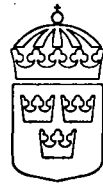


# Regeringens proposition

1990/91:147

om förstärkt konkurrens på  
livsmedelsområdet



Prop.  
1990/91:147

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Föredragande vid regeringsammanträdet har varit statsrådet Johansson.

Stockholm den 21 mars 1991

På regeringens vägnar

*Odd Engström*

*Bengt K. Å. Johansson*

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås åtgärder för att förstärka konkurrensen på livsmedelsområdet i samband med att riksdagens beslut om avveckling av de interna marknadsregleringarna på livsmedelsområdet träder i tillämpning den 1 juli 1991.

Förslaget innebär att ett straffsanktionerat förbud införs mot vissa former av samverkan mellan näringsidkare som från jordbrukare eller andra primärproducenter köper jordbruksprodukter som omfattas av lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m. m. Förbudet skall också gälla näringsidkare som i efterföljande produktionsled bearbetar eller förädlar sådana produkter.

De samarbetsformer som förbjuds är dels marknadsdelning och andra produktions- eller utbudsbegränsningar inom landet, dels gemensam finansiering av underskott vid försäljning av jordbruksprodukter på export.

Förbudet gäller enligt förslaget inte förfaranden som endast i begränsad utsträckning kan påverka konkurrensen på den marknad som det är fråga om i varje särskilt fall.

Marknadsdomstolen kan enligt förslaget meddela en näringsidkare tillstånd till ett förfarande som omfattas av förbud enligt lagen.

Reglerna tas in i en särskild lag om förbud mot konkurrensbegränsning i fråga om jordbruksprodukter.

Som ett led i en försöksverksamhet har denna proposition utformats på ett nytt sätt. Den nya utformningen syftar till att vinna erfarenheter för en eventuell övergång till en ändamålsenligare utformning av regeringens förslag m. m. till riksdagen.

Det regeringen vill att riksdagen skall ta ställning till redovisas i propositionen under rubriken *Ärendet till riksdagen*, som alltså motsvarar den tidigare rubriken Hemställan.

## 1 Inledning

### Konkurrens och regleringar

Konkurrensförhållandena spelar en avgörande roll för möjligheterna att öka tillväxten i svensk ekonomi och att varaktigt få till stånd en långsammare prisökningstakt. Konkurrens stimulerar bättre användning av samhällets resurser och stärker det svenska näringslivets förmåga att långsiktigt hävda sig på internationella marknader. Därigenom pressar en ökad konkurrens priser och breddar utbud. På så sätt kan konsumenterna få ut mer av sin köpkraft.

Inom viktiga delar av den svenska ekonomin är konkurrensen otillräcklig. Sålunda är betydande delar av dagens varu- och tjänsteproduktion genom regleringar avskärmade från marknadens signaler. Detta gäller inte minst livsmedelsområdet. Under de senaste åren har ett omfattande arbete bedrivits för att avreglera den svenska ekonomin. En av de mest genomgripande förändringarna gäller livsmedelsområdet. Riksdagen har under år 1990 beslutat om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, JoU25, rskr. 327).

Riksdagsbeslutet innebär en successiv avveckling av de interna marknadsregleringarna på livsmedelsområdet inklusive den kollektiva exportfinansieringen fr. o. m. den 1 juli 1991. Beslutet förutsätter vidare att företag inom livsmedelssektorn inte tar över delar av regleringen och administrerar den i egen regi. Gränsskyddet i form av rörliga införselavgifter på vissa jordbruksvaror och livsmedel behålls tills vidare. Möjligheten att främja konkurrensen på livsmedelsområdet genom en fri utrikeshandel är därmed begränsad. Väl fungerande hemmamarknader på detta område är därför av stor betydelse.

Betydelsen av ökad konkurrens och effektivare marknader tas särskilt upp i den proposition (prop. 1990/91:87) om näringspolitik för tillväxt som regeringen nyligen har förelagt riksdagen. Det förslag som nu läggs fram tas där upp (s. 187 ff) som en av flera åtgärder som skall vidtas för att främja konkurrensen inom näringslivet.

I mars 1989 tillkallade civilministern med stöd av regeringens bemyndigande en kommitté med uppdrag att utreda hur konkurrenspolitiken ytterligare kan förstärkas. Kommittén, som sedermera antog namnet konkurrenskommittén (C 1989:03), fick därvid i uppdrag (dir. 1989:12) bl. a. att med förtur presentera överväganden och förslag för reglerade sektorer.

I fråga om livsmedelssektorn skulle kommittén överväga möjligheterna att öka konkurrenstrycket inom sektorn. Industri- och handelsleden skulle särskilt uppmärksammas.

Konkurrenskommittén avlämnade i februari 1990 delbetänkandet (SOU 1990:25) Konkurrensen inom livsmedelssektorn. Kommitténs sammanfattning av sitt betänkande återfinns i *bilaga 1*. Kommitténs lagförslag framgår av *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna har lagts som *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom civildepartementet och finns tillgänglig i detta lagstiftningsärende (dnr MA 745/90).

## Lagrådet

Regeringen beslutade den 7 mars 1991 att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om konkurrensen inom livsmedelsområdet. Det till lagrådet remitterade lagförslaget redovisas i *bilaga 4*.

Lagrådet har den 12 mars 1991 yttrat sig över förslaget. Lagrådet har därvid föreslagit att lagen ges rubriken *lag om förbud mot konkurrensbegränsning avseende jordbruksprodukter*. I övrigt har lagrådet godtagit förslaget.

Lagrådets yttrande är fogat till propositionen som *bilaga 5*.

Rubriken i propositionens lagförslag har anpassats till lagrådets förslag.

I övrigt skiljer sig propositionens lagförslag från det till lagrådet remitterade förslaget bara genom att vissa redaktionella ändringar har gjorts.

## Förslaget

Regeringen lägger i denna proposition fram ett lagförslag som innehåller ett straffsanktionerat förbud mot vissa former av samverkan mellan näringsidkare inom livsmedelsområdet. Syftet är att motverka vissa skadliga konkurrensbegränsningar som kan uppstå efter avvecklingen av de interna marknadsregleringarna på livsmedelsområdet och därigenom främja att vinsterna av avregleringen kommer konsumenterna till godo.

Regeringens allmänna överväganden presenteras under huvudrubriken *lagstiftning om konkurrensen inom livsmedelsområdet* (avsnitt 3).

En specialmotivering till det upprättade lagförslaget ges i avsnitt 5.

### 2.1 Konkurrenslagen

Konkurrenslagen (1982:729, ändrad senast 1985:219) har till ändamål att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet genom åtgärder mot skadliga konkurrensbegränsningar (1 §).

Uttrycket konkurrensbegränsning i konkurrenslagen har i sig en mycket vid innebörd. Det anses i princip omfatta varje förhållande som innebär eller har till följd att konkurrensen inte är fullkomligt fri och ohämmad.

Konkurrensbegränsningar förekommer på praktiskt taget alla marknader. Den klassiska nationalekonomins modeller, som bygger på förutsättningen att det finns en fullständig eller fri konkurrens, förckommer inte i praktiken annat än på mycket speciella marknader. Den modell som man numera brukar utgå från betecknas som fungerande eller effektiv konkurrens. En sådan anses föreligga, om antalet säljare inte är för begränsat, de utbudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga väsentliga hinder finns för nyetablering.

Ett ingripande enligt konkurrenslagen förutsätter att konkurrensbegränsningen är kvalificerad på visst sätt. Detta uttrycks i lagen genom begreppet *skadlig verkan*.

Konkurrenslagen är ett medel för att undanröja vissa konkurrenshinder, när de är negativa från samhällssynpunkt. Därigenom bidrar lagen, utan att i detalj styra företagens verksamhet, till att främja den konkurrens som framstår som positiv från allmän synpunkt. Lagens skyddsintresse är en sådan konkurrens som är till konsumenternas — d. v. s. ytterst samhällsmedborgarnas — bästa (prop. 1981/82:165 s. 40 ff och s. 249).

Samhällsingenjöranden mot konkurrensbegränsningar sker efter två principer, förbudsprincipen och missbruksprincipen.

*Förbudsprincipen* innebär att förfaranden, som anses i allmänhet ha skadlig verkan, preciseras och förbjuds generellt.

*Missbruksprincipen* innebär att lagstiftaren ger samhällsorgan befogenhet att gripa in mot ett enskilt företag när det konstateras att detta i ett enskilt fall framkallar skadlig verkan av en konkurrensbegränsning. Syftet med ingripandet, som riktas enbart mot det berörda företaget, är att för framtiden undanröja en sådan skadlig verkan.

Konkurrenslagen bygger på missbruksprincipen (2 §) i kombination med två särskilda förbudsregler (13 och 14 §§).

Tillämpningsområdet för konkurrenslagen begränsas i realiteten genom särregleringar som uttrycker samhällets syn på hur verksamheten bör bedrivas på vissa områden (prop. 1981/82:165, s. 185 ff). Lagtekniskt anses detta framgå av det i generalklausulen uppställda kravet för ingripanden att en konkurrensbegränsning skall medföra en från *allmän synpunkt* skadlig verkan. Det rör sig här om en elastisk och över tiden föränderlig begränsning av möjligheterna till ingripande.

Marknaden på livsmedelsområdet karaktäriseras av omfattande regleringar och stöd. Det är fråga om omfattande offentliga ingrepp i prisbildningen som innebär att produktionen av livsmedelsråvaror avskärmas inte bara från utländsk priskonkurrens utan också från variationer i efterfrågan hos de svenska konsumenterna.

Regleringarna innebär bl. a. att priserna på jordbruksprodukter i stor utsträckning upprätthålls på administrativ väg. Regleringen omfattar alla viktiga jordbruksprodukter och avser förutom primärledet även viss insamling och förädling. Genom regleringen upprätthålls de på administrativ väg fastställda priserna på jordbruksprodukter. För att detta skall vara möjligt krävs dels att pristryckande import förhindras, dels att pristryckande överskott på den svenska marknaden avlägsnas. Regleringen består därför av två huvudkomponenter: ett *gränsskydd* och en *intern marknadsreglering*.

Gränsskyddet upprätthålls i form av rörliga införselavgifter som syftar till att ge en stabil prisnivå inom landet oberoende av svängningar i världsmarknadspriser. Regler om detta ges i tullagstiftningen — främst tullagen (1987:1065, ändrad senast 1990:400) — för livsmedel på vilka tull tas ut och i lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område (upphävd 1990:616, ändrad senast 1990:619) för de prisreglerade produkterna.

De grundläggande författningarna för den interna prisregleringen är lagen om prisreglering på jordbrukets område och förordningen (1984:62) om prisreglering på jordbrukets område (ändrad senast 1989:414).

Den interna marknadsregleringen är något olika utformad för olika produkter, men principerna är desamma. I korthet innebär marknadsregleringen att lantbrukarna, genom avgifter på all produktion, kollektivt finansierar huvuddelen av kostnaderna för export av de jordbruksprodukter som inte efterfrågas inom landet.

Frågor om bidrag eller annat stöd i marknadsreglerande syfte prövas enligt lagen om prisreglering på jordbrukets område av sju regleringsföreningar. Medlemmar i regleringsföreningarna är företag och organisationer inom respektive bransch.

## 2.3 Den nya livsmedelspolitiken

Riksdagens beslut våren 1990 om en ny livsmedelspolitik innebär en successiv avreglering av jordbruket och en övergång till ett mer marknadsinriktat system.

En utgångspunkt för livsmedelspolitiken skall enligt beslutet vara att produktionen i princip skall vara underkastad samma villkor som andra näringar. Producenterna skall endast ersättas för efterfrågade varor och tjänster.

Ett gränsskydd i form av rörliga införselavgifter behålls tills vidare.

Frågor om gränsskydd och andra stöd behandlas inom ramen för de pågående GATT-förhandlingarna. Inom GATT råder nu enighet om att

kraftiga successiva neddragningar skall göras av såväl stöd som skydd i form av specifika internstöd, gränsskydd och exportsubventioner. Fortfarande återstår dock en rad frågor att lösa. Det är för närvarande svårt att bedöma när en GATT-uppgörelse kan nås. Regeringen avser att i ljuset av GATT-förhandlingarna återkomma beträffande en sänkning av det svenska gränsskyddet.

De interna marknadsregleringarna avvecklas successivt. Lagen om prisreglering på jordbrukets område upphör att gälla den 1 juli 1991 och ersätts med lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m. m. Övergångsbestämmelser till sistnämnda lag finns i lagen (1990:616) om införande av lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m. m.

Avskaffandet av de interna regleringarna innebär i huvudsak att den kollektiva finansieringen av överskott avvecklas. Regleringsföreningarnas myndighetsavgifter avvecklas.

Enligt regeringens förslag i budgetpropositionen 1991 (prop. 1990/91: 100 bilaga 11 s. 21) inrättas en ny myndighet, statens jordbruksverk, den 1 juli 1991. Samtidigt upphör enligt förslaget lantbruksstyrelsen och statens jordbruksnämnd.

För att underlätta omställningen av jordbruket till en mer marknadsanpassad situation har riksdagen beslutat om vissa övergångsåtgärder. I det följande redovisas några av de viktigaste produktvisa övergångsåtgärderna.

Riksdagens beslut innebär bl. a. att ett förenklat system för lönsamhetsutjämning utan exportfinansiering inom mjölkprisregleringen skall vara i kraft till den 1 juli 1995. Systemet avtrappas med 50 procent den 1 juli 1994. Vidare införs en temporär budgetfinansiering av en begränsad köttexport t. o. m. budgetåret 1993/94. För budgetåren 1991/92, 1992/93 och 1993/94 anvisas 200, 150 respektive 100 milj. kr. för ändamålet. Den typ av kollektiv finansiering genom avgifter på produktionen för export som inte täcks av det beslutade stödet avvecklas genom riksdagsbeslutet. Detta gäller även på mejeriområdet.

Ett förenklat system för inlösen av överskott av spannmål behålls t. o. m. budgetåret 1993/94, dvs. t. o. m. 1993 års skörd. Inlösenpriset sänks successivt. Inlösenpriset för vete skall för respektive år vara följande: 1990/91 1,30 kr/kg, 1991/92 1,15 kr/kg, 1992/93 1 kr/kg samt 1993/94 0,90 kr/kg. Export av eventuella överskott bekostas under denna period av budgetmedel.

## 2.4 Konkurrensförhållandena inom livsmedelssektorn

De olika leden i livsmedelskedjan kännetecknas av en hög grad av koncentration. I uppsamlingsledet och på flera delmarknader inom förädlingsindustrin dominerar lantbrukskooperationen. I de reglerade leden har kooperationen marknadsandelar på mellan 70 och 100 procent. Det förekommer hinder för etablering på marknaden dels genom att det råder leveransplikt och mottagningsplikt i förhållandet mellan åtskilliga föreningar och deras medlemmar, dels genom systemet för utjämning av

priser inom bl. a. mejerinäringen. Företagskoncentrationen är hög även på områden som ligger utanför jordbruksregleringen. Importkonkurrensen är svag.

Grossist- och detaljhandelsleden domineras av tre partihandelsblock (DAGAB, ICA och KF). Banden mellan parti- och detaljhandel är starka. Konkurrensen från utlandet är svag. Konkurrensbegränsande inslag förekommer i samband med den kommunala planprocessen. Motståndet mot bakifrån kommande prishöjningar är svagt.

Producentkooperationen i Sverige spelar en unik roll på livsmedelsområdet. Den har kommit att inta en central roll inom prisregleringssystemet, där den haft vissa myndighetsuppgifter som syftat till att genomföra riksdagens och regeringens livsmedelspolitiska beslut.

Kooperationen är organiserad i ekonomiska föreningar, för vilka lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar (ändrad senast 1990:1354) gäller. Producentkooperationen kan delas in i primärföreningar (föreningar bestående av jordbrukare eller andra råvaruproducenter), riksorganisationer (branschorganisationer) och riksförbund. Samverkan är vanlig inom producentkooperationen. Det gäller framför allt s. k. federativ samverkan, dvs. samverkan som förekommer mellan ett centralförbund och flera lokala föreningar inom en kooperativ organisationsstruktur. Koncernsamverkan enligt 1 kap. 4 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar förekommer också, men inte i lika hög utsträckning.

### 3 Lagstiftning om konkurrensen inom livsmedelsområdet

#### 3.1 Behovet av en lagstiftning

**Regeringens bedömning:** En särskild lagstiftning som förbjuder vissa för konkurrensen skadliga förfaranden behöver finnas när de interna marknadsregleringarna på livsmedelsområdet avvecklas.

**Konkurrenskommitténs bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Bland remissinstanserna finns delade meningar om behovet av en lagstiftning. Majoriteten av de instanser som uttalar sig är kritiska eller tveksamma till konkurrenskommitténs lagförslag.

Positiva är jordbruksnämnden, näringsfrihetsombudsmannen (NO), statens pris- och konkurrensverk (SPK), liksom andra remissinstanser som kan anses företräda konsumentintresset, såsom konsumentverket, LO och TCO. Dessa instanser stöder kommitténs slutsats att det inför omläggningen av jordbrukspolitiken behövs klara spelregler för berörda företag. Några av dessa instanser betonar att lagförslaget är motiverat främst under en övergångsperiod eller med hänsyn till att hemmamarknaden är skyddad.

Negativa är främst sådana remissinstanser som representerar näringslivet och Kooperationen. En huvudlinje i kritiken är att man anser att

ingripanden mot konkurrensbegränsningar på livsmedelsområdet efter avregleringen kan ske med stöd av konkurrenslagen och att det därmed inte behövs särskilda lagregler. Vissa remissinstanser menar också att konkurrensregler inte bör gälla för en enskild sektor i näringslivet, och att man därför bör avvakta den allmänna översyn av konkurrenslagen som konkurrenskommittén nu genomför. Marknadsdomstolen anser att övertygande skäl inte har visats för att konkurrenskommitténs lagförslag utgör det lämpligaste sättet att främja konkurrensen vid en avreglering inom livsmedelssektorn. Domstolen, liksom flera andra remissinstanser, hänvisar till möjligheterna att aktivt utnyttja gränsskyddets nivå vid hot mot konkurrensen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Riksdagen framhöll i det livsmedelspolitiska beslutet (1989/90:JoU25 s. 96 och 97) bl. a. att det är av värde att Kooperationen även i framtiden kan samverka när det gäller forskning och utveckling, viss marknadsföring och andra aktiviteter som kan anses förenliga med konkurrenslagstiftningen och internationella handelsavtal. Å andra sidan, framhöll riksdagen, måste ett riksdagsbeslut om avskaffande av de interna regleringarna innebära att företag inte kan få ta över vissa delar av denna reglering och administrera den i egen regi.

Detta borde enligt riksdagen inte hindra att lantbrukskooperationen och andra enskilda aktörer får en mycket viktig roll i framtiden när det gäller att stabilisera marknaden, upprätthålla olika former av kontraktproduktion och motverka att s. k. årsmånsvariationer slår igenom i alltför kraftiga interna prisvariationer. Men också de mindre företagen måste enligt riksdagen ges viss möjlighet att samverka. Det måste också enligt riksdagen finnas möjlighet att hantera försäljning av tillfälliga överskottskvantiteter, och det borde vara möjligt att finna former för detta som förenar behovet av samordning och utnyttjande av skalfördelar med de krav som samhället måste ställa på väl fungerande marknader. Säljbolag, också branschvisa, kan enligt riksdagen utgöra en lämplig form för att hantera säsongvariationer och tillfälliga mindre exportkvantiteter.

Omläggningen av livsmedelspolitiken i enlighet med riksdagens beslut är mycket genomgripande och ändrar på ett avgörande sätt förutsättningarna för näringen. Sedan årtionden invanda beteenden måste ändras, när de interna prisregleringarna avvecklas. Det statliga interna regleringssystemet har inneburit och i vissa fall förutsatt en långtgående samverkan i den lantbrukskooperativa föreningsrörelsen. Starka företagsstrukturer och former för samverkan har därmed etablerats. Marknadssituationen inom livsmedelsområdet kännetecknas inför den förestående avregleringen allmänt av en långtgående koncentration i flertalet led till ett fåtal dominerande marknadsaktörer.

När det statliga interna regelsystemet upphör att gälla faller flera av de konkreta uppgifter som skötts av föreningsrörelsen bort. De närmare spelreglerna för företagets fortsatta agerande och samverkan på marknaden framstår därmed inte så tydligt.

Gränsskyddet i form av rörliga införselavgifter på vissa jordbruksvaror bibehålls tills vidare. Därigenom ökar betydelsen av väl fungerande hemmamarknader inom livsmedelsområdet.

För att säkerställa att företag inte i en eller annan form tar över vissa delar av den interna marknadsregleringen och administrerar den i egen regi bör i lag anges vilka spelregler som skall gälla för marknadens aktörer. Om man inte förhindrar sådana förfaranden som innebär att regleringen i väsentliga delar bibehålls i privat regi, finns det risk för att den effektivitetsvinst och de andra positiva effekter som avregleringen syftar till inte kommer konsumenterna till godo.

Den successiva avregleringen på livsmedelsområdet innebär visserligen att det efter den 1 juli 1991 kommer att finnas större utrymme för ingripanden mot konkurrensbegränsningar på livsmedelsområdet med stöd av generalklausulen i 2 § konkurrenslagen. Detta är i sig viktigt. Det är emellertid också viktigt att de oönskade förfarandena motverkas snabbt och effektivt.

Ingripanden mot konkurrensbegränsningar enligt den s. k. missbruksprincipen förutsätter att det i varje enskilt fall kan påvisas att konkurrensbegränsningen har skadlig verkan. De former av konkurrensbegränsningar på livsmedelsområdet som regeringens lagförslag tar sikte på, och som vi strax återkommer till, är av den karaktären att de generellt får anses ha skadlig verkan. Dessa former av konkurrensbegränsningar bör därför förbjudas i lag.

Det finns sålunda enligt regeringens uppfattning starka motiv för att i lag särskilt ange de konkurrensmässiga förutsättningarna för näringsidkarnas agerande i anslutning till avvecklingen av de interna marknadsregleringarna. För att få åsyftad verkan måste dessa regler träda i kraft samtidigt som de statliga regleringarna upphör att gälla, d. v. s. den 1 juli 1991. Detta innebär att den pågående översynen av konkurrenslagen inte kan avvaktas.

### 3.1.1 Tillämpningsområdet för en ny lagstiftning

**Regeringens förslag:** Lagstiftningen skall gälla för näringsidkare vars verksamhet avser

1. köp av jordbruksprodukter från jordbrukare eller andra råvaruproducenter, eller
2. bearbetning eller förädling i något efterföljande produktionsled av sådana produkter.

Lagstiftningen skall inte gälla verksamheten inom en koncern eller inom en ekonomisk förening som bara har jordbrukare eller andra råvaruproducenter som medlemmar (primärförening).

**Kommitténs förslag:** Överensstämmer i princip med regeringens.

**Remissinstanserna:** Företrädare för framför allt producentkooperativa intressen har mot den av kommittén föreslagna lagstiftningen invänt att den innebär ett ingrepp i federativ samverkan mellan kooperativa föreningar och att den ensidigt riktas mot lantbrukskooperationen. Flera remissinstanser har haft uppfattningen – även om de är positiva till en

lagstiftning — att åtgärder bör vidtas för att motverka konkurrensbegränsningar även i övriga led av livsmedelskedjan. Flera remissinstanser har också ifrågasatt om tillämpningsområdet är tillräckligt tydligt avgränsat.

**Skälen för regeringens förslag:** En lagstiftning på området bör i första hand syfta till att förhindra sådana skadliga konkurrensbegränsningar som kan uppstå genom att aktörer på marknaden i privat regi tar över den interna marknadsregleringen. Den bör därför för det första omfatta sådana jordbruksvaror som enligt lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m. m. kommer att omfattas av gränsskydd. Vidare bör den omfatta näringsidkare i de led av livsmedelskedjan där förutsättningarna för att ersätta den nuvarande interna marknadsregleringen med annan konkurrensbegränsande samverkan är störst.

Med det förut angivna syftet bör en lagstiftning på området göras tillämplig på de näringsidkare som verkar i leden mellan de enskilda råvaruproducenterna och handelsledet. Lagstiftningen bör således inte bli tillämplig på enskilda jordbrukare eller andra råvaruproducenter, och inte heller på dagligvarugrossister och dagligvarudetaljister.

De näringsidkare som därmed kommer att omfattas av lagstiftningen är för det första sådana som för vidare försäljning från råvaruproducenterna köper varor utan att bedriva någon form av bearbetning eller förädling. Vidare kommer lagstiftningen att omfatta sådana näringsidkare som i de efterföljande produktionsleden för vidare försäljning bearbetar eller förädlar varor (exempelvis slakt och efterföljande köttförädling).

Det är inte nödvändigt eller önskvärt att sådan samverkan som förekommer i verksamheten inom en ekonomisk förening bestående av enbart jordbrukare eller andra råvaruproducenter träffas av lagstiftningen. En sådan samverkan bör därför undantas från tillämpningsområdet för en ny lagstiftning. Undantaget motiveras uteslutande av vad som framstår som lämpligt från straffrättsliga utgångspunkter. I övrigt gäller generalklausulen i 2 § konkurrenslagen, som enligt rättspraxis är tillämplig också på förhållanden inom en förening.

Det är från konkurrenssynpunkt mycket angeläget att dessa s. k. primärföreningar uppträder som konkurrenter till varandra på de marknader där de verkar. Detta blir möjligt när den samverkan som ligger i den kollektiva exportfinansieringen måste upphöra.

I likhet med vad som gäller för de i konkurrenslagen uppställda förbudena bör lagstiftningen heller inte göras tillämplig på verksamheten inom en koncern. Det bör därvid observeras att koncernsamverkan är något annat än den s. k. federativa samverkan som förekommer inom lantbrukskooperationen.

Lagstiftningen bör utformas med beaktande av vad riksdagen har uttalat om att samverkan i säljbolag skall kunna förekomma för att hantera säsongvariationer och tillfälliga mindre exportkvantiteter (1989/90:JoU25 s. 97). Frågan om sådana säljbolag har för övrigt behandlats även av konkurrenskommittén. Kommittén har därvid formulerat ett antal krav som den anser bör uppfyllas för att ett sådant säljbolag inte skall få sådana effekter på den svenska marknaden som innebär skadlig verkan i konkurrenslagens mening (betänkandet s. 236 – 239).

Säljbolag av den typ som nu berörts kan enligt regeringens mening utgöra en lämplig form för att hantera säsongvariationer och tillfälliga mindre exportkvantiteter i enlighet med de av kommittén föreslagna principerna. En förutsättning är självfallet att verksamheten inte strider mot konkurrenslagstiftningen. Det är därvid av största vikt att de konkurrensvårdande myndigheterna noga följer utvecklingen och ingriper om verksamheten inom ett nationellt säljbolag i något avseende innebär ett övertagande av de regleringar som upphör i enlighet med det livsmedelspolitiska beslutet. Om verksamheten exempelvis innebär att producenterna på nationell nivå kollektivt bär förluster vid export strider förfarandet i princip mot de här föreslagna förbuden. Varje förening måste själv bära sina förluster vid produktion av överskott.

Regeringen vill framhålla att inga marknadsaktörer – oavsett i vilken form de verkar – bör kunna ersätta den offentliga regleringen och därigenom förhindra att syftena med avregleringen uppnås. Genom knytningen till lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m. m. träffar regeringens lagförslag inte endast kooperativa företag.

Regeringen anser i likhet med flera remissinstanser att det hade varit värdefullt att kunna bedöma livsmedelssektorn som helhet. En viktig förutsättning för att vinsterna vid en avreglering inom livsmedelsområdet skall komma konsumenterna till del och den nu föreslagna lagstiftningen skall få full effekt är att konkurrensen fungerar effektivt även i efterföljande distributions- och handelsled. Det kan alltså finnas skäl att senare återkomma med förslag till konkurrensfrämjande åtgärder även inom dessa led.

Frågor om konkurrensen i dessa led har emellertid inte något direkt samband med den nu förestående utvecklingen av den interna marknadsregleringen. Frågorna övervägs av konkurrenskommittén i dess fortsatta arbete. Resultatet av kommitténs fortsatta arbete bör därför avvaktas.

Även i andra sammanhang har frågor som berör konkurrensen i dessa led i livsmedelskedjan uppmärksamrats. Detta gäller bl. a. den lämplighetsprövning av etableringstillstånd som kommunerna gör enligt plan- och bygglagen (1987:10, ändrad senast 1990:1376), i samband med bl. a. planläggning av markanvändning för olika ändamål. Regeringen avser att senare förelägga riksdagen förslag om vissa ändringar och förtydliganden i PBL. I detta sammanhang kommer konkurrensfrågornas behandling i samband med planläggning att beröras.

Att livsmedelskedjan nu inte kunnat bedömas i sin helhet bör emellertid inte hindra ett genomförande av de åtgärder som är nödvändiga för att de positiva effekterna av det livsmedelspolitiska beslutet skall uppnås och som regeringen här föreslår.

**Regeringens förslag:** Förbud införs mot sådan samverkan mellan näringsidkare i samma led som innebär

- att inköp av varor inom landet eller efterföljande produktion eller försäljning delas upp i kvoter, i geografiska områden eller i kundkretsar, eller
- att produktionen eller utbudet av varor inom landet begränsas på annat sätt, eller
- att underskott vid försäljning av jordbruksprodukter på export finansieras gemensamt.

**Kommitténs förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. Kommittén har därutöver föreslagit förbud mot samverkan som innebär en utjämning av priserna på råvaror inom landet utan samband med den kollektiva exportfinansieringen.

**Remissinstanserna:** Flera av de remissinstanser som är kritiska mot en särskild lagstiftning på området riktar principiella invändningar mot den ordning med straffbelagda förbud, undantag och dispensförfarande som kommittén föreslagit.

Flera remissinstanser har påpekat att riksdagens beslut om avreglering på livsmedelsområdet innebär ändrade förutsättningar när det gäller förbud mot råvaruprisutjämning på mjölkområdet. NO anser dock att förslaget i den delen fortfarande har aktualitet.

### Skälen för regeringens förslag:

#### *Förbudstekniken*

Tanken på att utvidga området i konkurrenslagstiftningen för den s.k. förbudsprincipen har varit aktuell i tidigare sammanhang. Den konkurrensutredning som föregick tillkomsten av konkurrenslagen föreslog i sitt betänkande (SOU 1978:9) Ny konkurrensbegränsningslag generella förbud mot priskarteller och marknadsdelningskarteller. Dessa förslag genomfördes dock inte.

I motiven (prop. 1981/82:165 s. 135 ff) till konkurrenslagen berördes det problem på konkurrensområdet som består i att ett och samma konkurrensbegränsande förfarande i vissa lägen kan ha övervägande fördelar eller vara klart önskvärt från allmän synpunkt, medan motsatsen kan gälla i andra situationer. Principiella invändningar anfördes därvid mot den modell som hade föreslagits av utredningen, nämligen ett brett och generellt avfattat kriminaliserat område från vilket vissa för kriminalisering icke lämpade företeelser återfördes genom undantagsbestämmelser. Betydande tolkningsproblem bedömdes kunna uppstå beträffande såväl yttergränserna för förbudet som undantagsområdet. En osäkerhet om vad som

är förbjudet är, anfördes det, redan från rättssäkerhetssynpunkt betänkligt. Ett undantag som hade föreslagits – undantag för förfaranden som endast i mindre mån kan begränsa konkurrensen – bedömdes i sak också kunna innebära att förbudet ändå träffade förfaranden som med hänsyn till de mindre och medelstora företagens konkurrenssituation egentligen inte var önskvärt att straffbelägga. Ett dispensförfarande i ett sådant system ansågs visserligen nödvändigt, men bedömdes kunna leda till ett stort antal dispensansökningar med en betydande administrativ belastning för samhället och företagen som följd.

Flera remissinstanser har anfört motsvarande skäl mot en förbudslagstiftning på livsmedelsområdet, däribland marknadsdomstolen.

Regeringen är medveten om de komplikationer som finns i sammanhanget. Vi vill dock i anslutning till detta framhålla att övervägandena i allmänhet när det gäller frågor om generella förbud i konkurrenslagstiftningen kan komma att bygga på andra förutsättningar respektive bedömningsgrunder än de som förelåg vid konkurrenslagets tillkomst. Redan av direktiven till konkurrenskommittén framgår att en utvidgad förbudsteknik skall övervägas. Det kan alltså senare, beroende på vad kommitténs analyser leder till, komma att finnas anledning att ta ställning till frågor om förbud med mer generell verkan.

Avgörande för regeringens ställningstagande när det gäller livsmedelsområdet är den stora vikt vi lägger vid att effektivitetsvinster av avregleringen verkligen kommer konsumenterna till godo. Konkurrensbegränsande förfaranden som allvarligt kan äventyra huvudsyftet med avregleringen på livsmedelsområdet är enligt regeringens uppfattning principiellt av sådan art att de i allmänhet har skadlig verkan. Skälen för en ordning med generella förbud på livsmedelsområdet väger därför över.

Som vi senare återkommer till (avsnitt 3.1.3 och 3.1.4) är det nödvändigt att ställa upp regler om undantag från förbuden och om möjlighet för näringsidkare att söka dispens. Vi återkommer även till frågor om sanktioner (avsnitt 3.1.5).

### *Näringsidkarna*

Förbudet bör träffa samverkan mellan näringsidkare som är eller kan bli konkurrenter till varandra. Detta kan också uttryckas som att förbudet bör gälla näringsidkare i samma led.

### *Gemensam finansiering av underskott vid försäljning av jordbruksprodukter på export*

Som redovisades i propositionen om livsmedelspolitiken (prop. 1989/90: 146 s. 51 f.) beror de negativa konsekvenser som den interna marknadsregleringen medfört till stor del på den kollektiva exportfinansieringen. Genom att den lyfter bort allt som inte efterfrågas på den svenska marknaden, minskar drivkrafterna för företagen att förändra sin produktion så att den bättre överensstämmer med vad som efterfrågas av konsumenterna. Svårigheten för marknads signaler att nå fram förstärks genom att

exporten finansieras med hjälp av en avgift som tas ut på all produktion – oavsett om varan är av en sådan sort eller kvalitet att avsättningen redan är säkrad inom landet. Med kollektiv exportfinansiering tillgodoser man inte det krav på anpassning till efterfrågan som är nödvändigt.

Avvecklingen av den kollektiva exportfinansieringen är en central del av livsmedelsreformen. Om de avsedda effekterna av avvecklingen av de interna marknadsregleringarna skall uppnås, är det enligt regeringens bedömning av grundläggande betydelse att den kollektiva exportfinansiering som har förekommit inom regleringens ram inte övertas eller på annat sätt drivs i privat regi. Sådana konkurrensbegränsningar som innebär att underskott vid försäljning av jordbruksprodukter på export finansieras gemensamt måste därför enligt regeringens uppfattning betraktas som i allmänhet skadliga.

### *Marknadsdelning och andra begränsningar av produktion eller utbud*

Med hänsyn till att hemmamarknaden i stor utsträckning är skyddad mot pristryckande import är det särskilt viktigt att utbudet på livsmedelsmarknaden inte hindras eller begränsas.

Genom överenskommelser om begränsningar av produktionen eller utbudet av varor, främst i form av s. k. marknadsdelning, kan de positiva effekterna av en avreglerad marknad äventyras.

I praktiken upprätthålls på livsmedelsområdet en marknadsuppdelning mellan de producentkooperativa föreningarna.

För att avregleringen skall få åsyftad effekt är det av mycket stor vikt att en sådan marknadsuppdelning upphör eller förhindras. Detta är särskilt viktigt mot bakgrund av att de producentkooperativa föreningarna tillsammans har monopol eller en dominerande ställning i fråga om vissa produkter. Självfallet är det också viktigt att inga nya överenskommelser eller förfaranden som innefattar marknadsdelning eller andra produktions- eller utbudsbegränsningar inom livsmedelssektorn förekommer.

Ett förbud mot marknadsdelning bör gälla indelning i kvoter, i geografiska områden och i kundkretsar.

Kvotering kan innebära att var och en av de samverkande begränsar sin tillverkning eller försäljning till viss mellan dem överenskommen andel av deras sammanlagda omsättning.

S. k. områdesdelning kan innebära att var och en av parterna får sitt geografiska distrikt att sälja i, fredat från konkurrens från de övrigas sida.

Marknadsdelning efter kundkretsar kan vara antingen likvärdigt med en geografisk delning eller ha någon annan karaktär. Ett exempel på det sistnämnda är avtal mellan konkurrenter om att en av dem skall sälja endast till vissa köpare på en marknad och den andre till övriga köpare.

### *Utjämningsystemet inom mejerinäringen*

Riksdagens beslut om en ny livsmedelspolitik innebär bl. a. att ett förenklat utjämningsystem på mejeriområdet införs under en avvecklingsperiod. Frågan om det av konkurrenskommittén föreslagna förbudet mot

utjämning av priser på råvaror har, som flera remissinstanser påpekat, därmed kommit i ett annat läge. Den lönsamhetsutjämning som förekommer sker i huvudsak inom mejeriområdet. Genom riksdagens beslut kan staten sägas ha sanktionerat en viss form av lönsamhetsutjämning under en avvecklingsperiod. Någon annan lönsamhetsutjämning än den sålunda sanktionerade skall inte förekomma.

Regeringen lägger därför inte fram något förslag om förbud mot den typ av utjämning av råvarupriser som avser annat än prisutjämning i syfte att finansiera export.

Utjämningsförfaranden som inte har stöd av statsmakterna får angripas med stöd av generalklausulen i 2 § konkurrenslagen. Det förenklade utjämningsystemet har av riksdagen avgränsats på visst sätt och innebär en övergångsvis avvikelse från den konkurrenslinje som förblir huvudinriktningen. Påbyggnader i privat regi av det sanktionerade systemet kan få allvarliga effekter från prisbildnings- och effektivitetssynpunkt och står i princip i strid med statsmakternas intentioner. Detta gäller också om utjämningsförfaranden tillämpas på andra områden än mejeriområdet.

### 3.1.3 Undantag från förbudet

**Regeringens förslag:** Det nya förbudet skall inte tillämpas på förfaranden som bara i begränsad utsträckning kan påverka konkurrensen på den marknad som det är fråga om i varje särskilt fall.

**Konkurrenskommitténs förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Vissa remissinstanser anser att bestämmelsen om förfaranden som endast i begränsad mån kan påverka konkurrensen är vag och förenad med tillämpningssvårigheter. Marknadsdomstolen och näringsfrihetsombudsmannen har framhållit att man vid bedömningar angående undantaget bör utgå från hur stor del av den relevanta marknaden som förfarandet omfattar och inte – som konkurrenskommittén redovisat i sina överväganden – ta sikte på den nationella marknaden.

**Skälen för regeringens förslag:** Det förbud som regeringen här föreslår bygger på presumtionen att de konkurrensbegränsande förfaranden som avses i allmänhet har skadlig verkan. I vissa fall torde emellertid ett sådant förfarande kunna ha övervägande fördelar eller t. o. m. vara klart önskvärt från allmän synpunkt. Detta kan exempelvis gälla sådana fall när mindre näringsidkare samverkar i syfte att konkurrera med större näringsidkare.

Det föreslagna förbudet bör därför inte gälla undantagslöst. Kriminaliseringen bör i stället i princip avse enbart förfaranden som i mer än begränsad utsträckning påverkar konkurrensen på marknaden.

I olika utländska rättssystem är det inom konkurrenslagstiftningen inte ovanligt med s.k. bagatellundantag från straffbelagda förbud. Därmed avses i princip undantag för förfaranden som endast i begränsad mån kan påverka konkurrensen på grund av att de näringsidkare som samverkar

endast har en liten del av den marknad som det i varje särskilt fall gäller. Sådana undantag har bl. a. till syfte att motverka en omfattande dispensprövning av bagatellartade förfaranden. Undantag av denna typ föreslogs för övrigt i det tidigare berörda betänkandet SOU 1978:9.

Regeringen anser att ett undantag av detta slag är nödvändigt. Genom ett sådant undantag kan man underlätta för mindre företag att samverka på ett sätt som stärker konkurrensen gentemot större företag.

En regel som föreskriver undantag för förfaranden som endast i begränsad utsträckning kan påverka konkurrensen måste visserligen, som flera remissinstanser har framhållit, bli allmänt utformad. Med hänsyn till de skiftande förhållanden som kan förekomma kan undantaget inte anges på något mera konkret sätt. Bedömningarna angående vad som i varje särskilt fall utgör förfaranden som endast i begränsad mån kan påverka konkurrensen bör i stället med ledning av motivuttalandena anförtros åt rättstillämpningen.

Vid bedömningen av undantagets räckvidd, eller med andra ord förbudets omfattning, måste flera faktorer beaktas. En grundläggande fråga är givetvis vilken marknad som förfarandet i fråga täcker. Det är ju här som konkurrensen mellan de samverkande upphör eller minskar till följd av samarbetet. Därefter bör det prövas i vilken utsträckning det på denna marknad finns någon sidokonkurrens.

Med begreppet marknad avses det som utgör en *relevant marknad*. Begreppet är vedertaget och centralt inom konkurrensrätten. Det medger att man tar hänsyn till de ekonomiska realiteter som i varje enskilt fall avgränsar en marknad. Ett flertal avgöranden i marknadsdomstolen belyser bestämningen av den relevanta marknaden. Det är en rad aspekter som måste uppmärksammas. Till kärnfrågorna hör vilka produkter som är ägnade att konkurrera med varandra, den geografiska avgränsningen av marknaden samt frågan huruvida en viss produkt utgör en egen marknad eller ingår i en större sådan.

Om samarbetet innebär att den totala konkurrensen på den relevanta marknaden begränsas endast i mindre utsträckning, blir undantaget tillämpligt. Om de samverkande näringsidkarna tillsammans har endast en mindre marknadsandel, bör man vid rättstillämpningen normalt utgå från att konkurrensen begränsas endast i mindre utsträckning. Som tumregel bör gälla att konkurrensen begränsas endast i mindre utsträckning, om den samverkan som avses når en omfattning som påverkar mindre än 25 procent av den relevanta marknaden.

Metoden att från de straffbelagda förbuden på detta sätt göra ett allmänt hållet undantag kan, som flera kritiska remissinstanser också framhållit, skapa oklarhet om kriminaliseringens gränser. Det får emellertid förutsättas att näringsidkare som avser att samverka i allmänhet kan överblicka i vilken utsträckning den relevanta marknaden kan påverkas av samarbetet. Om de hyser tveksamhet huruvida ett förfarande som de deltar i omfattas av kriminaliseringen eller inte, kommer de enligt vårt förslag att ha möjlighet att söka dispens hos marknadsdomstolen (se avsnitt 3.1.4).

I lagförslaget (13 §) föreslår regeringen att allmänt åtal för brott mot förbudet skall få väckas först sedan näringsfrihetsombudsmannen har

lämnat åtalsmedgivande. Därigenom kommer frågan om i vilken omfattning förbudet påverkar konkurrensen på den relevanta marknaden också att prövas av den myndighet som har särskild kompetens att bevaka konkurrensfrågorna.

Regeringen finner med hänvisning till det anförda att några avgörande hinder från rättssäkerhetssynpunkt inte kan anses föreligga mot att ett undantag av detta slag tas in i lagen.

### *Tillämpning av missbruksprincipen*

Det bör framhållas att vad vi nu behandlat rör undantag från ett förbud som enligt vad vi också föreslår skall vara belagt med straff. Förfaranden som sålunda undantagits från det straffbara området torde emellertid i ett enskilt fall ändå kunna vara att betrakta som en konkurrensbegränsning med skadlig verkan. I ett sådant fall kan ingripande ske med stöd av generalklausulen i 2 § konkurrenslagen.

Vidare bör här, liksom vid tillämpningen av konkurrenslagen, gälla att ett förfarande som är straffbelagt kan prövas alternativt enligt 2 § konkurrenslagen. Näringsfrihetsombudsmannen kan därvid i stället för att lämna medgivande till åtal, välja att föra talan hos marknadsdomstolen med åberopande av generalklausulen. Om domstolen i ett sådant fall konstaterar att förfarandet strider mot de objektiva rekvisiten i ett förbud, krävs inte särskild bevisning om skadlig verkan. Det kan tilläggas att ett förfarande som i väsentliga avseenden ligger nära det kriminaliserade området kan vara att bedöma som ägnat att föranleda skadlig verkan.

### **3.1.4 Dispens från förbudet**

**Regeringens förslag:** Marknadsdomstolen skall, för en viss tid eller tills vidare, kunna meddela en näringsidkare tillstånd till ett förfarande som är förbjudet enligt lagen.

**Kommitténs förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Förslaget lämnas i sig utan erinran.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 16 § konkurrenslagen (prop. 1981/82:165 s. 138 ff) kan marknadsdomstolen meddela näringsidkare tillstånd till ett förfarande som strider mot de i konkurrenslagen uppställda förbuden mot bruttopriser och anbudskarteller (dispens). Dispens får lämnas endast om förfarandet kan antas främja kostnadsbesparingar, som till väsentlig del kommer konsumenterna till godo, eller i övrigt bidra till en från allmän synpunkt ändamålsenlig ordning eller om eljest särskilda skäl föreligger.

Förbuden i konkurrenslagen, liksom här föreslagna förbud, motiveras av att de förfaranden som avses har bedömts utgöra konkurrensbegränsningar som generellt anses ha skadlig verkan. Förbuden grundas alltså i sak på en presumtion. I enskilda fall kan förfaranden som är förbjudna emel-

lertid ha positiva effekter från konkurrenssynpunkt. Dispensförfarandets funktion är att i enskilda fall pröva om den uppställda presumtionen brister.

Som redan har framgått är ett dispensförfarande av motsvarande slag nödvändigt även när det gäller de här föreslagna förbuden på livsmedelsområdet. En regel motsvarande 16 § konkurrenslagen bör därför gälla även i den nya lagen.

### 3.1.5 Straff m. m.

**Regeringens förslag:** Den som uppsåtligen bryter mot förbudet enligt lagen skall dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet att anse som grovt skall dömas till fängelse i högst två år.

Om brottet är ringa skall inte dömas till straff.

Till ansvar enligt lagen skall inte dömas för gärningar som är belagda med straff enligt konkurrenslagen eller som omfattas av ett sådant förbud eller åläggande som har meddelats vid vite med stöd av den lagen.

Allmänt åtal för brott mot lagen får väckas endast efter medgivande av näringsfrihetsombudsmannen.

**Konkurrenskommitténs förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Lämnar i allmänhet förslagen i denna del utan erinran i sig. Göta hovrätt påpekar att kommitténs lagförslag inte innehåller någon bestämmelse om vad som skall beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt.

**Skälen för regeringens förslag:** Principen att lagstiftaren genom förbud ingriper mot konkurrensbegränsningar innebär att förfaranden som i allmänhet anses ha skadlig verkan preciseras och förbjuds generellt. I konkurrenslagen sker detta vid straffansvar.

Konkurrenskommittén har enligt sina direktiv att se över bl. a. sanktionssystemet och vid behov överväga ändringar. Regeringen utesluter inte att det kan finnas andra mera ändamålsenliga former än straff för att sanktionera förbudsregler i konkurrenslagstiftningen. Det finns emellertid inte skäl – och inte heller underlag för – att här överväga någon annan sanktionsordning än den som nu gäller för brott mot konkurrenslagen.

När det gäller straffskalor och andra med straff sammanhängande frågor bör i princip samma ordning gälla som i konkurrenslagen.

### 3.1.6 Den lagtekniska lösningen

**Regeringens förslag:** Reglerna tas in i en särskild lag.

**Konkurrenskommitténs förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Uttalar sig inte särskilt i frågan.

**Skälen för regeringens förslag:** Konkurrenslagen är den allmänna lagen på konkurrensområdet och gäller för hela näringslivet. Propositionens förslag om straffsanktionerade förbud mot konkurrensbegränsande samverkan tar sikte på bara vissa varor och vissa led i livsmedelskedjan. Lagregleringen bör därför ske i en särskild lag och inte i konkurrenslagen.

Den nya lagen skall gälla vid sidan om konkurrenslagen. Det innebär bl. a. att ingripanden med stöd av generalklausulen i 2 § konkurrenslagen kan ske även mot förfaranden som träffas av propositionens förslag om förbud.

Förhållandet mellan den nya lagen och konkurrenslagen följer av allmänna grundsatsar. Någon särskild lagregel om detta är därför inte nödvändig.

Regeringen har i anslutning till vad *lagrådet* avfört rubricerat sitt lagförslag "lag om förbud mot konkurrensbegränsning i fråga om jordbruksprodukter".

### 3.2 Förslagets förhållande till Europeiska Gemenskapens regler

De grundläggande konkurrensreglerna inom EG framgår av Romfördragets artiklar 85 och 86.

Enligt artikel 85 (1) är överenskommelser mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden, som är ägnade att påverka handeln mellan medlemsstaterna och som har till syfte eller följd att konkurrensen inom den gemensamma marknaden förhindras, inskränks eller förvanskas, oförenliga med den gemensamma marknaden och förbjudna. I artikeln ges exempel på sådana förfaranden, däribland begränsning eller kontroll av produktion m. m., prissamverkan och uppdelning av marknader. Överenskommelser och beslut som är förbjudna saknar enligt 85 (2) rättsverkan. Enligt 85 (3) ges möjlighet att under vissa förutsättningar göra undantag från förbudet i 85 (1) i ett enskilt fall eller för en viss grupp av överenskommelser. Så har också skett, särskilt i form av s. k. gruppundantag.

Artikel 86 behandlar dominerande ställning för företag. Enligt artikeln är missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller en väsentlig del av denna, i den utsträckning det är ägnat att påverka handeln mellan medlemsstaterna, oförenligt med den gemensamma marknaden och förbjudet.

Förbuden i artiklarna 85 och 86 tillämpas också på förfaranden av ett eller flera företag i en medlemsstat om handeln mellan denna stat och andra medlemsstater kan komma att påverkas.

Tillämpningen av reglerna tar sikte på de effekter ett visst förfarande får inom EG. Dessa effekter kan uppstå oavsett om de i ett visst förfarande inblandade företagen har sitt säte inom eller utanför EG. Samhandelskriteriet har därmed getts en mycket vid tillämpning. EG-domstolen har slagit fast att kriteriet är uppfyllt när ett förfarande äventyrar det fria flödet av varor direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt.

EGs konkurrensregler har omedelbar rättsverkan för de enskilda företagen. Tillämpningen ankommer i första hand på EG-kommissionen. I sista hand är det EG-domstolen som fattar beslut efter överklagande av Kommissionens avgöranden. EGs konkurrensregler kan också åberopas av enskild part och tillämpas av allmänna domstolar i Gemenskapen.

När det gäller jordbruksområdet sägs i Romfördragets artikel 42 att fördragets konkurrensregler skall gälla bara i den utsträckning som Rådet bestämmer. Enligt rådsförfrågingen nr 26/62 gäller i princip att artiklarna 85 (1) och 86 är tillämpliga på produktion av och handel med jordbruksvaror. Artikel 85 (1) gäller dock inte sådana överenskommelser, förfaranden och beslut som utgör en del av en nationell marknadsorganisation eller som behövs för att uppnå målen för den gemensamma jordbrukspolitiken enligt Romfördragets artikel 39. Beträffande vad som avses med en nationell marknadsorganisation har kommissionen uttalat att artikel 85 inte träffar förfaranden som beslutats av organ som står under statlig kontroll vid genomförandet av en jordbruksreglering inom en stat. Bedömningen angående vilka förfaranden som kan anses nödvändiga för att uppfylla de mål som anges i Romfördragets artikel 39 är i praxis mycket restriktiv.

Romfördragets artikel 85 (1) skall – sägs det vidare i förordningen 26/62 – i synnerhet inte tillämpas på överenskommelser m. m. mellan jordbrukare eller sammanslutningar av sådana i samma medlemstat, när överenskommelsen avser produktion eller försäljning av jordbruksprodukter eller utnyttjande av vissa gemensamma anläggningar och inte innebär någon skyldighet att tillämpa ett fastställt pris, såvida inte kommissionen konstaterar att konkurrensen på så sätt elimineras eller att målsättningen för den gemensamma jordbrukspolitiken äventyras. Även här har praxis intagit en restriktiv ställning. Undantag för jordbrukare och deras organisationer kan inte bli aktuellt om inte något av de två förhållanden som nämns först är för handen. Detta framgår av ett rättsfall där tyska bönder bidrog genom avgifter till exportfinansiering av mjölkprodukter (The Community v. Milchförderungsfonds, OJ 1985 L35/35). EG-domstolen uttalande där att även ett privat utvecklat stödsystem för att finansiera export var oförenligt med artikel 85. Domstolen konstaterade också att gemensam finansiering av generisk marknadsföring inte stod i strid med artikel 85 under förutsättning att marknadsföringen inte tog sin utgångspunkt i att varorna kommer från ett visst land.

De i propositionen föreslagna förbuden mot förfaranden inom landet ligger i linje med de regler som gäller inom EG för handeln mellan medlemsstaterna.

### 3.3 Kostnader, administrativa konsekvenser m. m.

De nya straffreglerna innebär att åklagarväsendet och de allmänna domstolarna får ett nytt målområde. Enligt vad regeringen har inhämtat lämnar näringsfrihetsombudsmannen medgivande till åtal för brott mot konkurrenslagen endast i några ytterst få fall om året. Det finns inte anledning

att anta att måltillströmningen skulle bli mer omfattande än så på grund av de nu föreslagna straffreglerna. De få fall som det här kan bli fråga om bör därför kunna klaras av inom ramen för befintliga resurser.

För de berörda företagen torde de nya reglerna i princip inte innebära något nytt i förhållande till vad som redan följer av den livsmedelspolitiska reformen.

För de konkurrensvårdande myndigheterna kommer den nya lagen att medföra utökade uppgifter i form av konkurrensövervakning, utredningar och ingripanden. Avregleringen inom livsmedelsområdet kommer allmänt att kräva större insatser på det konkurrensvårdande området. Insatser krävs framför allt under det successiva avregleringsskedet åren 1991-1995. Insatserna behöver intensifieras tämligen omgående, och en handlingsberedskap för detta måste finnas hos framför allt näringsfrihetsombudsmannen (NO) och statens pris- och konkurrensverk (SPK). Det är angeläget att NO och SPK samarbetar i syfte att samordna sina insatser och uppnå ett planerat och samfällt agerande.

I budgetpropositionen 1991 (prop. 1990/91: 100 bilaga 15 s. 83-87) har föreslagits att NO och SPK från den 1 juli 1991 tillförs nya resurser bl. a. till följd av avregleringen inom livsmedelsområdet.

I propositionen om livsmedelspolitiken (prop. 1989/90: 146 s. 56 ff) har regeringen redovisat sina bedömningar när det gäller produktionens och prisernas utveckling i anledning av den livsmedelspolitiska reformen.

I sammanhanget kan också nämnas att regeringen den 20 december 1990 lämnat olika uppdrag med anledning av den livsmedelspolitiska reformen. SPK har fått i uppdrag att närmare följa avregleringens effekter från konkurrenssynpunkt. Lantbruksstyrelsen och statens jordbruksnämnd har fått i uppdrag att följa och analysera utvecklingen i jordbrukssektorn och på marknaderna för jordbrukets produkter. Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden har fått i uppdrag att under omställningsperioden följa och analysera effekterna av reformen. Vidare har regeringen tillsatt en särskild konsumentberedning med uppgift att kontinuerligt följa och utvärdera den livsmedelspolitiska reformen ur ett brett konsumentperspektiv.

## 4 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad som nu har anförts har inom civildepartementet upprättats förslag till

lag om förbud mot konkurrensbegränsning i fråga om jordbruksprodukter.

## 5 Specialmotivering

Prop. 1990/91:147

### Förslag till lag om förbud mot konkurrensbegränsning i fråga om jordbruksprodukter

#### Lagens tillämpningsområde

##### 1 §

Denna lag skall tillämpas på näringsidkare vars verksamhet avser

1. köp av jordbruksprodukter från jordbrukare eller andra råvaruproducenter, eller
2. bearbetning eller förädling i något efterföljande produktionsled av sådana produkter.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Undantag från tillämpningsområdet regleras i 2 §. Beträffande de närmare skälen kan hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 3.1.1).

Förhållandet mellan denna lag och konkurrenslagen har behandlats i avsnitt 3.1.6.

##### 2 §

Lagen gäller dock inte verksamhet

1. inom en koncern, eller
2. inom en ekonomisk förening som bara har jordbrukare eller andra råvaruproducenter som medlemmar.

I paragrafen undantas från lagens tillämpningsområde till att börja med verksamheten inom en koncern. Detta motsvarar undantaget för koncernförhållanden i 15 § konkurrenslagen (jfr. prop. 1981/82:165 s. 128 ff och s. 282).

Undantaget avser sådana koncerner som avses i 1 kap. 2 § aktiebolagslagen (1975:1385, ändrad senast 1990:1349) och i 1 kap. 4 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar (ändrad senast 1990:1354).

Från lagens tillämpningsområde undantas även verksamheten inom producentkooperationens s.k. primärföreningar, dvs ekonomiska föreningar med endast jordbrukare eller andra råvaruproducenter som medlemmar. Undantaget gäller självfallet även om föreningen har vissa inte längre aktiva jordbrukare som medlemmar.

##### 3 §

I denna lag avses med *näringsidkare* också en sammanslutning av näringsidkare, även om den inte bedriver någon näringsverksamhet.

Med *jordbruksprodukter* avses sådana varor som anges i bilagan till lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m. m.

Begreppet *näringsidkare* har i denna lag samma betydelse som i konkurrenslagen (prop. 1981/82:165 s. 158 ff och s. 251). Enligt *första stycket*

avses med näringsidkare också en sammanslutning av näringsidkare, även om sammanslutningen inte bedriver någon näringsverksamhet. Bestämmelsen, som skall ses i sammanhang med 6 §, har en motsvarighet i 29 § konkurrenslagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1981/82:165 s. 299.

I paragrafens *andra strecksats* definieras även vad som i lagen avses med *jordbruksprodukter*. Detta sker genom en hänvisning till bilagan till lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m. m. Där anges på vilka varor som regeringen bl. a. får föreskriva att införselavgift skall tas ut. Det rör sig alltså om s. k. gränsskyddade varor.

## Förbud

### 4 §

I fråga om jordbruksprodukter är det – under de förutsättningar som anges i 5 § – otillåtet för en näringsidkare

1. att ingå eller tillämpa en överenskommelse med en annan näringsidkare i samma led,
2. att tillämpa ett gemensamt förfarande i samförstånd med en annan näringsidkare i samma led, eller
3. att utöva påtryckning på en annan näringsidkare i samma led i syfte att få till stånd en överenskommelse eller ett gemensamt förfarande.

Förbudet avser s. k. horisontell samverkan i fråga om jordbruksprodukter under de närmare förutsättningar som anges i 5 §. De förfaranden i samverkan som avses är att man ingår eller tillämpar en överenskommelse eller i samförstånd tillämpar ett gemensamt förfarande i de avseenden som anges *punkterna 1 och 2*.

Enligt *punkt 3* är det vidare otillåtet för en näringsidkare att utöva påtryckning på en annan näringsidkare i syfte att få till stånd en överenskommelse eller ett gemensamt förfarande.

Beträffande innebörden av dessa uttryck hänvisas till specialmotiveringen till 14 § konkurrenslagen (prop. 1981/82:165 s. 274 f).

Som förutsättning för förbudet gäller att näringsidkarna är eller kan bli konkurrenter till varandra. Detta har i lagen uttryckts med ”i samma led” (jfr. beteckningen ”i ett senare led” i 13 § konkurrenslagen). Även näringsidkare som normalt inte konkurrerar med varandra kan i enskilda fall verka i samma led.

På samma sätt som när det gäller förbuden i konkurrenslagen mot bruttopriser och anbudskarteller anses ett förfarande som strider mot här uppställt förbud samtidigt strida mot generalklausulen i 2 § konkurrenslagen. Konkurrensbegränsningar som inte träffas av förbuden kan alltid prövas enligt generalklausulen.

## 5 §

Förbudet i 4 § gäller, så snart överenskommelsen eller det gemensamma förfarandet innebär

1. att inköp av varor inom landet eller efterföljande produktion eller försäljning delas upp
  - i kvoter,
  - i geografiska områden, eller
  - i kundkretsar,
2. att produktionen eller utbudet av varor inom landet begränsas på något annat sätt, eller
3. att underskott vid försäljning av jordbruksprodukter på export finansieras gemensamt.

Enligt denna paragraf träffar förbudet i 4 § överenskommelser eller gemensamma förfaranden som innebär dels en uppdelning av marknader eller andra produktions- eller utbudsbegränsningar, dels en gemensam finansiering av underskott vid försäljning av jordbruksprodukter på export. Dessa förfaranden har behandlats i avsnitt 3.1.2 i den allmänna motiveringen.

## 6 §

Vad som sägs i 4 och 5 §§ om en överenskommelse eller ett gemensamt förfarande skall tillämpas också på ett beslut av en sammanslutning av näringsidkare.

Enligt denna paragraf likställs ett beslut av en sammanslutning av näringsidkare med en överenskommelse eller ett gemensamt förfarande. Det är här fråga om sådana sammanslutningar som avses i 3 § första strecksatsen. Paragrafen har alltså en motsvarighet i en del av 29 § konkurrenslagen. Med "beslut" avses här samma sak som i den bestämmelsen. Det kan alltså vara fråga om t. ex. överenskommelser som en sammanslutning av näringsidkare skriver in i stadgar.

## 7 §

Förbudet i 4 § gäller inte förfaranden som bara i begränsad utsträckning kan påverka konkurrensen på den marknad som det är fråga om i varje särskilt fall.

Enligt denna paragraf gäller förbudet i 4 § inte förfaranden som bara i begränsad utsträckning kan påverka konkurrensen på den relevanta marknaden. Förslaget i denna del har närmare behandlats i den allmänna motiveringen, avsnitt 3.1.3.

## 8 §

Marknadsdomstolen kan, för en viss tid eller tills vidare, meddela en näringsidkare tillstånd till ett förfarande som annars är förbjudet enligt 4 § (dispens).

## 9 §

Dispens enligt 8 § får meddelas bara om förfarandet kan antas främja kostnadsbesparingar, som till väsentlig del kommer konsumenterna till godo, eller i övrigt bidra till en från allmän synpunkt ändamålsenlig ordning eller om det annars finns särskilda skäl.

Paragraferna, som innehåller regler om dispens, motsvarar 16 § konkurrenslagen (jfr prop. 1981/82:165 s. 138 ff, 282). Motsvarande bedömningsgrunder som anges i motiv och praxis till konkurrenslagens dispensregler får i princip beaktas även vid tillämpningen av denna bestämmelse.

## 10 §

I ärenden enligt 8 § skall följande föreskrifter i konkurrenslagen (1982:729) också tillämpas:

17 § om ansökan,

18 § om interimistiska beslut, och

24–25 §§ om omprövning m. m.

När det gäller ansökan om dispens, interimistiska beslut om dispens och omprövning av dispensbeslut skall genom hänvisningarna i paragrafen reglerna om detta i konkurrenslagen tillämpas.

**Straff m. m.**

## 11 §

Den som uppsåtligen bryter mot förbudet enligt 4 § skall dömas till böter eller fängelse högst ett år.

Om brottet är ringa skall dock inte dömas till straff.

Om brottet är grovt, skall dömas till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas i vad mån det har utgjort ett led i en organiserad, omfattande samverkan eller i en upprepad brottslighet eller har medfört betydande skada.

Straffskalan för brott mot lagen enligt *första stycket* är densamma som enligt 34 § konkurrenslagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1981/82:165 s. 300.

*Andra stycket* motsvarar 35 § konkurrenslagen. Specialmotiveringen till den bestämmelsen finns i prop. 1981/82:165 s. 300.

Även de uppsåtliga brotten enligt denna lag torde i vissa fall kunna vara

att betrakta som ringa. Vad som därvid är att anse som ringa gärning får bedömas motsatsvis utifrån vad som enligt tredje stycket är att betrakta som grovt brott.

*Tredje stycket* motsvarar 36 § konkurrenslagen (jfr prop. 1981/82: 165 s. 142 ff.

#### 12 §

Till ansvar enligt denna lag skall inte dömas för gärningar som är belagda med straff enligt konkurrenslagen (1982:729) eller som omfattas av ett sådant förbud eller åläggande som har meddelats vid vite med stöd av den lagen.

Det torde kunna förekomma att ett förfarande som strider mot förbudet i lagen samtidigt strider mot något i konkurrenslagen uppställt förbud. Paragrafen innehåller inledningsvis en lagvalsregel för sådana situationer.

Paragrafen motsvarar i övrigt 37 § konkurrenslagen. Ett ingripande med stöd av generalklausulen i 2 § konkurrenslagen är alltid möjligt inom det i denna lag uppställda förbudsområdet. Den situationen kan då inträda att en åtgärd, som innefattar en överträdelse av ett förbud eller åläggande vid vite som har meddelats med stöd av konkurrenslagen, även utgör ett brott enligt denna lag. Vitesföreläggandet och straffregeln bygger då på samma grund. I så fall bör inte mer än en av påföljderna dömas ut. Vitet bör därvid ges företräde (jfr. specialmotiveringen till 37 § konkurrenslagen i prop. 1981/82: 165 s. 301).

#### 13 §

Allmänt åtal för brott mot denna lag får väckas bara efter medgivande av näringsfrihetsombudsmannen.

Paragrafen motsvarar 39 § konkurrenslagen. Specialmotiveringen till den paragrafen finns i prop. 1981/82: 165 s. 301 f).

Genom bestämmelsen kan näringsfrihetsombudsmannen välja att gå fram med stöd av generalklausulen i konkurrenslagen i stället för att låta saken gå till åtalsprövning.

### Uppgiftsskyldighet m. m.

#### 14 §

Vid tillämpningen av denna lag skall följande föreskrifter i konkurrenslagen (1982:729) också tillämpas:

- 28 och 30 – 32 §§ om uppgiftsskyldighet m. m.,
- 33 § om begäran om biträde av myndighet för utredning,
- 38 § om talan om utdömande av vite, och
- 40 § om överklagande.

Genom hänvisningarna i paragrafen tillämpas vissa regler i konkurrenslagen om uppgiftsskyldighet m. m.

Lagen bör träda i kraft samtidigt som riksdagens beslut om avveckling av de interna marknadsregleringarna på livsmedelsområdet träder i tillämpning. Vissa förfaranden som intill dess har varit en del av den interna regleringen och därför inte varit möjliga att pröva enligt generalklausulen i 2 § konkurrenslagen blir då förbjudna vid straffansvar.

Det är rimligt att berörda näringsidkare ges möjlighet att gradvis ställa om sig till de nya förhållandena. Det kommer att finnas möjlighet för näringsidkare att enligt 8 § hos marknadsdomstolen ansöka om dispens för förfaranden som strider mot lagen. Under en övergångstid bör näringsidkarna kunna ha möjlighet att överväga om de skall upphöra med förfarandena eller om de skall söka dispens. Om dispens inte har sökts före den 1 september 1991, bör åtal kunna väckas i fråga om ett förfarande som strider mot lagen. Söks dispens före nämnda dag kan åtal väckas beträffande förfaranden som utövats från och med två månader efter det att beslut i dispensärendet meddelats.

## 6 Ärendet till riksdagen

Regeringen föreslår att riksdagen antar förslaget till lag om förbud mot konkurrensbegränsning i fråga om jordbruksprodukter.

## Förslag till

### Lag om förbud mot konkurrensbegränsning i fråga om jordbruksprodukter

Härigenom föreskrivs följande.

#### Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag skall tillämpas på näringsidkare vars verksamhet avser

1. köp av jordbruksprodukter från jordbrukare eller andra råvaruproducenter, eller
2. bearbetning eller förädling i något efterföljande produktionsled av sådana produkter.

2 § Lagen gäller dock inte verksamhet

1. inom en koncern, eller
2. inom en ekonomisk förening som bara har jordbrukare eller andra råvaruproducenter som medlemmar.

3 § I denna lag avses med *näringsidkare* också en sammanslutning av näringsidkare, även om den inte bedriver någon näringsverksamhet.

Med *jordbruksprodukter* avses sådana varor som anges i bilagan till lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m. m.

#### Förbud

4 § I fråga om jordbruksprodukter är det – under de förutsättningar som anges i 5 § – otillåtet för en näringsidkare

1. att ingå eller tillämpa en överenskommelse med en annan näringsidkare i samma led,
2. att tillämpa ett gemensamt förfarande i samförstånd med en annan näringsidkare i samma led, eller
3. att utöva påtryckning på en annan näringsidkare i samma led i syfte att få till stånd en överenskommelse eller ett gemensamt förfarande.

5 § Förbudet i 4 § gäller, så snart överenskommelsen eller det gemensamma förfarandet innebär

1. att inköp av varor inom landet eller efterföljande produktion eller försäljning delas upp
  - i kvoter,
  - i geografiska områden, eller
  - i kundkretsar,
2. att produktionen eller utbudet av varor inom landet begränsas på något annat sätt, eller
3. att underskott vid försäljning av jordbruksprodukter på export finansieras gemensamt.

6 § Vad som sägs i 4 och 5 §§ om en överenskommelse eller ett gemensamt förfarande skall tillämpas också på ett beslut av en sammanslutning av näringsidkare.

7 § Förbudet i 4 § gäller inte förfaranden som bara i begränsad utsträckning kan påverka konkurrensen på den marknad som det är fråga om i varje särskilt fall.

### Dispens

8 § Marknadsdomstolen kan, för en viss tid eller tills vidare, meddela en näringsidkare tillstånd till ett förfarande som annars är förbjudet enligt 4 § (dispens).

9 § Dispens enligt 8 § får meddelas bara

om förfarandet kan antas främja kostnadsbesparingar, som till väsentlig del kommer konsumenterna till godo, eller i övrigt bidra till en från allmän synpunkt ändamålsenlig ordning eller  
om det annars finns särskilda skäl.

10 § I ärenden enligt 8 § skall följande föreskrifter i konkurrenslagen (1982:729) också tillämpas:

17 § om ansökan,

18 § om interimistiska beslut, och

24–25 §§ om omprövning m. m.

### Straff m. m.

11 § Den som uppsåtligen bryter mot förbudet enligt 4 § skall dömas till böter eller fängelse högst ett år.

Om brottet är ringa skall dock inte dömas till straff.

Om brottet är grovt, skall dömas till fängelse i högst två år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas i vad mån det har utgjort ett led i en organiserad, omfattande samverkan eller i en upprepad brottslighet eller har medfört betydande skada.

12 § Till ansvar enligt denna lag skall inte dömas för gärningar som är belagda med straff enligt konkurrenslagen (1982:729) eller som omfattas av ett sådant förbud eller åläggande som har meddelats vid vite med stöd av den lagen.

13 § Allmänt åtal för brott mot denna lag får väckas bara efter medgivande av näringsfrihetsombudsmannen.

### Uppgiftsskyldighet m. m.

14 § Vid tillämpningen av denna lag skall följande föreskrifter i konkurrenslagen (1982:729) också tillämpas:

28 och 30–32 §§ om uppgiftsskyldighet m. m.,

33 § om begäran om biträde av myndighet för utredning,

38 § om talan om utdömande av vite, och

40 § om överklagande.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2. Om någon före utgången av augusti 1991 har sökt dispens enligt 8 § för ett förfarande som står i strid mot denna lag men som inletts innan lagen trädde i kraft, omfattas förfarandet inte av lagen förrän två månader efter det att beslut i dispensärendet meddelats. Ansökningar om sådan dispens får prövas före lagens ikraftträdande.

Konkurrenskommittén föreslår i detta betänkande åtgärder för att förstärka konkurrensen inom livsmedelssektorn efter ett beslut om avreglering på jordbruksområdet. Kommittén föreslår en provisorisk lag mot marknadsdelning och visst annat samarbete på jordbrukets område. När det gäller förväntade fusioner anser kommittén att de nuvarande reglerna i konkurrenslagen (1982:729), KL, bör användas i enlighet med dess syften. Kommittén föreslår att det skall vara möjligt att samarbeta inom ett försäljningsföretag för export av s. k. biologiska överskott och delar av djurkroppar som inte går att avsätta i Sverige. Kommittén föreslår vissa kriterier som bör vara uppfyllda för ett sådant bolag. Kommittén pekar vidare på att efter ett beslut om avreglering är stora insatser på det konkurrensvårdande området nödvändiga.

Med hänsyn till uppdraget att först behandla reglerade sektorer har det inte varit möjligt att endast arbeta med generella medel, något som hade varit önskvärt. I det fortsatta arbetet kommer dock kommittén att vara mån om att ha en *helhetssyn* över varje sektor av näringslivet och över näringslivet i stort. Detta kan leda till förslag till ändringar i konkurrenslagstiftningen och i annan berörd lagstiftning med generell räckvidd. De förslag till särskild behandling av den nu reglerade sektorn som framförs i detta betänkande kommer att omprövas i ljuset av en fortsatt och generell analys. De skall ses mot bakgrund av den särskilda situation som uppstår då en sektor som varit föremål för en lång tids reglering skall avregleras och det måste observeras att åtgärderna i tiden är begränsade till avregleringsskedet.

## Direktiven

Konkurrenskommittén har enligt sina direktiv att kartlägga hur konkurrensförhållandena har förändrats inom olika sektorer av ekonomin under de senaste tio åren samt analysera vilken betydelse konkurrensförhållandena har för att de centrala ekonomisk-politiska målen skall kunna uppnås. Med utgångspunkt i den genomförda analysen och de uppmärksammade bristerna skall kommittén föreslå åtgärder som verksamt kan bidra till en ökad konkurrens samt överväga ändring i konkurrenslagstiftning. Direktiven delar in arbetet i tre faser. Under den första skall kommittén gå igenom de reglerade sektorerna bostads-, transport- och livsmedelssektorn i syfte att lägga fram förslag som på relativt kort sikt kan genomföras för att förbättra marknadernas funktionssätt inom dessa sektorer.

## Allmänna utgångspunkter

Konkurrenspolitiken syftar bl. a. till att förbättra marknadens funktionssätt och motverka olika former av skadliga konkurrensbegränsningar, medverka till en effektiv resursfördelning, förbättrad produktivitetstillväxt och bättre balans i samhällsekonomin.

Det är ett vitalt samhällsintresse att marknadshushållningen förstärks genom åtgärder som främjar önskvärd konkurrens och förhindrar olika former av marknadsdominans. Det kan därför finnas skäl att ingripa på en marknad i avsikt att främja konkurrens och motverka olämpliga konkurrenshinder. Det blir här fråga om att kompensera för marknadsekonomins ofullkomligheter och undanröja hinder för dess funktionsduglighet. I detta sammanhang är det viktigt att skilja mellan företag som verkar på en fri internationell marknad och företag som verkar inom ramen för en skyddad marknad. När det gäller de senare är det särskilt betydelsefullt från effektivitetssynpunkt att de konkurrensvårdande myndigheterna har möjlighet att verka för väl fungerande hemmamarknader.

Kommittén har i sitt arbete haft att utgå ifrån förslaget från den livsmedelspolitiska arbetsgruppen (LAG). En proposition i frågan beräknas föreläggas riksdagen under våren 1990. I detta delbetänkande har mot bakgrund härav avregleringens direkta effekter på framförallt konkurrensen i jordbruksledet analyserats med förtur. I betänkandet behandlas emellertid också konkurrensen i efterföljande led, dvs. industri, distribution och handel. Kommittén avser att senare mer ingående fortsätta denna analys.

Förslaget från LAG innebär att den interna marknadsregleringen på jordbrukets område avskaffas fr. o. m. den 1 juli 1991 samtidigt som gränsskyddet bibehålls. I praktiken betyder detta att sektorn kommer att vara avskuren från internationell konkurrens under avregleringsperioden. Detta är ett förhållande som kommit att påverka kommitténs förslag genom att vi funnit nödvändigt att föreslå en provisorisk och i praktiken tidsbegränsad lagstiftning för att möta inte önskvärda förfaranden som skulle kunna vidtas efter en avreglering för att förhindra eller försvåra att de eftersträlvade effekterna av avregleringen uppnås.

Kommittén har motiverat sina förslag utifrån såväl existerande former av konkurrensbegränsning som från en analys av hur marknaderna kan komma att fungera efter en avreglering. Den allmänna avsikten har här varit att föregripa framtida hinder mot väl fungerande marknader.

Den viktigaste frågan i sammanhanget har då blivit att bedöma om den befintliga konkurrenslagstiftningen behöver kompletteras i samband med avregleringen eller om den kan anses vara tillräckligt effektiv för att möta störningar i konkurrensförhållandena som kan bli en direkt följd av avregleringen.

Kommitténs förslag syftar till att stärka de svaga grupperna på marknaden och begränsa möjligheten till skadlig verkan genom ingrepp från de starka marknadsaktörernas sida i de led som direkt berörs av avregleringen. Det är vidare viktigt att tillse att de effektivitetsvinster som ligger i avregleringen verkligen kommer konsumenterna till del och således inte stannar i något led på vägen.

Kommittén har slagit fast att konkurrens inte är något självändamål utan är ett medel för resursfördelning. Givetvis måste en avvägning göras så att samverkan, t. ex. mellan mindre företag eller inom kooperativa organisationer kan förekomma. Redan i detta betänkande diskuterar kommittén därför den samverkan som förekommer i kooperativ form. I det fortsatta arbetet avser vi dock att göra ytterligare analyser av hur konkur-

renslagstiftningen bör utformas och tillämpas för att vederbörlig hänsyn skall kunna tas till kooperationens särart och olika behov av federativ samverkan.

Det internationella handelspolitiska samarbetet och främst det pågående integrationsarbetet mellan EG och EFTA har också betydelse när det gäller konkurrensförhållandena inom jordbruksområdet. Integrationsarbetet EG/EFTA omfattar dock inte de reglerade varorna inom jordbrukssektorn.

Deltagarna i de s. k. GATT-samtalen, däribland Sverige, har förbundit sig att tillse att nuvarande stödnivåer inte överskrids. Särskilt har nämnts att importskyddet inte får intensifieras och att prisstöd inte får öka fr. o. m. april 1989 fram till slutet av år 1990. Deltagarna har också förklarat sig ha för avsikt att reducera stödnivåerna under år 1990. Detta arbete påverkar givetvis också konkurrensen inom jordbruksområdet.

## Den nuvarande situationen

Flertalet marknader inom livsmedelskedjan kännetecknas av olika former av ofullkomligheter. Detta är fallet såväl inom insatsvaru-, förädlings-, som grossistled. För det allmänna blir det därför av särskild vikt att någon bevakar dels att ingen enskild aktör åtminstone inte helt kan dominera marknaden, dels att det finns utrymme för potentiell konkurrens. Frågan om marknadsmakt rör bl. a. prisbildningen. När det gäller frågan om potentiell konkurrens är det viktigt att uppmärksamma olika former av inträdes- och etableringshinder på en marknad.

Dagens livsmedelssektor kännetecknas i flertalet led av en långt gången koncentration till ett fåtal större aktörer. I de reglerade leden dominerar lantbrukskooperationen med marknadsandelar på 70 – 100 %. Lantbrukskooperationen har en stark ställning även utanför de reglerade leden såväl inom stycknings- och charkvaruindustrin som inom kvarnindustrin. Koncentrationen har gått långt även utanför det område som helt domineras av kooperationen. Den del av livsmedelsindustrin som inte kontrolleras av lantbrukskooperationen kännetecknas av att ett fåtal aktörer har en stark ställning på marknaden. Även inom partihandelsledet finns ett litet antal aktörer med stor marknadsmakt. Branschen domineras av tre block och pris konkurrensen inom blocken är starkt begränsad. Detta har samband med förekomsten av olika typer av prissamverkan t. ex. cirkaprislistor och en i vissa fall alltför stark bindning mellan grossist och detaljist.

Särskilt två omständigheter utgör ett starkt stöd för antagandet att resursfördelningen inte varit effektiv inom livsmedelskedjan:

1. Kapacitetsutnyttjandet har varit mycket lågt och delvis kontracykliskt inom den icke-konkurrensutsatta livsmedelsindustrin.

2. Prisregleringen och dess avsättningsgarantier har medfört att så mycket resurser tillförts jordbrukssektorn att vi tvingats subventionera export av överskottskvantiteter som saknat köpkraftig efterfrågan.

Kommittén har också pekat på att livsmedelsprisernas ökningstakt har varit högre än den allmänna inflationstakten i genomsnitt under 1980-talet. De svenska livsmedelspriserna har också stigit snabbare än motsva-

rande priser i andra europeiska OECD-länder. Reducerat för effekten av minskade livsmedelssubventioner i Sverige är skillnaden i ökningstakt av storleksordningen två procent per år.

Av de olika länkarna i livsmedelskedjan uppvisar handelsleden den snabbaste kostnadsökningen. Detta är i och för sig inte överraskande, då verksamheten i dessa led är mycket arbetskraftsintensiv och möjligheterna till produktivitetshöjande mekanisering är jämförelsevis begränsade. Kommittén har inte haft möjlighet att i arbetet med föreliggande betänkande mer ingående analysera sambandet mellan konkurrensförhållanden och kostnader i livsmedelshandeln. En sådan analys kommer emellertid att utgöra en nödvändig del av underlaget för fortsatta överväganden i huvudbetänkandet om konkurrensbegränsningar och behov av åtgärder i denna del av livsmedelssektorn.

I den diskussion som förts om konkurrensbegränsning inom livsmedelssektorn kan man urskilja en gemensam problembeskrivning där olika led har sina karaktäristiska kännetecken. Denna problembild kan sammanfattas enligt följande:

#### **Insatsvaruledet**

- få aktörer och dominerande ställning för producentkooperationen
- de producentkooperativa föreningarna samverkar sinsemellan

#### **Förädlingsledet**

- få aktörer och dominerande ställning för producentkooperationen
- hög företagskoncentration även på områden som ligger utanför jordbruksregleringen och på flera områden som inte domineras av producentkooperationen
- etableringshinder genom leveransplikt/mottagningsplikt
- etableringshinder genom utjämningsystemet inom bl. a. mejeriregleringen
- svag importkonkurrens
- produktion av reglerade och icke-reglerade varor inom samma företag
- ingen uppdelning redovisningsmässigt inom mejeriföreningarna mellan produktion av reglerade respektive icke-reglerade varor

#### **Parti- och detaljhandelsleden**

- marknaden domineras helt av tre partihandelsblock
- starka band mellan parti- och detaljhandel
- minskade inslag av direktleverans från fabrik till detaljist
- ingen eller svag importkonkurrens
- etableringshinder i den kommunala planprocessen
- svagt motstånd mot bakifrån kommande prishöjningar
- prissättningen tar inte i tillräcklig utsträckning hänsyn till den lokala marknadssituationen

Som redan har framgått är en av utgångspunkterna för den livsmedelspolitiska reformen att gränsskyddet skall behållas till dess att ett avtal med annat innehåll har slutits inom ramen för GATT-samarbetet.

Från konkurrensynpunkt innebär detta att större krav måste ställas på väl fungerande marknader inom landet. I samband med avregleringen av livsmedelsområdet måste därför olika åtgärder för att värna konkurrensen vidtas. Detta medför att bl. a. den konkurrensvårdande verksamheten måste intensifieras. Detta berör givetvis arbetet inom NO och SPK. Kommittén har dessutom understrukt betydelsen av att statens jordbruksnämnd till vidare har en uppgift i konkurrenshänseende inom nuvarande reglerade led. Detta motiveras bl. a. av nämndens kompetens på jordbruksområdet. Nämnden har i möjligheten att selektivt sänka gränsskyddet eller medge restitution av införelavgift vid import ett verksamt medel till sitt förfogande för att snabbt kunna påverka konkurrenssituationen. Den livsmedelspolitiska arbetsgruppen har lyft fram denna möjlighet. Kommittén menar för sin del att det är viktigt att möjligheten att sänka gränsskyddet för enskilt fall verkligen används då konkurrensen efter en avreglering hotas på en marknad. Därvid är det av betydelse att de som bevakar marknaden ägnar tillräcklig uppmärksamhet åt dessa frågor.

### *Näringsidkarbegreppet*

Kooperationen spelar en viktig roll inom livsmedelssektorn. Den finns företrädd dels i form av konsumentkooperationen och dels i form av lantbrukskooperationen. Den kooperativa samverkan inom ekonomiska föreningar har alltid haft som ett viktigt motiv att stärka små och svaga aktörers ställning på en marknad. Genom att samverka i organiserad form kan man uppnå en sådan position att andra aktörers marknadsmakt balanseras. Traditionellt sett har det därför inte funnits någon inneboende konflikt mellan konkurrenspolitiken, vilken ytterst syftar till att värna om medborgarnas dvs. konsumentkollektivets intressen, och samverkan i kooperativa föreningar.

Diskussionen om näringsidkarbegreppet har i realiteten att göra med KL:s tillämpning i praktiken, särskilt i förhållande till näringsverksamhet i kooperativa former. Framför allt har två frågor fokuserats:

1) föreningarnas interna arbete bl. a. med s. k. mottagnings- och leveransplikt samt

2) krav från föreningarnas sida att kunna samverka inbördes på liknande sätt som kan ske inom en koncern.

Kommitténs genomgång av näringsidkarbegreppet och tillämpningen av KL har skett mot bakgrund av Kooperationens stora betydelse i svenskt näringsliv. Kommittén har utgått från att Kooperationen fortsättningsvis kommer att ha stor betydelse. Men samtidigt har utgångspunkten varit att privat, offentlig och kooperativ verksamhet skall ges *likvärdiga villkor*. Kommittén har markerat att den för sin del inte kan finna anledning till någon, ur konsumentintresset motiverad, konflikt mellan konkurrenslag-

stiftning och kooperativ samverkan *inom* ekonomiska föreningar. När det gäller tillämpningen av begreppet skadlig verkan i KL sker denna med utgångspunkt från förhållandena i varje enskilt fall. Vid fall av samverkan *mellan* föreningar anser kommittén att KL måste tillämpas i enlighet med nuvarande praxis eftersom dessa är självständiga affärsmässiga enheter. Att godta sådan samverkan skulle i praktiken på det här området betyda monopol eller nästintill monopol inom stora delar av såväl insats-, primär-, och förädlingsledet.

När det å andra sidan gäller tillämpningen av ett förbud bör ställning tas generellt till vad som skall undantas. Det får då avgöras i vad mån samverkan mellan företag – enskilda, kooperativa eller andra – skall undantas från tillämpningen av förbudet. Till denna diskussion i förhållande till det av kommittén föreslagna provisoriska förbudet mot bl. a. marknadsdelning på jordbrukets område återkommer vi närmare nedan.

### *Fusionskontrollen*

Enligt kommitténs mening kommer NO:s arbete med prövning av företagsförvärv inom livsmedelssektorn att fr. o. m. ett riksdagsbeslut om en ny livsmedelspolitik få ökad betydelse. Generellt vägledande vid ställningstagande till en eventuell fusion bör enligt förarbetena till KL vara situationen på den aktuella marknaden. Fusioner som medverkar till att starka aktörer balanseras bör få genomföras. Sammanslagningar mellan stora föreningar som ger eller förstärker marknadsdominans på en som här skyddad hemmamarknad torde normalt innefatta skadlig verkan och föranleda ingripande av konkurrensmyndigheterna.

### *Kontrakt och säljbolag*

Den livsmedelspolitiska arbetsgruppen har utgått från att dagens avsättningsgarantier och den reglerade marknaden delvis kan ersättas med kontraktsteckning mellan producent och råvaruhandlare (förening, slakteri m. m.). Kommittén har bl. a. påpekat att det från konkurrenssynpunkt är viktigt att kontraktsteckningen inte tar sig sådana former att den "låser" marknaden.

Från producentkooperationens sida har framhållits att det måste finnas möjlighet att på nationell nivå upprätthålla en gemensam organisation för försäljning till utlandet av s. k. biologiska överskott (smör, mjölkpulver) och delar av djurkroppar vilka ej går att sälja i Sverige. Enligt kommitténs uppfattning bör en sådan organisation uppfylla ett antal preciserade krav för att inte sådana effekter skall uppstå på svensk marknad som medför skadlig verkan i KL:s mening. Enligt kommittén bör följande gälla för att Kooperationen skall ges möjlighet att bilda ett försäljningsföretag på nationell nivå:

1. det skall vara en självständig juridisk person,
2. företaget skall inte få verka för att utjämna pris eller lönsamhet i underliggande led och måste utesluta varje form av kvotering,
3. försäljningsaktiviteterna skall endast vara inriktade mot export,

4. det skall stå varje näringsidkare fritt att bilda konkurrerande bolag med samma inriktning och verksamhetsområde.

5. Företaget skall inte ingå exklusivavtal med föreningarna.

Kommittén ser helst att ett sådant nationellt försäljningsföretag bedrivs i aktiebolagets form.

#### *Förbud mot marknadsdelning och visst annat samarbete på jordbrukets område*

En naturlig utgångspunkt för kommitténs arbete har varit att inte särbehandla någon sektor eller företagsform inom näringslivet. På grund av uppdraget i direktiven att först behandla reglerade sektorer, däribland livsmedelssektorn, har vi haft att, utan en generell analys av konkurrensutvecklingen i den svenska ekonomin, lägga fram förslag som enligt direktiven ändock skall syfta till en ökad konkurrens inom de reglerade sektorerna.

Mot den angivna bakgrunden har det inte varit möjligt att med generella ändringar i KL möta de konkurrenshinder som kommittén har bedömt som troliga efter en avreglering. Även om gränsskyddet som kommittén pekat på kan justeras från fall till fall kommer livsmedelssektorn i praktiken att vara avskuren från internationell konkurrens under övergångsperioden. Genom att den interna prisnivån kan förväntas sjunka efter en avreglering samtidigt som gränsskyddet generellt sett behålls på nuvarande nivå betyder detta ett ännu effektivare skydd än i dag.

Mot bakgrund av en analys av de medel som av marknadsaktörerna skulle kunna användas för att uppnå samma effekt som av den offentliga regleringen har kommittén funnit det nödvändigt att föreslå en provisorisk och i praktiken tidsbegränsad lagstiftning mot marknadsdelning och vissa andra former av samarbete på jordbrukets område. Övervägandena för jordbrukssektorn tar sin utgångspunkt i den mycket speciella situation som kan uppstå då en sektor som varit föremål för en långvarig reglering skall avregleras. Inom sektorn råder som redan beskrivits en stor dominans på flera delmarknader. Enskilda aktörer på marknaden kan i skydd av gränsskyddet och i kraft av sin dominerande ställning ersätta den offentliga regleringen på så sätt att man med olika instrument uppnår samma resultat som nu uppstår till följd av den offentliga regleringen. Om ett sådant förfaringsätt inte förhindras riskerar man att de avsedda effekterna av avregleringen inte kan uppnås. Därmed föreligger bl. a. en väsentlig risk för att den effektivitetsvinst som bör ligga i avregleringen inte når de enskilda konsumenterna.

Syftet med den provisoriska lagen på jordbruksområdet är att den skall möta de inte önskvärda förfaranden som skulle kunna vidtas efter en avreglering för att förhindra eller försvåra att de önskvärda effekterna av avregleringen uppnås. Målet bör vara att uppnå en generell behandling av förevarande problem. Resultatet av kommitténs fortsatta arbete bör – såvitt kommittén nu kan bedöma – bli att antingen inarbeta ett förbud mot marknadsdelning och de andra former av samarbete som den provisoriska lagen avser att träffa i KL eller att föreslå att reglerna upphävs.

Hänsyn måste därvid tas till att särskilda förhållanden kan råda inom olika sektorer av näringslivet. Bedömningen av vilka medel som är nödvändiga för att effektivt möta konkurrenshinder bör även för sådana områden ske utifrån allmängiltiga utgångspunkter.

Som tidigare framhållits är livsmedelssektorn unik genom lantbrukskooperationens framgångsrika verksamhet och starka ställning. Ett ställningstagande mot samverkan i form av marknadsdelning och annan prisutjämnande verksamhet avser att träffa samverkan i gängse mening, ej endast kooperativ, utan samverkan som i konkurrensrättens mening innebär kartellbildning eller liknande förfaranden. Kommittén har, som redan framgått av diskussionen kring näringsidkarbegreppet, en positiv grundsyn när det gäller kooperativ samverkan. I fråga om förhållandena inom jordbrukssektorn efter en avreglering måste dock hänsyn tas till att dominerande aktörer — av vilket slag det vara må — inte bör ges möjlighet att ersätta den offentliga regleringen.

Kommittén har enligt sina direktiv att i slutbetänkandet ta ställning till om ytterligare förbud bör införas i KL. Uttryckligen nämns förbud mot marknadsdelning och prissamarbete. I ett sådant sammanhang blir det nödvändigt att också ta ställning till undantag från sådana eventuella förbud bl. a. för kooperativ samverkan. Det är inte möjligt att mot bakgrund av de mycket speciella förhållanden som kan komma att råda inom jordbrukssektorn nu dra några slutsatser om hur kooperativ samverkan i det sammanhanget skall behandlas.

Om man effektivt skall kunna förhindra de nu beskrivna förfarandena krävs enligt kommitténs bedömning ett marknadsdelningsförbud som förhindrar såväl en uppdelning av marknader geografiskt som en kvotering av produktion, förädling eller försäljning men som också förhindrar andra överenskommelser om en begränsning av produktion eller utbud.

Av kommitténs analys framgår vidare att ett sådant marknadsdelningsförbud inte är tillräckligt. Kommittén ser det som väsentligt att vinst- och förlustutjämnningar mellan primärföreningar inte kan förekomma. Lika skadligt som marknadsdelning är om man genom överenskommelser om en gemensam prissättning eller annorledes åstadkommer medel att finansiera inkomstöverföringar mellan självständiga primärföreningar när syftet är att uppnå prisutjämnning på råvaran eller att finansiera förluster av exportförsäljning. Sådana förfaranden måste därför också kunna förhindras. En komplettering av marknadsdelningsförbudet med ett förbud mot överenskommelser som innebär antingen en utjämnning av priserna på råvaror inom landet eller en gemensam finansiering av förluster vid exportförsäljning av råvaror är alltså nödvändig.

#### *Undantag för primärföreningar*

Kommittén anser att det varken är önskvärt eller nödvändigt att samarbetet inom en primärförening skall drabbas av de restriktioner som nu diskuteras för undvikande av ett privat övertagande av den offentliga regleringen. Snarare är det så att de beskrivna förfarandena förutsätter ett gemensamt agerande från flera aktörer på marknaden för att bli fram-

gångsrika. Förfaranden inom en primärförening skall därför undantas från förbud av nu diskuterat slag. Samarbete av det slag som träffas av förbudet bör dock inte förekomma *mellan* föreningar. Kommittén anser att det är angeläget att primärföreningarna uppträder som konkurrenter till varandra på de olika marknader där de verkar. Ett sådant synsätt kan inte på något sätt anses strida mot föreningsrättsliga grundprinciper.

Det föreslagna förbudet gäller inte förfaranden som endast i begränsad mån kan påverka konkurrensen. Kommittén anser att med stöd av denna regel kan samarbete som omfattar en mindre del än 25 % av den nationella marknaden generellt undantas.

### *Generalklausulen*

Förfaranden som inte drabbas av det av kommittén föreslagna straffbelagda förbudet men som likväl innebär skadlig verkan från konkurrenssynpunkt får liksom hittills angripas från fall till fall med stöd av generalklausulen i KL.

### *Stöd till jordbruket*

En snabb anpassning till marknadskonforma regler inom jordbruksområdet kommer med nödvändighet att innebära påfrestningar för enskilda producenter då priserna sjunker. Det är i detta sammanhang viktigt att peka på de övergångsåtgärder i form av riktat stöd som föreslagits av den livsmedelspolitiska arbetsgruppen. Man talar här bl. a. om temporärt inkomststöd, avvecklingsersättning och stöd till skuldsatta brukare. Enligt kommitténs uppfattning är sådant riktat stöd till enskilda producenter en riktig väg för att undanröja negativa övergångseffekter efter ett beslut om avreglering. Konkurrenshänsyn och regionalpolitiska överväganden kan motivera särskilt stöd till småskalig förädling.

### *Kommitténs fortsatta arbete beträffande konkurrenslagen*

Målet för avregleringen på jordbruksområdet är att vinsterna av en övergång till fri konkurrens i producentledet till fullo kommer konsumenterna till del. Kraven på anpassning, flexibilitet och en effektivare konkurrens vid en avreglering gäller därför i lika hög grad även de delar av livsmedelskedjan som i olika mån faller utanför jordbruksprisregleringen, dvs. industri, distribution och handel.

Industri, distribution och handel kännetecknas på livsmedelsområdet av få aktörer. I vissa fall finns dessutom starka bindningar mellan olika handelsled. Möjligheterna att etablera konkurrenskraftiga alternativ som kan stå för en vitalisering och ett nytänkande är mot den bakgrunden begränsade. En alltför stark fokusering på konkurrensen mellan de stora kedjeföretagen kan hämma en ökad lokal konkurrens. Kommittén pekar mot bakgrund av dessa förhållanden på flera områden där konkurrensen måste skärpas. Den kommande revideringen av konkurrenslagstiftningen blir här en viktig del för att öka konkurrenstrycket i bl. a. livsmedelsindu-

stri och livsmedelshandel. Det är av betydelse att i det fortsatta arbetet se till konkurrensen inom *hela* livsmedelskedjan

i ett sammanhang, något som inte varit möjligt i detta betänkande.

För den enskilde konsumenten har livsmedelssektorn en mycket stor betydelse. Det är därför av vital betydelse från allmän synpunkt att konkurrensen inom denna sektor fungerar väl. Det blir efter ett beslut om avreglering av särskild vikt att de konkurrensvårdande organen kan tillse att vinsterna av avregleringen verkligen kommer konsumenterna till del. Mot denna bakgrund avser kommittén att i det fortsatta arbetet överväga frågan om ett förbud mot olika former av prissamarbete som också kan komma att omfatta de här förekommande cirkaprislistorna.

### *Etableringshinder*

Inträdes- och etableringsfrågor spelar en central roll på en fungerande marknad. Om inträde och etablering på en marknad är fritt ökar den potentiella konkurrensen. Detta är i många fall tillräckligt för att få till stånd en mer effektiv resursanvändning. Det är också av stor betydelse att motverka informella etableringshinder. Flera informella hinder kan komma att spela en central roll efter det att prisregleringen inom jordbrukets område slopats.

Av särskild betydelse i detta sammanhang är upprätthållandet av en effektiv konkurrensvårdande verksamhet, hinder mot marknadsdominans och ett fortsatt handelspolitiskt samarbete i syfte att begränsa s. k. icke tariffära handelshinder såsom införselavgifter, antidumpingregler och importkvotering, direkt knutna till handelspolitiken. Det kan också vara fråga om tekniska handelshinder dvs. bl. a. livsmedelsslågstiftning och s. k. fyto-sanitära regler (djurskydd m. m.).

I detta sammanhang har kommittén låtit SPK utföra en undersökning av kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen (1987:10), PBL. SPK har där visat att den styrning och kontroll av handels etableringar som kommunerna kan utöva inom ramen för det kommunala plan- och byggmonopolet även har konkurrensaspekter. Det är sålunda ofrånkomligt att den kommunala planeringen och lovgivningen i sig är konkurrensbegränsande eftersom den inte medger full etableringsfrihet. PBL, som trädde i kraft den 1 juli 1987, har dock inte – som ofta förmodats – ännu inneburit någon avgörande förändring härvidlag. Det är en rad institutionella faktorer utanför den direkta planeringssfär som styrs av PBL som utgör grunden för att de stora kedjorna systematiskt gynnas i dessa sammanhang. Enligt kommitténs uppfattning finns det skäl att mera lyfta fram konkurrensfrågorna i dessa sammanhang. Om det visar sig att kommunerna inte beaktar konkurrensintresset vid sin planläggning kan det finnas skäl att tydligare markera detta intresse genom att i PBL uttryckligen ta in intresset av konkurrens så att detta intresse kommer att ingå i den avvägning mellan olika allmänna intressen som skall göras enligt PBL. Av SPK:s analys har framgått att det ännu är för tidigt att utvärdera hur PBL tillämpas. Kommittén anser emellertid att detta bör beaktas så snart en sådan utvärdering kan ske.

### *Blocken inom dagligvaruhandeln*

En stor del av den offentliga diskussionen kring dagligvaruhandeln har kretsat kring de s. k. "blocken". Vad som då avses är olika former av kopplingar mellan grossist och detaljist inom respektive block. Som exempel kan nämnas att ICA-stadgan föreskriver att ICA-köpmannen i största möjliga utsträckning skall täcka sitt varubehov från den distributionscentral inom vars område affären ligger. Köptrohetsen visar sig i praktiken genom att en genomsnittlig ICA-handlare täcker omkring 80% av sitt varubehov via den egna grossisten. Konsumentföreningarna/konsumentbutikerna är formellt fria att göra sina inköp från vilken grossist de vill men av dagligvarorna som levereras till konsumentbutikerna kommer omkring 90% från den egna rörelsen. Den hembudsskyldighet på aktierna i butiks-rörelsen som föreligger inom ICA och Detaljinvest är en annan bindning som knyter butiks-innehavaren till respektive kedja. Motsvarande bindning gäller för det fall det föreligger hyresavtal mellan butiks-innehavaren och regionföretaget/Detaljinvest. Till bilden hör också de cirka-prislistor som utfärdas inom respektive kedja. Enligt kommitténs uppfattning föreligger här band mellan aktörer på marknaden som bl. a. får till följd att grossisterna endast i begränsad utsträckning konkurrerar med varandra vad gäller försäljningen till enskilda detaljhandelsföretag. Detta kan ha konsekvenser för prisbildningen och medverka till en högre prisnivå än vad som annars skulle vara fallet.

NO har redan uppmärksammat vissa företeelser inom blocken som kan medföra oönskade konkurrensbegränsande effekter. Det är enligt kommitténs uppfattning viktigt att åtgärder vidtas i avsikt att uppnå klarhet om vad som bör gälla för förhållandena inom blocken. Det bör övervägas om inte de av NO inledda förhandlingarna bör breddas. Syftet bör vara att definiera vad som kan karaktäriseras som skadliga bindningar och att uppnå en högre grad av konkurrens och flexibilitet inom grossist- och detaljistleden. Kommittén kommer att följa ärendet och vid behov återkomma till frågan i sitt huvudbetänkande.

### *Tillfälliga prisnedsättningar*

Kommittén kommer att under det första halvåret 1990 behandla frågan om prisinformation till konsument och därvid ta ställning till de förändringar som kan behöva göras i marknadsföringslagen. I detta sammanhang kommer den form av tillfällig prisnedsättning som tagit sig uttryck i extrapriserna också att övervägas. Då kommer också konkurrensaspekterna av extrapriserna att vägas in.

### *Konkurrensvårdande insatser*

Efter en avreglering är stora insatser på det konkurrensvårdande området nödvändiga. Uppgifterna omfattar förutom konkurrensövervakning och konkurrensutredningar också ingripanden genom förhandlingar och sanktioner. Insatser krävs framför allt under den s. k. övergångsperioden. Kom-

mittén har dock pekat på att de konkurrensvårdande insatserna kan behöva intensifieras tämligen omgående i anslutning till ett beslut om avreglering. En handlingsberedskap för detta måste finnas i berörda organisationer. Efter en avreglering anser kommittén det vara mycket angeläget att SPK noga följer prisutvecklingen inom livsmedelssektorn.

Enligt vår uppfattning är det vidare angeläget att NO, SPK och JN samarbetar i syfte att koordinera insatserna och för att uppnå ett planerat och samfällt agerande. Allmänt utgår kommittén ifrån att avregleringen inom livsmedelsområdet kommer att frigöra administrativa resurser. De förstärkta insatser som behövs för det konkurrensvårdande arbetet bör enligt kommittén kunna finansieras inom ramen för de resurser som finns inom området. Kommittén går nu inte närmare in på enskilda myndigheters behov av resurser. Vi återkommer i stället till fördelningen av resurser i huvudbetänkandet.

# Lagförslag i betänkandet (SOU 1990:25) Konkurrensen inom livsmedelssektorn

Prop. 1990/91:147  
Bilaga 2

## Förslag till

### Lag om förbud mot marknadsdelning m. m. på jordbrukets område

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande

**1 §** I fråga om varor som omfattas av lagen (1990:000) om avgift vid införsel av jordbruksvaror gäller utöver konkurrenslagen (1982:729) bestämmelserna i denna lag.

**2 §** Näringsidkare som verkar inom insamling eller efterföljande produktion eller förädling får inte, i den utsträckning som följer av andra och tredje styckena, beträffande varor som anges i 1 §

1. ingå eller tillämpa en överenskommelse med en annan näringsidkare i samma säljled,

2. tillämpa ett gemensamt förfarande i samförstånd med en annan näringsidkare i samma säljled, eller

3. utöva påtryckning på en annan näringsidkare i samma säljled i syfte att få till stånd en överenskommelse eller ett gemensamt förfarande.

Förbudet i första stycket gäller om överenskommelsen eller det gemensamma förfarandet

1. innebär en delning av insamling eller efterföljande produktion, förädling eller försäljning av varor inom landet

a) i kvoter

b) på geografiska grund eller

c) i fråga om kunder, eller

2. innebär någon annan begränsning av produktionen eller utbudet av varorna inom landet.

Förbudet i första stycket gäller också om överenskommelsen eller det gemensamma förfarandet

1. innebär en utjämning av priserna på råvaror inom landet, eller

2. innebär en gemensam finansiering av förluster vid exportförsäljning av råvaror.

**3 §** Är jordbrukare eller andra liknande primärproducenter sammanslutna i en ekonomisk förening (primärförening) gäller förbuden i 2 § mot vissa förfaranden mellan näringsidkare inte i fråga om verksamheten inom denna.

**4 §** Förbuden i 2 § gäller inte förfaranden som

1. endast i begränsad mån kan påverka konkurrensen, eller

2. utgör ett led i åtagande att för annans räkning sälja vara.

**5 §** Den som bryter mot 2 § döms till böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet att anse som grovt döms till fängelse i högst två år. Är gärningen att anse som ringa skall inte dömas till ansvar.

**6 §** I fråga om undantag i övrigt, dispens från förbuden och handläggning skall 15–18, 24–25, 28–33 och 37–40 §§ konkurrenslagen (1982:729) gälla i tillämpliga delar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991. .

Prop. 1990/91:147

Bilaga 2

Om tillstånd enligt 16 § konkurrenslagen (1982:729) sökts före den 1 september 1991 för ett förfarande som står i strid mot denna lag men som inletts före lagens ikraftträdande omfattas det inte av denna lag så länge tillståndsprövningen pågår. Ansökan om sådant tillstånd kan prövas före lagens ikraftträdande.

## Förteckning över de remissinstansser som har yttrat sig över betänkandet (SOU 1990:25) Konkurrensen inom livsmedelssektorn

Prop. 1990/91:147  
Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av Göta hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, lantbruksstyrelsen, statens livsmedelsverk, statens jordbruksnämnd, statens jordbruksnämnds konsumentdelegation, statskontoret, riksrevisionsverket, marknadsdomstolen, näringsfrihetsombudsmannen, statens pris- och konkurrensverk, konsumentverket, boverket, länsstyrelsen i Jämtlands län, Centralorganisationen SACO/SR, Dagligvaruleverantörers förbund, Delegationen för glesbygdsfrågor, Föreningen Foder och Spannmål, Grossistförbundet Svensk Handel, Handelsanställdas förbund, Handelns samarbetsorgan i jordbruksfrågor, Hushållningssällskapens förbund, Axel Johnsson AB, ICA Förbundet, Kooperativa institutet, Konsument-Forum, Kooperativa förbundet, Sveriges Köpmannaförbund, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, Samarbetsgruppen för alternativ odling, Småföretagens Riksorganisation, Svenska Arbetsgivareföreningen, Svenska Kommunförbundet, Svenska Livsmedelsarbetareförbundet, Sveriges Industriförbund, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Livsmedelshandlareförbund, Sveriges Livsmedelsindustriförbund, Tjänstemännens Centralorganisation samt Torg- och Marknadshandlarnas Ekonomiska Förening.

Handelns samarbetsorgan i jordbruksfrågor hänvisar i de delar som inte berörs i eget yttrande till de remissyttranden som till samarbetsorganet anslutna parter samt Grossistförbundet Svensk Handel lämnat. Svenska Arbetsgivareföreningen hänvisar på liknande sätt till de remissyttranden som lämnats av Sveriges Livsmedelsindustriförbund och Sveriges Jordägarförbund. Sveriges Industriförbund ansluter sig till det yttrande som Sveriges Livsmedelsindustriförbund lämnat. SACO/SR ansluter sig till det yttrande som konsumentdelegationen lämnat.

# Lagrådsremissens lagförslag

## Förslag till

## Lag

### om konkurrensen inom livsmedelsområdet

Härigenom föreskrivs följande.

#### Lagens tillämpningsområde

**1 §** Denna lag skall tillämpas på näringsidkare som i yrkesmässig verksamhet

1. köper jordbruksprodukter från jordbrukare eller andra råvaruproducenter, eller
2. i något efterföljande produktionsled bearbetar eller förädlar sådana produkter.

**2 §** Lagen gäller dock inte verksamhet

1. inom en koncern, eller
2. inom en ekonomisk förening med jordbrukare eller andra råvaruproducenter som medlemmar.

**3 §** I denna lag avses med *näringsidkare* också en sammanslutning av näringsidkare, även om den inte bedriver någon näringsverksamhet.

Med *jordbruksprodukter* avses sådana varor som anges i bilagan till lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m. m.

#### Förbud

**4 §** I fråga om jordbruksprodukter är det – under de förutsättningar som anges i 5 § – otillåtet för en näringsidkare

1. att ingå eller tillämpa en överenskommelse med en annan näringsidkare i samma led,
2. att tillämpa ett gemensamt förfarande i samförstånd med en annan näringsidkare i samma led, eller
3. att utöva påtryckning på en annan näringsidkare i samma led i syfte att få till stånd en överenskommelse eller ett gemensamt förfarande.

**5 §** Förbudet i 4 § gäller, så snart överenskommelsen eller det gemensamma förfarandet innebär

1. att inköp av varor inom landet eller efterföljande produktion eller försäljning delas upp
  - i kvoter,
  - i geografiska områden, eller
  - i kundkretsar,
2. att produktionen eller utbudet av varor inom landet begränsas på något annat sätt, eller
3. att underskott vid försäljning av jordbruksprodukter på export finansieras gemensamt.

**6 §** Vad som sägs i 4 och 5 §§ om en överenskommelse eller ett gemen-

samt förfarande skall tillämpas också på ett beslut av en sammanslutning av näringsidkare.

7 § Förbudet i 4 § skall inte tillämpas på förfaranden som bara i begränsad utsträckning kan påverka konkurrensen på den relevanta marknaden.

### **Dispens**

8 § Marknadsdomstolen kan, för en viss tid eller tills vidare, meddela en näringsidkare tillstånd till ett förfarande som annars är förbjudet enligt 4 § (dispens).

9 § Dispens enligt 8 § får meddelas bara om förfarandet kan antas främja kostnadsbesparingar, som till väsentlig del kommer konsumenterna till godo, eller i övrigt bidra till en från allmän synpunkt ändamålsenlig ordning, eller om det annars finns särskilda skäl.

10 § I ärenden enligt 8 § skall följande föreskrifter i konkurrenslagen (1982:729) också tillämpas:

- 17 § om ansökan,
- 18 § om interimistiska beslut, och
- 24–25 §§ om omprövning m. m.

### **Straff**

11 § Den som uppsåtligen bryter mot förbudet enligt 4 § skall dömas till böter eller fängelse högst ett år.

Om brottet är ringa skall dock inte dömas till straff.

Om brottet är grovt, skall dömas till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas i vad mån det har utgjort ett led i en organiserad, omfattande samverkan eller i en upprepad brottslighet eller har medfört betydande skada.

12 § Till ansvar enligt denna lag skall inte dömas för gärningar som är belagda med straff enligt konkurrenslagen (1982:729) eller som omfattas av ett sådant förbud eller åläggande som har meddelats vid vite med stöd av den lagen.

13 § Allmänt åtal för brott mot denna lag får väckas bara efter medgivande av näringsfrihetsombudsmannen.

### **Uppgiftsskyldighet m. m.**

14 § Vid tillämpningen av denna lag skall följande föreskrifter i konkurrenslagen (1982:729) också tillämpas:

- 28 och 30–32 §§ om uppgiftsskyldighet m. m.,
- 33 § om begäran om biträde av myndighet för utredning,
- 38 § om talan om utdömning av vite, och
- 40 § om överklagande.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991.

2. Om någon före utgången av augusti 1991 har sökt dispens enligt 8 §

för ett förfarande som står i strid mot denna lag men som inletts innan lagen trädde i kraft, omfattas förfarandet inte av lagen förrän två månader efter det att beslut i dispensärendet meddelats. Ansökningar om sådan dispens får prövas före lagens ikraftträdande.

Prop. 1990/91: 147

Bilaga 4

# Lagrådets yttrande

Prop. 1990/91:147

## Lagrådet

Bilaga 5

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1991-03-12

**Närvarande:** f. d. regeringsrådet Bengt O. Hamdahl, regeringsrådet Bertil Werner, justitierådet Ulf Gad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 7 mars 1991 har regeringen beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om konkurrensen inom livsmedelsområdet.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Lars Schuer.

*Lagrådet*, som anser att lagen bör benämnas lag om förbud mot konkurrensbegränsning avseende jordbruksprodukter, lämnar i övrigt förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 1991

Närvarande: statsrådet Engström, ordförande, Hjelm-Wallén, S. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Wallström, Persson, Sahlin, Larsson, Åsbrink.

---

Statsrådet Johansson anmäler fråga om *lagstiftning om förbud mot konkurrensbegränsning i fråga om jordbruksprodukter.*

---

Regeringen beslutar att genom proposition lämna förslag till riksdagen om lag om förbud mot konkurrensbegränsning i fråga om jordbruksprodukter i enlighet med bilagan till detta protokoll.

Ur protokollet:  
*Maud Melin*

Proposition om förstärkt konkurrens på livsmedelsområdet .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
1 Inledning .....	2
2 Nuvarande ordning m. m. ....	3
2.1 Konkurrenslagen .....	3
2.2 Den hittillsvarande regleringen på livsmedelsområdet .....	3
2.3 Den nya livsmedelspolitiken .....	4
2.4 Konkurrensförhållandena inom livsmedelssektorn .....	5
3 Lagstiftning om konkurrensen inom livsmedelsområdet .....	5
3.1 Behovet av en lagstiftning .....	5
3.1.1 Tillämpningsområdet för en ny lagstiftning .....	7
3.1.2 Förbud mot samverkan .....	9
3.1.3 Undantag från förbudet .....	11
3.1.4 Dispens från förbudet .....	13
3.1.5 Straff m. m. ....	14
3.1.6 Den lagtekniska lösningen .....	14
3.2 Förslagets förhållande till Europeiska Gemenskapens regler ..	14
3.3 Kostnader, administrativa konsekvenser, m. m. ....	14
4 Upprättat lagförslag .....	16
5 Specialmotivering .....	16
6 Ärendet till riksdagen .....	19
7 Propositionens lagförslag .....	20
<i>Bilaga 1</i> Kommitténs sammanfattning av betänkandet .....	45
<i>Bilaga 2</i> Kommitténs lagförslag .....	57
<i>Bilaga 3</i> Förteckning över remissinstanserna .....	59
<i>Bilaga 4</i> Lagrådsremissens lagförslag .....	60
<i>Bilaga 5</i> Lagrådets yttrande .....	64
Utdrag ur regeringsprotokollet den 21 mars 1991 .....	65