikke afhjælper konkurrencebegrænsningers urimelige virkninger.

4) Vurderingen af prisindgreb som konkurrenceretligt virkemiddel rejser indledningsvis det grundlæggende spørgsmål, om dette virkemiddel overhovedet er nødvendigt på baggrund af den **effektivitetssmålsætning**, som efter udvalgets opfattelse bør være afgørende i en ny konkurrencelov.

Fastsættelse af maksimalpriser og -avancer for enkeltvirksomheder og brancher indebærer en nærliggende risiko for, at incitamentet til en stadig effektivisering af svækkes, ligesom resultatet i praksis kan blive en tilstand af neutraliseret konkurrence på basis af de af monopoltilsynet fastsatte priser. Disse forhold peger klart i retning af, at prisindgreb så vidt muligt bør undgås. Heroverfor står imidlertid, at visse konkurrencebegrænsningsformer, som indvirker negativt på effektiviteten, under visse omstændigheder ikke kan imødegås på anden vis end gennem indgreb i priser og avancer. Der sigtes herved **bl.a.** til situationer med neutraliseret priskonkurrence (liberale erhverv) eller markeder, hvor konkurrencen af strukturelle årsager ikke er mulig (**monopoltilstande**). En afvejning heraf må efter udvalgets opfattelse føre til, at adgangen til indgreb i priser og avancer opretholdes i en ny **konkurrencelov**.

Det skal imidlertid understreges, at den effektivitetsmålsætning, som udvalget har peget på, må indebære, at indgreb i priser og avancer udfra indkomstpoltiske hensyn ikke vil kunne gennemføres med hjemmel i konkurrenceloven, jfr. afsnit 5.5.1. Pris- og avanceindgreb efter konkurrencelovgivningen bør efter udvalgets opfattelse alene kunne komme på tale, hvor de **negative** effektivitetsmæssige virkninger af en konkurrencebegrænsning ikke kan imødegås gennem andre virkemidler.

I relation til gældende ret betyder dette, at konkurrencemyndigheden ikke længere vil være frit stillet ved valget imellem prisregulering og andre indgrebsformer. Det forhold, at monopoltilsynet i de senere år har været tilbageholdende med at anvende prisregulering, kan formentlig tages som udtryk for, at denne udvikling bort fra de direkte pris- og avanceindgreb allerede er i gang. Udvalget finder imidlertid, at den implicitte rangordning af virkemidlerne, som udviklingen i monopoltilsynets praksis i realiteten er udtryk for, bør fremgå klart i en ny konkurrencelov.

5) En fortsat - omend begrænset - anvendelse af pris- og avanceindgreb gør det nødvendigt at tage stilling til de problemer, der knytter sig til henholdsvis enkeltvarekalkulationsprincippet og fastlæggelsen af den rimelige nettoindtjening.

Anvendelsen af enkeltvarekalkulationsprincippet indebærer som nævnt en række fordelingstekniske problemer - især med hensyn til virksomhedernes generalomkostninger. Monopoltilsynets praksis viser, at uanset at denne fordeling er forbundet med visse rent praktiske vanskeligheder og ofte langvarige forhandlinger med de pågældende virksomheder, er det som regel muligt at opstille en realistisk fordeling på enkeltvarer. Disse problemer synes isoleret set ikke at kunne begrunde en generel opgivelse af enkeltvarekalkulationsprincippet.

Kritikken af enkeltvarekalkulationsprincippet har da også i højere grad været begrundet i erhvervspolitiske synspunkter, hvorefter opdelingen på enkeltvarer kan virke hindrende for gennemførelsen af den fornødne forskning og udvikling og den løbende tilpasning af teknologi og produktsammensætning.

Alternativet til enkeltvarekalkulationsprincippet vil være en ordning, hvorefter der ved bedømmelsen tages hensyn til virksomhedens samlede indtjening, uanset hvilke produkter, der fremstilles og sælges, og uanset hvor dette salg sker, herunder til eksport. En sådan synsvinkel kan normalt ikke anlægges i dag, men efter ændringen af monopollovens § 12 i 1983 er det muligt, hvor tungtvejende hensyn, herunder til forsknings- og udviklingsintensive produktionsområder, taler herfor, at fravige de almindelige principper for omkostningsfordeling.

Den konkrete anledning til lovændringen var problemer omkring lægemiddelinindustriens indregning af afholdte forskningsudgifter i priserne. Imidlertid må ændringen ses som en imødekommelse af en generel erhvervspolitisk begrundet kritik af enkeltvarekalkulationsprincippet, hvorefter opdelingen på enkeltvarer kan lægge begrænsninger på gennemførelsen af den fornødne forskning og udvikling af den løbende tilpasning af teknologi og produktsammensætning. Erfaringen med den ny bestemmelse (monopollovens § 12, stk. 5) tyder ikke på, at det er muligt at gennemføre et konkurrenceretligt tilsyn med prisdannelsen på dette grundlag.

Der består således en målsætningskonflikt mellem på den ene side erhvervspolitiske hensyn til fremme af forskning og udvikling og på den anden side det konkurrenceretlige behov for at kunne føre tilsyn med prisdannelsen på områder, hvor negative virkninger af en konkurrencebegrænsning ikke kan imødegås gennem andre virkemidler. Denne målkonflikt er efter sin art et politisk spørgsmål, som det ikke er hensigtsmæssigt at overlade til konkurrencemyndighedens afgørelse. Udvalget foreslår derfor, at anvendelsesområdet for en bestemmelse i en ny konkurrencelov, der svarer til ML § 12, stk. 5, fastlægges af en politisk instans, industriministeren.

Udvalget foreslår følgende fremgangsmåde: Når konkurrencetilsynet efter forhandling med vedkommende virksomhed er nået til det resultat, at betingelserne for at foretage prisindgreb er tilstede, meddeles dette til virksomheden. Denne kan så rejse krav om, at et eventuelt prisindgreb skal ske på grundlag af en bestemmelse svarende til ML § 12, stk. 5. Dette spørgsmål forelægges for industriministeren. Når han har truffet afgørelse om, hvorvidt enkeltvarekalkulationsprincippet eller princippet i ML § 12, stk. 5, skal lægges til grund, fortsætter behandlingen af sagen i konkurrencetilsynet og ankenævnet på det således fastlagte grundlag.

Fremgangsmåden har den fordel, at ministerens beslutning bliver truffet i en konkret og derfor overskuelig sammenhæng og ikke abstrakt. Efter udvalgets skøn vil den skitserede fremgangsmåde kun sjældent finde anvendelse, allerede fordi prisindgreb efter udvalgets forslag vil være sjældne.

Ved bedømmelsen af de "nødvendige omkostninger" lægger tilsynet normalt kostprisprincippet til grund, jvf. i øvrigt PAL § 7, stk. 1. Specielt hvad angår afskrivningerne har der fra erhvervsside været rejst kritik af, at tilsynet ved bedømmelsen af prisers rimelighed kun tillader indregnet afskrivninger på **anskaffelsesværdien**. Afskrivninger er efter bestemmelserne i monopollovens § 12, stk. 4, en nødvendig (fast) omkostning, som kan indregnes i prisen. Der har været **fremført** krav om at kunne indregne afskrivninger på **genanskaffelsespriser**, der normalt vil ligge betydeligt over den historiske anskaffelsespris. Synspunktet kan også ses i lyset af den nye **årsregnskabslov**, hvor

afskrivningerne skal være driftsmæssigt begrundede, og hvor der tillades op- og nedskrivninger af anlægsaktiver efter nærmere regler.

Det er tilsynets synspunkt, at ændringer i regnskabsmæssige dispositioner ikke i sig selv kan begrunde prisændringer. Det ville heller ikke være muligt, såfremt der var tale om virksomheder, der arbejdede på et konkurrencepræget marked. Referencerammen for en pris' rimelighed er den pris, som ville være opnået, såfremt markedet var præget af virksom konkurrence. En ændring af tilsynets praksis ved indregning af nødvendige omkostninger til afskrivning måtte således indebære, at den herefter beregnede (lavere) indtjening på den pågældende vare skulle vurderes efter en ændret målestok, således at den rimelige pris i teorien ville være den samme uanset regnskabsprincip.

Tilsvarende kan anføres for anvendelsen af kostprisprincippet eller andre vurderingsprincipper i andre sammenhænge. I visse markeder er det f.eks. almindeligt at basere kalkulationer på verdensmarkedets prisrelationer og at følge disse umiddelbart, d.v.s. et **genanskaffelsesprincip**, hvilket tilsynet har accepteret i praksis. Det fremgår måske mest udpræget i forbindelse med udstedelse af dispensationer under de midlertidige love.

Valget mellem forskellige opgørelsesprincipper er i praksis i første omgang overladt til virksomhederne ud fra de gængse forhold i branchen. Genanskaffelsespriser kan således tilskynde til en hurtig tilpasning til ændrede pris- og markedsforhold. Men det er hyppigt ikke muligt at finde rimelige og relevante udtryk for **genanskaffelsesværdier**. Heroverfor står kostprisprincippet, som giver et fast udgangspunkt for vurderinger.

På baggrund af ovenstående bemærkninger finder udvalget det ikke nødvendigt at vælge imellem, om kostprisprincippet eller **genanskaffelsesprincippet** skal anvendes ved bedømmelsen af de nødvendige omkostninger. Den mulighed for fleksibilitet i bedømmelsen, der ligger i at forhandle sig til rette med virksomheden, eventuelt i overensstemmelse med branchebestemte regnskabsmæssige koutumer, bør udnyttes mest muligt. Er der tvivl, må man falde tilbage

på kostprisprincippet. Det afgørende er imidlertid, at det samme princip lægges til grund i hele den periode, der bedømmes« Udvalget er enig i, at regnskabsmæssige dispositioner ikke i sig selv kan begrunde ændringer i bedømmelsen af de nødvendige omkostninger.

For så vidt angår spørgsmålet om fastlæggelsen af den rimelige nettoavance har der fra flere sider været rejst kritik af de indtjeningsnormer, som monopoltilsynet har fastlagt, ligesom det har været kritiseret, at monopoltilsynet ikke har villet opstille generelle retningslinjer for, hvad der udgør en rimelig indtjening, samt at den af monopoltilsynet tilladte nettoavance i visse tilfælde har ligget under afkastet på passiv kapitalanbringelse.

Heroverfor har **monopoltilsynet bl.a.** anført, at det ikke er muligt at fastlægge et generelt **indtjeningsniveau**, men at dette må bero på en konkret vurdering af indtjeningsforholdene over en årrække, hvorved der tages hensyn til risikoen ved den pågældende virksomheds eller branches almindelige konkurrence- og **markedsforhold**¹⁾. Monopoltilsynets grundsynspunkt kan sammenfattes derhen, at dominerende enkeltvirksomheders indtjening ikke bør ligge over, hvad tilsvarende virksomheder, der arbejder på konkurrenceprægede markeder, kan opnå. I perioder, hvor afkastet af passiv kapitalanbringelse har ligget over erhvervslivets generelle indtjeningsniveau, har dominerende virksomheder i lighed med andre virksomheder måttet indrette sig på et lavt indtjeningsniveau.

Udvalget kan i princippet være enig med monopoltilsynet i, at det på baggrund af de hensyn, der ligger til grund for monopolloven, ikke er muligt at opstille en nedre grænse for dominerende virksomheders indtjening eksempelvis med udgangspunkt i afkastet på passiv kapitalanbringelse plus et risikotillæg. Dette gælder især under inflation. Passiv kapitalanbringelse vil typisk finde sted i fordringer, hvis reale værdi udhules under varige prisstigninger. Afkastet på passiv kapitalanbringelse - oftest illustreret ved den effektive obligationsrente - vil indeholde et element af kompensation herfor, hvilket bi-

1) MTM 1976 s. 142 ff.

drager til at forklare den høje effektive obligationsrente under inflation. En tilsvarende udhuling af realværdien vil imidlertid normalt ikke finde sted for virksomhedernes egenkapital. En sådan nedre grænse for indtjening ville, **bl.a.** på baggrund heraf, kunne medføre en højere indtjening for en dominerende virksomhed end for andre virksomheder, som derved ville blive svagere stillet i konkurrencen om produktionsfaktorerne.

Ud fra den **effektivitetsmålsætning**, der efter udvalgets opfattelse bør lægges til grund i en ny konkurrencelov, bør dominerende enkeltvirksomheders indtjening derfor normalt ikke overstige den indtjening, der kan opnås på konkurrenceprægede markeder, hvilket indebærer, at den rimelige nettoavance fortsat skal fastlægges på grundlag af en konkret vurdering.

Udvalget skal endvidere pege på, at der ved bedømmelsen af indtjeningen hos virksomheder, der er særlig effektivt og rationelt drevet, må tages hensyn til, at incitamentet til fortsatte effektivitetsforbedringer ikke fratages virksomheden. Begrebet "**overnormalt effektive**" virksomheder skal forstås i sammenhæng med bestemmelsen i monopollovens § 11, stk. 2, hvor referencerammen ved bedømmelsen af, om priserne er urimelige, er forholdene i "normalt effektive" virksomheder. Netop i kraft af en dominerende position kan virksomheder opnå stordriftsfordele og dermed nå ud over de rammer, der må antages at gælde for normalt effektive virksomheder. Ved at udnytte effektivitetsgevinsten til fortsatte investeringer i effektivitetsforbedringer kan den dominerende stilling tilmed fastholdes eller udbygges. Det kan være vanskeligt at bedømme, om en virksomhed kan betegnes som overnormalt effektiv, men udvalget finder det væsentligt, at tilsynet, efter en konkret vurdering af forholdene i virksomheden, ved bedømmelsen af priserne i overnormalt effektive virksomheder bør inddrage sådanne hensyn, at virksomheden får mulighed for og tilskyndes til fortsat at forbedre effektiviteten.

Inden for de erhverv, hvor der ikke omsættes eller produceres varer, men kun tjenesteydelser, f.eks. liberale erhverv, må bedømmelsesgrundlaget være tilsvarende befolkningsgruppers indtjening.

6) Sammenfattende finder udvalget, at den nuværende ret vide adgang til at gribe ind mod priser, avancer, **kalkulationsmetoder** m.v. må begrænses. Prisindgreb kan dog ikke undværes, når der foreligger monopolsituationer, hvadenten dette skyldes lovhjemlede privilegier eller andre forhold.

Prisindgreb må kun finde sted, når andre former for indgreb ikke er tilstrækkelige til at skabe konkurrence eller blot potentiel konkurrence.

Udgangspunktet ved bedømmelsen af prisen må være **enkelt** verekalkulationsprincippet, hvor fordelingen af omkostningerne på de enkelte varer i videst muligt omfang bør følge de af virksomheden eller de i branchen almindeligt anvendte regnskabsmæssige principper. I tvivlstilfælde anvendes kostprisprincippet. Et indgreb bør kun kunne finde sted i form af fastsættelse af maksimalpriser og -avancer for en periode af op til ét år ad gangen, og kun når bedømmelsen viser, at prisen eller avancen er åbenbart for høj.

Dette forslag indebærer, at adgangen til på anden måde end ved højestepriser eller -avancer at pålægge ændringer i priser og avancer og til at indføre pris- og avancestop bortfalder, ligesom muligheden for at fastsætte kalkulationsforskrifter ophæves.

I de særlige tilfælde, hvor det af erhvervspolitiske grunde findes ønskeligt at fravige **enkelt** verekalkulationsprincippet til fordel for en helhedsbedømmelse af virksomheden (monopollovens § 12, stk. 5) må beslutningen herom træffes af ministeren.

Inden for de erhverv, hvor der ikke omsættes eller produceres varer, men kun tjenesteydelser, f.eks. liberale **erhverv**, må bedømmelsesgrundlaget være tilsvarende befolkningsgruppers indtjening.

7.5.7. Generelle forbud

Anvendelsen af generelle forbudsbestemmelser som virkemiddel er i gældende ret begrænset til monopollovens § 10, der forbyder håndhævelse af **vidersalgspriser**.

Som omtalt i afsnit 7.4.5 **finder udvalget**, at denne forbudsbestemmelse bør videreføres i en ny konkurrencelov, dog med den ændring, at den **straf**-belægges.

7.5.8. Indberetning til offentlige myndigheder

Indberetning til offentlige myndigheder kan anskues som et konkurrenceretligt virkemiddel over for konkurrencebegrænsninger, som praktiseres af eller er betinget af offentlige myndigheder, eller som beror på forhold i lovgivningen, d.v.s. forhold, over for hvilke der ikke kan gribes ind gennem konkurrence-lovgivningens almindelige virkemidler.

I henhold til monopollovens § 14 kan monopoltilsynet, såfremt de skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger ikke kan bringes til ophør ved forhandling eller pålæg, eller hvis disse midler ikke anses for hensigtsmæssige, afgive indberetning til industriministeren. Sådanne indberetninger er **bl.a.** afgivet vedrørende problemer om **fællesmærker**, om distributionsforholdene indenfor medicinbranchen, de liberale erhvervs averteringsregler samt om eksklusivtilstanden i kiropraktorhvervet.

En tilsvarende adgang til indberetning er omhandlet i pris- og avancelovens § 2, stk. 2, hvorefter monopoltilsynet kan give indberetning til vedkommende minister om forhold, derunder bestemmelser i lovgivningen, som må antages at kunne virke hæmmende på konkurrencen. Indberetninger i henhold til denne bestemmelse er bl.a. afgivet til landbrugsministeren vedrørende forhold af betydning for prisen på visse landbrugsprodukter samt til indenrigsministeren vedrørende apotekernes priser.

Ved vurderingen af disse bestemmelser må det lægges til grund, at konkurrencemyndigheden uden særlig hjemmel kan rette henvendelse til andre offentlige myndigheder om forhold, der har betydning for pris- og konkurrenceforholdene. En særlig hjemmel hertil må imidlertid antages at understrege forholdet, således at sådanne indberetninger tillægges en større vægt. Det forekommer derfor rimeligt at opretholde en særlig bestemmelse om indberetning. Spørgsmålet herom - der har sammenhæng med det mere generelle spørgsmål om konkurrencemyndighedens stilling til andre offentlige myndigheder - tages op til nærmere drøftelse i afsnittet om den konkurrenceretlige regulering af offentlig virksomhed i afsnit 8.3.

7.6. Udvalgets forslag til lovbestemmelser

Indgreb imod skadelige konkurrencebegrænsninger.

Forhandling.

§ a. Finder konkurrencetilsynet, at der inden for erhvervsgræne i hele landet eller inden for lokale markedsområder foreligger skadelig konkurrencebegrænsning, påhviler det tilsynet at søge forholdet bragt til ophør ved forhandling med de pågældende virksomheder eller sammenslutninger.

Pålæg.

§ b. Kan de i § a nævnte skadelige konkurrencebegrænsninger ikke bringes til ophør ved forhandling, udsteder konkurrencetilsynet pålæg i så henseende.

Stk. 2. Et sådant pålæg kan omfatte hel eller delvis ophævelse af de pågældende aftaler, vedtagelser og bestemmelser og ændringer i forretningsbetingelser.

Stk. 3. Lægger en konkurrencebegrænsning hindringer i vejen for adgang til markedet, og sådanne hindringer ikke kan bringes til ophør i medfør af § a eller stk. 1 og 2, kan tilsynet pålægge en virksomhed at sælge til nærmere angivne købere på virksomhedens sædvanligt gældende vilkår for tilsvarende salg. Virksomheden kan dog altid kræve kontant betaling eller betryggende sikkerhed.

§ c. Medfører en konkurrencebegrænsning som i § a omtalt, at en pris eller en avance er åbenbart for høj, og kan denne følge ikke bringes til ophør på anden måde, kan tilsynet fastsætte højestepriser eller -avancer for en periode på op til et år ad gangen.

Stk. 2. Ved bedømmelsen af, om en pris eller en avance er åbenbart for høj, skal udgangspunktet tages i forholdene i virksomheder, der efter de foreliggende omstændigheder drives på en teknisk og kommerciel hensigtsmæssig måde, og i en pris, der giver en sådan virksomhed dækning for nødvendige omkostninger, herunder afskrivninger, og ydelser ved den pågældende vares indkøb eller genindkøb, fremstilling, hjemtagelse, afsætning, transport samt en under hensyn til risikoen ved varens fremstilling eller salg rimelig nettoavance.

Stk. 3. For erhvervsgrene, der ikke er vareproducerende eller -omsættende, bedømmes priser og avancer ved at sammenholde med indkomstudviklingen i tilsvarende befolkningsgrupper.

Stk. 4. Industriministeren kan, hvor tungtvejende hensyn, herunder til forsknings- og udviklingsintensive produktionsområder, taler derfor, bestemme, at konkurrencetilsynet ved fastsættelse af højestepriser eller -avancer kan fravige de principper, der følger af stk. 2 for omkostningsfordeling på de enkelte varer og varegrupper.

Forbud.

§ d. Aftaler, vedtagelser og bestemmelser, der fastsætter mindstepriser eller -avancer ved videresalg i efterfølgende omsætningsled, er forbudt, medmindre konkurrencetilsynet har godkendt de pågældende aftaler m.v. Sådan godkendelse kan gives, når vægtige grunde taler derfor.

Indberetning.

§ e. Kan væsentlige hindringer for virksom konkurrence ikke bringes til ophør 1 medfør af beføjelserne i paragrafferne a-d, eller skønnes andre fremgangsmåder at være mere hensigtsmæssige, afgiver konkurrencetilsynet indberetning herom til industriministeren.

(Identisk med ML § 14)

Klage.

§ f. Konkurrencetilsynets afgørelser i henhold til §§ b - d kan påklages til ankenævnet, dog at konkurrencetilsynets afgørelse om ikke at udstede leveringspålæg efter § b, stk. 3, og industriministerens afgørelse vedrørende grundlaget for pris- og avancebedømmelsen efter § c, stk. 4, udgør den endelige administrative afgørelse.

KAPITEL 8. SÆRLIGE OMRADER

8.1. Købermagt.

8.1.1. Indledning.

Udvalget skal i følge kommissoriet "overveje, hvilke regler, der kan være behov for til at imødegå købermonopolers eventuelle konkurrenceforvridende virksomhed".

Egentlig er ordet købermonopol sprogligt meningsløst, idet "monopol" betyder "enesalg". Et tilsvarende udtryk for "enekøb" er "monopson", som dog sjældent bruges.

I den økonomiske teori behandles monopson og monopol som symmetriske situationer med brug af samme analytiske hjælpemidler og med hinanden modsvarende virkninger for prisdannelsen. Som et særtilfælde kan man tænke sig et monopol og et monopson stående overfor hinanden på samme marked ("modstående monopoler"). Her bliver prisdannelsen teoretisk ubestemt inden for visse grænser.

Der er således ikke på det teoretiske plan behov for principielt nye tankegange, når det drejer sig om enekøbere. Derimod er der forskelle fra sælgersiden, når det drejer sig om overvejelser med henblik på konkurrencepolitiske foranstaltninger. For det første er tilstande med kun en enkelt køber formentlig endnu mere sjældne end forekomsten af det rene sælgermonopol. Derfor vil der i det følgende ikke blive talt om "købermonopol" men i stedet mere generelt om "købermagt" udøvet af en dominerende men ikke enerådende køber. Problemstillingen afgrænses yderligere til situationer, hvor den stærke køber står over for et antal hver især svage sælgere, eftersom det er denne kombination, der må forventes at have den største interesse for konkurrencepolitikken.

For det andet er der praktiske forskelle mellem køber- og sælgersiden, når det gælder gennemførelsen af politiske foranstaltninger mod uønskede virkninger. Udnytter en dominerende køber sin magt til at påtvinge svage sælgere urimeligt lave salgspriser, er det således ikke altid muligt eller ønskeligt at modvirke en sådan politik ved indgreb over for priserne. Konkurrencepolitikken kan derfor komme til at stå svagt overfor markeder præget af dominerende købere.

8.1.2. Eksempler på købermagt

Købermagt er ikke noget nyt fænomen. Det omtales både i TK-3¹⁾ og i bemærkningerne til monopolloven. Det er nok sandsynligt, at købermagt er blevet mere udbredt i de 30 år, der er forløbet siden da, men det kan være svært at føre et egentligt bevis herfor. Givet er i hvert fald, at emnet har vundet større opmærksomhed.

Som eksempel på et område af tiltagende betydning i nutiden, hvor købermagt kan gøre sig gældende, kan nævnes underleverandørkontrakter. Her vil en mindre virksomhed, der fremstiller et mellemprodukt, ofte stå svagt som sælger over for en stor ordreproducent, der som køber kan stille betingelser om lave priser, skrappe leveringsbetingelser etc. mod til gengæld at sikre underleverandøren beskæftigelse for et vist tidsrum. Der er her tale om **kontraktsforhold**, som dels kan stille den svage part urimelig dårligt, men derudover også kan hæmme konkurrencen ved at vanskeliggøre det for andre producenter af tilsvarende mellemprodukter at slå igennem på markedet.

Det er i og for sig muligt for de konkurrencepolitiske myndigheder at begrænse de sidstnævnte skadelige virkninger på konkurrencen, idet man kan gribe ind over for leverandøraftaler af særlig lang varighed. Problemet er da, at netop denne varighed er til gavn for den svage part i **kontraktsforholdet**, som altså stilles endnu svagere ved et indgreb, medens man ikke opnår at begrænse køberens magtposition effektivt.

¹⁾ s. 85.

Andre eksempler på stærke købere er telefonselskaberne, samarbejdet mellem dagbladene om indkøb af avisepapir, handeler som det offentlige indgår gennem Direktoratet for Statens Indkøb, de offentlige virksomheders indkøb (DSB, P&T) etc.

Selv om købermagt således kan forekomme på en række områder, vil den følgende fremstilling særligt gå ind på forholdene i dagligvarebranchen, som er af stor betydning for menneskers daglige tilværelse. Her er der næppe tvivl om, at købermagt er blevet et voksende problem i de sidste årtier, hvor der både i udlandet og på det danske marked har udviklet sig kraftige koncentrationstendenser i grossistledet og i dele af detailhandelen, fremmet dels af den tekniske udvikling i varedistributionen og dels af den generelle urbanisering og forbrugernes større bevægelighed i bilens tidsalder, jfr. afsnit 4.3.2.4.

Detailhandelen med dagligvarer var op til 50'erne præget af et stort antal enkeltmandsejede butikker, der ikke stod i noget formaliseret afhængighedsforhold til bestemte leverandører (grossister eller producenter). End ikke brugsforeningerne havde indtil da haft købsplicht hos deres fællesejede grossist FDB.

Den traditionelle struktur er inden for de sidste tre årtier på afgørende måde brudt op, først ved supermarkedskædernes fremmarch og senere ved discountkædernes indtog. For begge butikstypers vedkommende er der opstået stærke køberkoncentrationer i forhold til grossist- og producentleddene, selvom der også inden for disse led i samme tidsrum er udfoldet bestræbelser for at styrke deres markedsposition ved koncentration.

8.1.3. Virkningen af magtrabatter

Hvori består den "eventuelle konkurrenceforvridende virksomhed", som kommissoriet taler om i forbindelse med købermagt?

Den opstår ved, at en stærk køber kan aftvinge sine leverandører rabatter, ikke blot modsvarende de omkostningsmæssige fordele som leverandør ved salg af store kvanta, men også derudover i form af egentlige "magtrabatter": En leverandør kan - hvis en stærk køber gør alvor af en trussel om at gå over til andre leverandører - komme i en situation, hvor han må indstille sin produktion. Fremfor dette foretrækker han at acceptere en pris, der kun giver et beskedent tilskud til dækning af hans faste omkostninger, om overhovedet noget. En forudsætning for i længden at kunne yde magtrabatter er derfor, at tabet herved af leverandøren kan inddækkes hos andre, men svagere købere.

Den stærke køber kan altså skaffe sig en lavere indkøbspris end købere med mindre omsætning, dels i kraft af køb af store kvanta, dels ved magtrabatter. Han står derved i en stærkere position som sælger sammenlignet med sine mindre konkurrenter. Ved at føre de lave indkøbspriser videre til forbrugerne i form af lave udsalgspriser øger han sin omsætning, hvilket atter styrker hans position som indkøber etc.

Købermagten har således diskriminerende virkninger i to retninger. For det første udmarves svage leverandører af de nødvendige magtrabatter, som vel er det mindst ugunstige alternativ på kort sigt, men uholdbart på længere sigt, hvor det faste anlæg skal fornys. Resultatet bliver en koncentration også i leverandørleddet, men eventuelt først over en længere periode, eftersom en del mindre producenter kan opretholde livet ved leverancer til svagere købere, så længe disse er i live (en undersøgelse af rugbrødsbranchen viser, at de små fabrikker sælger mest til bagere til relativt høje priser, medens de store fabrikker sælger til supermarkeder¹⁾).

For det andet erobrer de stærke købere som sælgere en stadigt voksende andel af dagligvarehandelen, dels i kraft af effektive, store butikker (hvilket er udtryk for en ikke diskriminerende større effektivitet i handelserhvervet), dels som følge af de store rabatter. Ofte udnytter man disse rabatter på

1) Redegørelse om rugbrødsbranchen, monopoltilsynet 1985.

den måde, at visse populære dagligvarer sælges til særlig lav avance eller endog under butikkens indkøbspris. Man lokker herved kunder til, som også må antages at købe andre varer, der sælges med højere avance. Som udviklingen har vist i den sidste snes år, bliver resultatet, at svage producenter og små butikker må lukke. Butiksdøden er en realitet, ikke blot i dansk detailhandel, men også i et antal andre industrialiserede lande, og den har bredt sig uden for dagligvarenes område til de fleste brancher inden for handelen med specialvarer og mange små blandede handels- og håndværksskønheder (ismejerier, skomagere, slagterbutikker etc.).

8.1.4. Indgreb

Er det en udvikling, som man ud fra konkurrencepolitiske synspunkter bør gribe ind over for i den udstrækning, dette måtte være praktisk muligt? Det er et omdiskuteret spørgsmål, som udvalget havde lejlighed til at drøfte med de relevante myndigheder i alle de fem lande, som udvalget har besøgt, samt i EF.

Først betragtes spørgsmålet ud fra den synsvinkel, der spiller en hovedrolle i denne betænkning, nemlig hensynet til erhvervslivets effektivitet.

Generelt må man sige, at de konkurrenceformer, der knytter sig til købermagt, er led i en proces, der fører til større effektivitet i produktion og omsætning, for så vidt angår væsentlige dele af befolkningens daglige forbrug. Den stigende koncentration har ført til en effektivisering af produktion og handel med dagligvarer. Det faldende antal butikker er ikke ledsaget af mindre, men tværtimod af mere konkurrence både på prisen og på den form for service, der består i store butiksenheder med et varieret vareudbud under samme tag. Andre former for service er derimod formindsket, herunder udbringning af varer. Det er givet, at denne butiksstruktur giver flertallet af forbrugere mere tilfredsstillende indkøbsmuligheder og lavere priser. Såvidt denne argumentation rækker, er der således ikke behov for indgriben ud fra et effektivitetssynspunkt.

Denne betragtning underbygges af **bl.a.** den økonomisk/statistiske undersøgelse, som det britiske Office of Fair Trading har foretaget fornyligt'. Heri videreføres en tilsvarende undersøgelse fra 1981. Blandt resultaterne kan nævnes, at de store detailhandelskæder i United Kingdom har en fortsat stigende procentdel af dagligvarehandelen, at graden af prisdiskriminering (målt ved forskellen mellem rabatter m.v. for store og små indkøbere) ikke synes at være steget i de senere år, og at undersøgelsen bekræfter, hvad man fandt i 1981, nemlig at fordelene ved de store handlendes lavere indkøbspriser i almindelighed går videre til forbrugerne i form af lavere salgspriser. Ingen af de to britiske undersøgelser har derfor givet anledning til konkurrencepolitiske indgreb. Det skal dog tilføjes, at den engelske handelsstruktur adskiller sig væsentligt fra den danske.

Monopoltilsynet har imidlertid også i sine undersøgelser fundet, at rabatterne i konkurrencen i vid udstrækning anvendes til at sænke forbrugerpriserne.

8.1.5. Fri erhvervsudøvelse. Ulige vilkår

Det er dog ikke muligt at sætte punktum her. Som det fremgår af redegørelsen for de konkurrencepolitiske målsætninger i kap. 5, finder udvalget, at ved siden af hensynet til størst mulig effektivitet må også sikring af fri erhvervsudøvelse indgå i målsætningen for en dansk konkurrencepolitik, som tilfældet også har været i de tredive år, monopolloven har været gældende.

Det er tænkeligt, at købermagt kan føre til anvendelse af konkurrencemetoder, som på skadelig vis begrænser den fri erhvervsudøvelse. Således kan en købsaftale indeholde bestemmelser om eksklusivitet, hvorved der kan ske en urimelig indskrænkning i den fri erhvervsudøvelse, enten for den eller de leverandører, der er part i aftalen, eller for udenforstående leverandører eller eventuelt for andre købere. Problemet med sådanne bindinger er ikke, om de er eller bør være lovstridige, men om det i praksis er muligt at gribe effektivt ind over for dem. Man kan vanskeligt påbyde en køber at aftage

- 1) Competition and Retailing, June 1985.

større mængder end han selv ønsker af en given vare fra en bestemt sælger til den af sælgeren forlangte pris. Og pålægger man køberen et mindstekøb og samtidig sælgeren en mindstepris, sætter man markedets kræfter helt ud af spillet.

Det er dog ikke sådanne relativt sjældent forekommende eksempler på misbrug af købermagt, der fortrinsvis har været emnet for den offentlige diskussion, der både i Danmark og andre lande især har omhandlet koncentrationstendenserne inden for detailhandelen, særlig føde- og dagligvarehandelen, og de i den sammenhæng anvendte konkurrencemetoder, jfr. kap. 4.

Når samme vare sælges til forskellige priser i forskellige butikker, har prisforskellene i reglen først og fremmest at gøre med, at bruttoavancen er og må være forskellig alt efter omsætningen pr. m² butiksareal og pr. lønkrone til de ansatte. Effektive butikker med stor omsætning i forhold til areal og arbejdsindsats kan nøjes med en relativt lav bruttoavance og dermed også salgspris. Men en vis del af sådanne prisforskelle kan også skyldes forskelle i indkøbspriserne på grund af ulige styrke i indkøbspositionen. Om man vil, kan man betegne det sidstnævnte som en ulighed i vilkårene for butiksdrift, men ud fra problemstillingen i denne betænkning må det afgørende være, at selve den frie adgang til erhverv ikke derved begrænses. Kun hvor dette i særlige tilfælde sker, bør konkurrencelovgivningen yde beskyttelse mod en sådan udnyttelse af købermagt.

8.1.6. Sociale følger af koncentration

Den offentlige diskussion drejer sig dog mindre om dette problem end om de sociale følger af den stedfindende koncentration i handelserhvervet.

Her tænkes først på det resultat af butiksdøden, at mange detailhandlere må opgive deres erhverv, ofte først efter en årrække med lange arbejdsdage uden ferier og med lave indkomster. I Forbundsrepublikken Tyskland er hensynet til at bevare en nogenlunde talstærk middelstand indbygget i konkurrenceloven (§ 37 a). I praksis synes Bundeskartellamt ikke så meget at have forfulgt

dette formål ved at gribe ind over for brugen af købermagt i og for sig, men snarere ved at begrænse visse udslag af den salgspolitik, som nogle af de stærkeste købere har ført. Den nævnte lovbestemmelse er således bl.a. lagt til grund for aftaler, der er tilvejebragt mellem Kartellamt og de største detailhandelskæder, herunder den største discountkæde, gående ud på, at man ikke vil sælge varer under sin indkøbspris. Dette var et stærkt krav fra de selvstændige købmænds organisation m.fl. To års erfaringer med en sådan frivillig ordning har imidlertid rejst tvivl om dens anvendelighed i relation til det formål at tage brodden af de stores konkurrence med de mindre forretninger. I stedet for at sælge 20 - 30 varer til under indkøbspris gik discountkæden nemlig over til at sælge et langt bredere varesortiment præcis til indkøbsprisen. Og dette viste sig at være mindst lige så skadeligt for de mindre handlende, som hidtil havde kunnet beregne sig en vis avance på sådanne varer.

En stor discountkædes indkøbspriser vil være væsentligt lavere end dem, en mindre detailhandler må regne med, også fordi sidstnævntes priser normalt vil indeholde en grossistavance, medens den store kæde køber direkte fra fabrik. En kæde, der står stærkt som indkøber, kan derfor meget vel sælge sine varer med en tilstrækkelig fortjeneste, uanset at de små butikker med deres højere indkøbspriser dårligt kan få disse dækket ved salget, endsige opnå en fortjeneste indehaveren i længden kan leve af.

Den tyske monopolkommission (se herom kapitel 3) har fornylig i en redegørelse til regeringen stærkt kritiseret, at hensyn til bevarelsen af små og mellemstore handlende indgår i den tyske konkurrencelovgivning. Man finder, at dette fører til indgreb, som virker hæmmende på en nødvendig udvikling henimod større effektivitet i omsætningen, hvilket efter kommissionens opfattelse bør være det ledende mål for konkurrencepolitikken.

Detailhandelen er som bekendt ikke det eneste erhverv, som i vor tid er inde i en strukturudvikling henimod færre, større enheder med en afvandring af arbejdskraft - og især selvstændige - til følge. Det samme har som beskrevet i kap. 4 været tilfældet for bl.a. landbruget og visse håndværksfag. Det

er en udvikling, som rejser store menneskelige og sociale problemer. Det er derfor forståeligt, at der politisk kan være ønsker om særlige foranstaltninger i den forbindelse. Udvalget finder imidlertid ikke, at konkurrencepolitikken er den rette ramme for sådanne foranstaltninger, eftersom det ikke er begrænsninger i konkurrencen, men tværtimod konkurrencens effektivitet, som er baggrunden for udviklingen.

Mens det næppe kan betvivles, at strukturudviklingen har givet flertallet af forbrugere både større vareudbud og lavere priser, findes der visse svage forbrugergrupper, der har fået problemer med deres indkøb på grund af mange små butikkers forsvinden. Det gælder f.eks. familier eller enlige uden bil i en landsby, hvor den sidste butik er lukket, og hvor der ikke er bekvemme offentlige transportmidler til nærmeste butikcenter. Det gælder også handicappede, som er ramt af, at udbringning af varer normalt ikke finder sted mere.

Igen her må man sige, at der foreligger et socialt problem, som der kan være politiske grunde til at søge løst eller afbødet. Men efter udvalgets opfattelse er det ikke hensigtsmæssigt at bruge konkurrencelovgivningen til at forfølge et sådant formål, jvf. afsnit 5.5.

8.1.7. Udvalgets stillingtagen

Monopolloven indeholder ingen bestemmelser, der særligt tager sigte på at regulere købersiden, hvadenten det drejer sig om en ren købsaftale, et køberkartel, et købermonopol eller en anden form for købermagt. Konkurrencebegrænsninger, som knytter sig hertil, er derfor underkastet monopollovens almindelige bestemmelser. Således skal aftaler om køb af varer eller ydelser anmeldes efter § 6, stk. 1, og hvad dominerende købere angår, kan tilsynet kræve anmeldelse efter § 6, stk. 2. Ligeledes finder indgrebsbeføjelserne efter §§ 11 og 12 anvendelse på konkurrencebegrænsninger gennemført af købersiden. Dog gælder dette ikke bestemmelsen i § 12, stk. 3, om **leve-**ringsspålæg. Dels tales der her om at pålægge en virksomhed at "sælge til

nærmere angivne købere", dels ville et købspålæg som allerede nævnt være vanskeligt at gennemføre i praksis.

Monopolmyndigheden har i praksis beskæftiget sig med en række sager, hvor købermagt har gjort sig gældende, og har ved forhandling eller pålæg søgt at formindske de urimeligheder, der er konstateret. Som helhed er praksis på dette område dog mindre afklaret, end hvor det drejer sig om virkningerne af **sælgermagt**.

Det er udvalgets opfattelse, at købermagt fortsat bør være omfattet af konkurrencelovgivningens almindelige regler, og at der ikke er anledning til at indføre nye og specielle indgrebsformer med henblik på købermagt.

Udvalget vil tilråde, at de foranstaltninger, der stilles forslag om i denne betænkning til sikring af større **gennemsigtighed**, udnyttes til at skabe størst mulig klarhed over omfanget af stærke køberes gennemtvungelse af magttrabatter. Konkurrencemyndigheden bør endvidere ved tilrettelæggelse af undersøgelser fortsat lægge vægt på at belyse udviklingen på områder med udbredt købermagt, herunder i særlig grad distributionen af dagligvarer.

8.2. Kontrol med virksomhedsovertagelse m.v. ("fusionskontrol")

8.2.1. Indledning

Monopolloven indeholder ikke bestemmelser om indgreb over for virksomhedssammenlægninger m.v. Monopoltilsynet har imidlertid i de senere år fulgt udviklingen på området gennem en årlig redegørelse for fusioner og virksomhedsovertagelser i dansk erhvervsliv. Derudover har tilsynet i visse tilfælde vurderet de konkurrencemæssige virkninger af stedfundne fusioner af særlig betydning for et markedsområde.

Efter bank- og sparekasselovens § 48 kræves industriministerens tilladelse til fusion af banker eller sparekasser.

På forsikringsområdet kræves forsikringsrådets tilladelse til sammenlægning af selskabers porteføljer.

Beføjelserne til at nægte fusion eller sammenlægning har så vidt vides aldrig været brugt.

I en række andre lande findes der i konkurrencelovgivningen et forbud mod eller en kontrol med virkningerne af virksomhedsovertagelser, visse arter af finansielle forbindelser m.v., for kortheds skyld benævnt "fusionskontrol". I USA går et forbud mod fusioner tilbage til Clayton Act af 1914, medens fusionskontrol i europæiske lande først er indført i de sidste årtier.

Udvalget har under sine besøg hos konkurrencemyndighederne i Sverige, United Kingdom og Den tyske Forbundsrepublik haft lejlighed til at diskutere de i disse lande gældende ordninger for fusionskontrol med ledelserne af de pågældende administrative organer. Man har ligeledes haft drøftelser med EF-kommissionens konkurrencedirektorat om EF's planer på dette område.

EF's konkurrenceregler indeholder ikke bestemmelser om fusionskontrol. Et forslag til en forordning, hvorefter fusioner på fællesskabsplan - og i et vist omfang også fusioner på nationalt og regionalt plan - gøres til et anliggende for EF-myndighederne, har ikke kunnet gennemføres. Både de britiske og tyske myndigheder og EF-kommissionen betonedede overfor udvalget, at et behov for en særlig fusionskontrol som led i konkurrencelovgivningen i særlig grad er til stede i store lande, hvor de enkelte virksomheder kan opnå en meget betydelig størrelse, og hvor markedets omfang gør det vanskeligt at følge den udvikling i retning af større koncentration, som fusioner kan forårsage.

Sverige er et eksempel på, at et land af beskeden størrelse har indført en fusionskontrol. Sammenlignet med Danmark er Sverige dog ikke blot i sig selv en større økonomisk enhed, men også et land, hvor virksomhedernes typiske størrelse, ikke mindst i industrien, væsentligt overstiger normen i

Danmark, og hvor store fusioner har været hyppige. Hertil kommer, at den svenske ordning, så vidt udvalget kan bedømme, administreres **således**, at ikke blot meget store fusioner af åbenbar betydning for samfundsøkonomien inddrages, men også fusioner af væsentlig mindre størrelsesorden og økonomisk betydning, hvor behovet for offentlig kontrol ikke forekommer udvalget overbevisende. Udvalget mener derfor ikke, at det svenske eksempel nødvendigvis bør tjene som argument for at indføre fusionskontrol i Danmark.

Karakteristisk for alle de nævnte ordninger er, at de indeholder et stærkt element af politisk indblanding. Uden undtagelse ser man, at det er den politiske fagminister, der træffer eller i hvert fald skal godkende beslutninger om indgreb over for en fusion, jvf. den danske ordning for fusion af pengeinstitutter. Det beror utvivlsomt dels på, at et sådant indgreb kan være stærkt generende for de berørte virksomheder, dels også på, at motiveringen for indgrebet sjældent er et rent konkurrencepolitisk hensyn, men ofte indeholder en række andre begrundelser af mere almen samfundsmæssig karakter, som det i sidste instans må være en politisk myndigheds opgave at afveje som grundlag for den endelige beslutning.

8.2.2. Begrundelsen for indgreb

Indgreb over for en fusion er udtryk for en påvirkning af **markedsstrukturen**. Man forbyder en fusion ud fra en formodning om, at en højere grad af koncentration inden for en branche vil medføre en svækkelse af konkurrencen. Denne tankegang er ikke i overensstemmelse med grundtanken i dansk konkurrencepolitik, som den hidtil har været og efter udvalgets opfattelse fortsat bør være, nemlig at indgreb rettes mod misbrug, som er mulige, men ikke nødvendige følger af en vis struktur. Der bør således kunne anføres særlige begrundelser for at afvige fra dette princip, såfremt man vil gøre brug af **fusionskontrol**.

Man kunne finde en sådan begrundelse i specielle forhold i visse brancher. Således kunne man anse det for uønskeligt, at et fåtal af producenter, der tilsammen behersker en branche med ringe importmuligheder og vanskelige

vilkår for nyetableringer, slutter sig sammen til en enkelt virksomhed og danner et monopol. Her ville der kunne opstilles en meget stærk formodning for, at misbrug kunne blive resultatet.

På den anden side ville sådanne misbrug, når de konstateredes, føre til indgreb efter konkurrencelovgivningens almindelige regler. Man måtte derfor snarere søge en begrundelse for indskriden mod en fusion, hvis der foreligger en situation, hvor disse almindelige indgrebsbeføjelser af særlige årsager ikke er virksomme i praksis. En sådan situation kan tænkes at foreligge i tilfælde, hvor der forekommer misbrug af købermagt. Som det fremgår af afsnittet herom, kan det være vanskeligt at udforme et købspålæg og få det til at fungere effektivt over for en stærk køber.

I tysk praksis omkring fusionskontrol er man meget opmærksom på problemet købermagt, og i enkelte tilfælde har man med denne begrundelse ønsket at skride ind over for fusioner. På nuværende tidspunkt er mulighederne for at gennemføre en sådan politik og resultaterne deraf dog uafklarede.

I andre lande med fusionskontrol synes dette middel ikke at være brugt med sigte på at forhindre købermagt i at opstå eller blive forstærket. Det gælder i hvert fald UK og Sverige.

Med henblik på forholdene i Danmark er det udvalgets opfattelse, at argumentationen omkring købermagt ikke i sig selv vil kunne bære indførelsen af et administrativt belastende indgreb som en generel fusionskontrol, der yderligere vil harmonere dårligt med principperne for den øvrige konkurrencelovgivning.

Et andet argument for en fusionskontrol kunne **være**, at man specielt ønskede at have hånd i hanke med udenlandske interessers opkøb af danske virksomheder. Den omstændighed, at man i de senere år har tilladt frie kapitalbevægelser over **grænserne**, også når det gælder sådanne **investeringer**, må dog tages som udtryk for den politiske vurdering, at fordelene herved (**bl.a.** ved import af teknologi) overstiger eventuelle ulemper. Det ville næppe være

muligt eller tilrådeligt at gennemføre en diskriminering, så kun udenlandske opkøb omfattedes af en kontrolordning, og det er udvalgets opfattelse, at et ønske om kontrol med udenlandske erhvervelser næppe i sig selv kan være noget bæredygtigt argument for at gennemføre en altomfattende fusionskontrol.

Antallet af sager, der tages op til behandling, udgør i de europæiske lande, som har fusionskontrol, kun en lille brøkdels af det samlede antal stedfindende fusioneringer. Af disse sager er det igen kun meget få, der føres frem til en tvangsmæssig indskriden med forbud eller påbud om ændringer. Flere ændres eller opgives efter forhandling. Man må imidlertid antage, at den talmæssigt største virkning af en kontrolordning er af præventiv karakter, og at ordningen på denne måde bevirker, at koncentrationstendenserne svækkes eller forløber langsommere og eventuelt ved mere udstrakt brug af andre fremgangsmåder end fusionering. Om dette er en samfundsmæssig fordel eller det modsatte, kan formentlig kun afgøres ud fra politiske præmisser, der går videre end de forudsætninger, som er lagt til grund for denne betænkning.

Ud fra de her fremførte oplysninger og betragtninger er det udvalgets konklusion, at man ikke mener at burde stille forslag om, at der indføres en ordning med fusionskontrol i Danmark.

For det tilfælde, at der under den kommende debat om en ny lovgivning skulle vise sig at være et politisk ønske om en sådan ordning, vil udvalget dog i det følgende skitsere grundtrækkene af den form for kontrolordning, som udvalget efter sine undersøgelser og overvejelser i givet fald må anse for at være den bedst egnede for danske forhold.

8.2.3. Anmeldelsespligt?

Det første problem man må tage stilling til er spørgsmålet om behovet for en anmeldelsespligt.

På et så lille marked som det danske skønnes der ikke at være behov for at indføre en pligt til anmeldelse af påtænkte eller gennemførte fusioner. En sådan anmeldelsespligt kendes blandt de her omtalte lande kun i Tyskland og USA, medens ikke blot Sverige, men også United Kingdom klarer sig uden. I disse to lande følger myndigheden udviklingen gennem pressen og andre nyhedskanaler, og i særdeles mange tilfælde modtager man en frivillig anmeldelse af en påtænkt fusion, fordi de involverede parter på forhånd ønsker at sikre sig mod efterfølgende indgreb. Drejer det sig om en fusion, hvor kun køberen, men ikke det firma, der tænkes købt, er positiv overfor ideen, vil den sidstnævnte virksomhed naturligt meddele myndighederne om det truende attentat på dens eksistens som selvstændig virksomhed.

Både de svenske og de engelske myndigheder er tilfredse med denne ordning og føler ikke noget behov for en anmeldelsespligt. Derved undgår man også det vanskelige problem at skulle opstille kriterier for, hvornår der foreligger en fusion, der er anmeldelsespligtig. Selve definitionen af begrebet fusion er ikke *enkel*, og der må nødvendigvis fastlægges nogle mere eller mindre vilkårlige minimumsgrænser for anmeldelsespligtens indtræden.

Sådanne minimumsgrænser kan tænkes baseret på den markedsandel, som den fuldbyrdede fusion vil råde over - når markedsafgrænsningen er foretaget, jfr. **afsnit 7.2.** - eller man kan i stedet vælge et lettere objektivt konstaterbart kriterium, som f.eks. et minimumstal for de fusionerende virksomheders sammenlagte omsætning og/eller beskæftigelse. Eller man kan som i tysk lovgivning kombinere de tre minimumskriterier, idet man med visse undtagelser har pligt til anmeldelse af fusioner, hvis der herved opnås en markedsandel på over 20%, eller hvis virksomhederne tilsammen har over 10.000 ansatte eller en samlet omsætning på mindst 500 mio. DM. Herudover er der i Tyskland anmeldelsespligt for **fusionsplaner**, hvis det drejer sig om store virksomheder (f.eks. to virksomheder med hver over 1 mia DM i omsætning eller en planlagt fusion, hvori der indgår en virksomhed med over 2 mia DM).

Formålet med anmeldelse - det være sig kun af gennemførte eller tillige af planlagte fusioner - er i Tyskland og USA at skaffe det nødvendige grundlag for en undersøgelse af, om en fusion skal forbydes. Man kunne imidlertid også tænke sig en ordning, så anmeldelsen alene tjente oplysningsformål, således at konkurrencemyndigheden såvel som offentligheden kunne få det størst mulige kendskab til de stedfindende fusioner - men uden mulighed for at rejse nogen sag om en fusions lovlighed.

Udvalget finder, at der heller ikke med dette begrænsede sigte for øje er brug for en anmeldelsespligt. Allerede de af monopoltilsynet i de sidste år udgivne specialredegørelser for fusioner på det danske marked viser, at man kan komme ganske langt på grundlag af offentligt tilgængelige oplysninger uden at råde over et særligt fusionsregister baseret på anmeldelsespligt.

Hertil kommer, at der med udvalgets forslag til regler om gennemsigtighed vil være hjemmel til at indhente enhver oplysning, som er egnet til at belyse konkurrenceforholdene, herunder oplysninger om ejerforhold.

Svenske og britiske erfaringer peger i samme retning.

8.2.4. Betingelser for indgreb

Ønsker man, at der i loven skal åbnes mulighed for et indgreb mod visse fusioner, opstår dels et behov for at afklare, på hvilket grundlag et sådant indgreb skal kunne ske, dels også et spørgsmål om fremgangsmåden ved behandlingen af en sag herom.

Det forekommer udvalget vigtigt, at der så vidt muligt er konsekvens og sammenhæng i konkurrencepolitikken. Et eventuelt politisk ønske om at indføre en fusionskontrol bør derfor føres ud i livet med størst mulig hensyntagen til konkurrencelovgivningens øvrige elementer og grundlæggende motiver.

Det indebærer, at et indgreb mod en fusion må kunne begrundes ud fra lignende konkurrencebegrænsningshensyn som andre indgreb ifølge denne lovgiv-

ning. Det må således sandsynliggøres, at en fusion vil medføre eller forstærke en konkurrencebegrænsning, som har væsentlige skadelige virkninger for erhvervslivets effektivitet herunder for den frie adgang til erhvervsudøvelse.

Som foran nævnt kan det imidlertid tænkes, at samfundsmæssige hensyn, der ligger uden for konkurrencepolitikens område, kan blive udslagsgivende ved en politisk bedømmelse af en fusions tilladelighed. Sådanne hensyn bør dog kun kunne varetages af politiske myndigheder.

Såvidt målsætningen for en **fusionskontrol**. Demæst spørgsmålet om fremgangsmåden ved en vurdering af, om en given fusion opfylder de således fastlagte betingelser for en indgriben.

Her kan man allerførst spørge, hvad der egentlig skal forstås ved en fusion. Der findes definitioner både i den udenlandske lovgivning og f.eks. i monoptilsynets årlige redegørelser for fusioner og virksomhedsovertagelser i dansk erhvervsliv. Her skal ikke tages stilling til de forskellige formuleringer, men fremhæves for det første, at det afgørende må være den indflydelse, som købervirksomheden opnår over sælgervirksomheden, mere end de metoder, hvorved indflydelsen opnås, og for det andet den sandsynlighed, hvormed fusionen må antages at ville medføre skadelige virkninger i konkurrencemæssig sammenhæng.

Finansielle forbindelser mellem virksomheder på samme marked må efter omstændighederne kunne medregnes. Derimod kan et vist fællesskab med hensyn til bestyrelsesmedlemmer ikke uden videre tages som udtryk for, at der foreligger et samarbejde, der kan sidestilles med en fusion.

Fusioner bør med under ordningen, hvad enten de er horisontale (hvor spørgsmålet om markedsandel er særlig nærliggende) eller de er vertikale. Mere tvivlsomt forekommer det, om man også skal medtage konglomerater, hvorved tænkes på virksomheder i forskellige brancher, der er opkøbt af et kapitalstærkt firma med behov for diversifikation. For sidstnævnte types

vedkommende er den konkurrencebegrænsende mulighed knyttet - ikke til en markedsandel - men til den købende virksomheds store kapitalstyrke, som kan forvride konkurrencevilkårene for mindre kapitalstærke virksomheder i de brancher, den køber sig ind i. Med i betragtning skal dog også tages, at konglomeratsdannelse kan være udtryk for en effektivisering af den opkøbte virksomhed.

8.2.5. Gennemførelse af indgreb

En ordning baseret på de her nævnte principper kan da i sin praktiske udformning tænkes at virke på følgende måde:

Antag, at der ikke består nogen anmeldelsespligt, men at det kontor i konkurrencetilsynet, som fører tilsyn med fusionsudviklingen ("fusionskontoret"), får kendskab til en påtænkt eller gennemført fusion. Kontoret må da overveje, om fusionen er af en sådan størrelse og karakter, at den må påkalde sig myndighedernes interesse. Størrelsen kan måles ud fra tal for de sammensluttede virksomheders omsætning og/eller beskæftigelse, men særlig interesse knytter der sig fra et konkurrencepolitisk synspunkt til den gennemførte fusions markedsandel. Fusionskontoret vil naturligt prøve at skønne over denne andel, men må være opmærksom på, at selv en høj markedsandel kan være af mindre betydning i samfundsøkonomisk henseende, såfremt det pågældende marked omfatter en lidet betydende vare eller varegruppe eller måske er rent lokalt afgrænset, samt hvis der er let adgang til at etablere sig i markedet, eller udenlandsk konkurrence.

De her nævnte overvejelser hos fusionskontoret er af en foreløbig art og må baseres på offentligt tilgængeligt materiale eller eventuelt andre oplysninger, som kontoret ligger inde med, samt på oplysninger man indhenter hos de fusionerende virksomheder. Finder man på dette grundlag, at fusionen ud fra konkurrencepolitiske hensyn er af en sådan vigtighed, at spørgsmålet om dens godkendelse bør efterprøves, må konkurrencedirektoratet indstille til rådet, at der gives fusionskontoret bemyndigelse til at forhandle med parterne om vilkårene for en godkendelse af fusionen.

Af hensyn til de store ulemper, der for parterne knytter sig til en usikkerhed om fusionens gennemførelse, må denne fase bringes til ende inden for en frist på kun ganske få måneder, hvilket kan gøre det **nødvendigt** at sætte betydelige ressourcer ind på sagen.

I et antal tilfælde vil sagen efter erfaringerne fra lande med en fusionskontrol ende på den måde, at parterne opgiver at gennemføre fusionen. Sker dette ikke, er der den mulighed, at sagen sluttet uden bemærkninger fra tilsynets side, således at fusionen kan gennemføres som planlagt. Det kan imidlertid også tænkes, at man under de førte forhandlinger opnår enighed med parterne om visse ændringer i fusionskonceptet med det formål at formindske skadelige virkninger på konkurrencen. Endelig kan det som en sidste mulighed tænkes, at et forlig ikke kan opnås, men at tilsynet ønsker, at sagen føres videre til en tvangsmæssig ændring eller et forbud.

I dette tilfælde må sagen igen forelægges konkurrencerådet, nu med en indstilling om, at den indbringes for et særligt "fusionsnævn". Udvalget tænker sig, at dette nævn bør bestå af tre medlemmer, der skal være uafhængige af erhvervsinteresser og repræsentere økonomisk, regnskabsmæssig og juridisk sagkundskab. Da nævnet formentlig ret sjældent vil komme i funktion, behøver det næppe noget fast sekretariat, men skal kunne trække på assistance fortrinsvis fra industriministeriet, men eventuelt også fra andre ministerier. Sagens behandling for nævnet må afsluttes inden for en relativt kort **tidsfrist**.

Indstillingen fra konkurrencerådet til nævnet kan alene påberåbe sig konkurrencepolitiske grunde til et indgreb over for den pågældende fusion. Nævnets opgave er at afgive en indstilling til industriministeren, som træffer den endelige beslutning. I denne indstilling må nævnet vurdere de af konkurrencerådet anførte synspunkter såvel som de berørte parter, men i indstillingen til ministeren kan nævnet derudover pege på hensyn af mere almen samfundsmæssig art, som kan tænkes at være relevante for ministerens endelige afgørelse, der vil være baseret på en samlet politisk afvejning af konkurrencepolitiske hensyn over for hensyn af anden art som f.eks. **beskæftigelsen**,

betalingsbalancen, regionale forhold, betydningen for indførelse af ny teknik eller nye produkter etc.

Udvalget finder ikke, at konkurrencerådets beslutninger i fusionssager skal kunne ankes til ankenævnet eller indbringes for domstolene til særskilt prøvelse. Derimod kan ministerens afgørelse efter de sædvanlige regler indbringes for domstolene, der dog næppe vil tilsidesætte den afvejning af de relevante hensyn, som ministerens afgørelse oftest vil være udtryk for.

8.3. Offentlig virksomhed

8.3.1. Monopolloven, pris- og avanceloven og offentlig virksomhed

Ifølge monopollovens § 2, stk. 1, finder loven anvendelse på "private erhvervsvirksomheder, andelsforeninger o.l.", og altså ikke på offentlig virksomhed. § 2, stk. 2, gør den yderligere begrænsning, at loven heller ikke omfatter "prisforhold og erhvervsudøvelse, der i henhold til særlig hjemmel bestemmes eller godkendes af det offentlige".

Både afgrænsningen over for offentlig virksomhed og over for tilfælde, hvor det offentlige bestemmer eller godkender prisforhold og erhvervsudøvelse, har givet anledning til tvivl. Tvivlsspørgsmålene har dog haft begrænset praktisk betydning.

Gældende ret kan kort gengives således¹⁾:

Visse typer af offentlig virksomhed falder i alt fald uden for monopolloven. Det gælder virksomhed, der opfylder disse to betingelser: Den udøves af forvaltningsorganer, der enten hører til den sædvanlige hierarkiske statsforvaltning eller sorterer under en kommunalbestyrelse. - Virksomheden består i myndighedsudøvelse, indkomstoverførsler, gratisydelse eller lignende.

¹⁾ Se til det følgende: von Eyben, s. 98-108 og s. 114-118, og Sølvkjær, s. 35-40 og s. 87-94.

Noget mere tvivlsomt er forholdet, hvor statslige eller kommunale forvaltningsorganer leverer varer eller tjenesteydelser mod en betaling, der i alt fald i et vist omfang bestemmes af omkostningerne. I praksis har monopoltilsynet dog være tilbageholdende. Post- og **Telegrafvæsenet**, kommunale el-, gas- og vandværker, kommunale befordringsmidler, kommunale og statslige havne osv. falder uden for. Og monopoltilsynet har i konkrete tilfælde udtalt, at Den kgl. Grønlandske Handel og DSB's systemtransport af gods ikke var omfattet af monopolloven.

Rigtig tvivl er kun opstået i de tilfælde, hvor varer og tjenesteydelser leveres mod betaling af en af de mange indretninger, der - hos os som i de fleste andre lande - findes på grænsen mellem den offentlige og den private sektor; Kommunale **fællesskaber**, kommunalt eller statsligt helt eller delvist ejede selskaber, selvejende institutioner m.v. De typiske eksempler er el-selskaber, telefonselskaber, privatbaner, private færgeruter, naturgasselskaber, varmegværker og vandværker, der ikke er kommunale, o.s.v. I disse tilfælde kan det være tvivlsomt, både om vedkommende indretning er offentlig, og om den er omfattet af bestemmelsen i § 2, stk. 2. Monopolmyndighedens ikke meget omfattende praksis har lagt hovedvægten på, hvor omfattende anden offentlig kontrol er. For så vidt angår Dansk Tilstjeneste og nogle færgeruter, ansås anden offentlig kontrol for at udelukke monopoltilsynets. Kommunekemi, der er et kommunalt **fællesskab**, ansås derimod for **omfattet** af monopolloven, fordi der ikke blev øvet kontrol med selskabet ud fra et samfundsmæssigt hensyn, KTAS' virksomhed som køber af telefonmateriel omfattedes af monopolloven, fordi telefontilsynet ikke førte kontrol med selskabets indkøbsvirksomhed, og D.O.N.G. er krævet anmeldt efter **monopollovens** § 6, stk. 2, for så vidt angår salg eller formidling af køb/salg af råolie, selv om selskabet er omfattet af gas- og varmeprisudvalgets tilsyn.

Ovenstående beskrivelse omfatter langt de fleste tilfælde af offentlig eller offentligt godkendt virksomhed, der falder uden for monopolloven, men naturligvis er beskrivelsen ikke udtømmende. Apotekernes udsalgspriser godkendes således efter apotekerloven af sundhedsstyrelsen, og lovgivningen om den of-

fentlige sygesikring indeholder hjemmel til en eksklusivtilstand, som ikke ville blive accepteret inden for monopollovens område.

Der kan ligeledes være grund til at understrege det **selvfølgelige i**, at "offentlig virksomhed" - ordene taget i vid og løs betydning - helt afgørende og på mange andre måder end dem, der er illustreret ovenfor, påvirker konkurrencen i det private erhvervsliv. Offentlig virksomhed vedrørende transport, uddannelse, sundhed, forsorg o.s.v. er forudsætninger for konkurrencen i erhvervslivet, og denne foregår naturligvis inden for også andre retlige rammer, fastsat af det offentlige, end monopolloven. Et særligt åbenbart eksempel er den virkning for adgangen til markedet, som er følgen af de talrige lovregler om kvalitetskrav til personer, der ønsker at udføre bestemte erhverv. Et andet eksempel er de utallige støtteordninger til erhverv, der kan forrykke konkurrencesituationen mellem forskellige brancher eller endog mellem forskellige virksomheder.

Medens monopolloven således i princippet ikke omfatter offentlig virksomhed, gælder det samme ikke ubetinget for pris- og avanceloven. Pris- og avancelovens § 3, **hvorefter** monopoltilsynet kan kræve indberetninger om prisændringer, gælder også offentlig virksomhed, og faktisk omfatter indberetningspligten et betydeligt antal offentlige virksomheder, jvf. afsnit 6.2. Og pris- og avancelovens § 4 om prisorientering gælder ligeledes offentlig virksomhed, se ligeledes afsnit 6.2.

8.3.2. Fremmed ret

Spørgsmålet om konkurrencelovgivningens og konkurrencemyndighedens forhold til offentlige eller halvoffentlige indretninger, der stiller varer og tjenesteydelser til rådighed mod betaling, er i vore nabolande et væsentligt problem, der er løst temmelig forskelligt. Når problemet mange steder har været følt væsentligere end hos os, hænger det nok sammen med, at offentligt ejede erhvervsvirksomheder - nationaliserede industrier, statslige aktieselskaber m.v. - er mere almindelige i de fleste af vore nabolande end hos os, men en yderligere grund, der også er ved at blive aktuel hos os, er den øgede

tilbøjelighed til at lade markedsmekanismen præge større eller mindre dele af den virksomhed, der udøves af organer, der utvivlsomt tilhører den traditionelle offentlige forvaltning.

I de øvrige nordiske lande er offentlig erhvervsvirksomhed principielt omfattet af konkurrencelovgivningen. Dette giver sig klare udtryk i, at konkurrencemyndighedernes undersøgelses- og **offentliggørelsesvirksomhed** også rettes mod offentlige og halvoffentlige institutioner. Også konkurrencemyndighedernes retlige beføjelser kan i princippet anvendes over for offentlig virksomhed, men her er forholdene ikke så klare. Situationen i Sverige er illustrerende. NO optager forhandling med vedkommende offentlige eller halvoffentlige indretning, hvis han finder, at dennes adfærd ikke stemmer med konkurrencelovgivningen. Derimod bruges de retlige **indgrebsbeføjelser**, som konkurrencelovgivningen indeholder, slet ikke eller kun med stor tilbageholdenhed. Konflikter, der ikke kan løses ved forhandling, søges i stedet løst politisk, i sidste ende på regeringsplan.

I UK gælder reglerne i Fair Trading Act om indgreb i Monopoly Situations (se kapitel 3) i princippet også offentlige monopoler, men reglerne, der stammer fra 1948, har aldrig været anvendt i praksis. Derimod indeholder Competition Act 1980, Sec. 11, en ret hyppigt anvendt regel om "Public Bodies"¹¹, f.eks. nationaliserede industrier, offentlig bustrafik, vandløbsorganer m.v. Ministeren kan efter denne bestemmelse bede "Monopoly and Mergers Commission" foretage en undersøgelse, der offentliggøres, og som kan føre til, at ministeren foretager indgreb. Den vesttyske konkurrencelov indeholder meget detaljerede regler om lovens anvendelse på offentlig og halvoffentlig virksomhed. Princippet bag reglerne er, at konkurrencelovgivningen ikke gælder for det **offentliges** "hoheitliche Handlungen", især ikke dem, som har hjemmel i lov. Praksis, som er omfattende og subtil, kan med nogen forenkling karakteriseres således, at konkurrencelovgivningen gælder subsidiært.

8.3.3. Hvilken offentlig eller offentligt godkendt virksomhed kan tænkes inddraget under konkurrencelovgivningen?

Før man tager stilling til, om den nuværende afgrænsning af monopollovens gældeområde bør ændres, er det rimeligt at se på, hvilke dele af den faktisk forekommende offentlige eller offentligt godkendte virksomhed, der overhovedet kan blive tale om at inddrage under konkurrencelovgivningen.

Det betyder i realiteten, at man må skaffe sig et overblik over tilfælde, hvor forvaltningsorganer, der tilhører stats- eller kommunalforvaltningen, eller indretninger på grænsen mellem det offentlige og den private sektor, stiller varer eller tjenesteydelser til rådighed mod betaling. Eller mod betaling efterspørger varer og tjenester fra den private sektor. Overblikket behøver ikke at være udtømmende, men det skal være repræsentativt.

Visse ydelser stilles kun eller i det væsentlige kun til rådighed af offentlige eller halvoffentlige indretninger. Det gælder energi, vandafledning, renovation, kollektiv persontrafik, post, telekommunikation, lodstjeneste, isbrydning, tipstjeneste m.v. Vandforsyning og varmforsyning er på vej til at blive "offentlige" ydelser som de hidtil nævnte, men er endnu ikke blevet det.

De fleste af de nævnte ydelser er naturlige eller legale monopoler. Tilsvarende ydelser stilles ikke eller kun i meget beskedent omfang til rådighed af private erhvervsvirksomheder. Konkurrence med private erhverv sker derfor som regel kun, hvis der fremkommer en anden ydelse, der opfylder samme behov. Et klart historisk eksempel er de kommunale gasværkers bukken under i konkurrencen med flaskegas og el.

Karakteristisk for de nævnte ydelser er tillige, at den ydelse, der produceres, er vedkommende forvaltningsorgans eller indretnings raison *d'être* - det er for at producere netop denne ydelse, at organisationen eksisterer.

En anden gruppe af offentlig virksomhed, der kunne komme på tale som omfattet af konkurrencelovgivningen, forekommer, hvor forvaltningsorganer eller

indretninger på grænsen til den private sektor som et biprodukt af sin egentlige opgave også leverer ydelser mod betaling. Klassiske eksempler er kommunale gasværkers køkssalg og de militære geodætters kortsalg i forrige århundrede. Men lignende foreteelser er ganske almindelige også i nutiden. Statsskovvæsenet sælger træ, statens forsøgsmejeri sælger ost, kriminalforsorgen sælger varer fremstillet i anstalterne, psykiatriske hospitaler driver ofte som led i hospitalsvirksomheden gartneri og sælger varerne. Aktuelle eksempler af ganske anderledes omfang er DSB's kiosker og restauranter, der ikke blot forsyner de rejsende, og KTAS* planer om at etablere en alarm- og overvågningstjeneste i konkurrence med private vagt firmaer. Sådanne "erhvervs-mæssig bibeskæftigelse" for forvaltningsmyndigheder vil i fremtiden kunne få et ganske stort omfang. Finansministeriets cirkulære af 5. april 1984 om adgang til at udføre indtægtsdækket virksomhed lægger i alt fald op hertil, jvf. afsnit 4.3.5.

Imellem de to hidtil nævnte grupper ligger et særligt besværligt område, hvor offentlig virksomhed, der ikke blot er en bibeskæftigelse for vedkommende forvaltningsorgan eller indretning, sker i direkte konkurrence med private erhverv. De klareste eksempler er DSB's godstransport og færgefart og postvæsenets pakkeudbringning.

Ligesom i konkurrenceretten i øvrigt kan der også opstå konkurrencemæssige problemer, hvor det offentlige optræder som køber, altså hvor stats- og kommunalforvaltningen eller indretninger på grænsen til den private sektor efterspørger ydelser fra den private sektor mod betaling.

Problemerne opstår vistnok især i to situationer.

Hvor forvaltningen eller indretninger på grænsen til den private sektor tidligere eller i lignende tilfælde har efterspurgt ydelser fra den private sektor, men nu fremstiller ydelserne selv, forrykkes grænsen mellem privat og offentlig sektor, og konkurrencen inden for denne påvirkes. Sådanne foreteelser er meget almindelige. DSB driver værksteder til reparation af sit materiel. Kommuner har kørselsafdelinger, malerværksteder, planteskoler m.v. til eget

brug. Elværkernes sammenslutning importerer kul til sine værker gennem et eget rederi.

Den anden situation foreligger, hvor det offentlige stadig efterspørger ydelser fra den private sektor, men af den ene eller anden grund har en stærk position som køber, "købermagt". En grund kan være, at kun forvaltningen eller indretninger på grænsen mellem den offentlige og private sektor efterspørger den pågældende ydelse. Klare eksempler er: det offentliges køb af redningstjenester (Falck), køb af transportydelser til den regionale rutebilkørsel og telefonselskabernes indkøb af telefonmateriel, hvor kun godkendt materiel må anvendes. En anden grund kan være centralisering af indkøbet. Direktoratet for Statens Indkøb er det klareste eksempel, jvf. i øvrigt afsnit 4.3.5. og afsnit 8.1.2.

8.3.4. I hvilket omfang bør offentlig virksomhed som den under afsnit 8.3.3 beskrevet være omfattet af konkurrencelovgivningen?

Karakteristisk for den virksomhed, der er beskrevet under afsnit 8.3.3, er, at den ligner den **markedsadfærd**, som konkurrencelovgivningen i øvrigt regulerer. Et rimeligt udgangspunkt for en besvarelse af det spørgsmål, der er stillet i titlen, er derfor dette: Hvilke betragtninger kan begrunde, at sådan offentlig virksomhed holdes udenfor?

To betragtninger er særligt nærliggende.

Karakteristisk for konkurrencemyndighedens bedømmelsesgrundlag er, at det er snævert og skal være det. Hovedformålet er - meget groft sagt - at opretholde konkurrencen og, hvor dette ikke kan gøres, at forsøge at sikre samme fordele for ressourceallokeringen - effektivitet - og dermed for forbrugerne, som hvis konkurrencen aktuelt eller potentielt eksisterede. Men naturligvis kan man politisk beslutte, at andre vurderinger skal lægges til grund for de vilkår, hvorunder udbuddet og efterspørgslen af varer og tjenesteydelser mod betaling sker. Prisen for persontransport med tog i Nord- og Vestjyl-

land eller for udbringning af post i landdistrikterne bestemmes - med rette - ikke alene af omkostningskalkulationer eller rentabilitet.

En stor del af den offentlige virksomhed, som er beskrevet under afsnit 8.3.3, er undergivet en væsentlig mere intens kontrol udøvet af offentlige myndigheder end den, der ville følge af at tillempe konkurrencelovgivningen. Det gælder særligt de naturlige monopoler. El- og varmeproduktion er således underkastet intens offentlig priskontrol, 1 54 25/2 1976 og lb 330 29/6 1983. Kommunale ydelser som renovation, vandafledning m.v. er underkastet princippet om, at den offentlige virksomhed skal hvile i sig selv. Den **må** ikke give overskud og må på den anden side ikke subventioneres af skatterne. **Miljøbeskyttelseslovens** § 27 indeholder ret detaljerede regler om kommunalbestyrelsernes afgørelser vedrørende udgifterne til spildevandsanlæg. Posttaksterne fastsættes i mange år ved lov. De skal nu ligesom DSB's takstniveau godkendes af **finansudvalget**.

I det omfang disse to betragtninger - bedømmelsesgrundlaget er videre end konkurrencelovgivningens, og anden offentlig kontrol er intensere - tillægges vægt, er der gode grunde til at unddrage virksomhed som den, der er beskrevet i afsnit 8.3.3, fra konkurrencelovgivningen.

Følgen heraf er imidlertid ikke, at offentlig virksomhed, der hviler på andre vurderinger end effektivitet, og virksomhed, der kontrolleres mere intenst end efter konkurrencelovgivningen, ubetinget bør undrages denne lovgivning. Man bør særlig være opmærksom på, at de to ovennævnte betragtninger først og fremmest har de umiddelbare forbrugeres tarv for øje. Hovedformålet vil oftest være at afgøre, i hvilket omfang ydelsesmodtagerne skal subventioneres, eller at beskytte dem mod at blive udnyttet af et naturligt eller legalt monopol. Forholdet til eventuelle konkurrenter i den private sektor spiller derimod både i vurderingsgrundlaget og i kontrollen en begrænset rolle. Som et åbenlyst eksempel kan nævnes den situation, at den offentlige eller halv-offentlige indretning fastsætter særlig lave priser. En undtagelse fra hovedreglen om, at hensynet til private konkurrenter spiller en begrænset rolle, findes i kommunalrettens almindelige retsgrundsætninger om kommunal-

fuldmagten. De indeholder et generelt forbud mod, at kommunerne eller kommunale fællesskaber uden lovhjemmel forrykker grænsen mellem den offentlige og den private sektor eller påvirker konkurrencen i den private sektor. Men hvor effektiv denne begrænsning er, kan være tvivlsomt nok.

Resultatet er efter udvalgets opfattelse, at konkurrencelovgivningen bør gælde subsidiært over for den offentlige virksomhed og den offentligt kontrollerede **virksomhed**, der er illustreret i afsnit 8.3.3. Denne subsidiære gyldighed må ventes især at få betydning, hvor den virksomhed, der er et offentligt eller halvoffentligt organs hovedopgave, udøves i konkurrence med privat erhverv, hvor offentlige eller halvoffentlige organer som biprodukt leverer ydelser i konkurrence med privat erhverv, samt hvor offentlige organer som efterspørgere påvirker konkurrencen i den private sektor.

8.3.5. Hvilke beføjelser bør konkurrencemyndigheden have over for den offentlige eller offentligt kontrollerede virksomhed, der er omfattet af konkurrencelovgivningen?

At konkurrencelovgivningen bør omfatte den offentlige og offentligt kontrollerede virksomhed, der er beskrevet under afsnit 8.3.4., er naturligvis ikke ensbetydende med, at konkurrencemyndigheden bør have samme beføjelser over for sådan virksomhed som over for privat erhvervsvirksomhed.

Konkurrencelovgivningens regler om gennemsigtighed bør også gælde den virksomhed, der er beskrevet i afsnit 8.3.3. Der er **efter** udvalgets **opfattelse** ingen legitim grund til, at sådan offentlig virksomhed ikke underkastes samme krav om gennemsigtighed som privat **erhvervsvirksomhed**¹⁾.

Hvor forvaltningsorganer, der tilhører den hierarkiske statsforvaltning eller sorterer under en kommunalbestyrelse, udbyder ydelser mod en betaling, der dækker en væsentlig del af **omkostningerne**, eller **efterspørger** ydelser mod

1) Forslaget er ikke ubetinget nyt. FT 1985/86 sp. 4863, vedr. spr. 364, indeholder således en redegørelse for **P&T's** økonomi vedr. adresseløse forsendelser.

betaling, bør konkurrencemyndigheden efter udvalgets opfattelse ikke kunne bruge sine sædvanlige indgrebsbeføjelser. De omfattende og politisk prægede **vurderingspræmisser**, som ofte vil være involveret, er ikke egnede til at blive endeligt afvejet i et råd af samme type som det nuværende monopolråd og slet ikke i et ankenævn som monopol-ankenævnet. Erfaringerne fra udlandet tyder da også på, at indgrebsbeføjelser, der principielt eksisterer, ikke udnyttes eller kun udnyttes i meget ringe omfang. I stedet bør konkurrencemyndigheden, hvis de mener, at den offentlige virksomhed påvirker konkurrencen i erhvervslivet på en skadelig måde, kunne rette henvendelse til vedkommende statslige eller kommunale myndighed og påpege de skadelige virkninger. Henvendelsen bør offentliggøres.

For så vidt angår indretninger på grænsen til den private sektor, bør disse principielt behandles som private erhvervsvirksomheder. Er deres erhvervsudøvelse underkastet anden offentlig kontrol, bør konkurrencemyndighedens beføjelser være subsidiære. Disse kan altså kun udnyttes i det omfang, vedkommende andre myndigheder ikke kan tage konkurrencemæssige hensyn eller ikke har gjort det. Hvor de pågældende myndigheder kan og faktisk har taget konkurrencemæssige hensyn, bør konkurrencemyndighedens beføjelser være indskrænket til at rette - offentliggjort - henvendelse til den kontrollerende **myndighed**.

Hvor egentlig privat erhvervsvirksomhed er underkastet anden offentlig **kontrol**, bør det samme gælde.

8.4. Kapitalmarkedet

Traditionelt er kapitalmarkedet opdelt i tre sektorer: pengeinstitutterne, forsikringselskaber/pensionskasser samt realkreditinstitutter. De to førstnævnte områder er omfattet af ML, medens lov om realkreditinstitutter må betragtes som en særlig undtagelse i forhold til ML. Det konkurrencemæssige tilsyn med de tre områder udøves af henholdsvis tilsynet med banker og sparekasser, forsikringstilsynet og boligstyrelsen.

Ud over de nævnte tre områder findes en række andre typer af virksomheder og institutioner på kapitalmarkedet, som i de senere år har fået stigende betydning: investeringsforeninger, fondsbørsen og fondsbørsvekslererne, værdipapircentralen, investerings-, finansierings-, leasing- og **factoringselskaber**, samt i et vist omfang betalingskortselskaber.

Også disse foretagender er omfattet af ML, og tilsynet udøves som hovedregel af monopoltilsynet. **Dette** gælder dog ikke, hvor den pågældende virksomhed er integreret i ét af de områder, der er under andet tilsyn. Som det klareste eksempel kan nævnes, at Pengeinstitutternes Købe- og Kreditkortselskab A/S, som ejes af pengeinstitutterne, er registreret i henhold til ML § 6, stk. 2, i banktilsynets register.

PAL gælder ikke for forsikringsvirksomhed og handel med værdipapirer, og realkreditområdet er stillet på samme måde som i forhold til ML. Tilsynet efter PAL er for de virksomheder, der i øvrigt er under banktilsynets kontrol, henlagt hertil. Det gælder banker, sparekasser, andelskasser og visse kreditinstitutter.

Investeringsforeninger, fondsbørsen og fondsbørsvekslererne samt værdipapircentralen er efter monopolmyndighedens fortolkning af bestemmelserne om tilsyn i de enkelte særlove hørende under monopoltilsynets kompetence efter PAL.

Som omtalt i afsnit 4.2.5 og afsnit 4.3.2.5 er der i de senere år sket en betydelig udvidelse af aktiviteterne på kapitalmarkedet, også på tværs af den hidtidige traditionelle områdeafgrænsning. Der er opstået nye typer af finansielle virksomheder, som enten opdyrker nye markeder eller konkurrerer med etablerede institutioner på visse af disses produkter, f.eks. forbrugerkreditfinansiering via betalingskort. Der etableres samarbejdsaftaler mellem f.eks. pengeinstitutter og forsikringselskaber om kombinerede eller fælles produkter, f.eks. billån kombineret med forskellige forsikringer, og mest **markant**: der oprettes holdingselskaber, som kontrollerer både penge-

institutter, forsikringsselskaber og f.eks. leasingselskaber samt eventuelt virksomheder uden for kapitalmarkedet.

Den skitserede udvikling har i den offentlige debat ført til krav om ændringer i den særlige tilsynslovgivning, **bl.a.** med det formål at stille de forskellige kapitalmarkedsinstitutioner mere lige i konkurrencen. Industriministeren har nedsat et embedsmandsudvalg, som skal analysere og kortlægge den igangværende udvikling på det finansielle **område**. I arbejdet **skal** bl.a. inddrages konkurrencemæssige og tilsynsmæssige aspekter.

På denne baggrund afholder udvalget sig fra at fremkomme med konkrete forslag til den konkurrencemæssige regulering af **kapitalmarkedsområdet**. I det følgende anføres dog nogle principielle synspunkter, som udvalget finder bør indgå i overvejelserne:

Alle udbydere på et givet marked bør i videst muligt omfang være ligestillet i forhold til lovgivningen. Ellers opstår konkurrenceforvridning til skade for effektiviteten. Dette udgangspunkt indebærer i forhold til udvalgets forslag om en ny **konkurrencelov**, at kapitalmarkedsvirksomhederne bør være omfattet af konkurrencelovens bestemmelser i samme omfang som andre virksomheder. Specielt bør der lægges vægt på, at de to væsentligste betingelser for virksom konkurrence, gennemsigtighed og **etableringsfrihed**, opfyldes, således som omtalt i kap. 5 og 6. Også mulighederne for indgreb overfor væsentlige hindringer for konkurrencen bør være til stede i lige grad.

Der synes at være to særligt vanskelige problemer forbundet med gennemførelsen af ovenstående principper på kapitalmarkedet.

For det første gør stærkt krydsende og ofte modstridende hensyn sig gældende. Indskydernes, forsikringstagernes og obligationsejernes interesser i beskyttelse mod tab og dermed hensynet til den almene tillid til disse institutioner tilskynder til at opstille en række krav til **etableringskapital**, soliditet og høj indtjening, som kan virke hæmmende på konkurrencen. Også pengepolitiske hensyn spiller en væsentlig rolle på området og giver sig bl.a. udslag i hen-

stillinger, retningslinier eller visse begrænsninger over for pengeinstitutterne og i reglerne for udlån gennem realkreditinstitutionerne. Gennemføres sådanne retningslinier eller begrænsninger på en måde, så ikke alle udbydere på det pågældende marked omfattes, er der mulighed for konkurrenceforvridning.

For det andet volder spørgsmålet om, indenfor hvilke myndighedsrammer et tilsyn skal gennemføres, problemer.

Ordringen i dag, med fire forskellige tilsyn med delvist overlappende områder, forekommer ikke hensigtsmæssig. Det er endvidere problematisk, at én myndighed er sat til at varetage flere forskellige af og til indbyrdes modstridende formål. På den anden side er der en administrativ fordel ved at placere tilsynet med en virksomhed dér, hvor alle oplysningerne om virksomheden i forvejen - af andre grunde - findes.

Uanset hvilken løsning man måtte vælge, som bibeholder mere end ét tilsyn, skal udvalget pege på, at den under afsnit 8.3.5 foreslåede ordning om konkurrencetilsynets adgang til at rette offentliggjort henvendelse til myndigheder, der fører særligt tilsyn, også bør gælde på kapitalmarkedsområdet.

8.5. Udvalgets forslag til lovbestemmelser

Lovens område

§ a. Reglerne om gennemsigtighed finder også anvendelse på virksomhed udøvet af stats- eller kommunalforvaltningen, når virksomheden består i at udbyde eller efterspørge ydelser mod betaling, og denne virksomhed har betydning for konkurrencen i **erhvervslivet**.

Stk.2. Hvor sådan virksomhed sker i konkurrence med private erhvervsvirksomheder, kan konkurrencetilsynet rette henvendelse til vedkommende statslige eller kommunale instans og påpege skadelige virkninger for konkurrencen. Sådant henvendelse offentliggøres.

§ b. Erhvervsvirksomhed, hvis udøvelse i henhold til særlig hjemmel bestemmes eller godkendes af det offentlige, er omfattet af reglerne om gennemsigtighed. For øvrigt omfattes sådan virksomhed ikke af denne lov i det omfang, vedkommende offentlige myndighed har inddraget konkurrencepolitiske hensyn i grundlaget for sin bestemmelse eller godkendelse.

Stk. 2. §a, stk. 2, finder tilsvarende anvendelse.

§ c. Loven omfatter ikke løn- og arbejdsforhold. Konkurrencetilsynet kan dog til brug ved administrationen af loven kræve oplysninger af organisationer og virksomheder om lønforhold.

(Identisk med PAL § 14, stk. 1).

KAPITEL 9. ORGANISATION OG ADMINISTRATION

9.1. Indledning.

Det sidste punkt i udvalgets overvejelser om en ny konkurrencelov vedrører en række af de organisatoriske og administrative spørgsmål, der knytter sig til lovens fremtidige administration. Monopolkontrollens formelle organisation og administration efter gældende ret er omtalt i kapitel 2 i forbindelse med de relevante lovbestemmelser og skal derfor ikke gennemgås i detaljer i denne sammenhæng. Fremstillingen er demæst begrænset til de punkter, hvor der efter udvalgets opfattelse kan være grund til at overveje ændringer. Endelig har udvalget set bort fra spørgsmålet om behovet for ændringer i direktoratets ressourcetilgang og interne organisation i lyset af et ændret lovgrundlag, idet det lægges til grund, at disse spørgsmål vil blive taget op til selvstændig overvejelse i forbindelse med en eventuel lovrevision.

9.2. Monopoltilsynet.

Efter gældende ret er monopoltilsynet 1. instans ved administrationen af monopolloven, pris- og avanceloven, prismærkningsloven og licitationsloven, ligesom tilsynet varetager administrationen af de midlertidige prislove. Monopoltilsynet er en styrelse under industriministeriet, men i forhold til en række andre styrelser indtager monopoltilsynet den særstilling, at ministeriet ikke har adgang til at øve indflydelse på sagernes afgørelse, ligesom monopoltilsynets afgørelser ikke kan påklages til ministeriet. Klager indbringes for det af ministeriet uafhængige monopol-ankenævn, hvis afgørelser kun kan indbringes for domstolene.

Monopoltilsynet består af monopolrådet og monopoldirektoratet. Udadtil optræder råd og direktorat som en enhed, men internt er der en klar forskel imellem på den ene side rådet, der kan karakteriseres som et kollegialt organ med besluttende myndighed, og på den anden side direktoratet, der i lighed med andre styrelser er hierarkisk opbygget.

Direktoratets opgaver er omhandlet i monopollovens § 5, hvorefter rådets daglige forretninger varetages af et direktorat, som ledes af en direktør. Mere præcist består direktoratets opgaver i at modtage og behandle anmeldelser, ansøgninger og andre henvendelser udefra, gennemføre undersøgelser og kontrolvirksomhed, tilvejebringe og behandle materiale til belysning af sagerne, herunder af de sager, som ikke kan afgøres af direktoratet, men skal forelægges rådet til **afgørelse**. Desuden fører direktoratet de fornødne forhandlinger med sagens parter.

Direktoratet er sekretariat for elprisudvalget og gas- og varmeprisudvalget og har herudover en række funktioner af særlig karakter, bl.a. vedrørende EF's konkurrenceregler og i relation til OECD og Det internationale Energiagentur. Endelig har direktoratet en rådgivende funktion over for andre offentlige myndigheder.

Internt er direktoratet opdelt i 13 kontorer, der enten er fagkontorer vedrørende brancheområder eller kontorer med tværgående opgaver. I ét af kontorerne varetages sekretariatsbetjeningen af energiprisudvalgene. Internationale **spørgsmål**, administrationen af prismærkningsloven og forbrugerrettede aktiviteter er henlagt til andre kontorer. Pr. 31. december 1985 var der i direktoratet ansat ca. 210 personer, heraf 66 akademiske sagsbehandlere, og driftsudgifterne i 1985 androg ca. 45 mio. kr.

Monopolrådet består af en formand og indtil 14 medlemmer, jfr. monopollovens § 4. Rådet skal omfatte et alsidigt kendskab til erhvervs- og forbrugsforhold, herunder juridisk, nationaløkonomisk og teknisk sagkundskab. Et flertal af rådets medlemmer skal være uafhængige af erhvervsvirksomheder og erhvervsorganisationer, hvis forhold umiddelbart berøres af loven. Formanden udnævnes uden tidsbegrænsning af kongen, og de øvrige medlemmer af industriministeren for et tidsrum af indtil 3 år. I praksis udnævnes rådets medlemmer netop for 3 år ad gangen, og det fulde antal udnyttes, idet rådet tilsammen består af 15 medlemmer. Det er i folketingsudvalgets betænkning forudsat, at de medlemmer, der ikke behøver at være uafhængige af er-

hvervsvirksomheder og -organisationer, indstilles af **Andelsudvalget**, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, handelens hovedorganisationer, Håndværksrådet, Industrirådet og landbrugets hovedorganisationer. I praksis har til stadighed 7 medlemmer været udnævnt efter indstilling fra disse organisationer, heraf to fra handelens hovedorganisationer. Til rådet er knyttet tilforordnede fra industriministeriet, økonomiministeriet og landbrugsministeriet.

Til at forberede sagernes behandling i rådet kan der nedsættes et forretningsudvalg, jfr. forretningsordenens § 1, stk. 3, bestående af rådets formand, dets næstformand samt indtil 3 medlemmer af rådet. I praksis består udvalget kun af 3 personer, nemlig formanden, næstformanden samt et af de rådsmedlemmer, der er udnævnt uden indstilling. Udover at forberede rådets behandling har udvalget i henhold til forretningsordenens § 4 selvstændige beføjelser til at træffe afgørelse i hastesager, ligesom udvalget kan afgøre sager, som ikke kan afgøres af direktoratet, men som ikke skal forelægges rådet. Forretningsudvalget traf i 1985 afgørelse i 46 sager, heraf 15 sager vedrørende det permanente lovgrundlag.

Rådet træffer afgørelse i alle sager af almindelig interesse, sager i hvilke der er særlig tvivl, samt i sager med videregående betydelige følger, jfr. forretningsordenens § 4, stk. 2. Af sådanne sager var der i 1985 124, heraf 83 vedrørende det permanente lovgrundlag, der behandlede på 17 møder af ca. 2 timers varighed. Mere generelt synes den vage kompetenceafgrænsning imellem direktorat og forretningsudvalg og monopolråd at muliggøre en vis styring af sagsmængden og arbejdsbyrden i rådet, først og fremmest bestemt af, i hvilket omfang direktorat og forretningsudvalg bemyndiges til selvstændigt at afgøre sagerne.

Habilitetsreglerne for rådets medlemmer findes dels i monopollovens § 4, dels i rådets forretningsorden. Ifølge disse regler må intet medlem deltage i afgørelsen af en sag, der umiddelbart berører erhvervsvirksomheder eller brancheorganisationer, i hvilke han er interesseret, eller til hvilke han er knyttet. Dette gælder både de medlemmer, der er udnævnt efter indstilling og de øvrige medlemmer. Interesse i og tilknytning til en brancheorganisation anses

ifølge forretningsordenen at foreligge, når den pågældende er medlem af eller beskæftiget i den pågældende brancheorganisation. Habiliteten for de medlemmer, der er udnævnt efter indstilling, er reguleret i forretningsordenens § 10, stk. 4. Ifølge denne bestemmelse medfører interesse i eller tilknytning til de indstillingsberettigede organisationer ikke inhabilitet, såfremt den til behandling værende sag alene har betydning for organisationerne i disses egenskab af repræsentanter for medlemsorganisationernes eller enkeltmedlemmernes interesser. Det er herved understreget, at disse medlemmer **er** udnævnt i deres personlige egenskab.

Desuden er der i lovens § 21 og i forretningsordenen fastsat regler for medlemmernes og de tilfornednes **tavshedspligt**.

Rådet og forretningsudvalget er beslutningsdygtig, når mindst halvdelen af medlemmerne er til stede. Beslutning træffes ved almindelig **stemmeflerhed**. I tilfælde, hvor stemmerne står lige, er formandens stemme afgørende.

Forholdet imellem rådet og direktoratet er karakteriseret ved, at direktoratet ikke betragtes som part i den sag, som moriopolrådet behandler, men som rådets sekretariat. Dette finder **bl.a.** udtryk i, at den indstilling, som direktoratet afgiver på det foreliggende grundlag til brug for rådets overvejelser i de enkelte sager, ikke udleveres til den private part. Der er ej heller i henhold til monopoltilsynets praksis adgang til for parterne eller deres advokater at give møde i rådet og fremkomme med indlæg, jvf. afsnit 6.3.2.3.

Derimod er det almindelig praksis, at direktoratets gengivelse af alt foreliggende materiale i sagen - formet som et referat til rådet - udleveres til parterne, således at de kan knytte bemærkninger hertil, som kan forelægges rådet.

9.3. Monopol-ankenævnet.

Som nævnt indbringes klager over monopoltilsynets afgørelser for et af ministeren uafhængigt forvaltningsorgan - monopol-ankenævnet.

Ankenævnet består af en formand, der skal opfylde kravene til at kunne beskikkes som højesteretsdommer, et medlem med nationaløkonomisk kundskab og et medlem, der udnævnes af ministeren efter forhandling med Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation og **Industrirådet**, jfr. monopollovens § 18, stk. 1. I praksis har der altid været udnævnt en **højesteretsdommer** til formand for ankenævnet, det nationaløkonomisk sagkyndige medlem har traditionelt været en nationaløkonom med tilknytning til statsadministrationen, medens det medlem, der udnævnes efter forhandling med handelens og industriens organisationer, har været en juridisk professor.

Der udnævnes suppleanter til nævnet, som skal opfylde de samme krav som nævnets ordinære medlemmer. Både medlemmer og suppleanter er permanent udnævnt, ligesom der ikke er fastsat en øvre aldersgrænse. Habilitetsreglen for nævnets medlemmer svarer helt til de bestemmelser, der gælder for rådets medlemmer.

Industriministeren ansætter en sekretær for nævnet. Herudover kan nævnet antage medhjælp efter eget skøn over nødvendigheden herfor, jfr. monopollovens § 18, stk. 8, og forretningsordenens § 10.

Kredsen af klageberettigede er ikke nærmere angivet i monopollovens § 18. Udgangspunktet for bedømmelsen er herefter, om der for den pågældende er tale om en partsinteresse, jfr. lovens § 17, stk. 2, hvorefter de interesse-rede organisationer og enkeltvirksomheder skal have adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for en afgørelse. D.v.s. at den virksomhed, organisation eller person, der har en parts rettighed ved sagens behandling i **monopoltilsynet**, i almindelighed vil være **klageberettiget**. I praksis af grænses kredsen af klageberettigede forholdsvis vidt, idet eksempelvis erhvervs- eller forbrugerorganisationer, der ikke har været part i sagen ved behandlingen i

monopoltilsynet, har været betragtet som klageberettigede ved sagens behandling i monopol-ankenævnet. Desuden er der adgang til for interesserede virksomheder og organisationer at indtræde som bi-intervenient ved sagens behandling i monopol-ankenævnet.

Som udgangspunkt kan alle **afgørelser**, som monopoltilsynet træffer i henhold til monopolloven, pris- og avanceloven, prismærkningsloven og de midlertidige prislove, indbringes for monopol-ankenævnet. Indtil ændringen af monopolloven i december 1984 gjaldt dog den undtagelse, at beslutning vedrørende offentliggørelse af redegørelser og undersøgelser ikke kunne indbringes for monopol-ankenævnet, hvorfor industriministeriet var rekursinstans i sådanne sager, jfr. afsnit 6.2.2.3. pkt. 6). Herefter består den væsentligste undtagelse i, at kun "afgørelser" kan påklages. Beslutninger vedrørende forbedrende skridt kan ikke påklages. Endvidere gælder der den undtagelse, at industriministerens afgørelser om henholdsvis hemmelig registrering (monopollovens § 9, stk. 2) og dagbøder m.v. (monopollovens § 20) ikke kan indbringes for ankenævnet.

Klage har ikke opsættende virkning, bortset fra afgørelser vedrørende registrering (monopollovens § 6), leveringspålæg (§12, stk. 3) og offentliggørelse (§ 19, stk. 2). I enkelte tilfælde har monopoltilsynet eller monopol-ankenævnet udenfor disse områder givet klage opsættende virkning, når der har foreligget helt særlige omstændigheder.

Der gælder ingen frist for indbringelse af sager for ankenævnet, men som oftest påklages afgørelser kort tid efter afgørelsen i førsteinstansen. I enkelte tilfælde er indbringelse imidlertid først sket adskillige år efter at monopoltilsynets afgørelse var truffet.

Sagsbehandlingen i ankenævnet er baseret på en skriftveksling imellem sagens parter, d.v.s. monopoltilsynet og klageren. Skriftvekslingen kan eventuelt suppleres af en mundtlig procedure for nævnet. Finder nævnet herefter, at de foreliggende oplysninger ikke er tilstrækkelige til bedømmelse af sagerne, kan det selv foretage nærmere undersøgelser - herunder også indhente udtalel-

ser fra tredjemand - eller indhente supplerende oplysninger og materiale fra sagens parter. I praksis vil sagerne imidlertid normalt være grundigt belyst gennem parternes skriftlige og eventuelle mundtlige indlæg, og ankenævnet har derfor sjældent behov for at indhente supplerende oplysninger. **Bl.a.** på grund af skriftvekslingen og den efterfølgende procedure, der typisk må berammes med en rigelig tidsfrist af hensyn til sagens parter, er **sagsbehandlingstiden** for ankenævnet ofte langvarig. Den gennemsnitlige ekspeditionstid har således i de senere år ligget på ca. 9 måneder.

Parterne i ankesagen skal have adgang til at se det materiale, der foreligger for nævnet, jfr. monopollovens § 18. I praksis sker dette ved, at de indlæg, der fremsendes til ankenævnet, videresendes i kopi til modparten, med mindre materialet indeholder oplysninger af fortrolig karakter.

Nævnets afgørelser træffes ved en votering, hvortil sagens parter ikke har adgang, og meddeles parterne snarest muligt efter sagens endelige behandling.

Parterne bærer selv egne **sagsomkostninger**. Der er ikke hjemmel til at pålægge monopoltilsynet at betale sagens omkostninger i de tilfælde, hvor klageren får medhold ved ankenævnet, d.v.s. hel eller delvis ophævelse af tilsynets afgørelse.

Vil man helt generelt karakterisere ankenævnet, må processens og bedømmelsens judicielle præg understreges. I mangt og meget fungerer ankenævnet som en kollegial domstol.

9.4. Udvalgets overvejelser.

Den organisatoriske og administrative varetagelse af monopolkontrollen gennem et af ministeren uafhængigt råd med rekurs til et særligt ankenævn har bestået stort set uændret siden monopollovens vedtagelse i 1955. Grundtrækkene i den formelle organisation er af endnu ældre dato, idet monopolloven på en række punkter videreførte de organisatoriske principper, der var gældende under priskontrolloven.

Som de mangeårige erfaringer med denne ordning foreligger beskrevet, er det udvalgets grundholdning, at der ikke på dette **område** er behov for mere principielle ændringer.

Det er **således** udvalgets vurdering, at den eksisterende ordning er alment accepteret og betragtes med den fornødne tillid - også blandt de organisationer og virksomheder, som er genstand for monopolmyndighedens indgreb. Endvidere synes monopolmyndighedens uafhængige stilling i væsentlig grad at have bidraget til, at det gennem 30 år er lykkedes at bevare en bred politisk enighed om principperne i monopolkontrollen.

På den baggrund har udvalget ikke gjort de alternative muligheder, eksempelvis en egentlig direktoratsordning, som kendes fra Norge, eller en konstruktion som den svenske ordning, jvf. afsnit 3.3.1. og 3.3.2., til genstand for nærmere overvejelse.

Dette udelukker imidlertid ikke en stillingtagen til en række af de spørgsmål, der knytter sig til **konkurrencelovgivningens** fremtidige administration. Det drejer sig først og fremmest om, efter hvilke principper de kollegiale organer bør sammensættes, og dernæst om en række mere detailprægede spørgsmål vedrørende disse instansers funktioner og sagsbehandling.

Det tilføjes, at udvalget som en mere formel ændring foreslår, at de organisatoriske enheder i en ny konkurrencelov betegnes "konkurrencemyndigheden". Det vil **sige**, at 1. instansen betegnes konkurrencetilsynet bestående af konkurrencerådet og konkurrencedirektoratet, mens **rekursinstansen** betegnes konkurrence-ankenævnet.

9.4.1. Rådets sammensætning.

I de senere år er spørgsmålet om monopolrådets sammensætning indgået med betydelig vægt i den konkurrencepolitiske debat. **Således** fremkom der under Folketingets behandling af forslaget til ændring af monopolloven i december

1984 et forslag fra et mindretal i erhvervsudvalget, hvorefter lønmodtagere/forbrugere skulle repræsenteres i samme omfang som erhvervsorganisationerne. Tilsvarende har lønmodtager- og forbrugerorganisationer overfor udvalget fremsat ønsker om en paritetisk sammensætning af monopolrådet. Endvidere har man fra de liberale erhvervs side ønsket at opnå indstillingsret ved udnævnelse af medlemmer til rådet.

Kritikken af monopolrådets sammensætning og kravene om paritet imellem erhvervs- og forbrugerinteresser synes til en vis grad at hvile på den forudsætning, at især de medlemmer, der er udnævnt efter indstilling, repræsenterer den eller de indstillingsberettigede organisationer og i særlig grad advokerer organisationens synspunkter i **rådet**. Ud fra en formel betragtning er dette ingenlunde tilfældet. For samtlige medlemmer af monopolrådet gælder det således, at de ikke er udnævnt som interesserepræsentanter. De har derimod til opgave at tilføre rådet særlig sagkundskab vedrørende et eller flere af de **områder**, der er opregnet i lovens § 4. **Ud fra** denne formelle betragtning er **der** ikke anledning til særlige indvendinger imod rådets hidtidige sammensætning, idet der altid blandt de medlemmer, der er udnævnt uden indstilling, har været personer **med** særlig sagkundskab vedrørende forbrugerforhold og vedrørende de liberale erhverv.

Spørgsmålet er imidlertid, om denne formelle betragtning vedrørende rådsmedlemmernes funktion udgør en fuldt ud dækkende beskrivelse af medlemmernes faktiske funktion. Spørgsmålet lader sig næppe afklare uden et grundigt kendskab til afstemningsmønstre og drøftelser i rådet gennem en årække .

Så meget står dog klart, at der blandt de indstillingsberettigede organisationer synes at herske den opfattelse, at de medlemmer, der er udnævnt efter indstilling, er organisationernes repræsentanter. I von Eybens fremstilling anføres, at det står en part eller dennes advokat frit for at henvende sig til det medlem af rådet, som i særlig grad må siges at varetage netop den in-

teresse, som parten **har**¹⁾. Det forekommer endvidere, at rådsmedlemmer selv søger kontakt med en part, som er impliceret i en sag, der forelægges **rådet**, og fremkommer med faktiske oplysninger på grundlag heraf eller fremsætter et indlæg til støtte for den pågældende part, altså i realiteten optræder som partens repræsentant. Sådanne kontakter medfører ikke inhabilitet, idet habilitetsreglen i monopollovens § 4, stk. 2, indebærer, at et medlem ikke er inhabilt, fordi han deltager i behandlingen af en sag, som vedrører hans branche som helhed eller som **vedrører** den indstillingsberettigede organisations medlemskreds.

Monopolrådets tidligere formand drager den konklusion, at rådets sammensætning medfører en vis skævhed "... idet ikke alle organisationer er repræsenteret på denne måde og dermed har samme mulighed for at varetage medlemmernes interesser indenfor rådets rammer, hvilket eksempelvis gælder de liberale erhverv. Det må altså erkendes, at andre organisationers medlemmer har en særlig mulighed for på en vis måde at få deres sag procederet direkte for rådet."

Det må på den baggrund erkendes, at rådsmedlemmerne - udover deres rolle som sagkyndige - i et eller andet omfang har en funktion som interesserepræsentanter for medlemskredsen i den indstillingsberettigede organisation. Udfra denne synsvinkel består der derfor et repræsentationsproblem i forhold til de organisationer, der efter gældende ret ikke er indstillingsberettigede. Problemet kan løses på to måder. Enten ved en udvidelse af kredsen af indstillingsberettigede organisationer eller ved generelt at tildele organisationerne en mere tilbagetrukken rolle ved udnævnelse af medlemmer til rådet.

Såfremt samtlige ønsker om indstillingsret skal imødekommes, vil rådet formentlig blive af en sådan størrelse, at det i alvorlig grad vil hæmme dets **funktionsdygtighed**. Der skal i den forbindelse henvises **til**, at Trustkommissionen på baggrund af erfaringerne med priskontrolrådet, der på et

1) v. Eyben s. 634.

tidspunkt havde 23 medlemmer, anbefalede en væsentlig reduktion i antallet af medlemmer. Udvalget lægger vægt på, at **rådet** fortsat skal være et effektivt organ med vidtgående og selvstændige beføjelser og må derfor fraråde, at antallet af rådsmedlemmer forøges.

I stedet skal man pege på den anden løsning, hvorefter organisationerne tildeles en mere tilbagetrukket rolle gennem en ophævelse af indstillingsretten. Det kan således fastsættes i loven, at rådet skal omfatte et alsidigt kendskab til erhvervs- og forbrugerforhold, herunder juridisk, økonomisk og teknisk sagkundskab. Herved vil der ske en nedtoning af rådsmedlemmernes rolle som interesserepræsentanter og en understregning af deres funktion som sagkyndige på de områder, der har betydning for konkurrencelovens administration.

Hensigtsmæssigheden af denne løsning må naturligvis bero på en politisk vurdering. I denne vurdering bør imidlertid indgå, hvilke opgaver rådet vil skulle varetage på grundlag af den permanente konkurrencelovgivning, som denne betænkning udelukkende drejer sig om. Rådets opgaver vil i det væsentlige bestå i stillingtagen til indgreb over for konkurrencebegrænsninger og stillingtagen til undersøgelser med henblik på skabelse af gennemsigtighed.

Hvad indgrebene angår er der grund til at **understrege**, at de **afgørelser**, som rådet skal træffe, er retlige. Det er konkrete afgørelser truffet på grundlag af en lovtekst. Lovteksten er ganske vist ikke præcis, men den lægger netlige grænser gennem lovens ord, dens forarbejder og myndighedens praksis. Tilmed kan afgørelsen indbringes for et juridisk domineret ankenævn og for **domstolene**. Beslutningen om indgreb har således ikke karakter af frie "interesse"-betonede afvejninger af forskelligartede hensyn. Den numeriske vægtning af forskellige typer af interesser har dermed mindre betydning.

Stillingtagen til undersøgelser er ikke af en sådan retlig karakter. Men når lovens udgangspunkt - som foreslået i denne betænkning - er skabelsen af den størst mulige gennemsigtighed, bliver undersøgelser i realiteten et spørgsmål om anvendelse af tilsynets ressourcer.

Det skal understreges, at forslaget efter udvalgets opfattelse ikke vil indebære større ændringer i forhold til hidtidig praksis. Det vil således være naturligt ved udnævnelser at søge de særligt sagkyndige indenfor de relevante organisationer. Forslaget kan imidlertid bidrage til, at rådet ikke fastlåses i forhold til en given organisationsstruktur, hvilket må tillægges en betydelig vægt - navnlig af hensyn til den rolle konkurrencemyndigheden er tiltænkt med hensyn til erhvervsudviklingen.

I betragtning af at loven regulerer erhvervslivets forhold, finder udvalget det endvidere velbegrunder, at der i rådet sikres en betydelig repræsentation af sagkundskab vedrørende erhvervsforhold, herunder både industriens, handelens og landbrugets forhold.

9.4.2. Ankenævnets sammensætning.

Monopol-ankenævnets sammensætning har i lighed med rådets sammensætning været genstand for en voksende kritik i de senere år. Også på dette punkt fremkom der under Folketingets behandling af forslaget til ændring af monopolloven i december 1984 et forslag fra et mindretal i erhvervsudvalget, hvorefter ankenævnet skulle udvides fra 3 til 5 medlemmer, således at forbrugere og lønmodtagere repræsenteredes i samme omfang som industri og handel.

Ønsker af lignende karakter er fremkommet fra lønmodtager- og forbrugerorganisationerne. Disse organisationer har især henvist til, at ankenævnet udover juridisk sagkundskab bør indeholde erhvervs- og forbrugerrepræsentation, idet nævnet uden en sådan interesserepræsentation bliver så domstolslignende, at det forekommer overflødig som mellemlid mellem tilsynet og domstolene. Omvendt har erhvervsorganisationerne stedse lagt stor vægt på opretholdelse af den gældende ordning, hvorefter et af nævnets medlemmer udnævnes efter forhandling med handelens og industriens hovedorganisationer.

Kritikken af ankenævnets sammensætning synes i et vist omfang at have baggrund i det synspunkt, at ankenævnet har en anden grundholdning til de fore-

lagte sager, end monopoltilsynets afgørelser er udtryk for. LO har således **anført**, at man bør overveje en ændret sammensætning af ankenævnet "... som kan skabe grundlag for bredere hensyn i nævnets afgørelser."

Ser man på statistikken over ankesagernes udfald, er tendensen over en længere årrække, at monopoltilsynets afgørelser stadfæstes i 2/3 af sagerne. **Det** er imidlertid oplagt, at en sådan rent numerisk opgørelse ikke i sig selv besvarer spørgsmålet, om ankenævnet generelt set anlægger en mere forsigtig linje.

Som ankenævnets praksis foreligger beskrevet, er der næppe tvivl om, at nævnet generelt set foretager en dybtgående prøvelse af monopoltilsynets anvendelse af de ofte vage og elastiske lovbestemmelser, som tilsynet må bygge sine afgørelser på, og at denne dybtgående prøvelse i en række tilfælde giver sig udtryk i en mere retssikkerhedspræget eller forsigtig linje. Dette er imidlertid efter udvalgets opfattelse en både naturlig og ønskværdig konsekvens. Dels på baggrund af lovgivningens kontrol- og misbrugsprincip, der overlader den retsanvendende myndighed vidtgående, skønsmæssigt prægede beføjelser. Dels på baggrund af den formelle organisation med et kollegialt organ med besluttende myndighed og en rekursinstans, der i form og funktion er meget **domstolslignende**.

Uenigheden om ankenævnets sammensætning rejser imidlertid det grundlæggende spørgsmål, om nævnet kan undværes som rekursinstans ved administrationen af en ny konkurrencelov. En nedlæggelse af ankenævnet indebærer, at rådets afgørelser må indbringes direkte for domstolene. En direkte klageadgang til domstolene var gældende under prisaftaleloven af 1937, og man må gå ud fra, at domstolene vil prøve i de afgørelser, der vil skulle træffes på grundlag af en ny konkurrencelov, i et omfang, der svarer til ankenævnets prøvelse. Dette gælder, uanset at en række af disse afgørelser i større eller mindre grad vil være præget af skønspæret anvendelse af vage og elastiske lovbestemmelser.

Domstolsvejen vil sandsynligvis afskære især mindre erhvervsdrivende fra at få efterprøvet rådets afgørelser, fordi domstolsprøvelse er både langvarig, besværlig og kostbar. For de større erhvervsvirksomheder og organisationer, der alligevel benytter såvel advokat- som revisorbistand under en sag for ankenævnet, vil forskellen næppe være af betydning. De retsafgifter, der påløber ved domstolsprøvelse vil - set i forhold til de samlede udgifter ved sagens afgørelse og de økonomiske interesser, der typisk står på spil - næppe være afgørende for, om sagen rejses.

Afgørende er imidlertid, at en nedlæggelse af ankenævnet vil betyde, at der ikke længere findes en ankeinstans med særlig sagkundskab på området. Betydningen af den særlige sagkundskab kan formentlig bedst illustreres derved, at der siden 1955 i henhold til ML § 18, stk. 9, er indbragt 41 ankenævnskendelser for domstolene ud af ialt 685. Af de 41 sager blev 23 hævet. I 16 sager er der afsagt dom, der i 15 tilfælde gik ud på stadfæstelse og i 1 tilfælde omstødelse af ankenævnets afgørelse. Den sidstnævnte sag vedrørte en afgørelse truffet på grundlag af offentlighedsloven. Domstolene har således i intet tilfælde omgjort ankenævnets afgørelser truffet på grundlag af monopol- og prislovgivningen.

Hensynet til speciel sagkundskab på området vil naturligvis kunne tilgodeses ved, at sagerne behandles af en særlig landsretsaf deling, men ud fra samfundsøkonomiske og de ovenfor nævnte procesøkonomiske hensyn vil dette imidlertid næppe være hensigtsmæssigt.

Udvalget skal på den baggrund anbefale, at ankenævnet opretholdes som rekursinstans i en ny konkurrencelov. Kritikken fra lønmodtager- og forbrugerorganisationerne rejser imidlertid spørgsmålet om, efter hvilke principper ankenævnet bør sammensættes. Der findes på dette punkt de samme alternativer som anført under drøftelsen af rådets sammensætning: enten en udvidelse af kredsen af indstillingsberettigede organisationer eller en nedtoning af organisationernes rolle ved udnævnelse af nævnsmedlemmer.

En udvidelse af nævnet vil formentlig indebære, at nævnet sammensættes på tilnærmelsesvis samme måde som rådet. I det omfang ankenævnet herved bliver en afspejling af rådet er det vanskeligt at forestille sig, at nævnet skulle anlægge andre synspunkter og foretage en mere dybtgående prøvelse i forhold til førsteinstansen. Ankenævnet vil herved miste sin selvstændige funktion. Dette vil formentlig indebære, at langt flere sager indbringes for domstolene, og at domstolene vil være mere tilbøjelige til at omgøre konkurrencemyndighedens afgørelser. Udvalget skal på den baggrund fraråde, at der sker en udvidelse af ankenævnet.

I stedet skal man pege på den samme løsning, som er foreslået for rådets vedkommende, nemlig en ophævelse af organisationernes forhandlingsret i forbindelse med udnævnelse af ankenævnsmedlemmer. Desuden skal det anbefales, at der sker en stærkelse af ankenævnets juridiske præg. Dette er først og fremmest begrundet i karakteren af de afgørelser, som ankenævnet skal tage stilling til på grundlag af en ny konkurrencelov.

Følges udvalgets forslag, vil de afgørelser, som ankenævnet kan komme til at tage stilling til, især tilhøre følgende tre grupper: langt den største og vigtigste vil angå indgreb overfor skadelige konkurrencebegrænsninger, jvf. **kap. 7**. En anden vil angå begrænsningerne i **offentlighedens aktindsigt, partskontradiktion og hemmeligholdelse** ved undersøgelser, jvf. afsnit 6.3. Disse to grupper har en klar retlig karakter. De består i anvendelse af retsregler, ganske vist undertiden upræcise, på konkrete sagsforhold. Den tredje gruppe vil angå krav om løbende oplysninger fra virksomhederne. Her er skønspræget mere udtalt, men til grund ligger dog en ikke ganske indholdsløs retsregel. Med henblik på at understrege prøvelsens retlige karakter, bør der derfor ske en yderligere styrkelse af ankenævnets juridiske ekspertise. Dette kan ske ved en regel om, at nævnet består af en formand og et medlem, der begge skal have juridisk sagkundskab, samt et medlem med økonomisk og regnskabsmæssig **sagkundskab**.

Med henblik på at understrege ankenævnets uafhængige stilling af den udnævrende myndighed bør den hidtidige ordning, hvorefter medlemmer og suppleanter er permanent udnævnt, videreføres.

9.4.3. Klagefrist og virkning af klage.

Uanset den manglende klagefrist bliver langt de fleste sager indbragt for nævnet inden for kort tid efter monopoltilsynets afgørelser.

Der er imidlertid et mindre antal sager, der indbringes meget sent for ankenævnet. Der er eksempler på, at sager først er indbragt mellem 1 og 2 år efter monopoltilsynets afgørelse. I de sager, hvor monopoltilsynets afgørelse stadfæstes, har spørgsmålet om ankefrist kun ordensmæssig betydning. Bortset fra de få sager, der har opsættende virkning - og som derfor indbringes hurtigt - har monopoltilsynets afgørelser virkning både før og efter, at sagen indbringes for ankenævnet, og når afgørelsen stadfæstes, sker der ingen ændring i forholdene.

Derimod kan der opstå problemer i de **sager**, hvor nævnet ændrer monopoltilsynets afgørelse. I mange tilfælde er der ikke blot tale om en sag mellem en virksomhed og monopoltilsynet. Ofte er en trediepart interesseret i tilsynets afgørelse, og hvis den udenforstående part har indrettet sine forhold efter tilsynets afgørelse, kan en anke, der kommer længe efter tilsynets afgørelse og som resulterer i, at afgørelsen ændres, være ubehagelig.

En sådan situation kan f.eks. opstå, hvis monopoltilsynet ikke finder grundlag for at meddele et leveringspålæg. Leverandøren indstiller sig herefter på, at han ikke har pligt til at levere til aftageren. Hvis aftageren efter lang tids forløb anker afgørelsen og får medhold i ankenævnet, kan en sådan afgørelse bringe forstyrrelse i leverandørens produktions- og distributionsforhold.

På den baggrund skal udvalget anbefale, at der indføres en klagefrist på 4 uger svarende til den gældende frist for indbringelse af ankenævnets afgørelser for domstolene.

På det gældende lovgrundlag har anke over afgørelser om registrering, offentliggørelse og om leveringspligt opsættende virkning. Derudover indrømmes der i et vist omfang udsættelse med efterkommelse af afgørelser, hvor forholdene tilsiger det. Med den foreslåede ophævelse af det offentlige register, jfr. monopollovens § 6, vil opsættende virkning herefter kun kunne komme på tale i forbindelse med sager om hemmeligholdelse i forbindelse med offentliggørelse, hvor opsættende virkning efter udvalgets opfattelse er en nødvendighed, samt i sager om leveringspålæg.

Udvalget har overvejet, hvorvidt den opsættende virkning i dag generelt er påkrævet i leveringsnægtelsessager. Hensynet til den svage part (almindeligvis køber) synes at modsige dette. Ofte vil der ikke ske nogen varig skade ved, at normal levering pågår i perioden, **indtil** ankenævnet har truffet afgørelse. I den forbindelse skal det bemærkes, at afslag på ansøgning om at give pålæg opsættende virkning vil kunne ankes selvstændigt og procederes og afgøres temmelig hurtigt.

Udvalget skal på den baggrund foreslå, at der indføres en regel om, at klage over tilsynets afgørelse om hemmeligholdelse i forbindelse med offentliggørelse, der indbringes for ankenævnet, har opsættende virkning. I andre tilfælde, herunder sager om leveringsnægtelse, afgøres spørgsmålet af tilsynet eller af ankenævnet.

9.4.4. Godtgørelse af omkostninger ved ankesager.

Som nævnt bærer sagens parter - uanset sagens udfald - egne sagsomkostninger. Fra flere erhvervsorganisationers side har der været fremsat ønsker om en ordning, hvorefter det offentlige betaler klagerens omkostninger til sagens førelse, når ankenævnet helt eller delvis ophæver tilsynets afgørelse.

Udvalget skal i den forbindelse henvise **til**, at spørgsmålet herom tidligere har været rejst, **bl.a.** på baggrund af betænkning 736 fra 1975 om sagsomkostninger ved administrative nævn. Forslag om godtgørelse af omkostninger

ved ankenævnsager er hidtil blevet afvist, dels under henvisning til, at ankenævn om fornødent medvirker til at oplyse de forelagte sager, dels er der henvist til, at der ikke betales retsafgifter ved indbringelse af sager for ankenævn. Endelig er der peget på de udgiftsmæssige konsekvenser, forslaget vil have for det offentlige.

På den baggrund finder **udvalget** ikke grundlag for at rejse spørgsmålet på ny.

Industriministeriets lovbekendtgørelse nr. 108 af 11. marts 1986

Bekendtgørelse af Lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger

Herved bekendtgøres lov nr. 102 af 31. marts 1955 om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger med de ændringer, der følger af lov nr. 213 af 4. juni 1965, lov nr. 115 af 2. april 1971, lov nr. 88 af 14. marts 1979, lov nr. 162 af 27. april 1983 samt lov nr. 617 af 19. december 1984.

1. Lovens formål og område

§ 1. Denne lov har til formål gennem offentligt tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger at forhindre urimelige priser og forretningsbetingelser samt at sikre de bedst mulige vilkår for den frie erhvervsudøvelse.

§ 2. Loven finder anvendelse på private erhvervsvirksomheder, andelsforeninger og lignende indenfor erhvervsgrene, hvor konkurrencen i hele landet eller indenfor lokale markedsområder er begrænset på en sådan måde, at virksomhederne udover eller vil kunne udøve en væsentlig indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold.

Stk. 2. Løn- og arbejdsforhold falder udenfor denne lov, som heller ikke omfatter prisforhold og erhvervsudøvelse, der i henhold til særlig hjemmel bestemmes eller godkendes af det offentlige.

//. Monopoltilsynet

§ 3. Tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger udøves af monopoltilsynet, som består af et råd og et direktorat.

Stk. 2. For så vidt angår virksomheder, hvis økonomiske forhold i henhold til særlig lovhjemmel er undergivet tilsyn eller regule-

ring af andre offentlige tilsynsorganer, kan industriministeren bestemme, at tilsynet i henhold til nærværende lov udøves af vedkommende tilsynsorgan efter nærmere af ministeren under hensyn til de pågældende virksomheders særlige karakter fastsatte regler.

Stk. 3. For så vidt angår banker, sparekasser og andelskasser udøves monopoltilsynets beføjelser efter loven af tilsynet med banker og sparekasser.

Stk. 4. Tilsynets afgørelser kan indbringes for industriministeren.

Stk. 5. Førinden tilsynet træffer afgørelser om foranstaltninger, som må antages at ville få betydning for pengepolitikken, skal tilsynet forhandle med Danmarks Nationalbank. Såfremt det herefter må skønnes, at der skal ske en afvejning af konkurrencepolitiske og pengepolitiske hensyn, forelægger tilsynet sagen for industriministeren til afgørelse.

§ 4. Rådet består af en formand og indtil 14 medlemmer. Rådets formand udnævnes af kongen. De øvrige medlemmer udnævnes af industriministeren for et tidsrum af indtil 3 år. Rådet skal omfatte et alsidigt kendskab til erhvervs- og forbrugsforhold, herunder juridisk, nationaløkonomisk og teknisk kundskab. Et flertal af rådets medlemmer skal være uafhængige af erhvervsvirksomheder og

erhvervsorganisationer, hvis forhold umiddelbart berøres af denne lov.

Stk. 2. Intet af rådets medlemmer må deltage i afgørelsen af en sag, der umiddelbart berører erhvervsvirksomheder eller brancheorganisationer, i hvilke han er interesseret, eller til hvilke han er knyttet. Rådet afgør i påkommende tilfælde, om et medlem kan deltage i en sags behandling.

Stk. 3. Er et medlem i henhold til stk. 2 eller af andre grunde forhindret i at deltage i rådets arbejde, kan ministeren udnævne en stedfortræder.

Stk. 4. Ministeren fastsætter rådets forretningsorden.

§ 5. Rådets daglige forretninger varetages af direktoratet. Dette ledes af en direktør, som udnævnes af kongen. Direktøren er ikke medlem af rådet, men deltager i dettes møder.

Stk. 2. Direktoratet kan tilkalde særlige sagkyndige i det omfang, dette skønnes fornødent.

Stk. 3. Direktoratets tjenestemænd og medhjælpere må ikke være interesseret i eller knyttet til nogen erhvervsvirksomhed eller erhvervsorganisation. De tilkaldte sagkyndige må ikke være interesseret i eller knyttet til virksomheder eller organisationer, hvis forhold umiddelbart berøres af den sag, i hvis behandling de tilkaldes til medvirken.

Stk. 4. Industriministeren udfærdiger et regulativ for direktoratets virksomhed.

III. Anmeldelse og registrering

§ 6. Aftaler og vedtagelser, som udøver eller vil kunne udøve en væsentlig indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold i hele landet eller indenfor lokale markedsområder, skal anmeldes til monopoltilsynet.

Stk. 2. Enkeltvirksomheder og sammenslutninger, som udøver eller vil kunne udøve en væsentlig indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold i hele landet eller indenfor lokale markedsområder, skal anmeldes, når tilsynet fremsætter krav derom. De af sådanne virksomheder eller sammenslutninger truffne konkurrence-regulerende bestemmelser skal ligeledes anmeldes efter krav fra tilsynet.

§ 7. De i § 6, stk. 1, foreskrevne anmeldelser skal ske inden 8 dage efter, at den pågældende aftale eller vedtagelse er truffet.

Stk. 2. Ændringer i forhold, hvorom anmeldelse er sket, herunder ændringer i anmeldte priser, avancer, rabatter og kvoter m.v., skal ligeledes anmeldes inden 8 dage.

Stk. 3. Under særlige omstændigheder kan tilsynet forlænge den i stk. 1 og 2 fastsatte frist.

§ 8. Aftaler og vedtagelser, der omfattes af forskrifterne i § 6, stk. 1, har ikke gyldighed og kan ikke gøre krav på beskyttelse ved domstolene, medmindre anmeldelser er sket inden den foreskrevne frist.

§ 9. Monopoltilsynet indfører de indgivne anmeldelser i et offentligt register. Registrering indebærer ikke nogen godkendelse af det anmeldte.

Stk. 2. Hvor ganske særlige omstændigheder taler derfor, kan industriministeren tillade, at registreringer helt eller delvis skal være hemmelige.

IV. Aftaler, vedtagelser og bestemmelser om fastsættelse af mindstepriser

§ 10. Aftaler, vedtagelser og bestemmelser, der fastsætter mindstepriser eller -avancer ved videresalg i efterfølgende omsætningsled, må ikke håndhæves, medmindre monopoltilsynet har godkendt de pågældende aftaler m.v. Sådant godkendelse kan gives, når vægtige grunde taler derfor.

V. Monopoltilsynets beføjelse til optagelse af forhandlinger og udstedelse af pålæg m.v.

§ 11. Finder monopoltilsynet efter foretagelsen undersøgelse, at konkurrencebegrænsning som omhandlet i § 2, stk. 1, medfører eller må antages at ville medføre urimelige priser eller forretningsbetingelser, urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse eller urimelig ulighed i vilkårene for erhvervsudøvelsen, påhviler det tilsynet at søge forholdet bragt til ophør ved forhandling med de pågældende enkeltvirksomheder eller sammenslutninger.

Stk. 2. Bedømmelsen af, om priserne er urimelige, skal ske på grundlag af forholdene i virksomheder, der efter de foreliggende om-

stændigheder drives på en teknisk og kommercielt hensigtsmæssig måde.

§ 12. Kan de i § 11 nævnte skadelige virkninger ikke bringes til ophor ved forhandling, udsteder monopoltilsynet pålæg i så henseende.

Stk. 2. Et sådant pålæg kan omfatte såvel hel eller delvis ophævelse af de pågældende aftaler, vedtagelser og bestemmelser som mærkning eller skiltning med pris, sammensætning, vægt eller mål og ændringer i priser, avancer og forretningsbetingelser, herunder fastsættelse af priser og avancer, som ikke må overskrides.

Stk. 3. I tilfælde, hvor en konkurrencebegrænsning medfører en urimelig indskrænkning i den frie erhvervsudøvelse, og dette ikke kan imødegås efter lovens øvrige bestemmelser, kan tilsynet pålægge en virksomhed at sælge til nærmere angivne købere på virksomhedens sædvanligt gældende vilkår for tilsvarende salg. Virksomheden kan dog altid kræve kontant betaling eller betryggende sikkerhed.

Stk. 4. Ved fastsættelse af højestepriser eller -avancer i henhold til stk. 2 kan priser eller avancer ikke ansættes lavere, end at virksomheder af den i § 11, stk. 2, nævnte art kan opnå dækning for nødvendige omkostninger, herunder afskrivninger, og ydelser ved den pågældende vares indkøb eller genindkøb, fremstilling, hjemtagelse, afsætning, transport samt en under hensyn til risikoen ved varens fremstilling eller salg rimelig nettoavance.

Stk. 5. Monopoltilsynet kan ved fastsættelse af højestepriser eller -avancer, hvor tungtvejende hensyn, herunder til forsknings- og udviklingsintensive produktionsområder, taler derfor, fravige de principper, der følger af stk. 4 for omkostningsfordeling på de enkelte varer og varegrupper.

Stk. 6. Et pålæg skal angive, fra hvilket tidspunkt pålægget skal være efterkommet.

§ 13. Hvor det af kontrollensyn skønnes påkrævet, kan monopoltilsynet foreskrive faktureringspligt overfor videreførere. Endvidere kan tilsynet foreskrive mærkning eller skiltning med pris for nødvendige forbrugsvarer, for hvilke der indenfor vedkommende branche ikke i rimeligt omfang finder sådan mærkning eller skiltning sted. Forin-

den sådanne forskrifter gives, vil der være at forhandle med forbrugerorganisationerne og vedkommende brancheorganisationer.

§ 14. Kan skadelig virkning ikke bringes til ophør i medfør af beføjelserne i §§ 11 og 12, eller skønnes andre fremgangsmåder at være mere hensigtsmæssige, afgiver monopoltilsynet indberetning herom til industriministeren.

VI. Særlige bestemmelser

§ 15. Monopoltilsynet er beføjet til at kræve meddelt alle sådanne oplysninger, som skønnes nødvendige for dets virksomhed, herunder til afgørelse af, om et forhold falder ind under lovens bestemmelser. Tilsynet kan således kræve indsendt bekræftede udskrifter af protokol- og regnskabsmateriale og indkalde personer til mundtlig forklaring. Endvidere er tilsynet berettiget til at få adgang til regnskaber og regnskabsbøger og til på stedet at foretage de til forholdenes oplysning fornødne undersøgelser.

Stk. 2. Ved afgivelse af oplysninger om tekniske hemmeligheder kan den, der skal afgive oplysningerne, overfor rådets formand fremsætte begæring om, at oplysningerne ikke afgives overfor det samlede råds medlemmer. Formanden afgør herefter, i hvilket omfang og under hvilken form oplysningerne under hensyn til forholdenes beskaffenhed bør gives.

§ 16. Har en virksomhed indvundet udbytte ved handlinger, der er i strid med en af monopoltilsynet truffet afgørelse, kan tilsynet bestemme, at det for meget indvundne udbytte skal fradrages i fremtidige avancer.

§ 17. Monopoltilsynets afgørelser skal meddeles skriftligt og indeholde oplysning om de forhold og synspunkter, som har været bestemmende for afgørelsen.

Stk. 2. Efter at afgørelsen er truffet, skal de interesserede organisationer eller enkeltvirksomheder have adgang til at gøre sig bekendt med det grundlag, på hvilket tilsynets beslutning er truffet, for så vidt det pågældende materiale ikke indeholder fortrolige oplysninger om enkelte virksomheders forhold eller oplysninger, som ikke uden skade

for almindelige samfundsinteresser kan udleveres.

§ 18. Klage over de af monopoltilsynet i henhold til denne lov truffne afgørelser indgives til tilsynet, men kan forlanges videre-sendt senest i løbet af 8 dage til et af industriministeren i dette øjemed nedsat nævn, bestående af en formand og 2 andre medlemmer. Formanden skal opfylde betingelserne for at kunne beskikkes til højesteretsdommer; et af medlemmerne skal have nationaløkonomisk kundskab, og et medlem udnævnes efter forhandling med Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation og Industrirådet.

Stk. 2. Intet af nævnets medlemmer må deltage i afgørelsen af en sag, der umiddelbart berører erhvervsvirksomheder eller brancheorganisationer, i hvilke han er interesseret, eller til hvilke han er knyttet. Nævnet afgør selv i påkommende tilfælde, om et medlem kan deltage i en sags behandling.

Stk. 3. På derom fremsat begæring skal der gives klagerne adgang til at gøre sig bekendt med det for nævnet foreliggende materiale, for så vidt dette ikke indeholder fortrolige oplysninger vedrørende andre virksomheders forhold eller oplysninger, som ikke uden skade for almindelige samfundsinteresser kan udleveres. På derom fremsat begæring skal der endvidere gives klagerne adgang til personligt møde for nævnet. Klagerne eller repræsentanter for monopoltilsynet må ikke overvære nævnets forhandlinger.

Stk. 4. De nærmere regler for nævnets virksomhed fastsættes af ministeren.

Stk. 5. Nævnet har efter forhandling med ministeren adgang til hos monopoltilsynet at indhente de til foreliggende klagers bedømmelse nødvendige oplysninger.

Stk. 6. Efter at monopoltilsynet har udtalt sig over vedkommende klage, træffer nævnet afgørelse i sagen.

Stk. 7. Indgivelse af klage over monopoltilsynets afgørelse har ikke opsættende virkning, bortset fra tilsynets afgørelse i henhold til § 6, § 12, stk. 3, og § 19, stk. 2.

Stk. 8. Nævnet har efter forhandling med ministeren adgang til at antage medhjælp i det omfang, det skønnes fornødent.

Stk. 9. Den af nævnet truffne afgørelse kan, inden 4 uger efter at afgørelsen er kommet til klagerens kundskab, af denne indbringes for domstolene, jfr. grundlovens § 63,

under en for vedkommende landsret som første instans anlagt sag. Har nævnet ændret monopoltilsynets afgørelse, har tilsynet en tilsvarende adgang til at indbringe nævnets afgørelse for domstolene under en mod klageren anlagt sag.

Stk. 10. Forinden nævnets afgørelse foreligger, kan sager af den i stk. 9 omhandlede art ikke indbringes for domstolene. Finder indbringelse for landsretten ikke sted inden den i stk. 9 angivne frist, er nævnets afgørelse endelig.

§ 19. Industriministeren er bemyndiget til at træffe de foranstaltninger, der er fornødne til gennemførelse af loven og de i henhold til denne udfærdigede forskrifter, derunder at give nærmere bestemmelser angående udgivelse af en registreringstidende.

Stk. 2. Offentligheden orienteres om monopoltilsynets undersøgelser og afgørelser. Fortrolige eller hemmelige oplysninger må dog ikke offentliggøres. Forinden der gives meddelelser til offentligheden om undersøgelser, skal monopoltilsynet give de pågældende organisationer eller enkeltvirksomheder lejlighed til at udtale sig. Afgørelse om, hvorledes offentliggørelse af monopoltilsynets undersøgelser kan finde sted, kan alene træffes af rådet.

Stk. 3. Monopoltilsynet aflægger en gang om året en beretning om dets virksomhed til industriministeren. Ministeren sender beretningen til folketinget inden udgangen af oktober måned i det følgende kalenderår.

Stk. 4. Omkostningerne ved monopoltilsynets og ankenævns virksomhed bevilges på de årlige finanslove.

§ 20. Undlader nogen rettidigt at indgive anmeldelse i henhold til § 6, jfr. § 7, eller at meddele monopoltilsynet en i henhold til § 15 begæret oplysning, kan industriministeren efter tilsynets indstilling pålægge den pågældende under en daglig eller ugentlig bøde, der kan inddrives ved udpantning, at opfylde sin pligt i så henseende.

§ 21. Rådets medlemmer og direktoratets tjenestemænd, medhjælpere og tilkaldte sagskyndige er under ansvar efter borgerlig straffelovs §§ 152 og 263¹⁾, jfr. tjenestemandslovens § 3, stk. 3²⁾, forpligtet til overfor alle

uvedkommende at hemmeligholde, hvad de gennem deres virksomhed bliver vidende om.

§ 22. Undladelse af at foretage en i denne lov foreskrevet anmeldelse og overtrædelse af de i medfør af loven givne forskrifter samt tilsidesættelse af noget af monopoltilsynet i henhold til loven givet pålæg straffes, for så vidt højere straf ikke derved forskyldes efter borgerlig straffelov, med bøde eller under skærpende omstændigheder hæfte. Det samme gælder med hensyn til tilsidesættelse af en afgørelse, der med tilslutning af vedkommende enkeltvirksomhed eller sammenslutning er truffet efter § 11.

Stk. 2. På samme måde straffes den, som i forhold, der omfattes af loven, meddeler industriministeriet, monopoltilsynet eller det i § 18 omhandlede nævn urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier forhold, der måtte være af betydning for den pågældende sags behandling.

Stk. 3. Forældelsesfristen for strafansvaret er 5 år.

Stk. 4. Ved behandlingen af sager i henhold til denne paragraf finder de i lov om rettens pleje, kapitel 69¹⁾, indeholdte bestemmelser anvendelse i samme omfang som i sager, der påtales af statsadvokaten.

VII. Overgangs- og ikrafttrædelsesbestemmel-

§ 23. Maksimalpriser og -avancer, som forinden nærværende lovs ikrafttræden er fastsat i medfør af lov om priser m.v., jfr. lovbekendtgørelse nr. 463 af 14. november

1949, lov nr. 233 af 25. maj 1951 og lov nr. 191 af 30. maj 1952, eller i medfør af lov nr. 378 af 14. november 1952 om pris aftaler m.v., jfr. lov nr. 70 af 31. marts 1954, samt andre af priskontrolrådet i medfør af disse love fastsatte bestemmelser og trufne afgørelser forbliver i kraft, indtil de under iagttagelse af forskrifterne i nævnte love ophæves.

Stk. 2. Viser det sig, at en virksomhed har indvundet udbytte ved handlinger, der er i strid med bestemmelserne i de i stk. 1 nævnte love, finder bestemmelserne i nærværende lovs § 16 tilsvarende anvendelse.

Stk. 3. De i henhold til bestemmelserne i de i stk. 1 nævnte love foretagne anmeldelser til priskontrolrådet samt priskontrolrådets register overføres ved denne lovs ikrafttræden til monopoltilsynet.

§ 24. Ophævet⁴⁾.

§ 25. Denne lov, der træder i stedet for lov nr. 158 af 18. maj 1937 om pris aftaler m.v., træder i kraft den 1. juli 1955. Indtil dette tidspunkt forbliver lov nr. 378 af 14. november 1952 om pris aftaler m.v. i kraft.

Stk. 2. Bestemmelserne i denne lovs kapitel IV træder dog først i kraft den 1. juli 1956.

§ 26. Denne lov gælder ikke for Færøerne.

Stk. 2. Ved kongelig anordning fastsættes de ændringer for Grønlands vedkommende, som under hensyn til de stedlige forhold må anses for fornødne.

Industriministeriet, den 11. marts 1986

IB STETTER

/ Niels Erik D. Jensen

¹⁾ Ændret til § 264 b, jfr. lov nr. 89 af 29. marts 1972.

²⁾ Ændret til § 10, stk. 2, jfr. lov nr. 291 af 18. juni 1969.

³⁾ Ændret til kapitel 73, jfr. lov nr. 243 af 8. juni 1978.

⁴⁾ Ophævet ved lov nr. 115 af 2. april 1971.

Bekendtgørelse af Lov om priser og avancer

Herved bekendtgøres lov nr. 59 af 15. februar 1974 om priser og avancer med de ændringer, der følger af lov nr. 252 af 8. juni 1977, lov nr. 87 af 14. marts 1979, lov nr. 530 af 28. december 1979 og lov nr. 547 af 18. oktober 1982.

Kapitel 1 *Lovens formål*

§ 1. Loven har til formål gennem tilsyn med priser at bidrage til den økonomiske stabilisering samt gennem tilsvarende foranstaltning over for takster, honorarer og avancer at bidrage til gennemførelse af en indkomstregulering inden for de berørte erhverv på linie med den indkomstpolitiske målsætning for samfundet som helhed.

Kapitel 2 *Indseende med priser og avancer*

§ 2. Det påhviler monopoltilsynet at overvåge udviklingen i priser og avancer. Monopoltilsynet skal navnlig føre tilsyn med udviklingen inden for konkurrencebeskyttede erhverv.

Stk. 2. Monopoltilsynet kan give indberetning til vedkommende minister om forhold, herunder bestemmelser i lovgivningen, som må antages at kunne virke hæmmende på konkurrencen.

§ 3. Monopoltilsynet kan for bestemte vare-, tjeneste- og transportydelsesområder eller for enkelte virksomheder foreskrive, at prisændringer skal indberettes til tilsynet.

§ 4. Monopoltilsynet kan orientere offentligheden om priser og prisforskelle for vigtige

forbrugsvarer, investeringsgoder og tjenesteydelser. Offentliggørelsen sker uden nævning af enkeltvirksomheders navne.

§ 5. Monopoltilsynet kan undersøge priser og avancer i private erhvervsvirksomheder, brugsforeninger og andre andelsforeninger på områder, hvor tilsynet finder, at der er et behov for en offentlig redegørelse for prisdannelsen.

Stk. 2. Forinden undersøgelsen i henhold til stk. 1 iværksættes, skal monopoltilsynet forhandle med vedkommende enkeltvirksomheder, foreninger eller brancheorganisationer om grundlaget for undersøgelsen.

Stk. 3. Forinden der gives meddelelse til offentligheden om resultatet af undersøgelser i henhold til stk. 1, skal monopoltilsynet give de pågældende enkeltvirksomheder, foreninger eller brancheorganisationer lejlighed til at udtale sig herom. Efter anmodning offentliggøres de således indhentede udtalelser i forbindelse med meddelelsen fra monopoltilsynet.

Kapitel 3 *Fastsættelse af priser m.v.*

§ 6. For erhvervsmæssigt salg af varer her i landet og for erhvervsmæssig levering af tjeneste- og transportydelser her i landet kan monopoltilsynet for indtil 6 måneder for be-

stemte vare- og ydelsesområder, hele brancher eller enkeltvirksomheder bestemme:

1. at de på en bestemt dato gældende priser, takster, honorarer eller avancer ikke må forhojes, eller
2. at de på en bestemt dato gældende priser, takster, honorarer eller avancer ikke må forhojes med mere end nærmere angivne beløb eller procenter, eller
3. at nærmere angivne priser, takster, honorarer eller avancer ikke må overskrides.

Stk. 2. Monopoltilsynet kan inden for det af stk. 1 omfattede område efter forhandling med de pågældende enkeltvirksomheder, brancheorganisationer eller foreninger bestemme, at der ved beregningen af priser, takster, honorarer og avancer skal anvendes bestemte kalkulationsregler.

Stk. 3. Monopoltilsynet kan, efter at de pågældende enkeltvirksomheder, brancheorganisationer eller foreninger har haft lejlighed til at udtale sig herom, forlænge eller ændre de i henhold til stk. 1 fastsatte bestemmelser for indtil 6 måneder ad gangen.

Stk. 4. Stk. 1-3 finder tilsvarende anvendelse for priser og avancer, der fastsættes eller tilkendegives for videresalg i efterfølgende omsætningsled.

Stk. 5. Denne paragraf gælder ikke priser, takster og honorarer, der fastsættes eller godkendes af staten eller af en kommune.

§ 7. Ved fastsættelse af forskrifter i henhold til § 6 lægges kostprisprincippet i almindelighed til grund. Desuden tages der hensyn til virksomhedernes:

1. effektivitet, således at effektive virksomheder får dækning for nødvendige direkte omkostninger og et rimeligt bidrag til dækning af indirekte omkostninger og nettoavance, og
2. kapacitetsudnyttelse, således at unormalt lav kapacitetsudnyttelse ikke kan begrunde prisforhøjelse.

Stk. 2. For tjenesteydelser inden for liberale erhverv tilstræbes, at indkomsterne inden for den berørte branche ikke udvikler sig i strid med de principper og indkomstpoltiske mål, der ligger til grund for det for varer og tjenesteydelser ved lov om stop for priser m.v. gennemførte prisstop.

§ 8. Såfremt monopoltilsynet inden for et vare- eller ydelsesområde eller en branche konstaterer urimelige priser, takster eller honorarer, påhviler det tilsynet at bringe forholdet til ophor ved foranstaltninger i medfør af § 6.

Stk. 2. Et forhold anses i almindelighed som omfattet af stk. 1, hvis der foreligger priser, takster og honorarer, som overstiger, hvad der kan fastsættes efter § 7.

Stk. 3. Foranstaltninger i henhold til stk. 1 kan undlades, såfremt varens eller ydelsens karakter eller betydning i omsætningen taler derfor.

§ 9. Ved kalkulation af priser m.v. skal virksomheder i de omkostninger, som indgår i kalkulationen, modregne tilskud fra det offentlige, som tilkommer virksomhederne i henhold til lov om omkostningsdæmpende ydelse.

Kapitel 4

Videresalgspriser og -avancer

§ 10. Virksomheder inden for industri, håndværk og handel, som for salg af varer her i landet fastsætter eller tilkendegiver priser eller avancer for videresalg i efterfølgende omsætningsled, skal anmelde disse og ændringer heri til monopoltilsynet. Anmeldelse skal ske snarest muligt og senest samtidig med, at priserne meddeles de efterfølgende omsætningsled. Monopoltilsynet kan fritage for anmeldelsespligten.

Kapitel 5

Mærkning og skiltning m.v.

§ 11. Monopoltilsynet kan fastsætte regler om mærkning eller skiltning med pris, om fakturering og om dokumentation for prisberegningen, såfremt tilsynet finder sådanne foranstaltninger nødvendige af kontrollenssyn i forbindelse med et indgreb efter § 6 eller egnede til at fremme konkurrencen.

Stk. 2. Ophævet¹).

Stk. 3. Ophævet¹).

Stk. 4. Regler efter stk. 1-3 fastsættes efter forhandling med forbrugerorganisationerne og vedkommende erhvervsorganisationer.

§ 12. Ophævet¹).

Kapitel 6

Almindelige bestemmelser

§ 13. Med hensyn til monopoltilsynets beføjelser til at kræve oplysninger m.v. og med hensyn til klage over tilsynets afgørelser **finder** reglerne i § 15, jfr. § 20, og § 18 i lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. De af monopoltilsynet i henhold til loven fastsatte generelle bestemmelser bekendtgøres i Statstidende.

§ 14. Loven omfatter ikke Ion- og arbejdsforhold. Monopoltilsynet kan dog til brug ved administrationen af loven kræve oplysninger af organisationer og virksomheder om **lønforhold**.

Stk. 2. Loven omfatter heller ikke omsætning eller udlejning af fast ejendom, vandforsyning, forsikring samt handel med værdipapirer og udnyttelse af ophavsrettigheder og immaterielle ejendomsrettigheder.

Kapitel 6 a

Særlige bestemmelser for pengeinstitutter, visse kreditinstitutter m.v.

§ 14a. For så vidt angår virksomheder, der er under tilsyn af tilsynet med banker og sparekasser, udoves monopoltilsynets beføjelser efter denne lov af tilsynet med banker og sparekasser.

Stk. 2. Tilsynets afgørelser kan indbringes for industriministeren.

§ 14b. Tilsynet kan for indtil 6 måneder fastsætte undergrænser for **indlånsrentesatser** eller bestemme, at de på en bestemt dato gældende indlånsrentesatser ikke må nedsættes eller kun må nedsættes med nærmere angivne procentpoints.

Stk. 2. Tilsynet kan, efter at de pågældende institutter eller disses organisationer har haft lejlighed til at udtale sig herom, forlænge eller ændre de i henhold til stk. 1 fastsatte bestemmelser for indtil 6 måneder ad gangen.

§ 14c. Forinden tilsynet træffer afgørelse om foranstaltninger i medfør af §§ 6 og 14b, som må antages at ville få betydning for pengepolitikken, skal tilsynet forhandle med Danmarks Nationalbank. Såfremt det efter

disse forhandlinger må skønnes, at der skal ske en afvejning af prispolitiske og pengepolitiske hensyn, forelægger tilsynet sagen for industriministeren til afgørelse.

Kapitel 7

Straffebestemmelser

§ 15. Med bøde eller hæfte straffes den, der

1. overtræder §9 og § 10,
2. undlader at **efterkomme** et påbud eller overtræder et forbud, udstedt efter § 3 eller § 6, stk. 1 og 2, eller
3. undlader at meddele oplysninger, som afkræves ham efter § 13, stk. 1, og § 14, stk. 1, jfr. monopollovens § 15.

Stk. 2. Den, som i forhold, der er omfattet af loven, meddeler monopoltilsynet eller monopol-ankenævnet urigtige eller vildledende oplysninger eller fortier forhold af betydning for den pågældende sags afgørelse, straffes med bøde eller hæfte, medmindre strengere straf er forskyldt efter borgerlig straffelov.

Stk. 3. I forskrifter, der udstedes i henhold til loven, kan der fastsættes straf af bøde eller hæfte for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

Stk. 4. Er en overtrædelse begået af et aktieselskab, anpartsselskab, andelselskab eller lignende, kan bødeansvar pålægges virksomheden som sådan.

Stk. 5. Forældelsesfristen for strafansvaret er 5 år.

Stk. 6. Ved behandlingen af sager i henhold til denne paragraf anvendes reglerne i lov om rettens pleje kap. 69²) i samme omfang som i sager, der påtales af statsadvokaten.

Kapitel 8

Ikrafttrædelsesbestemmelser

§ 16. Loven træder i kraft den 24. februar 1974.

§ 17. Lov nr. 115 af 2. april 1971 om priser og avancer ophæves.

Stk. 2. Bestemmelser fastsat i henhold til § 6, stk. 1 og 2, i lov nr. 115 af 2. april 1971 forbliver i kraft indtil 6 måneders dagen for deres udstedelse, medmindre de forinden ophæves.

Stk. 3. Bestemmelser fastsat i henhold til §§ 9 og 10 i lov nr. 115 af 2. april 1971 eller opretholdt ved dennes § 15, stk. 2, forbliver i kraft, indtil de ophæves.

Stk. 4. Overtrædelse af de i stk. 2 og 3 nævnte bestemmelser straffes med bøde eller hæfte. § 15, stk. 4 og 5, finder tilsvarende

anvendelse.

§ 18. Lovforslaget kan stadfæstes straks efter vedtagelsen.

§ 19. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Industriministeriet, den 11. marts 1986

IB STETTER

/ Niels Erik D. Jensen

¹⁾ Ophævet ved lov nr. 252 af 8. juni 1977.

⁻⁾ Ændret til kapitel 73, jfr. lov nr. 243 af 8 juni 1978 om ændring af retsplejeloven m.v.

EØF-Traktaten.
Artikel 85 og 86

Artikel 85

(1) Alle aftaler mellem virksomheder, alle vedtagelser indenfor sammenslutninger af virksomheder og alle former for samordnet praksis, der kan påvirke handelen mellem Medlemsstater, og som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet, er uforenelige med fællesmarkedet og er forbudt, navnlig sådanne, som består i:

- a) direkte eller indirekte fastsættelse af købs- eller salgspriser eller af andre forretningsbetingelser,
- b) begrænsning af eller kontrol med produktion, afsætning, teknisk udvikling eller investeringer,
- c) opdeling af markeder eller forsyningskilder,
- d) anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i **konkurrencen**,
- e) at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.

(2) De aftaler eller vedtagelser, som er forbudt i medfør af denne artikel har ingen retsvirkning.

(3) Bestemmelserne i stk. (1) kan dog erklæres uanvendelige på:

enhver aftale eller kategori af aftaler mellem virksomheder,

enhver vedtagelse eller kategori af vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, og enhver samordnet praksis eller kategori deraf,

som bidrager til at forbedre produktionen eller fordelingen af varerne eller til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling, samtidig med at de sikrer forbrugerne en rimelig andel af fordelene herved, og uden at der:

- a) **pålægges** de pågældende virksomheder begrænsninger, som ikke er nødvendige for at nå disse **mål**;
- b) gives disse virksomheder mulighed for at udelukke konkurrencen for en væsentlig del af de pågældende varer.

Artikel 86

En eller flere virksomheders misbrug af en dominerende stilling på fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf er uforenelig med fællesmarkedet og forbudt i den udstrækning, samhandelen mellem Medlemsstater herved kan påvirkes.

Misbrug kan især bestå i:

- a) direkte eller indirekte påtvingelse af urimelige købs- eller salgspriser eller af andre urimelige forretningsbetingelser,
- b) begrænsning af produktion, afsætning eller teknisk udvikling til skade for forbrugerne,
- c) anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i **konkurrencen**,
- d) at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.

Forkortelsesliste

BK	A:	Bundelskartellamt .
FT:		Folketingstidende.
FTC:		Federal Trade Commission.
LKA:		Landeskartellamt .
MD:		Marknadsdomstolen.
ML:		Monopolloven .
MMC:		Monopolies and Mergers Commission.
MTB:		Monopoltilsynets årsberetning.
MTM:		Monopoltilsynets meddelelser.
MTMK:		Monopoltilsynets meddelelser: Kendelser og domme.
NO:		Näringsfrihetsombudsmannen .
OFT:		Office of Fair Trading.
PAL:		Pris- og avanceloven.
SE:		Statistiske Efterretninger .
SFS:		Svensk författningssamling

- SOU: Statens offentliga utredningar.
- SPK: Statens pris- och **kartellnämnd**.
- TK-3: Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og **monopol**, afgivet af den i henhold til lov nr. 128 af 31. marts 1949 nedsatte trustkommission, København 1953.
- UFR: Ugeskrift for Retsvæsen.

Litteraturliste

Competition and Retailing, Office of Fair Trading, June 1985.

EF-kommissionens kontrolbeføjelser på konkurrenceområdet, Europæisk dokumentation 1985.

En analyse af nyregistrerede virksomheder i Vestsjællands amt i perioden 1.9.1984-31.8.1985. Teknologisk informationscenter for Vestsjællands Amt, Slagelse, december 1985.

Eyben, W.E. von: Forbud eller misbrugskontrol i konkurrence- og markedsføringsretten, Festskrift til Curt Olsson, Tidsskrift udgivet af Juridiska Foreningen i Finland, Hæfte 3-4, 1979.

Eyben, W.E. von: Monopoler og priser, Gad, København 1980.

Fejøl, Jens: Monopolret og marked, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 1985.

Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopollov, afgivet af den i henhold til lov nr. 128 af 31. marts 1949 nedsatte trustkommission, København 1953.

Fog, Bjarke og Jan Vesterholt: Handel med dagligvarer og kommunal planlægning, Amtskommunernes og kommunernes forskningsinstitut og Planstyrelsen, København 1986.

Fusioner og virksomhedsovertagelser i dansk erhvervsliv 1984, Monopoltilsynet 1985.

Fællesmarkedets konkurrenceregler - principper og praksis, Monopoltilsynet, København 1984.

Guide to Legislation on Restrictive Business Practises, O.E.C.D., Paris 1976.

Hansen, Ole Mahon: Monopolloven - formål og administration, UfR B 1984, s. 203 ff.

Hansen, Svend Aage: Økonomisk vækst i Danmark, København 1977.

Hasselager, Olaf og Aksel Runge Johansen: Årsregnskabsloven af 1981 med kommentarer, København 1982.

Holm, Niels Eilschou: Offentlighedsloven: Lov om offentlighed i forvaltningen med kommentarer, København 1971.

Jonung, Lars: Den svenska prisregleringspolitikken under 1970-talet. Skandinaviska Enskilda Bankens kvartalsskrift nr. 3-4, 1981.

Korn- og Foderstofbranchen, Monopoltilsynet 1982.

Larsen, Jacob Norvig: Eksport af viden til U-landene. Virkninger i Danmark af byggesektorens projekteksport. Center for Udviklingsforskning, København 1984.

Maskeli, Peter: Storbykrise og Vækstområde. Den industrigeografiske udvikling i Danmark. Institut for grænseregionsforskning, 1984.

Mersing, Erik Mohr: Monopolloven under angreb, UfR B s. 7 ff.

Ny konkurrensbegrænsningslag, SOU 1978:9, Betänkande av konkurrensutredningen, Stockholm 1978.

Pedersen, H. Winding: Prisregulering mod monopolmagt, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 1985.

Redegørelse om rugbrødsbranchen, Monopoltilsynet 1985.

Scherer, F.M.: Industrial market structure and economic performance, Houghton Mifflin Company, 1980.

Schultz, Poul og Ole Wiberg: Samarbejde om byggeeksport, Nordisk Embedsmandskomite for byggesektoren, Stockholm 1982. NU-serien/Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd.

Sølvkjær, Evan: Monopolloven med kommentarer, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København 1984.

Ølgaard, Anders: The Danish Economy, Economic and Financial Series no. 14, Commission of the European Communities, 1980.