

Konkurrensen inom livsmedelssektorn

SOU 1980:25

Delbetänkande av konkurrenskommittén





Statens offentliga utredningar
1990:25
Civildepartementet

Konkurrensen inom livsmedelssektorn

Delbetänkande av konkurrenskommittén
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

GRAPHIC SYSTEMS
Stockholm 1990

ISBN 91-38-10536-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

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

Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 8 mars 1989 generaldirektören Claes-Eric Norrbom som ordförande samt professorn Ulf Bernitz, överdirektören Alf Carling och riksdagsledamöterna Marianne Carlström och Christer Eirefelt som ledamöter.

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

Att som experter biträda kommittén förordnades

fr.o.m. den 1 maj 1989 avdelningsdirektören Göran Norström, sakkunnige Sture Åström och fr.o.m. den 1 oktober 1989 departementssekreteraren Christina Göransson.

Till kommitténs sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 maj 1989 numera rådmannen Conny Jörneklint och fr.o.m. den 7 augusti 1989 revisionsdirektören Lars Markstedt.

Kommittén har antagit namnet konkurrenskommittén.

Kommittén överlämnar härmed ett delbetänkande med rubriken Konkurrensen inom livsmedelssektorn. Kapitel 2-6 har i första hand utarbetats av Sture Åström och Christina Göransson.

Särskilda yttranden har lämnats av Marianne Carlström, Christer Eirefelt, Anita Harriman, Per-Olof Jönsson, Göran Lagerholm, Bo Lindörn, Jan-Erik Nyberg, Hans Näslund och Staffan Sandström.

Stockholm den 22 februari 1990

Claes-Eric Norrbom

Ulf Bernitz

Alf Carling

Marianne Carlström

Christer Eirefelt

/Conny Jörneklint

Lars Markstedt

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	sid
SAMMANFATTNING	11
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG	35
1. UTREDNINGENS DIREKTIV OCH METOD	39
1.1 Direktiven	39
1.2 Metod	56
2. VARFÖR ÄR KONKURRENSPOLITIKEN VIKTIG? ...	59
2.1 Produktivitets- och inflationspro- blem	60
2.2 Konkurrensens roll	62
2.3 Etablerings- och konkurrenshinder	65
2.4 Regleringar och konkurrenslagstiftning ..	69
2.5 Effekter av regleringarna	72
3. TIDIGARE UTREDNINGAR, RIKSDAGSBESLUT OCH KONKURRENSÖVERVAKNING	75
3.1 Jordbruksregleringens konkurrensbe- gränsningar	75
3.2 Livsmedelskommittén och livsmedelsut- redningen	78
3.3 Förslag från den livsmedelspolitiska arbetsgruppen	82
3.4 Konkurrenskommitténs utgångspunkt	85
4. LIVSMEDELSKEDJAN, LIVSMEDELSKONSUMTIO- NEN OCH REGLERINGEN	89
4.1 Reglering och konkurrens inom livs-	

medelsområdet	89
4.2 Prisregleringens principer och administration	93
5. FÖRDELNING AV RESURSER, EFFEKTIVITET OCH KOSTNADER	105
5.1 Kostnader och effektivitet	105
5.2 Begränsning av konkurrensen och välfärdsförluster	110
5.3 Prisutveckling, brister i konkurrens och effektivitet	116
5.4 Prisregleringens kostnader för konsumenten	119
5.5 Resursfördelning och överkapacitet	126
6. KONKURRENS OCH MARKNADER INOM LIVS- MEDELSSEKTORN	131
6.1 Mejeriområdet	132
6.2 Matfetttsmarknaden	136
6.3 Handel och industri inom spannmålsområdet	137
6.4 Förädling av kötttråvara	142
6.5 Övrig livsmedels industri	146
6.6 Industrins regionala fördelning	148
6.7 Fiskefrågor	150
6.8 Parti- och detaljhandel	151
6.8.1 Marknadsandelar - Partihandeln	155
6.8.2 Marknadsandelar - Detaljhandeln ...	157
6.8.3 Konkurrensmedel inom handeln	158
6.8.4 Konkurrenssituationen	161
6.8.5 Sammanfattning	190
7. INTERNATIONELLA FRÅGOR	193
7.1 Internationellt handelspolitiskt samarbete	193
7.2 Uruguay-rundan i GATT-jordbruk	193

7.3 Jordbruket och EFTA-EG-samtalen	195
7.4 Konkurrenspolitik inom EG	196
8. KOMMITTÉNS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	203
8.1 Marknader och konkurrensbegränsningar ...	206
8.2 Gränsskydd	215
8.3 Samverkan, kooperativa företag och konkurrenspolitik	219
8.3.1 Näringsidkarbegreppet och kooperativ tionen	224
8.3.2 Fusioner av föreningar	234
8.3.3 Kontrakt och säljbolag	236
8.3.4 Prissamverkan och marknadsdelning .	240
8.3.4.1 Några allmänna definitioner	240
8.3.4.2 Kommitténs överväganden	242
8.3.4.3 Kommitténs fortsatta arbete	261
8.4 Fiskefrågor	263
8.5 Småskalig produktion	264
8.6 Inträdes- och etableringsfrågor	265
8.6.1 Kommunerna och etableringsfrågor ..	266
8.6.2 Blocken inom grossist- och daglig- varuhandel	268
8.7 Tillfälliga prisnedsättningar	270
8.8 Administrativa konsekvenser	273
8.9 Specialmotivering till författningsför- slaget	274
SÄRSKILDA YTTRANDEN	285
Bilaga 1 Konkurrensfrågor inom jordbruks- området	325
Bilaga 2 Plan- och bygglagen och etablering inom dagligvaruhandeln	339

"A monopoly granted either to an individual or at a trading company has the same effect as a secret in trade or manufactures. The monopolists, by keeping the market constantly under-stocked, by never fully supplying the effectual demand, sell their commodities much above the natural price, and raise their emoluments, whether they consist in wages or profit, greatly above their natural rate"

Adam Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, a. 164 Harmondsworth 1970

"The interest of the dealers, however, in any particular branch of trade or manufactures, is always in some respects different from, and even opposite to, that of the public. To widen the market and narrow the competition is always the interest of the dealers"

Ibidem s. 358

"People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices. It is impossible indeed to prevent such meetings, by any law which either could be executed, or would be consistent with liberty and justice. But though law cannot hinder people of the same trade from sometimes assembling together, it ought to do nothing to facilitate such assemblies, much less to render the necessary"

Ibidem s. 232-233

SAMMANFATTNING

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 långtids 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 eftersträvade 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 konkurrenslagstiftningen 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 kooperativen. 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 priskonkurrensen 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 jord-

brukssektorn 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 motsvarande 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 utjämningssystemet 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

Gränsskyddet

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 konkurrenssynpunkt 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 understrukit betydelsen av

att statens jordbruksnämnd tills 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 införselavgift 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 konkurrenslagstiftning 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 förbu-

det. 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 ni-

vå 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 är 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 förfaringssätt 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 möjlig-

het 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 prisättning 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 priser-

na 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 framgångsrika. 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 de 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 konkurrens- lagen

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. livsmedelsindustri 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 importkvoter, direkt knutna till handelspolitiken. Det kan också vara fråga om tekniska handelshinder dvs. bl.a. livsmedelslagstiftning 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 konkurrensspekter. 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. Köptroheten 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 sin inköp från vilken grossist de vill men av dagligvarorna som levereras till konsumbutikerna kommer omkring 90 % från den egna rörelsen. Den hembudsskyldighet på aktierna i butiksrörelsen som föreligger inom ICA och Detaljinvest är en annan bindning som knyter butiksinnehavaren till respektive kedja. Motsvarande bindning gäller för det fall det föreligger hyresavtal mellan butiksinnehavaren och regionföretaget/Detaljinvest. Till bilden hör också de cirkaprislistor som utfärdas inom res-

pektive 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. Kommittén 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 slutbetänkandet.

FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

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 överenskommen 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.

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.

1. UTREDNINGENS DIREKTIV OCH METOD

1.1 Direktiven

I direktiven till kommittén (Dir 1989:12) anförde chefen för civildepartementet, statsrådet Bengt K.Å. Johansson bl.a. följande:

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att utreda hur konkurrenspolitiken ytterligare kan förstärkas. Kommittén skall

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

- kartlägga och analysera konsumenternas möjligheter att få en klar och entydig prisinformation och om det behövs överväga en lagreglering av prisinformation till konsumenter,
- i sina förslag ta tillvara möjligheter till harmonisering med EG:s konkurrenspolitik.

Tidsram

Kommitten bör presentera sina slutsatser och förslag om åtgärder inom reglerade sektorer senast vid utgången av år 1989. Slutsatser och förslag om prisinformation till konsumenter bör presenteras senast den 1 juli 1990. Övriga slutsatser och förslag om konkurrensförhållandena i ekonomin och om konkurrenslagstiftningen bör presenteras senast vid utgången av år 1990.

I frågan om prisinformation till konsumenter har jag samrått med statsrådet Wallström. I övrigt har jag samrått med finansministern.

Konkurrensförhållandena i ekonomin

Den stabila internationella konjunkturen har tillsammans med ett gynnsamt konkurrensläge för svenskt näringsliv och ett starkt inhemskt efterfrågetryck medfört en i många avseenden god utveckling av den svenska ekonomin. Produktionen och investeringarna har ökat, sysselsättningen är hög och arbetslösheten låg. Samtidigt har de finansiella obalanserna i ekonomin minskat.

Sveriges ekonomi har således förstärkts på flera områden som är väsentliga för den framtida utvecklingen. Bilden är dock inte genomgående positiv. Inflationen har varit snabbare än genomsnittet för övriga industriländer, sparkvoten är fortfarande låg och Sveriges affärer med omvärlden visar negativt saldo.

Om det skall vara möjligt att upprätthålla tillväxten och sysselsättningen krävs en anpassning av pris- och löneökningarna till den nivå som gäller i vår omvärld. Vid fortsatt höga pris- och löneökningar kommer på sikt bytesbalansen att ytterligare försämrats, förtroendet för vår växelkurspolitik att sjunka och trycket på räntorna att öka. Vi får en sämre investeringsutveckling, tillväxten minskar och arbetslösheten ökar.

En övergripande uppgift för den ekonomiska politiken är att bidra till ett högre välstånd för alla. En snabbare tillväxt av de samlade resurserna och ett effektivare utnyttjande av befintliga resurser förbättrar möjligheterna att öka välståndet. Den ekonomiska politiken bör därför inriktas på åtgärder som stimulerar utbudet och ökar tillväxten och utnyttjandet av resurserna.

Produktiviteten i Sverige har ökat långsamt under de senaste 15 åren. Särskilt anmärkningsvärt är de senaste årens svaga produktivitetsutveckling mot bakgrund av den kraftigt höjda investeringsnivån i näringslivet. Den svenska utvecklingen är inte unik sedd ur ett internationellt perspektiv. Den ger ändå anledning till oro och orsakssambanden bör utredas närmare. Det finns för närvarande inga tecken

på en bättre produktivitetsutveckling i framtiden.

Prisökningstakten i vissa delar av den svenska ekonomin har under senare år varit betydligt högre än den genomsnittliga prisökningstakten. Detta har gällt de delar av ekonomin som är orienterade på hemmamarknaden och som saknar betydande inslag av utländsk konkurrens; särskilt de sektorer som omfattas av regleringar och centralt förhandlade priser, t.ex. livsmedels-, bygg-, bostads- och transportsektorerna. Under senare år har de avtalade löneökningarna tenderat att öka snabbare i de från utländsk konkurrens skyddade sektorerna än inom övriga. Kostnadsökningar inom dessa sektorer tenderar också att snabbt slå igenom på priserna.

Konkurrens mellan näringsidkare leder normalt till att resurserna utnyttjas effektivare och tvingar företagen att pressa sina kostnader och priser.

Den ekonomiska politiken bör därför bidra till väl fungerande marknader för varor och tjänster och till att öka konkurrenstrycket i de delar av ekonomin där konkurrensen är otillräcklig.

För att vidmakthålla och utveckla konkurrensen på en marknad är det vidare viktigt att nya företag lätt kan etableras. Härigenom kan mångfalden upprätthållas och en förnyelse ske av produktion och distribution. De hinder som kan finnas för etablering av företag bör på olika sätt minskas. En av de viktigaste åtgärderna är därvid att i möjligaste mån ta bort de regleringar av en marknad som kan förekomma. Men det kan även finnas andra hinder t.ex. vad gäller kapitalförsörjningen för nystartade företag och brister i informationen till des-

sa. Vidare kan kommunerna påverka konkurrensförutsättningarna på olika områden t.ex. vad gäller etablering av företag.

Den senaste konkurrensutredningen (SOU 1978:9) genomfördes för drygt tio år sedan. Sedan dess har den svenska ekonomins struktur genomgått mycket omfattande förändringar. Bl.a. har koncentrationen på många marknader i Sverige ökat. Samtidigt har ekonomin internationaliserats. Den pågående västeuropeiska integrationen torde i än högre grad komma att påverka denna utveckling. Integrationen syftar till ett ökat handelsutbyte inom hela det västeuropeiska området. Den svenska konkurrenspolitiken måste ske i beaktande av denna utveckling. Det innebär att en avvägning måste göras mellan behovet av koncentration och stordrift å ena sidan och önskemål om mångfald vad gäller antalet inhemska producenter å andra sidan.

För att stärka konkurrensen i svensk ekonomi har under senare år vidtagits en rad åtgärder. Inom flera sektorer har betydande avregleringar genomförts. Det gäller bl.a. kreditmarknaden och transportsektorn. Vissa offentliga monopol har lösts upp. På livsmedelsområdet har en parlamentarisk arbetsgrupp (jfr prop. 1988/89:47) nyligen tillsatts med uppgift att till hösten 1989 presentera ett underlag till en ny livsmedelspolitik. Regleringen inom jordbruks- och livsmedelssektorn blir här föremål för analys. Regeringen har också tillkallat en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av prisregleringen på fisk m.m. (dir. 1988:68). Inom bostadsdepartementet har nyligen tillsatts en utredningsman (Departementsprotokoll Bo 1989-01-04) för att analysera boendekostnaderna.

Vidare har såväl näringsfrihetsombudsmannen (NO) som statens pris- och konkurrensverk (SPK) tilldelats en mer offensiv, konkurrensfrämjande roll. SPK har fått en mer ändamålsenlig organisation i anslutning till sin nya instruktion (SFS 1988:980) och skall mer aktivt främja konkurrensen inom såväl näringslivet som den offentliga sektorn. SPK skall bl.a. analysera hur offentliga regleringar påverkar pris- och konkurrensförhållandena.

För att gå vidare på den inslagna vägen måste nu enligt min mening konkurrenspolitiken ytterligare förstärkas. Konkurrensfrågorna måste tillmätas en större betydelse. Vissa delsektorer inom den svenska ekonomin kan behöva avregleras, handelshinder kan behöva tas bort och konkurrens från utlandet uppmuntras samtidigt som möjligheterna att motverka inhemska konkurrensbegränsningar kan behöva förbättras.

Konkurrensfrämjande regler

Konkurrenslagen (1982:729) har enligt sin 1 § till ändamål att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet genom åtgärder mot skadliga konkurrensbegränsningar.

Enligt lagens s.k. generalklausul (2 §) ges marknadsdomstolen (MD) befogenhet att förhindra skadlig verkan inom landet av en konkurrensbegränsning. Med "skadlig verkan" avses att konkurrensbegränsningen på ett sätt som är otillbörligt från allmän synpunkt påverkar prisbildningen, hämmar effektiviteten inom näringslivet eller försvårar eller hindrar

annans näringsutövning.

Konkurrenslagen innehåller ett system med förhandling inför MD när skadlig verkan har konstaterats. Detta innebär att domstolen skall gå fram förhandlingsvägen, om inte omständigheterna talar mot detta (4 §). De åtgärder som kan göras omedelbart tvingande för det enskilda företaget är av fyra slag (3 §).

För det första kan MD meddela näringsidkare förbud att tillämpa ett visst avtal, avtalsvillkor eller annat konkurrensbegränsande förfarande eller att tillämpa väsentligen samma förfarande som det förbjudna.

MD kan för det andra meddela näringsidkare åläggande att tillhandahålla en annan näringsidkare en viss vara, tjänst eller annan nytthet på villkor som motvarar vad han erbjuder andra näringsidkare.

Det ges för det tredje befogenhet åt MD att meddela ett s.k. rättelseåläggande och för det fjärde att meddela ett prisåläggande, dvs. MD kan ålägga en näringsidkare att inte överskrida ett visst högsta pris. Sådant åläggande skall gälla under viss tid, högst ett år.

Var och en av de uppräknade åtgärderna kan tillgripas ensam eller i förening med en eller flera av de övriga åtgärderna. Åtgärden kan förenas med vite (10 §).

Konkurrenslagen innehåller härutöver två straffsanktionerade förbud; dels ett förbud mot s.k. bruttopriser, dels ett förbud mot anbudskarteller.

Bruttoprisförbudet innebär bl.a. att en näringsidkare inte får kräva av en annan näringsidkare i ett senare led att denne inte skall gå under ett visst pris. Förbudet mot anbudskarteller innebär att konkurrerande företag inte får träffa överenskommelse om former och villkor vid anbudsgivning.

Konkurrenslagen ger vidare möjlighet att ingripa mot företagsförvärv (5-9 §§). Lagen täcker förvärv av företag som driver verksamhet i Sverige. Som företagsförvärv räknas också förvärv av aktier, andel i handelsbolag, rörelse eller del av rörelse. Till företagsförvärv räknas vidare fusion. Kontrollen är inriktad på sådana företagsförvärv som ger förvärvaren en dominerande ställning på marknaden eller förstärker en redan dominerande ställning och som därmed leder till från allmän synpunkt skadliga verkningar. Prövningen av företagsförvärv är lagd på MD, efter ansökan av i första hand NO. MD skall försöka förhindra den skadliga verkan genom förhandling. I sista hand kan MD förbjuda ett förvärv. Beslutet om förbud blir gällande endast om regeringen fastställer det.

Marknadsregleringar

En rad områden i ekonomin är av olika skäl föremål för särskilda regleringar. Regleringarnas effekter på den ekonomiska utvecklingen i samhället kan antas ha avgörande betydelse för möjligheterna att uppnå ett effektivt och dynamiskt näringsliv. Inslagen av reglering är särskilt framträdande på livsmedels-, byggande-, boende- och transportområdena.

Riksdagen fastställde år 1985 (prop. 1984/85:166, JoU 33, rskr. 393) riktlinjer för en samlad livsmedelspolitik. Det livsmedelspolitiska beslutet år 1985 kan sägas innehålla fem mål, nämligen ett produktions- och beredskapsmål, ett konsumentmål, ett inkomstsmål, ett regionalpolitiskt mål samt ett miljö- och resursmål. Det främsta medlet för att uppnå dessa svårförenliga mål är prisstödet till jordbruket.

Priserna på reglerade jordbruksprodukter bestäms efter överläggningar mellan företrädare för staten, producenter och konsumenter. Regleringens huvudmedel för att upprätthålla avsett prisstöd till jordbruket är dels ett gränsskydd mot importkonkurrens, dels marknadsreglerande åtgärder inom landet, främst i form av lagring och export av överskott.

Prisstödet till jordbruket påverkar stora delar av livsmedelskedjan. En hög koncentrationsgrad inom såväl livsmedelsindustrin som handeln tillsammans med icke avsedda effekter av regleringen har medfört betydande samhällsekonomiska kostnader. Mot bakgrund bl.a. av detta har den tidigare nämnda parlamentariska arbetsgruppen tillsatts. Syftet är att utarbeta en effektivare livsmedelspolitik som bättre än hittills uppfyller uppsatta mål.

Målet för samhällets bostadspolitik är att möjliggöra för alla människor att skaffa sig goda bostäder i goda bostadsmiljöer till rimliga kostnader. För att uppnå dessa mål finns även här ett omfattande regelsystem. Detta tar sikte bl.a. på markanvändning, bebyggelseplanering och regler om byggnaders utförande. Vidare finns ett statligt stödssystem för bostadslån och räntebidrag vid nyproduktion

av hus samt ombyggnadslån för äldre fastigheter. En ytterligare stödform för att uppnå rättvisa i boendet är de statliga suventioner som lämnas i form av bostadsbidrag till särskilda grupper. En särskild förhandlingsordning bestämmer också prissättning på hyresmarknaden.

Riksdagen beslutade våren 1988 om inriktningen av samhällets trafikpolitik inför 90-talet (prop. 1987/88:50, TU 13, rskr. 159). Den beslutade inriktningen innebär att konsumenterna bör ha så stor valfrihet som möjligt vid utnyttjande av olika trafikmedel. Effektiv konkurrens mellan trafikutövare och transportsystem skall förenas med en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag. Beslut om hur transportererna skall utföras bör enligt riktlinjerna fattas i så decentraliserade former som möjligt.

Riksdagens beslut innebar att viktiga steg togs mot en avreglering inom transportsektorn. Med verkan från den 1 januari 1989 avvecklades den s.k. behovsprövningen vid busslinjetrafik och den statliga taxefastställelsen slopades. Godstrafiken hade då redan avreglerats. Taxitrafiken avregleras fr.o.m. den 1 juli 1990, vilket innebär att föreskrifter om kommanderingsplaner och uppställningsplatser försvinner, att taxesättningen blir fri och att vissa trafikbeslut decentraliseras. Efter det trafikpolitiska beslutet kvarstår emellertid vissa regleringar på transportområdet bl.a. av flygtrafiken.

Prisinformation

Marknadsföringslagen (1975:1418) innehåller de

grundläggande bestämmelserna om bl.a. information till konsumenter vid marknadsföring av varor, tjänster och andra nyttigheter. Lagens huvudkrav är att all marknadsföring skall vara vederhäftig och innehålla sådan information som har särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Enligt lagens 3 § kan en näringsidkare åläggas att lämna viss information bl.a. om priset genom t.ex. märkning på varan eller i annonser eller andra framställningar. Lagen innehåller inga närmare bestämmelser om vilken information som skall lämnas vid marknadsföring av varor och tjänster.

Den närmare tillämpningen av marknadsföringslagen följer av riktlinjer för bl.a. marknadsföringen på olika områden som utfärdas av konsumentverket. Riktlinjer tas normalt fram efter överläggningar mellan konsumentverket och berörda företag eller branschorganisationer. I de fall en tillfredsställande överenskommelse inte kan träffas i ett enskilt fall kan frågan hänskjutas till marknadsdomstolen för prövning. Gränserna för lagens tillämpning dras därmed ytterst upp av den praxis som kommer till uttryck i marknadsdomstolens avgöranden.

Sanktionen enligt marknadsföringslagen (2 §) är normalt att marknadsdomstolen eller i vissa fall konsumentombudsmannen (KO) förbjuder näringsidkaren att vid vite fortsätta med den påtalade marknadsföringen. I vissa fall kan ett åläggande att ge viss information meddelas. Lagen innehåller även vissa straffsanktionerade förbudsbestämmelser (6-9 §§).

Alltsedan marknadsföringslagen trädde i kraft i sin ursprungliga utformning år 1971 har frågor om klar och entydig prisinformation, presentation av för-

månserbjudanden, rabatterbjudanden och andra typer av prisaktiviteter intagit en central roll vid tillämpningen av lagen. Konsumentverket har efter förhandlingar med representanter för handeln utfärdat riktlinjer (KOVFS 1982:1) för prisinformation till konsumenter vid marknadsföring av varor i detaljhandeln. Riktlinjerna innehåller krav på prisangivelser i bl.a. annonser och skyltfönster samt på varor. Vidare har utfärdats riktlinjer (KOVFS 1977:1) för information till konsumenter vid tillfälliga prisaktiviteter för dagligvaror. Ett prejudicerande beslut med krav att ange jämförpriser har avgivits av marknadsdomstolen. Med anledning av handelns ökade datorisering har en frivillig överenskommelse träffats mellan konsumentverket och dagligvaruhandeln. Överenskommelsen innebär att den individuella prismärkningen skall behållas till dess att en för konsumenterna tillfredsställande prisinformation säkerställs. Avsteg från denna överenskommelse har förekommit under senare tid.

Uppdraget

Konkurrensförhållandena i den svenska ekonomin

Åtgärder som bidrar till att skärpa konkurrensen i den svenska ekonomin bör kunna medföra en förbättrad effektivitet och en högre produktivitetstillväxt. Samtidigt ger denna typ av åtgärder ett verkligt bidrag till inflationsbekämpningen.

Kommittén bör mot bakgrund härav analysera konkurrensförhållandenas betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Kommittén bör som underlag för sin analys genomföra en studie av konkurrensförhållandena

i den svenska ekonomin i dag. Kommittén bör även kartlägga hur konkurrensförhållandena har förändrats inom olika sektorer i ekonomin under det senaste årtiondet. Kommittén bör särskilt kartlägga vilka förändringar som skett av koncentrationen på marknaden inom olika områden och analysera vilka effekter utvecklingen haft för konkurrensen och effektiviteten på respektive område. Stor vikt bör i denna studie tillmätas de förändringar i de internationella konkurrensförhållandena som skett under senare år och som kan tänkas följa av den ökade ekonomiska integrationen i Västeuropa. Vidare bör kommittén i sitt arbete beakta de nya rön som framkommit inom den ekonomiska vetenskapen när det gäller konkurrensförhållandenas betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Med utgångspunkt i analysen bör kommittén diskutera och föreslå åtgärder för att stimulera både inhemsk konkurrens och konkurrens från utlandet.

Konkurrensfrämjande regler

Det kan enligt min mening ifrågasättas om konkurrenslagstiftningen i sin nuvarande utformning är tillräckligt effektiv. I den konkurrensutredning som gjordes i slutet av 1970-talet föreslogs en del åtgärder som dock inte genomfördes, t.ex. förbud mot s.k. horisontellt prissamarbete (samarbete mellan konkurrenter) och mot marknadsdelning. Erfarenheterna från tillämpningen av konkurrenslagen är visserligen övervägande positiva, men de senaste årens utveckling har bl.a. på nu angivna punkter visat att möjligheter till åtgärder mot vissa konkurrensbegränsande beteenden måste övervägas på nytt. Det finns därför enligt min mening anledning

att utvärdera om lagstiftarens intentioner uppfyllts och vid behov föreslå ändringar i nuvarande regler. Detta kan t.ex. ske genom flera direkta förbudsbestämmelser i konkurrenslagen. Även de nu gällande förbuden bör ses över.

Den svenska konkurrenslagen bygger huvudsakligen på den s.k. missbruksprincipen. I flera västeuropeiska länder bygger den nationella konkurrensrätten på en förbudsprincip. Romfördragets konkurrensregler omfattar såväl förbuds- som missbruksbestämmelser. Inom EG-länderna har den varierande nationella konkurrenslagstiftningen hittills kunnat tillämpas parallellt med den övernationella EG-rätten. Regeringen har tidigare uttalat att utvecklingen av EG:s inre marknad inte förutses leda till några speciella problem på konkurrensområdet som inte kan lösas inom ramen för nuvarande regelsystem och samarbetsformer (prop. 1987/88:66 s. 52-53 om Sverige och den västeuropeiska integrationen). Kommittén bör i sitt arbete överväga om utvecklingen inom EG kan antas ställa särskilda krav på den svenska konkurrenslagstiftningen. Kommittén bör i denna del följa det arbete som bedrivs inom regeringskansliet avseende EG:s konkurrensregler.

Reglerna om företagsförvärv infördes som en nyhet i 1982 års konkurrenslag. I samband härmed diskuterades ingående bl.a. vilka tidsgränser som skulle tillämpas vid prövning av enskilda ärenden. En utvärdering av dessa regler förutsattes också (prop. 1981/82:165, NU 55 s. 18). Kommittén bör nu utvärdera tillämpningen av tidsfristerna och lämna de förslag till ändringar som bedöms motiverade.

Kommittén bör mot bakgrund av de erfarenheter som

numera vunnits också i övrigt utvärdera hur konkurrenslagens regler om förvärvsprövning fungerat i praktisk tillämpning och om lagens syfte uppnåtts. Utvärderingen bör bl.a. avse hur det s.k. dominansbegreppet, dvs. att ett förvärv leder till eller förstärker en dominerande ställning, tillämpats. Om kommittén finner att reglerna behöver ändras bör förslag lämnas till sådan ändring. I samband med den förra konkurrensutredningen avvisades ett förslag om möjlighet att bryta upp existerande företagskonstruktioner. Kommittén bör nu åter överväga möjligheten att påverka företagsstrukturen på områden med bristande konkurrens. Uppmärksamhet bör främst ägnas områden med monopol eller stark koncentration.

En viktig förutsättning för att med hjälp av konkurrenslagens bestämmelser kunna påverka marknaden i konkurrensfrämjande riktning är att handläggningsordningen och sanktionssystemet är ändamålsenligt och effektivt. Kommittén bör utvärdera nuvarande ordning och vid behov överväga om några ändringar av konkurrenslagen är motiverade i denna del. Jämförelser bör här göras med utländska rättssystem.

Marknadsregleringar

I flera studier har påvisats vissa negativa effekter av olika typer av marknadsregleringar. Slutsatserna är genomgående att alltför omfattande ingrepp i konkurrens och fri prisbildning lätt leder till en stel företagsstruktur och att drivkraften att hålla kostnaderna och priserna nere inte blir tillräckligt stark. Regleringarnas betydelse för och

inverkan på den ekonomiska utvecklingen i stort har också uppmärksamats allt mer. Det är därför angeläget att behovet av en reglering kontinuerligt analyseras och att denna inte ges en större omfattning än vad skyddsintresset kräver. Regleringen bör vidare utformas på ett sätt som så långt möjligt främjar fri konkurrens och fri prisbildning.

Kommittén bör kartlägga i vilken utsträckning den nuvarande konkurrenslagstiftningen har tillämpats på de områden som är föremål för särskilda regleringar. Kommittén bör vidare undersöka hur konkurrensfrågorna kan få en större betydelse på de sektorer där särskilda offentliga regleringar gäller. Kommittén bör även överväga om konkurrenslagstiftningen kan tillämpas i högre grad på dessa områden och hur en sådan tillämpning i så fall bör ske. Kommitténs överväganden bör avse livsmedels-, bygg-, bostads- och transportsektorerna.

Inom livsmedelsområdet har problemen belysts i flera utredningar. Senast kartlades och analyserades de kraftiga kostnads- och prisökningarna på livsmedelsområdet av 1986 års livsmedelsutredning. Resultaten presenterades i betänkandet Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet (SOU 1987:44). Utredningen föreslog olika åtgärder för att öka konkurrensstrycket i livsmedelssektorn och därigenom motverka kostnadsökningarna.

Kommittén bör överväga vilka möjligheter det finns att i enlighet med livsmedelsutredningens förslag till åtgärder öka konkurrensstrycket inom livsmedelssektorn, bl.a. genom ökad importkonkurrens, genom stöd till nyetablering och småskalig produktion inom livsmedelssektorn och genom att öka antalet

fria aktörer på livsmedelsmarknaden. Industri- och handelsleden bör särskilt uppmärksammas. Arbetet bör ske i nära kontakt med den parlamentariska arbetsgrupp som jordbruksministern tillsatt med uppdrag att lämna förslag till ny livsmedelspolitik från år 1990. Regleringen inom jordbruks- och livsmedelssektorn kommer här särskilt att analyseras. Av stor betydelse är vilka effekter en avreglering i primärledet kan väntas få för efterföljande led.

Därefter gick departementschefen in på frågor om bygg/bostadssektorn, transportområdet och prisinformation till vilka frågor kommittén återkommer i särskilda delbetänkanden.

Departementschefen avslutade:

Övrigt

Det bör stå kommittén fritt att ta upp också andra närliggande frågor på konkurrens- och marknadsföringsområdet om omständigheterna skulle motivera detta.

Kommittén skall beakta innehållet i regeringens allmänna kommittédirektiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning. Kommittén skall också beakta regeringens direktiv till kommittéer och särskilda utredare angående EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört, hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en kommitté med högst fem ledamöter - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att utreda hur konkurrenspolitiken ytterligare kan förstärkas,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

1.2 Metod

Kommitténs arbete har bedrivits skyndsamt. Detta har inverkat på vår arbetsmetodik. Grundmaterialet har, förutom nödvändiga uppdateringar och egna undersökningar, hämtats från tidigare utredningar under 1980-talet samt från tillgängligt utrednings- och forskningsmaterial inom området.

Till kommittén har knutits en referensgrupp med företrädare för olika intressen. Referensgruppen har löpande följt kommitténs arbete och haft möjlighet att ge synpunkter på komplettering av texter och bakgrundsdata. Därutöver har kommittén tagit del av ett flertal brev från olika intressenter.

En utgångspunkt för arbetet har varit att påvisa såväl existerande som möjlig konkurrensbegränsning. När man skall bedöma behovet av en skärpt konkurrenslagstiftning räcker det inte med att se till existerande problem. Det är också av stor betydelse att blicka framåt, utgående från dagens situation, och ta ställning till om ett scenario med begränsad konkurrens och omfattande skadlig verkan för konsumenterna kan mötas med existerande lagstiftning och administrativa resurser. Inte minst gäller att bedöma hur man skall möta en situation med en alltmer internationaliserad marknad och en tendens mot storskalighet, koncentration och centralisering av produktionsresurser.

Utredningen har därför valt att skilja mellan 1) dagens situation och 2) möjlig konkurrensbegränsning i framtiden (främst efter en avreglering). Det senare gäller såväl inom nuvarande reglerat som oreglerat led inom livsmedelskedjan. En annan viktig utgångspunkt har varit bedömningen av eventuella hinder för en mer effektiv resursfördelning och marknadsmässig prisbildning utanför de i dag reglerade leden. Tanken är att en mer effektiv konkurrens kan medverka till att vinsterna av en reglering når fram till konsumenten.

I ett framtidsperspektiv har vi också ansett det

nödvändigt att betrakta de krav som kan ställas vid en ökad integration mellan EFTA och EG i EES efter år 1992. Integrationen kräver bl.a. att frågan om val mellan missbruks- och förbudsprincipen noga övervägs.

2. VARFÖR ÄR KONKURRENSPOLITIKEN VIKTIG?

Under större delen av 1980-talet har prisöknings-takten i Sverige varit snabbare för livsmedel än för övriga varor och tjänster. Vid en internationell jämförelse kan vi konstatera att bilden i Västeuropa är att priserna på livsmedel stiger långsammare än den genomsnittliga inflationstakten. Sverige är unikt i detta avseende.

Konkurrenslagstiftningen och samhällets konkurrens-politik är till för att skydda i första hand konsumenten mot olika former av missbruk av en stark ställning på marknaden. Detta är en del av samhällets medel för att tillvarata konsumentens intresse av varor med hög kvalitet och rimliga priser. Andra viktiga medel utgörs av marknadsförings- och livs-medelslagstiftning.

I botten för alla diskussioner kring ökad konkurrens och ingripande från samhällets sida ligger tanken att väl fungerande marknader är en förutsättning för att konsumenternas önskemål skall kunna vidarebefordras till producenten. I detta avseende finns ett starkt samspel mellan marknadsförings- och konkurrenslagstiftning. För att en marknad skall kunna fungera effektivt krävs i flertalet fall såväl en fungerande konkurrens som informerade konsumenter.

Samhällets konkurrenspolitik syftar bl.a. till att

ge stöd åt de svaga aktörernas ställning på marknaden. Konkurrenspolitiken syftar också till att skapa fungerande marknader. Den skall medverka, genom att förbättra marknadens funktionssätt och begränsa olika former av konkurrensbegränsning, till en effektiv resursfördelning som i sin tur medför en förbättrad produktivitetstillväxt och en bättre balans i samhällsekonomin.

Dessa centrala motiv bakom konkurrenspolitiken ligger till grund för behandlingen av livsmedelssektorn i det följande.

2.1 Produktivitets- och inflationsproblem

Det alltmer ökade intresset för konkurrens och konkurrensfrämjande åtgärder - ett intresse som manifesteras bl.a. i vårt utredningsuppdrag - får ses mot bakgrund av främst två slags strukturella problem i den svenska ekonomin.

Det första av dessa problem gäller produktivitetstillväxten i näringslivet. Oavsett om man utgår från enkla mått av typen produktion per arbetad timme, eller söker mäta s.k. total faktorproduktivitet där också kapitalanvändning beaktas, pekar alla beräkningar på att produktivitetstillväxten försvagats de senaste 15-20 åren. Tendensen är densamma i de flesta industriländer, men de allra senaste åren tycks den vara mer markerad i Sverige än på andra håll.

Det finns mätproblem och tolkningssvårigheter, som gör att man tills vidare måste vara försiktig med slutsatser om "produktivitetskrisen" och dess orsa-

ker. Mycket synes dock tala för att produktivitets-
tillväxten varit särskilt svag på områden som är
skyddade från utlandskonkurrens, och där etable-
ringshindren är höga också för inhemska företag.
Det finns starka skäl att granska hur marknaden och
de institutionella förhållandena i övrigt i den
s.k. skyddade sektorn av svenskt näringsliv, när
man söker efter faktorer som hämmar produktivitets-
tillväxten. Likartade problem aktualiseras i den
del av produktionen som bedrivs inom den offentliga
sektorn, även om produktivitetsutvecklingen där är
ännu svårare att fånga i statistiska mått. Utred-
ningsuppdraget avser emellertid i första hand för-
hållandena i det privata näringslivet.

I direktiven framhålls också som ett andra problem
den höga inflationstakten i Sverige som ett hot mot
tillväxt och sysselsättning. Fortsatt höga pris-
och löneökningar kommer att medföra att betalnings-
balans och växelkursstabilitet utsätts för påfrest-
ningar, som tvingar fram åtstramning bl.a. via högre
ränteläge. Investerings- och produktionstillväx-
ten försvagas, kapacitetsutnyttjandet sjunker och
arbetslösheten ökar.

De ekonomisk-politiska åtgärder, som krävs för att
förhindra att detta scenario blir verklighet, hör
hemma främst på det makroekonomiska området, dvs.
inom finans- och penningpolitiken. Men en ökad an-
passningsförmåga på olika marknader kan också för-
bättra ekonomins funktionssätt, sett från stabili-
seringspolitisk synpunkt. Pris- och lönebildningen
i den skyddade sektorn - och inte minst på områden
med starka regleringsinslag - uppvisar stelheter,
som till stor del förklaras av att den inte utsätts
för impulser och tryck utifrån. Prisstegringstakten

i denna del av ekonomin förefaller också under senare år ha varit högre än på andra jämförbara områden.

Huvudfrågorna i en undersökning av konkurrensens funktion, och av etableringshinder och regleringar, måste således gälla inverkan på resursanvändning, produktivitet och prisbildning. I de följande kapitlen skall dessa frågor belysas med en genomgång av de olika leden och branscherna inom livsmedelskedjan.

2.2 Konkurrensens roll

Resurshushållningen i Sverige är till största delen byggd på decentraliserat beslutsfattande med marknadsprisbildning som informatinssystem och sammanhållande mekanism. Motiv för att välja marknadsmekanismen i stället för mer centraliserade styrsystem (planhushållning) har varit bedömningen att det förra alternativet i praktiken är överlägset från samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt.

Grundprincipen för marknadshushållning kan sägas vara att det är de enskilda hushållen - i egenskap av konsumenter, arbetstagare och kapitalägare - som skall styra resursanvändning och produktion genom sina individuella beslut om varukonsumtion, boendeform, arbetstid, yrkesutbildning/yrkesval osv. Om produktionsinriktningen och användningen av produktionsresurser styrs via en väl fungerande marknadsmekanism, blir resursallokeringen effektiv. Produktionsresultatet, värderat utifrån hushållens betalningsvilja vid rådande inkomstfördelning, maximeras. Den ekonomiska politikens uppgifter kan under

sådana förhållanden begränsas till stabiliserings- och fördelningspolitik, och man bör sträva efter att nå målen på dessa områden med så liten inverkan som möjlighet på marknadernas funktionsrätt.

Denna idealbild av marknadshushållningen väcker rimligen en del frågor. Vad är den precisa innebörden av begreppet "en väl fungerande marknadsmechanism", och kan en sådan mekanism faktiskt åstadkommas och upprätthållas? Det finns en stor litteratur om begränsningar i marknadsmekanismens verkningssfär (s.k. marknadsbrister eller marknadsmisslyckanden) och om motiv för statliga ingrepp i marknadens funktion (allokeringspolitik). Vi ska komma in på dessa frågor i den senare diskussionen av motiven för existerande regleringar och av olika slags avvägningsproblem. Ett näraliggande exempel på marknadsbrister är odelbarheter i produktionen, som skapar s.k. naturliga monopol på en del marknader. Ett annat är hushållens bristande tillgång på, och förmåga att tillgodogöra sig, information om varors och tjänsters egenskaper. Här finns huvudmotivet för kvalitetsreglering och/eller auktorisationsprövning på många områden, t.ex. livsmedel, bostäder och finansiella tjänster.

En nödvändig förutsättning för att marknadshushållning ska kunna ge samhällsekonomisk effektivitet är att konkurrens existerar på marknaderna. När marknader domineras av en enda säljare (eller av en enda köpare) uppkommer ett slags partiell planhushållning, oftast med monopolföretagets vinst, eller dess storlek eller trygga fortbestånd, som styrande motiv i planeringen. Marknadens informerande och kostnadskontrollerande funktioner sätts då ur spel i viktiga avseenden. Produktionsinrikt-

ningen blir ineffektiv och priserna på en del marknader sätts högre än vad kostnaderna motiverar.

Stora aktörer på olika marknader har starka motiv att söka begränsa konkurrensen och uppnå monopolistisk kontroll. Konkurrensen är alltid hotad, särskilt på områden där teknologin inom produktion, produktutveckling eller marknadsföring gynnar stora enheter. Utgår man från de gängse måtten på säljarkoncentration råder knappast tvivel om att koncentrationsgraden på senare tid har ökat på de flesta varuområden - oavsett om man betraktar den svenska marknaden enbart eller Västeuropa som helhet. Inte minst under de allra senaste åren har fusionsaktiviteten i Västeuropa varit utomordentligt livlig. Fåtalsskonkurrens (oligopol) i olika varianter är en mycket vanlig marknadsform, även då hänsyn tas till konkurrens mellan säljare från olika länder, och konkurrensbegränsande samarbete är vanligt på många områden.

En huvudfråga i andra delar av utredningens arbete är i vad mån statlig (eller mellanstatlig) konkurrenspolitik och lagstiftning kan bidra till att hålla konkurrensen vid liv. Här gäller frågorna snarare:

dels vilka naturliga korrektiv eller motkrafter till monopolisering som existerar inom marknads-systemet självt,

dels om sådana korrektiv i sin tur motverkas, eller t.o.m. förstörs på en del områden, genom existensen av statliga regleringar.

En av de viktigaste frågorna på det här området är om det finns en av potentiell konkurrens från nya säljare, från nya tekniska lösningar och nya pro-

dukter. Möjligheterna att etablera sig på marknaden och att "utmana" existerande företag och produkter spelar en huvudroll i de teorier om s.k. contestable markets, som nu dominerar diskussionen av olika marknadens effektivitet. Det är således inte antalet för tillfället aktiva köpare och säljare, eller storleksfördelningen dem emellan, som då anses mest betydelsefullt, utan i stället de hot om ny konkurrens som aktörerna är utsatta för.

Att förväntningar eller hot om nyetablering och hårdnande konkurrens utlöser produktivitetshöjande aktiviteter inom företagen kan observeras inte minst under perioder med snabb handelsliberalisering. Det kan knappast heller råda tvivel om att etableringsmöjligheter och potentiell konkurrens i en del fall motverkas genom statlig politik som skapar en skyddad position för existerande företag och produkter. Det gäller inte bara om tullar och s.k. icke-tariffära handelshinder utan också om vissa interna regleringar. Regleringarnas etableringshämmande verkan är ett huvudtema i den följande diskussionen, som emellertid också gäller i vad mån regleringar kan försvaga drivkrafterna för konkurrens (t.ex. med priset) mellan existerande företag på marknaden.

2.3 Etablerings- och konkurrenshinder

Det finns ett antal egenskaper hos marknaderna för varor och tjänster i moderna industriländer, som hämmar marknadsinträde och potentiell konkurrens. Frågor om sådana etableringshinder och deras betydelse för marknadernas funktionsduglighet har utretts på många håll, inte minst i amerikansk kon-

kurrensliteratur. En klassisk studie på området är J S Bains "Barriers to New Competition" (1956). Etableringshindren kan klassificeras på olika sätt, men följande uppräknig täcker troligen de mest betydelsefulla faktorerna:

(a) Existensen av stordriftsfördelar i vid mening - i produktutvecklings-, tillverknings- eller marknadsföringsleden - innebär ofta att det "finns plats" för bara en eller några få säljare på marknaden. En lönsam nyetablering kan då åstadkommas endast om det nya företaget kan sätta in stora resurser i inledningsskedet för att erövra en stor marknadsandel. Sådana satsningar betraktas som riskfyllda, och de företag som tidigt kommit in på marknaden får en delvis skyddad position.

(b) De etablerade företagens position kan stärkas genom kontroll över strategiska resurser. Dit hör specifik teknologi (skyddad t.ex. genom patent), viktiga insatsvaror och distributionskanaler för de färdiga produkterna. Investeringar i s.k. fasta förbindelser med leverantörer och med återförsäljare eller andra kunder kan vara ett viktigt medel att skydda den egna marknadspositionen mot potentiell konkurrens.

(c) Ofullständig information och osäkerhet hos köpare (kanske särskilt bland hushållen) kan göra dessa benägna att välja välkända varumärken framför nya, oprövade produkter. Det är ofta svårt för nykomlingar att övervinna sådana informationsbarriärer. Dessa gör det i vart fall nödvändigt att sätta in stora investeringar i introduktionsreklam o.d. för att göra produkterna kända och få plats för dem hos återförsäljare.

Uppräkningen illustrerar inte minst det faktum att tillgång till stora tekniska och finansiella resurser ofta är en nödvändig förutsättning för framgångsrik etablering, inte minst på marknader för konsumentvaror. Det medför att utländska storföretag, som redan producerar likartade produkter, i många fall utgör det enda reella etableringshotet för säljare med dominerande ställning på t.ex. svenska varumarknader. Genom att lansera produkter, som redan säljs utomlands, med hjälp av storskalig marknadsföring kan sådana utländska konkurrenter tänkas snabbt få betydande marknadsandelar i Sverige. Redan hotet från dessa potentiella konkurrenter kan ha välgörande inverkan på pris-, kostnads- och produktutvecklingen.

En nödvändig förutsättning för att potentiell (eller faktiskt utövad) konkurrens från utlandet skall fylla denna effektivitetsfrämjande uppgift är naturligtvis att hinder inte ställs upp för importen. Bland konkurrensbegränsande ingrepp från statens sida är tullar och andra handelshinder de mest välkända och kanske de mest betydelsefulla. Tullar försvagar utländska säljares möjligheter att pris-konkurrera, medan icke-tariffära handelshinder helt kan utestänga dem från den inhemska marknaden.

Under senare år har tullarna förlorat i betydelse, medan däremot de icke-tariffära hindren blivit den viktigaste begränsande faktorn för en utvidgad frihandel. Dessa hinder är av mångskiftande slag. En del har formen av specifika produktkrav, som gör det nödvändigt för utländska säljare att anpassa sina produkter och därigenom gör det svårare för dem att ta sig in på marknaden. Det är ofta svårt

att avgöra om sådana "kvalitetsregleringar" - t.ex. i fråga om livsmedel - är baserade på reella säkerhets- och miljööverväganden, eller om de främst har ett protektionistiskt syfte.

Som framhölls under (b) ovan skyddas de etablerade företagen ofta mot konkurrens utifrån genom att de har kontroll över resurser, som är betydelsefulla för produktutveckling, tillverkning eller marknadsföring. Om man vill begränsa den konkurrens- och effektivitetshämmande inverkan från sådana etableringshinder, är det nödvändigt att överväga flera ganska olikartade inslag i existerande lagstiftning. Ett exempel är lagar rörande patent och varumärken, som är avsedda att stimulera vissa typer av investeringar i företagen, men som också genom sin utformning kan ge skadliga effekter på konkurrensen. Ett annat är reglerna för tilldelning av mark, exempelvis till detaljhandelsföretag i nya bostadsområden, inom ramen för den kommunala planeringen. En benägenhet att gynna stora, väletablerade aktörer kan här utgöra ett mycket verkningsfullt hinder mot nyetablering och konservera en ineffektiv branschstruktur. Ett tredje exempel är utformningen av konkurrenslagstiftningen då det gäller leveransvägran och liknande förfaranden från existerande storföretags sida, vilka kan utgöra ett viktigt medel för dessa företag antingen att skydda sig eller sina kunder mot ny konkurrens, såväl i tillverknings- som i distributionsleden. Med hänsyn till etableringsfrihetens och den potentiella konkurrensens avgörande betydelse för marknadshushållningens effektivitet, måste kontroll av detta slags konkurrensbegränsande åtgärder ses som en av konkurrenslagstiftningens viktigaste uppgifter.

Vi har i detta avsnitt ägnat intresset huvudsakligen åt frågor om potentiell konkurrens och etableringshinder. Det bör emellertid understrykas att statliga regleringar och subventionssystem har betydelse också för konkurrensens styrka och inriktning inom den grupp av företag, som faktiskt är verksamma på marknaden. Det kan finnas kontrollsystém som är så utformade att de skapar trögheter och bromsar upp produktutvecklingen inom företagen, eller som innebär så stora fasta kostnader att mindre och medelstora företag missgynnas. Det är av största vikt att reglerings- och stödsystem, som av olika skäl bedöms vara oundgängliga på olika områden, kan utformas så att marknadernas funktion som informationsförmedlare och styrmekanism för hushållen störs så litet som möjligt. Det är detta problem som huvuddelen av resonemangen i betänkandet skall handla om.

2.4 Regleringar och konkurrenslagstiftning

Konkurrenslagen (KL) ger uttryck för ett allmänt önskemål att främja konkurrensen inom näringslivet. Lagen innefattar med andra ord den allmänna marknadslagstiftningen på konkurrensområdet men den tvingas vika för de särregleringar som införts på vissa områden. Särregleringar behöver inte nödvändigtvis ha formen av en särskild lag eller annan författning. Det kan räcka med att ett särskilt regleringsmönster har trängt igenom och erkänts av statsmakterna. KL:s tillämpningsområde begränsas alltså i realiteten av särregleringarna. Det rör sig om en elastisk och över tiden föränderlig begränsning av KL:s räckvidd. Införs en ny särreglering, som innefattar konkurrensbegränsande regler

om t.ex. marknadsinträde eller prissättning, inskränks i motsvarande mån möjligheterna att tillämpa KL.

Slopas däremot en tidigare gällande särreglering av motsvarande slag vidgas automatiskt KL:s räckvidd. I propositionen med förslag till KL (prop. 1989/82: 165, s. 185 ff.) uttalade departementschefen följande.

Jag delar det synsättet att tillämpningsområdet för en konkurrenslagstiftning i realiteten bör vara begränsat av särregleringar som är ett uttryck för samhällets syn på hur verksamheten bör bedrivas på ett visst område. På denna punkt rör det som om en elastisk och över tiden föränderlig begränsning som bör gälla också i fråga om tillämpningen av missbruksbestämmelsen i den nya KL.

Klarast framträder detta förhållande då särregleringen är inrymd i en lag eller annan författning. Ett konkurrensbegränsande beteende som är konformt med statsmakternas tvingande normgivning kan inte bedömas vara otillbörligt från allmän synpunkt. Men också utan att beteendet kan förklaras av en sådan normgivning kan slutsatsen ibland vara densamma. Ett exempel som har nämnts är riktlinjer som riksdagen har antagit för politiken på ett visst område. Man kan sammanfatta detta så att staten genom att anbefalla beteendena har tagit över ansvaret för deras förenlighet med det allmännas intressen. Uppenbarligen saknas då fog att använda de former för samhällsinsgräpanden på missbruksområdet som den nya KL inrymmer.

Vad jag nu har anfört tecknar en viktig princip för rättstillämpningen. Den beskrivna situationen framstår dock som starkt förenklad när man jämför med de praktiska problem som kan möta våra konkurrensvårdande myndigheter.

Vid sidan av tvingande normgivning förekommer till en början andra former av påverkan från offentliga organs sida gentemot näringslivet. Här rör man sig alltså på frivillighetens plan. Det är enligt min mening ingalunda givet

att varje sådan form måste ursäkta konkurrensbegränsande beteenden som sluter an därtill. Så kan visserligen vara fallet när myndigheterna i denna sin verksamhet följer anvisningar som de högsta statsmakterna har meddelat. Sådana direktiv kan ha lämnats i förarbeten till en lagstiftning, i form av särskilda riksdags- eller regeringsbeslut eller på annat liknande sätt, exempelvis i instruktionen för en myndighet. Det synes i allmänhet inte välmotiverat att i fall av en sådan art inskrida mot företag som visserligen frivilligt, rättar sig efter samhällets önskemål.

Om, å den andra sidan, en myndighet utövar viss påverkan på ett företag utan att på denna punkt kunna åberopa statsmakternas önskemål är det inte självklart att företaget måste i alla lägen stå fritt från ingripanden med stöd av KL. Låt mig då samtidigt tillägga att situationer av denna - teoretiska - art givetvis i första hand bör lösas genom en samverkan mellan de berörda myndigheterna.

Särregleringar kan alltså utgöra en begränsning för tillämpningen av den nya KL. Enligt min mening bör man inte stanna vid detta förhållande. På denna punkt vill jag framhålla följande.

Den omständigheten att samhället ställer sig bakom vissa konkurrensbegränsande förfaranden är, som förut berörts, ett uttryck för uppfattningen att förfarandena i vart fall medför övervägande fördelar för konsumenterna. Emellertid är det alls inte givet att samhällsbedömningen i fråga alltid måste vara riktig eller ständigt förbli välavvägd.

Som ett viktig led i den konkurrensfrämjande politik vi behöver föra måste därför ingå en ständig prövning och omprövning i dessa avseenden. Redan det förhållandet att konkurrensbegränsningar som det allmänna ställer sig bakom kan få särskilt omfattande utbredning och ekonomiskt mycket betydande verkningar visar hur viktigt detta är. Det anförda gäller givetvis även sådana konkurrensbegränsande inskränkningar i företagets handlingsfrihet som samhället direkt tillskapar, exempelvis genom olika regleringar. Jag menar att man över hela fältet nog måste pröva att åtgärder som syftar till att sätta konsumenternas bästa i första rummet också i sak får denna effekt.

Det hittills anförda har tagit sikte på den situationen att särregleringar som det allmänna står bakom helt motiverar utformningen av de konkurrensbegränsande åtgärder som företagen vidtar. Så är dock inte fallet. Jag delar konkurrensutredningens uppfattning att man måste ställa speciella krav för att ett konkurrensbegränsande förfarande skall kunna anses motiverat på grund av dess anknytning till en särreglering. Dit hör i princip att de konkurrensbegränsande effekterna av särregleringen kan sägas vara nödvändiga och med avsikt förbundna med denna eller en ofrånkomlig följd därav. Det är därvid bl.a. fråga om vad som inte sträcker sig utöver direkta eller avsedda följder. Går förfarandet längre än så kan missbruksbestämmelsen vinna tillämpning.

Vad jag nu har uttalat gäller alla former av särregleringar. Sådana finns på en rad olika samhällsområden.

Den intagna ståndpunkten betyder alltså att ingripande enligt KL inte får ske mot konkurrensbegränsningar som direkt omfattas av särregleringar som det allmänna står bakom eller som är en ofrånkomlig konsekvens av dessa. Lagtekniskt anses detta framgå av det i generalklausulen i 2 § KL uppställda kravet att en konkurrensbegränsning skall medföra en från allmän synpunkt skadlig verkan. Konkurrensbegränsningar som är godtagna av statsmakterna anses inte kunna vara skadliga från allmän synpunkt.

2.5 Effekter av regleringarna

Som underlag för värdering av regleringarna och deras utformning krävs framför allt att man:

å ena sida kan bedöma i vad mån åtgärderna har bidragit till uppfyllandet av de grundläggande målen för livsmedelspolitiken, och

å andra sidan undersöker vilka icke önskade biefekter, eller kostnader, åtgärderna dragit med sig.

För vår del är det i det senare fallet främst effekterna på konkurrensförhållanden och prisbildning som måste undersökas.

Verkningarna av de här aktuella regleringarna, inte minst deras icke avsedda bieffekter, har diskuterats i ett flertal utredningar, forskningsrapporter och debattinlägg under senare år. Inom livsmedelsområdet vill vi peka på 1983 års livsmedelskommitté (LMK) och 1987 års livsmedelsutredning (LMU) vilka, tillsammans med den livsmedelspolitiska arbetsgruppens (LAG) utgör viktigt underlag till föreliggande betänkande.

I livsmedelssektorn, mer än på något av de övriga områdena, kompliceras bilden av att målen för politiken varit många medan man i huvudsak förlitat sig till ett medel, jordbruksprisregleringen. Regleringssystemets kostnader har å andra sidan undersökts mer ingående än på andra områden. Samtidigt är livsmedelspolitiken ett område där stora förändringar i avreglerade riktning nu har föreslagits. Kommitténs uppgifter i detta sammanhang blir att diskutera behov av förstärkt konkurrenspolitik i syfte att dels kunna erhålla de avsedda effekterna av en slopad reglering och dels påverka hela den s.k. livsmedelskedjan i riktning mot ökad konkurrens och bättre fungerande marknader.

3. TIDIGARE UTREDNINGAR, RIKSDAGSBESLUT OCH KONKURRENSÖVERVAKNING

3.1 Jordbruksregleringens konkurrensbegränsningar

Som exempel på av enskilda sammanslutningar anordnade konkurrensbegränsningar angavs i förarbetena till KL:s föregångare konkurrensbegränsningslagen (KBL) de av jordbrukskooperationen genomförda konkurrensbegränsningarna som har ansetts vara av väsentlig betydelse för den statliga jordbruksregleringens genomförande. Nyetableringssakkunniga (SOU 1951:27, s. 559) hänvisade till att jordbrukskooperationen spelade en betydande roll för jordbruksregleringen genom att den fått sig anförtrodd en väsentlig del av det administrativa arbetet med tillämpningen. I den mån som jordbrukskooperationen arbetade enligt de riktlinjer, som fått statsmakternas stöd, kunde den därför inte göras till föremål för någon åtgärd. Om emellertid jordbrukskooperativa företag skulle genomföra konkurrensbegränsningar, som gick längre än vad statsmakterna räknade med vid utformningen av jordbruksregleringen, skulle förfarandet enligt de sakkunniga kunna bli föremål för åtgärd. Som exempel på förfaranden som otvivelaktigt kunde föranleda övervägande om inbegripande nämndes bl.a. att jordbrukskooperationen sökte utnyttja sin maktställning såsom leverantör av livsmedel till att gynna egna distributionsföretag på bekostnad av andra företag i distributionsledet.

I 1953 års proposition till KBL ställde sig departementschefen på samma ståndpunkt som nyetableringssakkunniga. Något uttryckligt undantag ansåg han inte vara erforderligt. På samma sätt som gällde beträffande andra statliga regleringar fick avgörandet i det enskilda fallet ankomma på det då verksamma näringsfrihetsrådet. I anslutning till detta uttalade departementschefen följande (prop. 1953:103, s. 227).

De av jordbrukskooperationen genomförda konkurrensbegränsande åtgärderna sammanhänger i många fall intimt med den statliga jordbruksregleringen. I främsta rummet gäller detta de åtgärder, som avser insamling och, ehuru i något lägre grad, förädling av jordbruksprodukterna. I flertalet dylika fall bör enligt min uppfattning sambandet med den statliga jordbruksregleringen beaktas på det sätt, som här anförts. Vad angår distributionen av jordbruksprodukter är sambandet med jordbruksregleringen i såväl grosshandelsledet som detaljhandelsledet i allmänhet väsentligt svårare. Endast i undantagsfall syntes det kunna föranleda, att konkurrensbegränsningar i dessa hänseende skall betraktas såsom i och för sig tillbörliga.

Av intresse i detta sammanhang kan även vara ett uttalande av jordbruksministern i en proposition om ny jordbrukspolitik (prop. 1967:95, s. 208 f.)

Jag anser att det såväl ur producent- som konsumentsynpunkt är angeläget att inom jordbrukssektorn så långt möjligt tillämpas samma principer i fråga om konkurrens som för näringslivet i övrigt. De marknadsreglerande åtgärder som ingår i jordbruksregleringen medför ofrånkomligen att konkurrensen inom jordbrukssektorn i viss mån begränsas. Detta understryker angelägenheten av att, såsom jag nyss berört, marknadsregleringarna ej görs mera omfattande än som är oundgängligen nödvändigt. Det är också enligt min mening av stor vikt att ifrågakommande marknadsregleringar helt åvilas statlig myndighet eller de nyss nämnda (under statlig kontroll och insyn stående) regleringsföreningarna. Detta innebär i princip att jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse bör befrias från åligganden av detta slag och sålunda som jordbruksutredningen framhål-

lit i konkurrenshänseende bör kunna bedömas enligt samma normer och från samma utgångspunkter som allmänt gäller.

I prop. 1977/78:19 om nya riktlinjer för jordbrukspolitiken, m.m. framhölls bl.a. följande om konkurrensförhållandena inom det förädlingsled som omfattas av jordbruksprisregleringen.

Garantier för en tillfredsställande konkurrens inom förädlingsledet bör kunna erhållas genom att statsmakternas insyn i konkurrensförhållandena utökas, samtidigt som möjligheterna till ingripanden vid eventuellt uppkommande missförhållanden förbättras. Det bör ankomma på jordbruksnämnden att utöva den avsedda insynen från statsmakterna, vilken faller utanför näringsfrihetsombudsmannens (NO:s) ämbetsområde. Nämnden, som bör kunna agera både på eget initiativ och efter klagomål från enskild part, bör bereda och besluta i här angivna frågor. Vid beredning av hithörande frågor bör nämnden lämpligen ha tillgång till expertbistånd från de pris- och konkurrensvårdande myndigheterna. Beslut i frågor av denna art bör fattas av nämnden i plenum. Det förutsätts att frågorna i allmänhet kommer att kunna lösas genom frivillig medverkan från berörda parter. Kan frivillig uppgörelse inte träffas bör nämnden kunna ges möjligheter att ingripa inom jordbruksprisregleringens ram. Det bör ankomma på nämnden att inkomma med förslag till vilka medel som i sistnämnda fall behöver tillgripas.

Riksdagen godkände vad som förordats i propositionen (JoU 1977/78:10, rskr 1977/78:103).

Regeringen uppdrog med anledning av riksdagens beslut åt jordbruksnämnden (JN) att undersöka vilka medel som inom jordbruksprisregleringens ram stod till buds för att lägga till rätta eventuellt uppkommande missförhållanden beträffande konkurrensen inom vissa förädlingsled samt i förekommande fall lägga fram förslag till kompletterande åtgärder. Detta ledde bl.a. till inrättandet av en beredning

för konkurrensfrågor på jordbrukets område. Beredningen har främst haft till uppgift att bereda frågor om åtgärder med syfte att förebygga och undanröja negativa effekter av sådana konkurrensbegränsningar inom jordbruksregleringens område som på grund av sitt samband med jordbruksregleringen har fallit utanför NO:s ämbetsområde. Beredningen har förutom representanter från JN, haft ledamöter från NO och SPK. Ingripanden från JN:s sida kan ske genom reglering av avgifter m.m. inom regleringsekonomin samt genom ändring av nivån på gränsskyddet. I bilaga 1 finns en redogörelse från JN om arbetet med konkurrensfrågor inom dess område.

I propositionen till KL togs inte frågan om förhållandet mellan jordbruksregleringen och konkurrenslagstiftningen upp särskilt av departementschefen.

3.2 Livsmedelskommittén och livsmedelsutredningen

Vissa konkurrensfrågor behandlades av 1983 års livsmedelskommitté vilken framförde en rad förslag i syfte att förbättra konkurrensen och förhindra att prisregleringen fick skadligt inflytande på prissättningen utanför det reglerade området. De viktigaste förslagen var de följande:

- en åtskild redovisning för företag med verksamhet såväl inom som utom prisregleringen bör genomföras snarast möjligt.
- berörda förädlingsföretag bör frivilligt pröva möjligheten att dela upp verksamheten i fristående juridiska enheter.
- JN borde ges möjlighet till vitesföreläggande vid konkurrensproblem inom livsmedelssektorn.

- JN bör i fortsättningen särskilt följa i vilken utsträckning företagsuppdelningar kommer till stånd liksom övriga konkurrensfrågor inom prisregleringens område.
- prisregleringen bör vara så utformad att den inte försvårar eller hindrar utveckling av nya produkter och deras införande på marknaden.

I regeringens proposition 1984/85:166 behandlades frågan om situationen inom förädlings- och handelsledet utförligt. Föredraganden konstaterar att utvecklingen inom livsmedelsindustrin kännetecknas av en fortgående koncentration av ägandet samtidigt som utvecklingen under 1970-talet innebar att de privata företagens andel minskade mycket påtagligt medan jordbrukskooperationen ökade sin andel. Därför ansågs det viktigt att lantbrukskooperationen inte utnyttjade sin dominerande ställning i vissa branscher på ett otillbörligt sätt. Statsrådet ville också understryka att lantbrukskooperationen i likhet med vad som hader uttalats i tidigare jordbrukspolitiska beslut i konkurrenshänseende skulle bedömas enligt samma normer och från samma utgångspunkter som allmänt gäller enligt konkurrenslagstiftningen.

Föredraganden uppmärksammade också en växelverkan mellan koncentrationstendenserna inom industrin respektive handeln och betonade att en fungerande konkurrens måste eftersträvas också inom handelsledet.

I propositionen anknöts också till LMK:s förslag om en uppdelning av redovisning och verksamheter när samma företag producerade både inom och utom det reglerade området. Denna fråga togs också upp i

jordbruksutskottets betänkande (JoU 1984/85:33):

Som anförs i propositionen har bl.a. hävdats att företag som bedriver verksamheter såväl inom som utom nuvarande prisreglering får konkurrensfördelar gentemot företag som enbart verkar utanför regleringen.

För att komma tillrätta med de olägenheter som diskuterats i samband med nuvarande utformning av regleringen anser jordbruksministern att en uppdelning snarast möjligt bör ske av redovisningen på reglerad respektive icke reglerad verksamhet inom företag med integrerad produktion i likhet med de riktlinjer som gäller i den uppgörelse som har träffats mellan NO och Sveriges slakteriförbund.

Utskottet delar jordbruksministerns uppfattning i denna fråga. Genom den förordade omläggningen av redovisningen bör man som framhålls i propositionen få en bild av hur kostnaderna fördelar sig mellan reglerad och icke reglerad verksamhet.

Det av regeringen förordade andra steget innebär att berörd förädlingsindustri frivilligt prövar möjligheterna att dela upp verksamheten i förstnämnda enheter möter inte någon invändning från utskottets sida. En uppdelning av verksamheten i enlighet med förslaget bör som anförs i propositionen vara ägnad att eliminera en misstro såväl inom som utom jordbruksprisregleringen.

Om en uppdelning eller särredovisning inte kommer till stånd i önskvärd omfattning och man finner att verkningarna av sådana uteblivna åtgärder från allmän synpunkt har skadlig verkan får vid senare tidpunkt övervägas om andra åtgärder med anledning härav behöver vidtas (s. 46).

I syfte att ytterligare utreda frågan om förhållanden inom industri- och handelsleden tillsattes år 1986 en särskild utredare (1986 års livsmedelsutredning, LMU)¹. LMU skulle bl.a. granska:

1. Särskild utredare var generaldirektören Lars Hillbom

- de faktorer som har betydelse för prisutvecklingen på livsmedel
- hur ägarkoncentrationen och den geografiska koncentrationen inom livsmedelsindustrin och livsmedelshandeln påverkar konkurrens, pris- och kostnadsutveckling samt livsmedelskvaliteten.
- analysera vilka effekter koncentrationen inom insatsvaruledet har för konkurrens och prisbildning
- analysera lantbrukskooperationens dominerande ställning inom livsmedelsindustrin och inom tillverkning och distribution av insatsvaror till jordbruket
- analysera pris- och konkurrenseffekter av att handeln i hög grad är koncentrerad till de tre stora blocken ICA, KF och DAGAB
- analysera de olika ledens andelar av konsumentpriset
- analysera effektiviteten i industri och handelsleden

LMU fann att ett stort antal faktorer tillsammans påverkade prisutvecklingen på livsmedel. Utredningen fann inte några anmärkningsvärda kostnadsökningar eller vinstökningar i något enskilt led. Det var dock uppenbart att sett över en längre tidsperiod hade jordbruksledets andel av konsumentpriset minskat samtidigt som förädlingsindustrins och distributionsledens andelar ökat. Enligt LMU fanns det flera naturliga skäl till denna utveckling. Man pekade bl.a. på en förskjutning av arbetsuppgifterna mellan olika led, att kostnadsbesparande rationaliseringar varit lättare att genomföra inom primärproduktionen än i senare led samt att det varit lättare att ersätta arbetskraft med kapital inom jordbruket än inom exempelvis handeln. Frågan varför priserna på livsmedel stigit snabbare

i Sverige än i jämförbara OECD-länder lämnades därför delvis obesvarad. Utredaren valde dock att hänvisa till sambandet mellan graden av protektionism och ökningen av livsmedelspriserna. Han hävdade att det finns ett tydligt samband mellan protektionismens nivå och livsmedelsprisernas utveckling.

LMU lade en rad mer eller mindre långtgående förslag. Eftersom utredningen kunde visa att prissättningen inom livsmedelskedjan i stora drag var kostnadsbestämd, med bas i prisregleringen, var det naturligt att hävda att ett slopande av prisregleringen var det viktigaste medlet för att åstadkomma en lägre prisutveckling i Sverige. När det gällde handelns och industrins marknadskoncentration hävdade LMU att det mest verksamma medlet var att öka importkonkurrensen. Konkurrensen inom förädlingsledet kunde också öka genom en ökad utbredning av småskalig produktion. I handelsledet såg LMU en fara i kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen (1987:10), PBL. Det fanns tecken på att endast de etablerade kedjorna och deras detaljister fick möjlighet att etablera sig i nya bostadsområden m.m. Denna tendens underbyggdes av att detaljhandeln var hårt bunden till partihandeln, dels genom kontrakt i samband med nyetablering, dels genom att partihandeln i viss utsträckning ägde affärslokalerna. LMU hävdade också att systemet med "extrapriser" borde avskaffas och ersättas med ett enprissystem.

3.3 Förslag från den livsmedelspolitiska arbetsgruppen

Den 25 oktober 1989 överlämnade den livsmedelspolitiska arbetsgruppen (LAG) sitt betänkande En ny

livsmedelspolitik DsJo 1989:63 till statsrådet Mats Hellström. Den parlamentariska arbetsgruppen redovisar i förslagen en grundläggande enighet kring en långsiktig modell för den framtida livsmedelspolitiken. Skiljaktiga meningar rör i första hand omställningsperiodens längd och spannmålsregleringens utformning under denna period.

I 1985 års livsmedelspolitiska beslut band sig riksdagen vid en inriktning hos jordbrukspolitiken som förutom ett övergripande effektivitetskrav innefattar ett beredskapsmål, ett konsumentmål, ett inkomstmål och ett regionalpolitiskt mål. Dessa mål har statsmakterna i allt väsentligt försökt att uppfylla med hjälp av ett enda medel - prisstödet; vilket verkställets med hjälp av rörliga införselavgifter, reglerade priser till producenterna och exportfinansiering. LAG visar att dessa mål inte kunnat uppfyllas på ett rimligt sätt. Den främsta anledningen till detta är att man med hjälp av ett enda medel sökt att främja fem olika mål.

När det gäller målen för den framtida livsmedelspolitiken lägger LAG fram ett förslag till en ny målformulering. Denna lyder enligt det följande:

Ett övergripande krav är att livsmedelspolitiken harmonierar med de allmänna ekonomiska målsättningarna om en god hushållning med samhällets totala resurser. Livsmedlen skall vara fullgoda från kost- och näringssynpunkt, samtidigt som den förda politiken bör bidra till en väl sammansatt kost. Prisutvecklingen skall vara rimlig. Konsumenterna ska ges goda möjligheter att välja mellan livsmedel av olika slag där skillnaderna kan avse exempelvis smak, ursprung, produktionsätt eller förädlingsgrad. Den framtida livsmedelsförsörjningen, kompletterad med särskilda beredskapsåtgärder, bör vara så utformad att vår vilja att föra en självständig säkerhetspolitik

framstår som trovärdig. Vid val av markanvändning och bruksningsmetoder måste hänsyn tas till kraven på en god miljö och långsiktig hushållning med naturresurserna. Ett varierat odlingslandskap är med hänsyn till betydelsen för flora och fauna och kulturminnesvården av vikt att bevara. Att producenterna skall få en skälig ersättning för varor och tjänster är en förutsättning för att övriga mål skall kunna förverkligas. Livsmedelspolitiken bör, i samordning med den allmänna regionalpolitiken, bidra till den regionala utjämningen av samsättning och välfärd.

I princip innebär denna målformulering en precisering av bl.a. konsument- och miljömålen. Samtidigt har inkomstmålet för jordbrukarna tonats ned. När det gäller synen på målen rådde med vissa nyanser bred enighet inom LAG.² Det råder också bred enighet om att en central utgångspunkt för den fortsatta livsmedelspolitiken är att lantbruket endast skall ha ersättning för efterfrågade varor och tjänster.

Förslaget utgår vidare från att all intern marknadsreglering inom landet skall avskaffas. Förändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1991. Detta innebär ett avskaffande av lagen om prisreglering på jordbrukets område och därmed också en förändring av förutsättningarna för regleringsföreningarnas verksamhet. Detta innebär att KL kommer att äga tillämplighet inom samtliga nu reglerade områden från den tidpunkt då avregleringen genomförs.

Vid sidan av de förslag som direkt rör marknadsregleringen (se bilaga 2) föreslår LAG att nuvarande system för råvarukostnadsutjämning avskaffas i sam-

2. Ledamoten S-E Lorentzon anmälde viss tvekan i sitt särskilda yttrande, se ss. 280 och 284

band med regleringarna. Motiven är flera. För det första kan det inte motiveras att behålla en exportsubvention för färdigvaror när motsvarande subvention avskaffats för den ingående råvaran. För det andra saknas motsvarande kompensation för övriga faktorer vilka utgör ett högre svenskt kostnads-läge (löner, sociala avgifter, lagstiftning). För det tredje har man inte ansett att systemet har den betydelse ur industrins synpunkt som skulle motive-ra ett bibehållet system. I detta sammanhang bör man vidare notera att den s.k. förmalningsavgiften kommer att avlägsnas för spannmålsprodukter. Detta innebär en kraftigare råvarukostnadsreduktion för berörd industri än vad som erhålls genom RÅK- ut-jämningen. Motsvarande gäller för övriga produkter.

LAG:s förslag bör bedömas ur konkurrenssynpunkt. Detta genomförs i kapitel 6.

3.4 Konkurrenskommitténs utgångspunkt

Konkurrenskommittén har inte sett det som sin upp-gift att ta ställning till hela eller delar av det förslag som lagts fram av LAG. Enligt våra direktiv bör vi försöka samordna de förslag till förstärkt konkurrenspolitik inom livsmedelsområdet som vi av-ser att framföra med de förslag som förts fram av den livsmedelspolitiska arbetsgruppen.

I direktiven skriver statsrådet Johansson³ att "Kommittén bör överväga vilka möjligheter det finns att i enlighet med livsmedelsutredningens förslag till åtgärder öka konkurrenstrycket inom livsme-delssektorn, bl.a. genom ökad importkonkurrens, ge-

3. Se även avsnitt 1.1 ovan

nom stöd till nyetablering och småskalig produktion inom livsmedelssektorn och genom att öka antalet fria aktörer på livsmedelsmarknaden. Industri- och handelsleden bör särskilt uppmärksammas. Arbetet bör ske i nära kontakt med den parlamentariska arbetsgrupp som jordbruksministern tillsatt med uppdrag att lämna förslag till ny livsmedelspolitik från år 1990. Regleringen inom jordbruks- och livsmedelssektorn kommer här särskilt att analyseras. Av stor betydelse är vilka effekter en avreglering i primärledet kan väntas få för efterföljande led". Innebörden i direktiven är alltså att vi dels skall följa upp de förslag som framförts från LMU och dels analysera vilka effekter LAG:s förslag angående primärproduktionen kan få för efterföljande led.

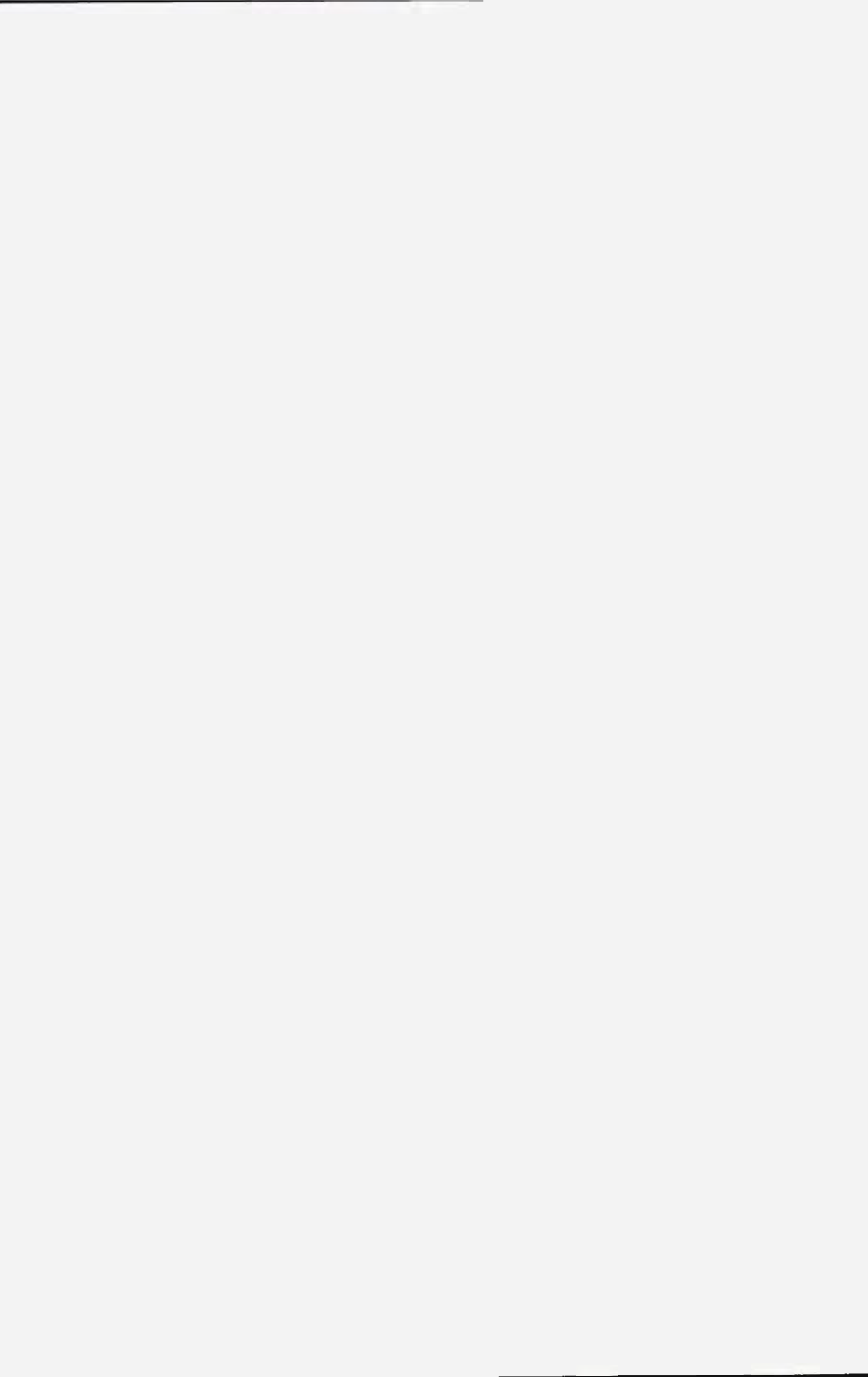
LAG har lagt fram en principmodell för en avreglering med följande beståndsdelar:

1. gränsskyddet bibehålls tills vidare och Sverige följer i detta sammanhang utvecklingen inom GATT,
2. de interna regleringarna avskaffas,
3. direkt ersättning till producenterna används i syfte att trygga miljö-, beredskaps- och regionalpolitiska mål.

En bärande princip bakom förslaget är att ersättning till producenterna endast skall utgå för efterfrågade varor och tjänster. Förslaget har beskrivits mer ingående i avsnitt 3.3 ovan. Om vi inskränker oss till ovanstående principer, och bortser från övergångsperioden och dess längd, rådde bred enighet kring förslagen.

En viktig förutsättning för avregleringsmodellen är att lagen om prisreglering inom jordbrukets område

upphävs och att de interna regleringarna inom såväl vegetabilie- som animalieområdet avskaffas. Detta perspektiv har stor betydelse för konkurrenskommitténs arbete. I den fortsatta analysen har vi tagit vår utgångspunkt i denna modell och försökt att - inom ramen för vårt pressade tidsschema - genomföra konsekvensanalyser som underlag för ställningstagande till kompletterande åtgärder inom livsmedelsområdet. Analyserna har behandlats vid sammanträde med kommitténs särskilda referensgrupp för livsmedelsfrågor.



4. LIVSMEDELSKEDJAN, LIVSMEDELSKONSUMTIONEN OCH REGLERINGEN

I samband med tidigare utredningar har man valt att beskriva de olika leden i livsmedlens väg från råvara till konsument som en kedja. Den består då av ett antal länkar vilka kan avgränsas med hänsyn till vissa delar av varans väg "från åkern till konsumenten". De viktigaste länkarna i denna kedja är 1) insatsvaror, 2) primärproduktion, 3) råvaruhandel, 4) livsmedelsindustri, 5) grossisthandel och 6) detaljhandel. Varje led kan delas in i mindre delar vilka speglar arbetsuppgifter som kan avgränsas mer eller mindre precist. Vi har valt att utgå från denna modell när vi analyserar livsmedelsmarknaden. Det råder bred samstämmighet om att den reflekterar en funktionell indelning av marknaden och kan utgöra en utgångspunkt för en diskussion kring marknader och konkurrens.

4.1 Reglering och konkurrens inom livsmedelsområdet

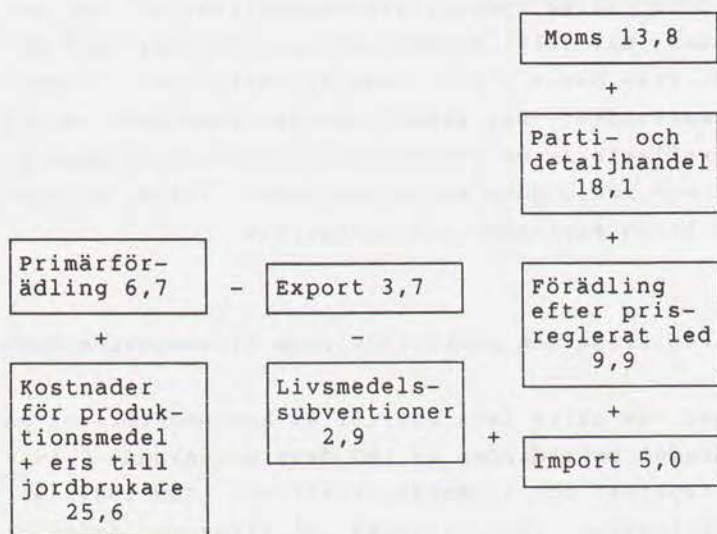
Frågan om olika leds andelar av konsumentpriset på livsmedel behandlades av LMU dess betänkande "Livsmedelspriser och livsmedelskvalitet" (SOU 1987:44). Beräkningarna föll tillbaka på liknande redovisningar som SPK genomfört i samband med 1983 års livsmedelskommittés arbete. I det material som redovisades år 1987 hade SPK granskat fördelningen mellan produktions-, förädlings- och handelsleden för ett 20-tal olika livsmedel.

Figur 4.1 Livsmedelskedjan

Figuren visar hur konsumtionsvärdet för jordbruksreglerade livsmedel överslagsmässigt fördelar sig på olika led i distributionskedjan.

Värdet av jordbruksreglerade livsmedel år 1988 = 72,5 miljarder kr.

Övriga livsmedel samma år = 45,1 miljarder kr.



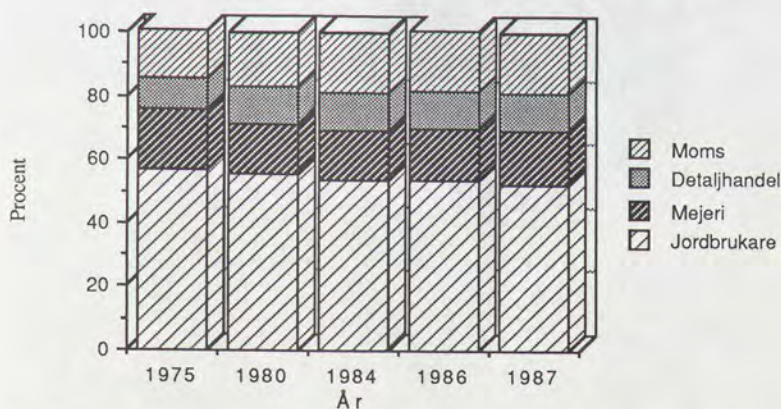
Vid jämförelser mellan värdena på olika livsmedel uppstår en rad problem med de metoder som använts av SPK. En råvara kan ingå som bas i flera olika varor och i varierande andel. Regleringsekonomin avgifter och subventioner medför också att det blir svårare att granska ledens bidrag till det slutliga varuvärdet i konsumentledet.

Trots dessa svårigheter fick LMU fram vissa slutsatser vilka var mer eller mindre entydiga och bestyrktes av alternativa beräkningar som tagits fram inom t.ex. LRF. Utredningens resultat var att:

- jordbrukets andel av konsumentpriset är mindre för högförädlade än för lågförädlade livsmedel
- jordbrukets andel minskar över tiden medan industrins och handelns andelar ökar något

I diagram 4.1 redovisas utvecklingen för mjölk. Inom detta varuområde sänktes jordbrukets andel från 57 % år 1975 till 52,5 % år 1987.¹

Diagram 4.1 Andelar av konsumentpris som tillfaller olika led i livsmedelskedjan - mjölk

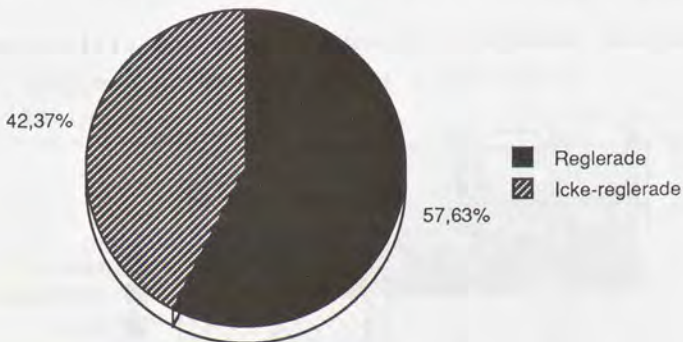


1. Matkronor, Bilaga 6 till SOU 1987:44, s 37

1983 års livsmedelskommitté genomförde en kartläggning av den värdemässiga betydelsen av livsmedelskedjans olika delar. Den pekade på att den sammanlagda livsmedelskedjan utgjorde en betydande del av det svenska näringslivet. Konsumtionen av livsmedel svarade då mot runt 20 % av den totala privata konsumtionen av varor och tjänster.

Det sammanlagda värdet av livsmedelskonsumtionen år 1982 uppgick till ca 73 miljarder kronor, år 1988 uppgick det till 118 miljarder kr (i löpande priser). De livsmedel som ingår i prisregleringen svarade för 58 % eller 68 miljarder kronor år 1988 av de totala livsmedelsutgifterna exkl. tobak och alkoholhaltiga drycker. Värdet av övriga livsmedel utgjorde ca 50 miljarder kronor varav 15 miljarder kronor representerade importerade varor.

Diagram 4.2 Konsumtionen av livsmedel år 1988



4.2 Prisregleringens principer och administration

Det finns olika metoder för att reglera den interna marknaden för jordbruksprodukter. I USA låter man över statsbudgeten subventionera jordbruket i form av pristillägg medan de interna marknadspriserna ligger i nivå med världsmarknadspriset. Detta innebär att i stort sett hela regleringsekonomin finansieras av skattebetalarna. Det innebär också att priserna i konsumentledet grundas på världsmarknadens priser. Konsumentpriserna påverkas inte direkt av stödet till jordbruket - man har en låg prisnivå. I Sverige har man inom flertalet områden i stället valt att använda en s.k. högprislinje. Den innebär att våra interna marknadspriser ligger på en högre nivå än världsmarknadspriset. Nivån garanteras dels genom ett gränsskydd mot import och dels genom en intern marknadsreglering.² Därutöver finansieras vissa åtgärder, som exempelvis det särskilda prisstödet till jordbruket i norra Sverige, över statsbudgeten.

Gränsskyddet är utformat som en rörlig införselavgift. Dess uppgift är att ge en stabil prisnivå inom landet oberoende av svängningar i världsmarknadspriser. Höjs världsmarknadsprisets nivå sänks nivån på införselavgiften och vice versa.³

Jordbrukets prisreglering omfattar alla viktiga

2. Regleras enligt lagen 1967:340 om prisreglering på jordbrukets område, lagen 1984:151 om punktskatter och prisregleringsavgifter, förordningen 1984:62 om prisreglering på jordbrukets område, förordningen (1987:22) om import och exportlicenser inom statens jordbruksnämnds licensområde

3. Införselavgifter utgår till tullverket eller om regeringen så beslutar till statens jordbruksnämnd enligt 14 § lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område.

jordbruksprodukter och s.k. baslivsmedel. Nivån på de reglerade priserna fastställs av riksdagen efter årliga överläggningar mellan statens jordbruksnämnd, lantbrukarnas förhandlingsdelegation och nämndens konsumentdelegation. Regleringen avser, förutom primärledet, även viss uppsamling och förädling. Det finns, i denna bemärkelse, ett reglerat led i livsmedelskedjan som direkt omfattar en eller flera länkar. De priser som fastställs för det reglerade ledet påverkar dock prissättningen även i kommande led. De utgör en lägsta prisnivå som fastställts av riksdagen. Priset tas för givet och blir ej föremål för konkurrens mellan leverantörer.⁴

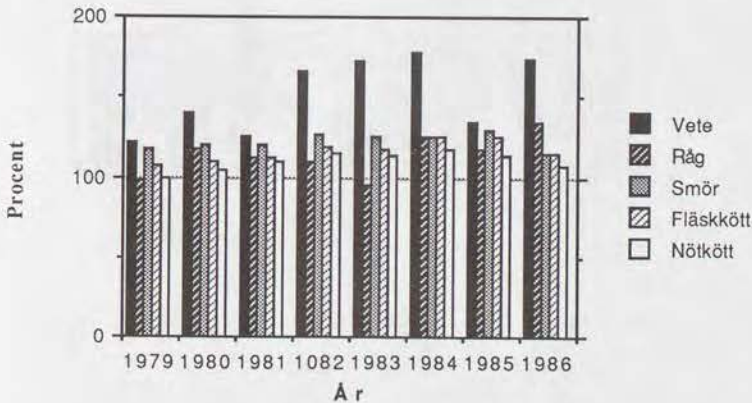
För jordbruket i Sverige har vi ställt upp ett försörjningsmål. Det innebär att vi bestämt oss för att inom landet producera i stort sett alla de baslivsmedel som vi konsumerar. Målet är mer än uppfyllt. I diagram 4.3 redovisas självförsörjningsgraden för några viktiga produkter.

Den andel av produktionen som inte konsumeras inom landet får säljas på världsmarknaden till där rådande priser. Denna export finansieras genom s.k. interna avgifter. Exempel på sådana avgifter är förmalnings- och slaktdjursavgiften. Genom att exporten huvudsakligen finansieras med interna avgifter samt i viss utsträckning med införsavgiftsmedel och budgetmedel kommer dock producenternas priser att ligga under den totala reglerade nivån som består av både producentpriser och interna avgifter.

4. I detta avseende finns en viktig skillnad mellan "låg-" och "högprislinjen". Eftersom lågprislinjen utgår från världsmarknadspriserna kommer dess påverkan - genom prisregleringen - på inflations-takten att bli mindre än den effekt som uppstår genom högprislinjen.

Producentens pris blir ett "mellanpris", mellan världsmarknadspriset och det interna marknadspris som ligger till grund för konsumentpriserna. Nivån på det interna marknadspriset bestäms av utgången i prispförhandlingarna (det reglerade prisets nivå) och produktionsöverskottens omfattning.

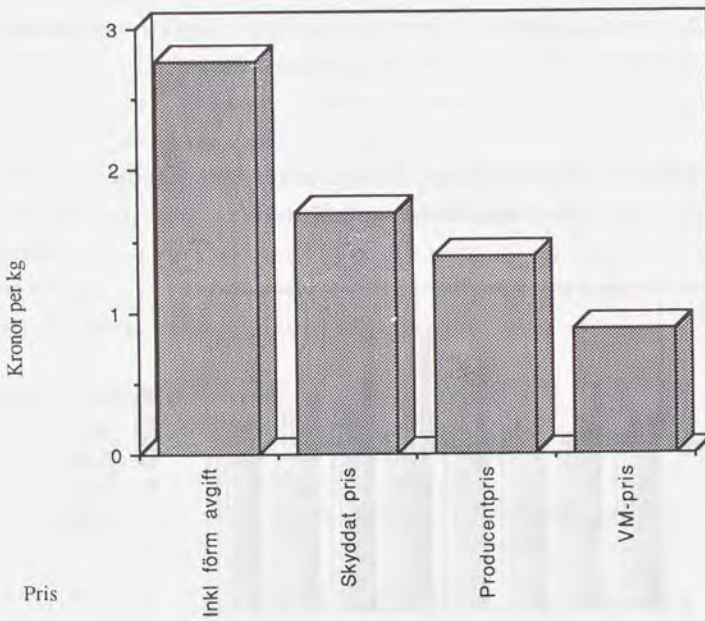
Diagram 4.3 Självförsörjningsgrad för vissa jordbruksprodukter 1979-86



I diagram 4.4 visas på skillnaden mellan olika prisnivåer. Den lägsta nivån representeras av världsmarknadspriset och den högsta nivån av det samlade värdet hos producentpris och intern avgift. Vi har valt att använda vete som exempel. I princip ser det ut på samma sätt för övriga produkter.

Regleringen av marknaden kräver en offentlig administration. I Sverige består denna av den statliga jordbruksnämnden och sju regleringsföreningar. Regleringsföreningarna är ekonomiska föreningar med branschanknytning vilka leds av en styrelse med representation både för staten och näringen. Före-

Diagram 4.4 Vete - priser inom det reglerade ledet



ningarna står under tillsyn av JN när de utför uppgifter inom prisregleringen. I dessa avseenden kan föreningarna likställas med myndigheter. De agerar med ett delegerat offentligrättsligt ansvar när de uppträder som mellanhand inom prisregleringen. Dessutom har föreningarna påtagit sig andra och mer branschanknutna uppgifter av informations- och försäljningskaraktär. Ansvarsfördelningen inom prisregleringen är reglerad i lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område. Lagen fastställer inom vilka områden som prisregleringen skall tillämpas och vilka uppgifter som regleringsförening-

arna har inom prisreglering. Uppgiften att fastställa avgifter och fördela medel inom regleringens ram har delegerats till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Med stöd av bemyndigandet har JN fått dessa uppgifter.

Det är alltså rimligt att hävda att föreningarna uppträder i två olika roller. Dels fullgör de myndighetsuppgifter när de agerar inom ramen för prisregleringen och dels utför de uppgifter som normalt tillkommer en branschorganisation när de ägnar sig åt information och reklam. Föreningarnas myndighetsuppgifter regleras närmare i särskilda direktiv från JN.

Från rättslig synpunkt är det viktigt att notera att JN fastställer samtliga avgifter och bidrag inom regleringssystemet. Eftersom samtliga resurser, som används inom marknadsregleringen, regleras i offentlig författning är de i sin helhet offentliga medel och skiljer sig i detta avseende inte principiellt från andra offentliga medel som t.ex. punktskatter. Detta understryks av att prisregleringsavgifterna regleras i samma lag som övriga punktskatter.⁵

De resurser som förs in i regleringsekonomin förbrukas i huvudsak för fyra olika ändamål: 1) exportkostnader, 2) livsmedelssubventioner, 3) utjämningsbidrag och 4) diverse ändamål utanför fördelningsplan.

Exportkostnaderna beräknas inför pridförhandlingarna varje år av JN. Nämndens beräkningar skiljer

5. Lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter

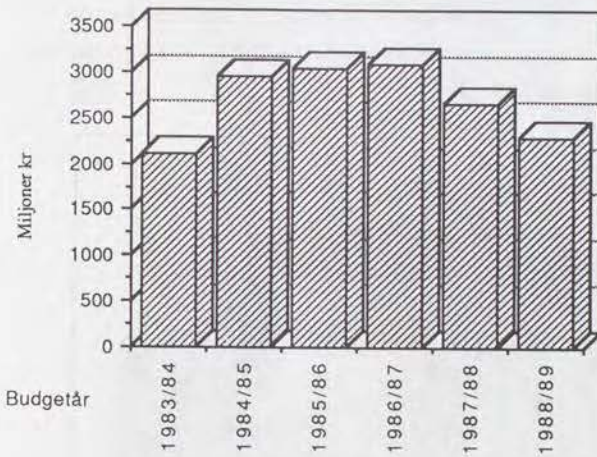
sig delvis från de siffror som redovisas av regleringsföreningarna. LRF har i dessa sammanhang också redovisat en skattning av exportkostnaderna vilken avviker från JN:s bedömning. Vi har inte funnit någon anledning att avvika från den bedömning som gjorts av JN och redovisar nedan de beräknade exportkostnaderna för budgetåren 1983/84-1988/89 (prognos för sistnämnda år).⁶

Efter justering med hänsyn till fettvaruavgifter, utbyteshandel och erhållna införselavgifter beräknas exportkostnader netto vilka definitionsmässigt är de interna avgifterna minus utjämningsavgifterna inom mejeriregleringen och lagrings- samt administrationskostnader. Exportkostnaderna netto är den inkomst, täckt genom de höga interna avgifterna, som jordbruket får avstå till följd av överskottsproduktionen. Om det svenska jordbruket, med oförändrade inhemska priser och oförändrad genomsnittlig effektivitet och kostnadsnivå, hade en produktion som vore anpassad till efterfrågan inom landet skulle dessa exportkostnader tillfalla de kvarvarande lantbrukarna i form av ökade inkomster.

JN har beräknat exportkostnadernas påverkan på disponibel inkomst för gårdar med mellan 20 och 100 ha åker. År 1987 skulle jordbrukarnas disponibla inkomster ha varit ca 12 000 kr högre om produktionen varit anpassad till den inhemska efterfrågan. Den högre intäkten - brutto 26 400 kr - motsvarar brukarens andel av de interna avgifterna.

6. Statens jordbruksnämnd (1988-03-06), Exportkostnader - beräknad påverkan på jordbrukarnas inkomster, PM från utredningsbyrån

Diagram 4.5 Exportkostnaden



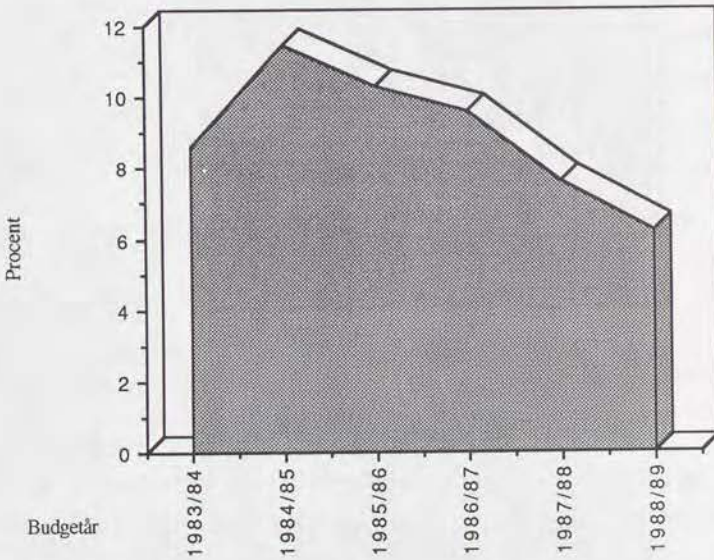
Vid en jämförelse mellan exportkostnader netto och jordbrukets intäkter⁷ visar det sig att de förra utgör ca 6 % av de senare. Annorlunda uttryckt kan man säga att jordbrukets intäkter - efter en marknadsanpassning till rådande efterfrågan inom riket - skulle öka med i genomsnitt 6 %. Denna beräkning redovisas för budgetåren 1983/84-1988/89 i diagram 4.6.⁸

Kostnaderna för export av de jordbruksprodukter som inte konsumeras inom landet kan alternativt betraktas som ett konsumtionsutrymme som de svenska konsumenterna avstår till förmån för konsumenter i andra länder.

7. Jordbrukets intäkter är i JN:s analys beräknade efter jordbrukets normkalkyl (jordbrukets sektorexterna inkomster)

8. JN PM 88-04-25, Kassafloendet inom jordbruksprisregleringen m.m. för budgetåren 1983/84-87/88

Diagram 4.6 Exportkostnader netto i förhållande till jordbrukets intäkter enligt normalkalkyl



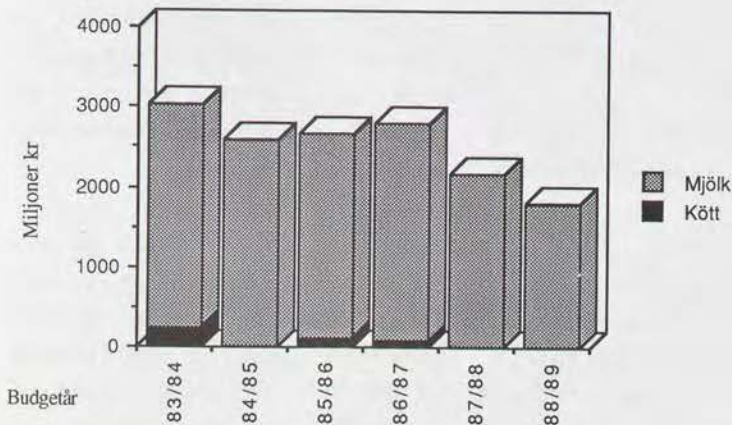
Exporten av spannmål omfattade år 1986 ca 11 % av världsproduktionen. Det råder dock stora skillnader mellan olika grödor. Handeln med vete omfattade 15 eller 24 % av produktionen beroende på om man inkluderar handeln med vetemjöl eller ej.⁹ Världshandelns andel av produktionen är i stor utsträckning beroende på världsmarknadspriset. EG bl.a. lagrar stora mängder spannmål vilka säljs först när marknaden är gynnsam. Den marknadsförda andelen av den totala produktionen kan därför variera kraftigt

9. FAO (1986) FAO trade yearbook, vol. 40.
FAO (1986) FAO production yearbook, vol. 40

mellan åren.

Livsmedelssubventionerna utgör större delen av de budgetmedel som ingår i prisregleringen. De sänker nivån på det pris som ligger till underlag för påslag inom livsmedelskedjans högre länkar (handelsleden). Detta innebär att konsumentens pris ligger mellan det reglerade priset (producentpris + avgifter + förädling) och ett konsumentpris baserat på världsmarknadspriset. Livsmedelssubventioner utgår för närvarande enbart inom mejeriregleringen (mjölk).

Diagram 4.7 Livsmedelssubventioner



Uttjämningsbidrag utnyttjas inom mejeriregleringen för att utjämna lönsamheten mellan mejeriföretag och mellan leverantörer. I syfte att maximera mejeriföreningarnas inkomster har man, inom mejeri-

regleringens ram, utvecklat ett system för monopolistisk prissättning. Konsumtionsmjölk och grädde har fått ett högre pris än det som skulle råda i en konkurrenssituation. Detta är möjligt därför att dessa varor har en låg priselasticitet med avseende på efterfrågan. Andra varor som smör har dock en högre känslighet för prisförändringar beroende på den effektiva konkurrensen från olika substitut som Bregott, Flora, Lätt och Lagom och Margarin.

De olika mejerierna har olika produktionsinriktning. Vissa producerar i huvudsak K-mjölk och andra producerar en högre andel smör och mjölkpulver.

Om utjämningsbidragen saknades skulle den relativa lönsamheten vara betydligt lägre hos det mejeri som tillverkar en högre andel smör och mjölkpulver än hos k-mjölkmejeriet. Genom att avgiftsbelägga k-mjölk-, grädd- och ostproduktionen har man fått en möjlighet att fördela om intäkterna inom regleringens ram och utjämna lönsamhetskillnader.

Därutöver sker en omfördelning mellan olika producenter genom att man kollektivt finansierar transportkostnader inom mejeriföreningen. Varje producent inom föreningen får samma pris för sin invägda mjölk oberoende var han är bosatt. För budgetåret 1989/90 har JN beräknat att drygt 4,8 miljarder kr. kommer att omsättas inom mejeriregleringen.

Övriga resurser inom regleringsekonomin

Inom den s.k. fördelningsplanen¹⁰ ligger dessutom en rad olika ändamål av mindre omfattning som sociala satsningar (50 milj.kr. 1988/89), bidrag till ersättningsfonder i norra Sverige, stiftelsen lantbruksforskning m.m. Utanför fördelningsplan ligger 1988/89 ca 410 milj.kr. Dessa fördelar sig enligt tabell 4.1.

Tabell 4.1

	milj.kr.
Utbyteshandel med öst	160
Pristillägg får och lamm	27
SMAK	6,4
Ackordshästar	0,2
Stöd maltprodukter	1
Sveriges Exportråd	4
Djurhälsovård	20,7
Skördeskadefonden	60
Adm konsumentdelegationen	0,4
Utredningar SPK	0,4
Lantbruksstatistik	37,7
Ers. utebliven prishöjn. 1 juli 1988	90
Summa	407,8

10. Fördelningsplanen omfattar de medel som ställs till jordbrukets förfogande i syfte att uppnå det reglerade priset. Därutöver inflyter till statens jordbruksnämnd medel från bl.a. införselavgifter vilka inte omfattas av den planerade fördelningen av resurser till jordbruket.

5. FÖRDELNING AV RESURSER, EFFEKTIVITET OCH KOST- NADER

5.1 Kostnader och effektivitet

På den internationella arenan råder stor enighet när det gäller en bedömning av den jordbrukspolitik som förs i flertalet OECD-länder. Politiken innebär att konsumenterna i I-länderna får betala alltför höga livsmedelspriser. Avsättningsgarantier har medfört en ökad produktion som går långt över de nationella behoven. Samtidigt har lantbrukarnas inkomster ökat sakta till följd av överskottens nedpressning av avräkningspriserna.¹ Världsmarknaden har krympt för U-landsexport beroende på dumpning av råvaruöverskott från I-länderna. Inom de berörda länderna har alltför mycket produktiva resurser låsts in i jordbruket. Jordbruket har negativa miljöeffekter vilka på sikt medför stora samhälleliga kostnader (läckage av kväve, packningsskador, minskad artrikedom m.m.). I regleringarnas spår har följt en utveckling mot en hög grad av koncentration och centralisering inom råvaruhandel och livsmedelsindustri. Det senare har inte minst blivit fallet i Sverige. En reglerad jordbrukspolitik innebär omfattande kostnader för skattebetalare och konsumenter. Även lantbrukets inkomster har påverkats negativt till följd av att för mycket resurser

1. "Exporten av spannmål är vid nuvarande och förutsebara internationella priser en dålig affär för jordbrukssektorn" LRF PM "Ett marknadsanpassat prissystem för spannmål" s. 6

lästs in i sektorn.²

I dessa allmänna termer är det relativt enkelt att enas om politikens följder för samhälle och för konsument. Det blir svårare att uppnå enighet när kostnaderna skall kvantifieras och det krävs en gemensam måttstock. Ett antal mått har utvecklats inom internationella organ för att mäta jordbrukspolitikens konsekvenser för producenter och konsumenter. Flertalet av dessa mått tar endast hänsyn till statiska effekter av den förda politiken. De långsiktiga dynamiska effekterna på tillväxt, inflation och resursallokering är svårare att uppskatta.

Ett annat viktigt mål bakom en avreglering är att öppna för en ökad variation vad gäller både produkter och produktionsmetoder. En ökad marknadsorientering kommer att medföra bättre kontakter mellan producent och konsument. Kvalitet och variation blir ett lika effektivt konkurrensmedel som priset. Dessa fördelar, för både konsument och producent, har vi svårighet att beräkna med tillfredsställande felmarginal.

Det saknas skäl att inom ramen för konkurrenskommitténs arbete ytterligare utveckla analysen på dessa områden. Vi får därför i huvudsak förlita oss till de redskap som redan utvecklats och med hjälp av dessa föra en diskussion kring regleringens

2. Se t.ex. OECD 1987, Agricultural policies, markets and trade, Paris.

D.E. Hathaway, Agriculture and the GATT: Rewriting the rules, Washington 1987

R.L. Parlberg, Fixing farm trade: Policy options for the United States, Cambridge Mass 1988

I Lindström, Stödsystem och anpassningsproblem i Jordbruket, Anförande vid KSLA den 27 september 1989

kostnader och positiva effekter av en förstärkt konkurrenspolitik vars yttersta syfte är att förbättra konsumentens ställning på marknaden.

Det finns användbara mått för att kvantifiera kostnaden för en viss jordbrukspolitik med siktet inställt mot primärproduktionen. Vårt uppdrag går emellertid utanför en sådan avgränsning. Vi har också att granska situationen inom efterföljande led. Den centrala frågan är om brister i marknadens funktionssätt inom samtliga led (få aktörer, monopol) inneburit välfärdsförluster i första hand för konsumenterna. Även i detta avseende hade det i och för sig varit en fördel att ha tillgång till ett omfattande empiriskt material kring prissättning och dess mekanismer inom den svenska industrin i allmänhet och livsmedelsindustrin i synnerhet.

Studier genomförda under senare år tecknar en bild av prissättning på industriella marknader som delvis avviker från de enkla neo-klassiska modellererna.³ Bl.a. hävdas att priser inte är flexibla på kort sikt vilket i sin tur implicerar att konkurrensen i första hand förs med andra medel än priser. Tankegången är inte ny. Det nya ligger i att teorierna verifieras empiriskt. Ifrån teoretiska utgångspunkter brukar man tala om dels kostnadsbestämda och dels efterfrågebestämda priser.

Råvarumarknader brukar kännetecknas av att priserna är efterfrågebestämda. Genom prisregleringen på jordbrukets område har även primärproduktionens priser kostnadsbestämts i Sverige. När det gäller kostnadsbestämd prissättning brukar man hävda att

3. Bengt Assarsson, Prisbildning på industriella marknader, SNS 1989

denna ger upphov till en hög grad av prisstelhet samtidigt som svängningar i efterfrågan möts med justeringar av produktionsvolymen inom enskilda företag. I branscher med kostnadsbestämd prissättning antas därför finnas en tendens till uppkomsten av ständig överkapacitet. Inom dagligvaruhandeln råder, enligt LMU, en tredje form av prissättning där priset utgörs av inköpskostnader plus en schablonmässigt bestämd marginal. Prissättningen behöver inte, när det gäller enskilda varor eller varugrupper, vara relaterad till kostnader/resursförbrukning.

Vi har ovan behandlat de svårigheter som ligger i att med den begränsade tid som stått till vårt förfogande granska livsmedelskedjan och dess delmarknader. Det har inte varit möjligt att genomföra egna empiriska undersökningar. Detta krävs om syftet är att i detalj kunna beskriva prissättningsprinciper och marginaler. Enligt kommitténs mening krävs inte detta för att påvisa konkurrensbegränsningar inom livsmedelskedjan. Situationen är sådan på de flesta livsmedelsmarknader att det inte krävs omfattande empiriska undersökningar för att upptäcka olika grader av monopolisering och monopolbeteende. Inom områden som mejerier och sockerproduktion är monopolet ett etablerat faktum. Det krävs inga omfattande studier för att notera den starka ställning som exempelvis ICA har inom dagligvaruhandeln. När vi i det följande för en diskussion kring ineffektivitet och kostnader utgår vi från tanken att lite konkurrens är bättre än ingen konkurrens alls samt att det ur samhällelig synpunkt oftast saknas rationella argument för att medverka till att upprätthålla monopol.

I teoretiskt avseende brukar man vilja beskriva marknadssituationer med hjälp av begreppen ren konkurrens, monopolistisk konkurrens, oligopol och monopol. Extremerna utgörs av den rena konkurrensen med dess krav på fullständigt homogena varor och ett stort antal aktörer vilka ej kan påverka prissättningen på marknaden (efterfrågekurvan är perfekt elastisk) och det rena monopoliet vilket är ensam producent av en vara vilken saknar substitut. I det verkliga ekonomiska livet ser vi aldrig eller ytterst sällan några exempel på dessa extremfall.⁴ Desto vanligare är förekomsten av marknader som behärskas av ett fåtal företag och där konkurrensen i övrigt är ofullständig bl.a. genom att produkterna inte är fullständigt homogena. I vår fortsatta analys kommer vi främst att diskutera marknader med ett fåtal dominerande aktörer och utifrån denna situation diskutera samhällsekonomiska vinster av en ökad konkurrens. Vi kommer också att uppehålla oss vid vissa frågor som brukar förknippas med monopolistisk konkurrens som t.ex. reklam och varumärken. Ju längre vi avlägsnar oss från jordbruksråvaran och kommer närmare mer förädlade produkter desto mer angeläget blir det att, med Chamberlains ord, betrakta varje säljare som en monopolist i ordets

4. "It has already become plain how artificial and how far from reality the comparison of monopoly with competitive output must be" (...) "When the market is imperfect (...) a monopolist could hope not only to raise the price of the commodity by restricting output, but also to lower costs by improving the organisation of the industry. Under imperfect competition there is a double motive for creating a monopoly, and under perfect competition only a single one (:::) There is less motive for forming a monopoly, and a greater difficulty in maintaining it, in a perfect than in an imperfect market. Thus it is peculiarly unlikely that any actual case should ever present the opportunity of making a comparison between output under monopoly and under perfect competition". Joan Robinson, *Economics of imperfect competition*, s. 170

rätta bemärkelse - som om han har full kontroll över utbudet av en specificerad produkt.⁵

En sak är att visa att delmarknaderna inom livsmedelskedjan domineras av enstaka eller ett fåtal starka aktörer. En helt annan sak är att påvisa att denna dominans skulle medföra skadlig verkan för konsumenten. I det följande genomför vi först en allmän och mer teoretisk diskussion kring marknader, konkurrensbegränsning och etableringshinder samt deras effekter på resursfördelning och välfärdsutveckling. Därefter behandlar vi vissa tydliga tecken på att allt inte fungerar som det borde inom livsmedelssektorn. Det gäller bl.a. den allmänna prisstegringstakten, förekomsten av överkapacitet och konsumenternas välfärdsförluster till följd av vår nuvarande livsmedelspolitik. Dessa avsnitt får bilda underlag för de ställningstaganden som kommittén gör i kapitel 8 angående behovet av en förstärkt konkurrenspolitik.

5.2 Begränsning av konkurrensen och välfärdsförluster

En marknad med perfekt konkurrens kännetecknas av att antalet köpare och säljare är så stort att ingen enskild aktör genom sitt agerande kan påverka priset. I det verkliga livet är sådana marknader mer att betrakta som undantag än som regel. De empiriska exemplen på marknader med (åtminstone) god konkurrens brukar utgöras av olika råvarumarknader. Den internationella spannmålsmarknaden utgjorde ti-

5. E H Chamberlain, The theory of monopolistic competition, s. 302

digare ett gott exempel på en sådan marknad. Situationen har försämrats kraftigt till följd av OECD-ländernas subventionerade export. I dag är det ytterst få som är villiga att betrakta världsmarknadens priser som marknadsbestämda. Marknaden karaktäriseras av att ett fåtal stora aktörer med EG i täten försöker sälja stora kvantiteter med hjälp av omfattande subventioner. Situationen är likartad den när ett stort företag försöker konkurrera ut mindre aktörer genom att sänka priset till en nivå som tvingar dessa att lämna marknaden. De som fått lämna den internationella spannmålsmarknaden är de fattiga U-länder som har goda förutsättningar för att producera spannmål men saknar den finansiella styrka som krävs för att kunna vara med och tävla om lägsta priset på en dumpad marknad.

På flertalet marknader i Sverige, och här är livsmedelsmarknaderna definitivt inga undantag med deras i botten reglerade priser, råder olika grader av imperfekt konkurrens. Inom mejeriområdet existerar i praktiken ett monopol till följd av det interna utjämnningssystemet och den territoriella uppdelning som skett mellan de 18 ingående mejeriföreningarna. Inom handeln med spannmål finns endast ett fåtal aktörer. En likartad situation råder inom flertalet marknader. Även inom andra delar av livsmedelskedjan råder en situation som karaktäriseras av fåtalskonkurrens. Man kan anta att det i samtliga led finns aktörer som är så stora att de kan väsentligt påverka priset på marknaden.

Enligt gängse teori kommer ett vinstmaximerande monopol att producera och sälja den kvantitet som krävs för att få marginalkostnad och marginalintäkt att sammanfalla. Välfärdsförlusten i detta samman-

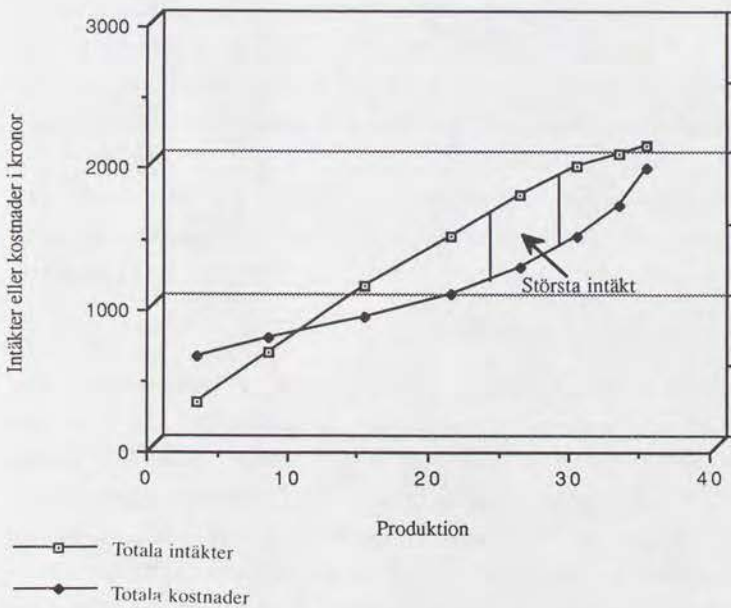
hang består i en ur samhällets synpunkt alldeles för liten produktion till ett för högt pris.⁶ Man kan också anta att ett monopol kommer att uppvisa en tröghet gentemot att genomföra nödvändiga rationaliseringar och undvika obehagliga beslut kring produktionens omfattning och inriktning. Den starka positionen på marknaden gör det ändå möjligt att överleva på ett ekonomiskt tillfredställande sätt. Det är förmodligen inom detta område som man kan finna de största nackdelarna med en konkurrensbegränsning.

Monopolisten i diagram 5.1 väljer att dimensionera produktionen så att nettointäkten blir störst vilket är fallet i produktionsintervallet mellan 26 till 30 enheter. Ökar respektive minskar produktionen i förhållande till detta intervall så minskar också nettointäkterna. Det finns inget incitament, snarare det motsatta, för monopolisten att öka sin produktion till en nivå där marginalkostnaden motsvarar priset på varan ifråga.

Monopolisten kan tillägna sig en ekonomisk vinst vilken "finansieras" genom att företaget beskattar andra samhällssektorer eller samhällsekonomin i dess helhet. Övervinsterna inom den monopoliserade branschen attraherar andra aktörer som vill etable-

6. "A monopoly granted either to an individual or to a trading company has the same effect as a secret in trade or manufactures. The monopolists, by keeping the market constantly under-stocked, by never fully supplying the effectual demand, sell their commodities much above the natural price, and raise their emoluments, whether they consist in wages or profit, greatly above their natural rate". Adam Smith, *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*, s. 164 Harmondsworth 1970

Diagram 5.1 Monopol och intäktsmaximering



ra sig och dra fördel av den högre vinstnivån. Om etableringshinder saknas kommer inte ett monopol att kunna existera under någon längre tidsperiod. Inom många branscher finns dock sådana etableringshinder. En statlig reglering av branschen kan vara ett mycket tydligt etableringshinder. Andra hinder utgörs av patenträttigheter, kontroll av råvaror och distributionsled samt stordriftsfördelar. I det senare fallet kan inträdespriset på marknaden bli så högt att alternativa aktörer anser att risken inte motsvarar den vinst som kan uppstå ifall man kan slå under sig marknaden.

På livsmedelsområdet har det skett en omfattande vertikal och horisontell integration inom både

lantbrukskooperation och övrig industri samt handel. Om det samtidigt föreligger stordriftsfördelar har vi här en förklaring till att det är svårt för konkurrenter att träda in på marknaden. Inom köttbranschen finns flera exempel på satsningar vilka misslyckats till följd av en kombination av faktorer som problem med råvaruleveranser och svårighet att betala tillräckligt höga priser per djurenhet. Det finns betydande kostnadsfördelar i att behärska en bransch såväl vertikalt som horisontellt inte minst när det gäller distribution och lagring (logistik).

På flertalet marknader råder en konkurrenssituation⁷ som karaktäriseras av förekomsten av ett begränsat antal dominerande företag och en grupp mindre företag utan marknadsinflytande. Under oligopolistisk konkurrens kännetecknas marknaden av en hög grad av beroende mellan de olika större aktörerna. Inget enskilt företag kan fatta beslut om produktion och priser utan att snegla på vad konkurrenterna kan väntas företa sig. På en sådan marknad kommer aktörerna att förse sig med ett stort antal redskap i syfte att såväl skydda sig från minskad marknadsandel som aggressivt söka öka sin marknadsandel. Reklamkampanjer kommer att spela en central roll för företag som agerar på en sådan marknad.

Men hur sätts priset på en marknad med oligopol? Denna fråga kan inte sägas vara löst ur teoretisk

7. " the intermediate between monopoly and competition, where the number of sellers in a market is greater than one, yet not great enough to render negligible the influence of any one upon the market price"
E H Chamberlain, The theory of monopolistic competition, s. 30

synpunkt. Kring vissa kännetecken råder dock stor enighet. Prisbildningen är beroende av den allmänna marknadssituationen. Om ett företag dominerar marknaden är det rimligt att anta att det också utövar ett prisledarskap. Om ett företag har en tillräckligt stark ställning (även finansiellt) kommer alla konkurrenters försök att rubba status quo att medföra att de slås ut genom att det större företaget väljer att prissätta dem ur marknaden och har den finansiella styrkan att genomföra en sådan operation. Antar vi att företagen söker maximera sina vinster kommer pris och utbud i en sådan situation att i stort likna en marknad med monopol. Priset blir högre och kvantiteten lägre än vid konkurrens. Dessutom kan man förmoda att det uppstår trögheter vid införande av tekniska förändringar och ett visst motstånd mot att i alla lägen välja den mest effektiva kombinationen av produktionsfaktorer.

Den typ av oligopol som vi nämnt ovan förekommer på marknader med homogena produkter som stål och cement. I viss utsträckning kan den också förekomma inom livsmedelsområdet. På marknader med mer differentierat varuutbud kan situationen variera beroende på antal aktörer, storleksrelationer men också beroende på produkternas säregenhet. Det finns substitut till Coca-Cola. Men priset på drycken kan, inom vissa gränser, höjas eller sänkas utan att detta påverkar vare sig efterfrågan på drycken eller efterfrågan på konkurrenters drycker. Det är en rimlig förmodan att prissättningen på en marknad av denna typ, där differentiering av varorna kompletteras med ett fåtal stora aktörer, i mångt och mycket kommer att sammanfalla med vad som skulle bli fallet på en marknad med ett monopol. Även här kan vi förvänta oss en begränsning av produktionen och

ett högre pris än vad som blir fallet under konkurrens. Dessutom kan vi förvänta oss att det förekommer överskottskapacitet på en sådan marknad.

På alla marknader med oligopolistiska kännetecken finns en naturlig tendens till samarbete som ett alternativ till den osäkerhet som det ömsesidiga beroendet skapar. Karteller är den mest formaliserade formen för sådant samarbete. I detta sammanhang kan det vara av värde att göra en distinktion mellan formella och informella kartellöverenskommelser. Inom en bransch kan råda en informell överenskommelse i form av s.k. "gentlemen's agreement" att hålla en viss prisnivå eller utestänga viss konkurrens från marknaden. Inom den svenska spannmålshandeln har det funnits en sådan överenskommelse mellan lantbrukskooperationen och de privata handlarna att inte importera fodermedel som inte är belagt med tull eller införselavgifter. Detta gäller t.ex. rågvete. Om marknaden behärskas av ett antal jämnstarka aktörer kan sådana kartellöverenskommelser bli relativt långlivade. I annat fall finns det så stora vinster i att bryta kartellen att de endast kan fungera under kortare tidsperioder. Överenskommelsen att ej importera oreglerade fodermedel har - i stora drag - respekterats av de större aktörerna på spannmåls- och fodermedelsmarknaderna.

5.3 Prisutveckling, brister i konkurrens och effektivitet

Prisökningstakten på livsmedel har varit hög i Sverige under hela 1980-talet. En naturlig jämförelsenorm är konsumentprisindex för andra varor eller

samma varor i andra länder. Enligt statistik från OECD har prisutvecklingen varit betydligt kraftigare för svenska livsmedel än för livsmedel i andra OECD-länder. Vi kan dessutom notera att priset på livsmedel stigit betydligt snabbare än priset på övriga varor och tjänster inom landet.

Tabell 5.2 Prisökning på livsmedel och andra varor i Sverige och inom OECD åren 1980-1989

	Sverige	OECD/Europa	OECD/totalt
KPI totalt	88,1	88,8	62,0
Livsmedel	113,2	86,2	56,8
- reglerade	130,6		
- oreglerade	85,3		
KPI exkl livsmedel	82,7	94,0	63,4

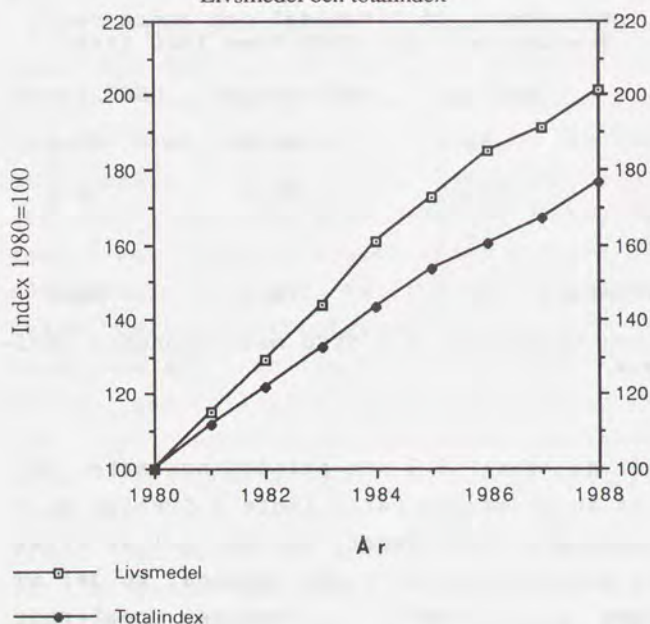
Källa: Konsumentprisindex och OECD main economic indicators

Det framgår av tabell 5.2 att prisökningstakten för andra varor än livsmedel varit lägre i Sverige än i övriga europeiska OECD-länder. När det gäller livsmedel har situationen varit den omvända. En del av prisökningen på livsmedel i Sverige (reglerade livsmedel) har förklarats med att livsmedelssubventionerna begränsats i omfattning under perioden. Detta skulle förklara mellan 5 och 17 % av prisstegringstakten. Även med denna reservation kvarstår en stor skillnad mellan prisökningstakten hos livsmedel i Sverige och det inom OECD/Europa på mellan 10 och 22 %.

Under de senaste åren har prisökningstakten på livsmedel inte avvikit från totala konsumentprisutvecklingen. Detta innebär inte att förhållandet

mellan livsmedelspriser och andra priser har återställt. För att så skall ske krävs att priserna på livsmedel ökar långsammare än totalindex under en rad av år. Detta åskådliggörs i diagram 5.2.

Diagram 5.2 Konsumentprisindex 1980 - 1988
Årsmedeltal
Livsmedel och totalindex



Det är värt att notera en skillnad mellan prisutveckling i primärledet och prisutveckling på reglerade färdigvaror i detaljhandeln. Enligt JN:s beräkningar har den årliga prisökningstakten under 1980-talet legat kring 6,6 % för pris till producent medan konsumentpriserna ökat med 9,8 % exklusive och 10,1 % inklusive moms. Skillnaden förklaras till stor del av de höga exportkostnaderna vilka till viss del har finansierats genom "avdrag" på reglerat pris (lantbrukets ansvar för överskotten).

Därutöver förklaras skillnaden av avvecklade subventioner, olika produktivitetsutveckling i skilda led samt prisökningar i efterföljande led som kan vara olika stora. Detta medför den något paradoxala situationen att ökningen av priset till producenterna för reglerade produkter kraftigt understiger ökningen av priset i konsumentled. LMU hade bl.a. till uppgift att granska om detta förhållande också speglade en "orimlig" eller "orättfärdig" fördelning av marginaler mellan olika led i livsmedelskedjan. Detta kunde inte påvisas utifrån det material som var tillgängligt för utredningen. Vad man däremot kunde notera var den "automatik" med vilken prisökningar transporteras från reglerat led till konsument. Automatiken innebär en indikation på att det förekommer inskränkningar av konkurrensen inom sektorn.

5.4 Prisregleringens kostnader för konsumenten

Prisregleringen har en central roll inom livsmedelsområdet. Detta visas inte minst av att ungefär 58 % av livsmedelskonsumtionen omfattar varor med råvara som är reglerad. Genom de årliga förhandlingarna och därpå följande riksdagsbeslut har det byggts in en prisökningsautomatik i hela livsmedelskedjan. Av tradition har priset från underliggande led tagits som givet. Alla har agerat med vetskap om att systemets "botten" utgörs av ett reglerat och enhetligt pris på en vara med varierande kvalitet.

I diskussionen om livsmedelspolitikens kostnader för samhället, konsumenten och skattebetalarna an-

vänds en mängd olika begrepp. OECD⁸ utnyttjar exempelvis PSE (Producer Subsidy Equivalent) och CSE (Consumer Subsidy Equivalent) för att beräkna hur mycket som producenter respektive konsumenter skulle behöva kompenseras för att uppnå en oförändrad inkomst efter en avveckling av livsmedelspolitiken.⁹ För år 1986 har OECD redovisat ett samlat netto PSE för Sverige på 14,5 miljarder kr och en stödnivå netto på 54,5 %. I detta belopp ingår de finansiella flödena inom prisregleringen, andra former av stöd som det särskilda stödet till jordbruket i norra Sverige och offentliga tjänster med inriktning mot jordbruket (SLU) samt nettot av importavgifter och restitutioner. Det är denna nettosumma som definitionsmässigt utgör det stöd som utgår inom ramen för livsmedelspolitiken till jordbruksnäringen. För åren 1987, 1988 och 1989¹⁰ har OECD, för Sveriges del, beräknat den procentuella PSE nivån till 60 %, 60 % och 57 % vilket kan jämföras med EG som uppnår 49 %, 44 % och 39 % för motsvarande år.¹¹

PSE- och CSE- värdena är de siffror som utnyttjas internationellt i syfte att jämföra stödnivåer och deras utveckling. De ger, åtminstone för de flesta OECD-länder, en möjlighet att hitta likvärdiga jäm-

8. Beräkningsmodellen har ursprungligen utvecklats inom FN-organet FAO

9. PSE och CSE "are defined as "the payment" or "subsidy" which would be necessary to compensate producers (PSE) or consumers (CSE) in terms of income for the removal of policy programmes" OECD 1987, National policies and agricultural trade: Study om the EEC, s. 114

10. Prognos för 1989, uppgifter från OECD-sekretariatet 12 december 1989, AGR/APM (89) 27

11. Sveriges genomsnittliga procentuella PSE-tal har ökat kraftigt under 1980-talet. För perioden 1979-85 hade Sverige ett genomsnittligt procentuellt PSE-tal på 41 %.

förelsetal. Vid en jämförelse mellan länder är det av mindre betydelse om världsmarknadspriserna - som utgör referenspris - är "marknadspriser" eller "dumpade priser". Effekten blir densamma. Om de "riktiga" världsmarknadspriserna (dvs. priserna vid frihandel) skulle ligga på en högre nivå än dagens priser, vilket de flesta bedömare anser troligt, förändras samtliga länders PSE-tal lika mycket.

Ett annat sätt att mäta stödet är att beräkna den nominella skyddsfaktorn (NPC) vilken beräknas som kvoten mellan inhemskt pris och pris vid gränsen. Denna typ av beräkningar används t.ex. av världsbanken. Dessa beräkningar tenderar att både underskatta och överskatta stödnivån. De länder som har lågt tullskydd och samtidigt lagt stödet direkt (och produktionsneutralt) till bonden får en låg nominell skyddsfaktor. Andra länder, som Sverige, vilka förlitar sig i huvudsak på prisstöd får en högre skyddsfaktor vid samma effektiva stödnivå. Den nominella skyddsfaktorn, liksom PSE-beräkningarna, tar heller inte hänsyn till att kvaliteten kan variera mellan olika länder.¹²

PSE-tal och NPC mäter inte de inkomstströmmar som når fram till bönderna. Detta är självklart när det rör PSE-komponenter som stöd till jordbruksforskning och högskoleutbildning. Det är mest relevant att se dem som beräkningar av samhällets samlade stöd till näringen. De rör alltså de transfereringar som uppstår när man genomför en viss livsmedelspolitik som i sig innehåller en avvägning mellan olika medel. De finansiella strömmarna inom regleringssystemet - i mer precis bemärkelse - utgör endast en del av dessa transfereringar.

12. IMF (1986), World development report, s. 111

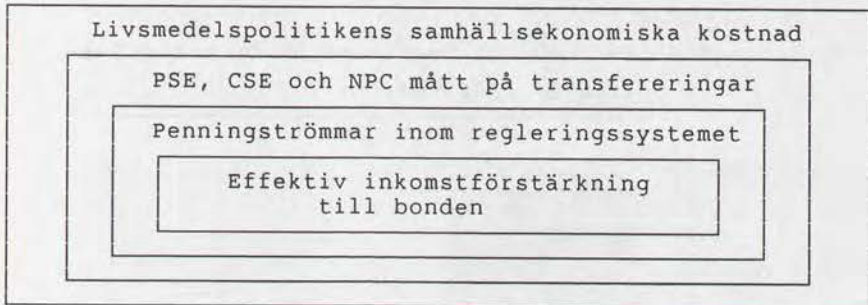
Varken PSE- eller NPC-måtten mäter de samhällsekonomiska kostnaderna för en viss jordbrukspolitik. För att mäta dessa måste man beräkna politikens effekter på resursfördelningen och vad som skulle ha inträffat om vi inte hade haft någon marknadsreglering. Den samhällsekonomiska kostnaden kan skattas både på kort och på lång sikt. På lång sikt ger en felaktig resursfördelning upphov till lägre ekonomisk tillväxt än vad som varit fallet vid en mer optimal fördelning av produktionsfaktorer mellan olika näringar och samhällssektorer. Även förmögensfördelningen i samhället påverkas. Om vi t.ex. antar att en del av prisstödet kapitaliseras på sikt så kommer också politiken att på sikt gynna jordägarna genom att ge upphov till ökad jordränta. Detta är ett exempel på en omfördelningseffekt som inte belyses genom något av de mått på livsmedelspolitikens ekonomiska konsekvenser som vi behandlat ovan. En politik som medför att man på sikt omfördelar inkomster till jordägarnas fördel innebär att det uppstår en tendens att investera mer resurser i jordäggande än i annan verksamhet. Viljan att investera i mark har dessutom kunnat underblåsas genom vissa inslag i skattesystemet som bl.a. gjort det möjligt att kvitta överskott i en förvärvskälla mot underskott i en annan.

I debatten har dessa olika mått kommit att blandas samman. Detta kan ge upphov till en viss förvirring, vilken inte blir mindre av att endast en mindre del av samhällets stöd till jordbruksnäringen tillfaller bönderna i form av inkomstförstärkning.

Man säger att "stöden läcker". Inom EG har man be-

räknat att det krävs ungefär 1,50 ECU i stöd, beräknat enligt PSE-modell, för att få fram 1,00 ECU till bonden. Den viktigaste läckan, såväl i Sverige som inom EG, utgörs av kostnaderna för att sälja överskotten på världsmarknaden. I Sverige tillämpas ett system för prisreglering som innebär att delar av uppsamlings-, lagrings- och förädlingskostnaderna täcks in i regleringen. Även detta ger upphov till "läckor". Det indirekta prisstödet har träffbild som ett avsågat hagelgevär.

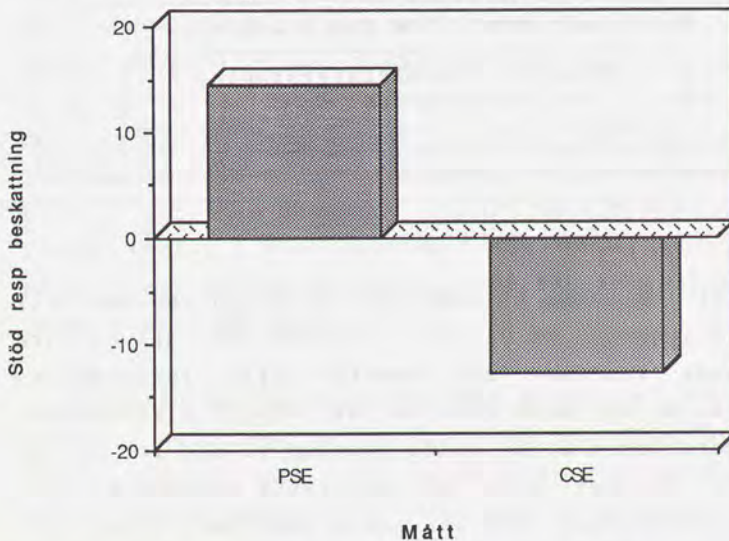
Figur 5.1 Förhållande mellan olika mått på livsmedelspolitikens kostnader



Vilket mått som bör användas beror på vad man vill åskådliggöra. Om vi vill visa hur stor del av våra samlade resurser som överförs till jordbruksnäringen är det mest lämpligt att utnyttja PSE-beräkningar. Dessa är de bästa redskap vi har för närvarande när det gäller att uppskatta transfereringar till jordbruket. PSE kan också användas för att visa om det är producenter eller konsumenter som betalar för jordbrukspolitiken. I många länder i den tredje världen är det producenterna som får betala för jordbrukspolitiken genom att deras produkter

köps upp till interna priser som ligger avsevärt under världsmarknadspriset. I dessa länder är det i stället konsumenterna som tjänar på den förda jordbrukspolitiken. I sådana fall är CSE-talet positivt medan PSE-talet blir negativt. I Sverige är situationen den omvända. Det är konsumenterna som beskattas - genom en hög prisnivå - till förmån för jordbruket. Konsumentverket har beräknat att prisregleringen årligen "kostar" 6 500 kr. för en familj bestående av två vuxna och två barn. Om vi vill mäta effekten av det generella prisstödet till jordbruket kan man använda den teknik som ligger bakom NPC-beräkningarna. Man avser då att beräkna det stöd som uppstår genom att den inhemska prisni-

Diagram 5.3 PSE och CSE beräknade av OECD för Sverige år 1988 (mdr kr)

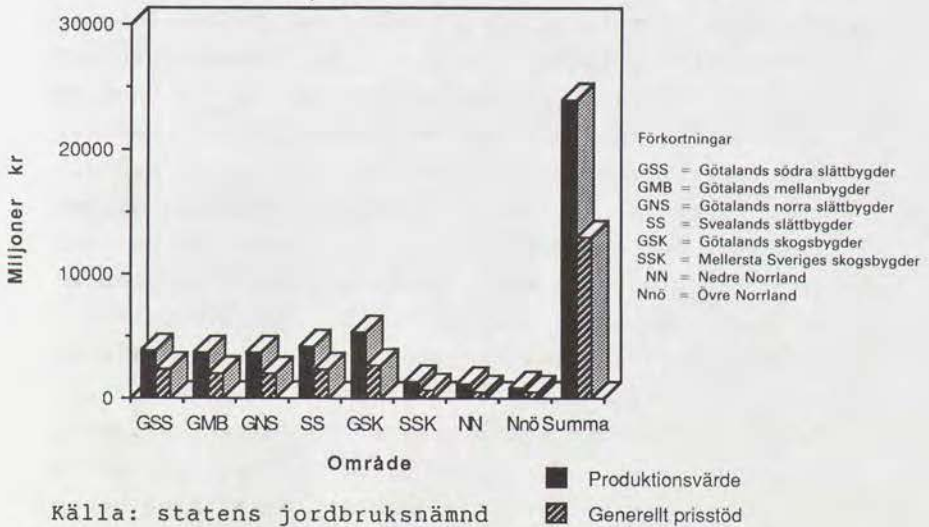


Källa: OECD (1988) National policies and agricultural trade: Country study Sweden

vån via gränsskyddet upprätthålls på en högre nivå än de priser som råder på världsmarknaden. Denna beräkningsteknik har använts av JN i dess PM "Vart går prisstödet?".¹³

I diagram 5.4 redovisas JN:s beräkning av kostnaderna för stöd till jordbruket i relation till produktionsvärdet. Siffrorna är fördelade både på produktionsområden och redovisade totalt. De selektiva stödåtgärderna till jordbruket i norra Sverige ingår inte i underlaget. Beräkningarna sammanfaller i stort, trots att de inte tagits fram med helt jämförbara metoder, med resultatet från OECD:s PSE-beräkningar för motsvarande år.¹⁴

Diagram 5.4 Produktionsvärde och generellt prisstöd 1986/87



13. JN (1988-05-05), Vart går prisstödet?, s. 9

14. OECD (1988) National policies and agricultural trade: Country study Sweden, s. 72

5.5 Resursfördelning och överkapacitet

I LAG:s rapport behandlas frågan om primärproduktionen. Arbetsgruppen hävdar att regleringen givit upphov till att alltför mycket produktiva resurser förts in i jordbruket. Genom att exporten av överskottskvantiteter subventionerats har resurser låsts kvar inom produktionsområden utan hänsyn till vad som är ekonomiskt försvarbart. I kvantitativa termer uppgår dessa resurser till ca 7 000 heltidssysselsatta, 500 000 ha mark och investeringar i byggnader och maskiner motsvarande ca 6 miljarder kr.

I dessa beräkningar har vi inte tagit hänsyn till effekter utanför själva primärproduktionen. Om vi begränsar oss till distributions-, lagrings- och förädlingsleden kan därutöver noteras att produktiva resurser investerats i syfte att handha överskottskvantiteterna. Detta gäller distributionssystem, silos, slakterikapacitet, mejerikapacitet och övriga resurser vilka utnyttjas för att ta hand om överskottskvantiteterna. Merparten av de resurser som investerats för att producera torrmjölk kan direkt hänföras till denna kategori. Detsamma gäller en stor del av de produktiva resurser som används för att producera smör. Denna överkapacitet representerar en sysselsättning på 5-6 000 årsverken. I termer av anläggningstillgångar rör det sig om produktiva resurser motsvarande ca 1,4 miljarder kr. Detta är resurser vilka krävts inom distributions-, lagrings- och industrileden för att ta hand om de överskott som producerats och fått avsättning genom regleringsekonomi.

Även om vi bortser från denna överkapacitet, som är

en direkt funktion av regleringen inom jordbrukets område, finns ett grundläggande problem med alltför lågt kapacitetsutnyttjande inom den konkurrensskyddade livsmedelsindustrin. Om vi studerar perioden mellan åren 1980-1988 finner vi att kapacitetsutnyttjandet inom den konkurrensskyddade livsmedelsindustrin utvecklats i det närmaste kontracykliskt. Under perioden har vi haft en djup lågkonjunktur (1981-1982) och därefter en uppgång och högkonjunktur fr.o.m år 1984. Under hela perioden uppvisar kapacitetsutnyttjandet inom denna del av livsmedelsindustrin en sjunkande tendens med ett genomsnittligt kapacitetsutnyttjande kring 82-83 %.

En viss överskottskapacitet finns, beroende på bl.a. trögheter i anpassningen, även vid en effektiv resursallokering. Ett 100-procentigt kapacitetsutnyttjande är mer ett teoretiskt än ett reellt fenomen. En ständig överkapacitet på 15-20 % som dessutom växer i en högkonjunktur måste dock betraktas som exceptionellt. Detta understryks också av en jämförelse med den konkurrensutsatta livsmedelsindustrin. I denna utvecklas utnyttjandet av produktionskapaciteten i takt med den allmänna konjunkturutvecklingen. Kapacitetsutnyttjandet ligger lägre än i tillverkningsindustrin i övrigt vilket troligen orsakas av att livsmedelsindustrin måste kunna fånga upp säsongsmässiga variationer i inleverans av råvara. Under år 1987 och 1988 har kapacitetsutnyttjandet inom den konkurrensutsatta delen av livsmedelsindustrin legat ca 5 % högre än inom den konkurrensskyddade.

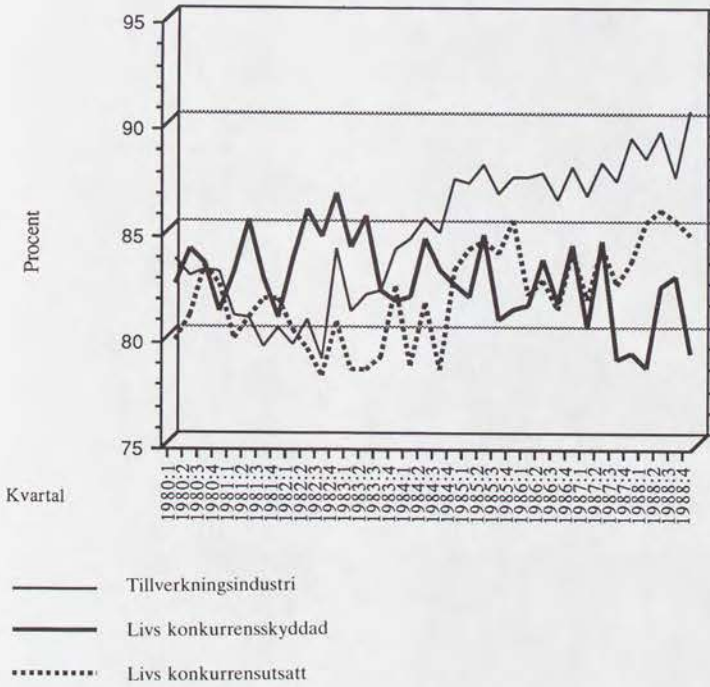
Vilka är orsakerna till denna utveckling? Mycket förenklat tyder allt på att man genomfört alltför stora kapitalinvesteringar inom den konkurrensskyd-

dade livsmedelsindustrin. Detta kan i sin tur förklaras genom att företagen inte utvecklar ett normalt beteende beroende på brister från konkurrenssynpunkt. När det gäller mejerierna vet vi att införandet av tvåprissystemet innebar en minskning av mjölkproduktionen och därmed också svårigheter att upprätthålla kapacitetsutnyttjandet beroende på råvarubrist. Även om vi i dag sägs vara i balans kan man dock hävda att förekomsten av mjölkpulver och till viss del smörproduktion visar att det fortfarande finns ett överskott. Hela branschen har alltså kommit att dimensioneras mer efter hur mycket som skulle producerats utan kvotering än efter konsumenternas behov sådana dessa kommer till uttryck i en köpkraftig efterfrågan på en marknad. Från alla synpunkter representerar detta en ekonomiskt sett ineffektiv resursfördelning.

En irrationell resursfördelning, i form av överkapacitet/överinvesteringar, utesluter inte att produktionen kan bedrivas med tekniskt sett effektivaste produktionsmetod. Detta bör markeras i syfte att undvika missförstånd. I de fall där alltför mycket resurser investerats inom en bransch saknas en direkt koppling mellan teknisk effektivitet på företagsnivå och ekonomisk effektivitet ur samhällssynpunkt. En produktionskapacitet som inte kan utnyttjas till att producera säljbara varor är inte mycket värd även om den representerar det senaste inom produktionsteknologin.

Det bristande kapacitetsutnyttjandet inom den konkurrensskyddade livsmedelsindustrin motsvarar ca 5-10 % av den totala produktionskapaciteten. Detta motsvarade år 1987 ca 1,2 miljarder kr. mätt i anläggningstillgångar.

Diagram 5.5 Kapacitetsutnyttjande inom
livsmedelsindustrin



6. KONKURRENS OCH MARKNADER INOM LIVSMEDELSSEKTORN

I det följande redovisas dagens situation inom livsmedelskedjans olika led och delmarknader. Dessutom redovisas en konsekvensanalys av ett slopande av prisregleringen i enlighet med LAG:s förslag. En central fråga i detta sammanhang har varit att översiktligt kunna bedöma dels om situationen på marknaden förändras samt i vilken riktning, dels om en avskaffad offentlig reglering kan komma att upprätthållas av någon privat aktör. Den sista frågan är viktig om de ekonomiska vinsterna från en avreglering skall kunna uppnås. De samhällsekonomiska kostnaderna av en reglering är lika stora oberoende av om det är staten eller en privat aktör som upprätthåller verksamheten.

Det är givetvis förenat med stora svårigheter att genomföra en analys av konsekvenserna av ett förslag som ännu inte har förverkligats. Nedan redovisas en genomgång av de viktigaste reglerade områdena. Analysen är grundad på tidigare svenska erfarenheter (före 1967), internationella erfarenheter av livsmedelsmarknader med endast tullskydd (25 % av produkterna inom EG) och erfarenheterna från länder med en friare marknad (lågprislinje). Synpunkter på de här redovisade avsnitten har inhämtats från kommitténs referensgrupp för livsmedelsområdet. Kommittén har även tagit del av olika konsekvensutredningar som genomförts i anslutning till

LAG:s arbete¹.

6.1 Mejeriområdet

Nuvarande marknadsstruktur

Mejerinäringen domineras helt av lantbrukskooperationen. Av landets 25 mejeriföretag är 18 anslutna till SMR (Svenska Mejeriers Riksförening). Övriga sju mejeriföretag är små och bedriver i huvudsak ostproduktion i begränsad omfattning. De 18 företagen har så gott som 100 % av all invägd mjölk. De mejeriföretagen driver 78 av landets 85 mejerier. Största föreningen är Arla med omkring 60 % av all verksamhet inom branschen.

Helmjölk är råvaran för samtliga mjölkfettsbaserade mejeriprodukter. Omräknat till vätska med resterande fetthalt, används ca 44 % av helmjölken till konsumtionsmjölksprodukter (inkl. grädde), 33 % till ost, 4 % till smör och Bregott, 15 % till mjölkpulver samt 3 % till övriga produkter. För flertalet mejeriprodukter är konkurrensen mycket begränsad. Mejeriernas sortiment har under åren blivit större och omfattar nu även sådana som inte är mjölkbaserade. I tabell 6.1 anges lantbrukskooperationens marknadsandel av olika produkter.

1. Lars Jonasson, Styrmedlens effekt på lantbruksföretagen, SLU 1989

Lantbruksstyrelsen, PM 1989-12-14: Vissa konsekvenser av den livsmedelspolitiska arbetsgruppens förslag.

**Tabell 6.1 Lantbrukskooperationens marknadsandel
av vissa produkter, procent**

K-mjölk	100	
Ost		85
Matfett	43	
Mjölkpulver		100
Fruktyoughurt	83	
Juice		46
Fruktsoppor		22

Källor: SMR, Arla

Vad gäller ost handhas försäljning och marknadsföring av Riksost, som ägs av SMR och de osttillverkande mejeriföretagen. För att förhindra en "överproduktion" av ost fastställer SMR produktionsplaner över osttillverkningen. Ostkvoten fastställs för respektive mejeri. För ystning utöver kvoten utgår avgift.

Som framgår av tabell 6.1 har mejerierna betydande tillverkning även av icke-mjölkbaserade produkter som juice och olika fruktsoppor. Uppenbarligen har mejeriindustrin stordriftsfördelar när det gäller kostnader för förpackning och transport av dessa produkter. Det finns emellertid risk för kostnadsöverbältring till produkter som ligger innanför prisregleringen. Genom överkompensation inom ramen för prisregleringen skulle i så fall mejeriföretag erhålla konkurrensfördelar gentemot företag som endast producerar varor utanför regleringen.

Slutligen kan påpekas att mejeriföreningarna även är verksamma inom vissa andra delar av livsmedelsbranschen. Bland dotterföretagen är Semper AB, helägt av Arla, det mest betydande. Omkring tre fjärdedelar av Sempers råvaruinköp härrör från mejeriindustrin. Företagets viktigaste produkter är

mjölkpulver, barnmat och färdigmat.

Effekter av en avreglering

Marknadsregleringen för mejeriprodukter medför bl.a. att de olika mejerierna genom utjämningsssystemet (se avsnitt 4.2) får ungefär samma betalningsförmåga för mjölken oavsett produktinriktningen. Vid en avreglerad marknad, har mejerierna möjlighet att bl.a. genom en mer marknadsanpassad produktinriktning förbättra avräkningspriserna till producenterna.

En avreglering kommer sannolikt att innebära en förbättrad konkurrens. Möjligheterna för privata mejerier att etablera sig ökar, framför allt för K-mjölksproduktion i storstadsområdena. Om en geografisk marknadsdelning hindras kommer mejeriföreningarna att konkurrera sinsemellan om möjligheten att avsätta sina produkter. Detta kan medföra att sortimentet av och variationen mellan olika mejeriprodukter ökar i detaljhandeln. Det kan också komma att innebära en utvidgad specialisering mellan föreningar.

Om utjämningsystemet slopas med nuvarande nivå på de variabla införselavgifterna kommer mejeriernas betalningsförmåga att förändras avsevärt beroende på framför allt andelen K-mjölk av den totala produktionen vid mejerierna inom föreningen. De mejerier som har en hög andel K-mjölksproduktion kommer att gynnas medan de renodlade ost- och mjölkpulvermejerierna kommer att missgynnas i förhållande till dagens situation. I syfte att motverka detta föreslår den livsmedelspolitiska arbetsgruppen att

gränsskyddet skall ombalanseras mellan de olika produkterna för att kunna ge möjlighet till samma betalningsförmåga. Avgifterna sänks för K-mjölk och höjs för ost. En bieffekt av denna ombalansering blir att importen av ost fördyras. Bidragande till att uppnå balans mellan olika mejeriföreningar kommer sannolikt också att bli en sammanslagning av mindre mejeriföreningar till större enheter. En sådan sammanslagning kan äga rum såväl genom renodlad fusion som genom att föreningarna bibehåller sin självständighet men går samman om försäljning av produkterna. En utveckling i riktning mot det senare skulle, under vissa förhållanden, kunna medverka till en utjämning av styrkan mellan olika aktörer på mejerimarknaden.

Den monopolsituation som i dag föreligger på mejeriområdet innebär utan tvivel vissa möjligheter för näringen att efter ett riksdagsbeslut om avreglering själv administrera ett system för utjämning av betalningsförmågan för råvaran på nationell nivå. En jämförelse kan göras med den ostkvotering som i dag upprätthålls av SMR. Liksom vid ostkvotering kan man förvänta sig att en egen mejeriprisreglering inom näringen präglas av en "förhandlingssituation" och därmed vissa motsättningar mellan olika typer av mejerier.

Frågan är hur stabil en egen reglering inom näringen är på sikt. Med nuvarande prisnivåer skulle uppenbarligen finnas utrymme för privata mejerier, specialiserade på t.ex. K-mjölk, att etablera sig i storstadsområdena. Också för mejerier inom kooperationen skulle naturligtvis finnas samma möjligheter till vinster om man beslutar lämna SMR. Det är dessutom möjligt att fusionera/dela upp existerande

föreningar på sådant sätt att användningen av råvaran kan - i stort sett - balanseras. I en sådan situation skulle utjämningen komma tillstånd inom varje enskild förening och betalningsförmågan därmed jämnas ut.

En avveckling av utjämningssystemet kan leda till att vissa mejerier slås samman för att få en "jämnare" produktsammansättning. En sådan tendens avviker dock på intet sätt från dagens utveckling.

Det finns vissa möjligheter att föra förädlingsledet närmare jordbrukaren, framför allt i form av s.k. minimejerier. För produktion av K-mjölk kan detta vara aktuellt i vissa glesbygdsområden, t.ex. norra Sverige. Dessutom finns möjligheter att utveckla av olika "nischprodukter" av bl.a. ost och eventuellt smör.

6.2 Matfettsmarknaden

På hela matfettsmarknaden, smör och margarin, har mejerierna och Margarinbolaget ca 40 % vardera. Karlshamns AB svarar för ca 15 % av marknaden. På margarinmarknaden är Margarinbolaget störst med ca 50 % mot mejeriernas 30 % av marknaden.

Inom olje- och fettindustrin baseras framställningen i huvudsak på vegetabilisk råvara och det är i praktiken två företag som fullständigt dominerar branschen; Margarinbolaget och Karlshamns AB.

Inom den oljeväxtbaserade olje- och fettindustrin finns i dag och även efter en avreglering i princip bara en uppköpare av oljeväxtfrö; EXAB, som till

25 % ägs av Svenska Unilever Förvaltnings AB, till 25 % av Aritmos och till 50 % av Karlshamns AB (Margarinbolaget ägs till 50 % av Aritmos och till 50 % av Unilever AB). EXAB har alltså en monopolställning och skulle sannolikt ha möjlighet att i den rollen pressa priserna för odlarna. Konkurrensen på matfettsmarknaden är alltså begränsad.

6.3 Handel och industri inom spannmålsområdet

Lantbrukskooperationen dominerar marknaden såväl i handels- som industriled. Inom handelsledet har lantmännenföreningarna ca 80 % av den totala spannmålshandeln, dvs. mottagning av spannmål från odlare för vidare användning eller försäljning. Privata företag har resten av marknaden, och bland dessa dominerar Svenskt foder AB med dotterbolag. Marknaden domineras alltså helt av lantbrukskooperationen. Konkurrenssituationen varierar dock något över landet. I Västergötland och Uppland finns flera privata handelsföretag, vilket gör att konkurrensen i dessa områden är intensivare än i övriga landet. Dessutom finns mycket små privata handlare spridda över landet. Dessa kan lokalt ha betydande marknadsandelar. Omfattningen av deras handel är dock mycket liten. När det gäller konkurrenssituationen i handelsledet kan också konstateras att det under ett normalår för närvarande finns en överkapacitet för mottagning av spannmål, vilket gör konkurrensen beroende av skördeutfallet. Vid låg eller liten skörd ökar konkurrensen om spannmålen. Konkurrensen om spannmål är relativt stor medan konkurrensen vid försäljning av spannmål är begränsad på grund av avsättningsgarantin. Till sist kan tilläggas att såväl de kooperativa som privata handelsföretagen

ofta, för att inte säga alltid kombinerar handeln med spannmål med försäljning av foder, insatsvaror till jordbruket och maskiner.

Nya handelsformer - kontrakt, terminshandel och optioner

Inom den internationella spannmålshandeln, liksom även vid handel med nötkreatur och vissa andra jordbruksråvaror, tillämpas olika former av instrument vilka syftar till att försäkra olika aktörer mot prissvängningar. Vid råvarubörserna som exempelvis i Chicago (Chicago Board of Trade) handlas med terminskontrakt och optioner. Ett terminskontrakt kan vara utformat som ett åtagande att vid ett visst datum tillhandahålla en specificerad kvantitet (och ibland också kvalitet) av en råvara till ett givet pris. Det kan också utformas som en förbindelse att vid ett visst tillfälle köpa en specificerad kvantitet till ett givet pris. Det finns alltså både sälj- och köpkontrakt. Dessa kontrakt kan köpas på börsen genom att man anlitar någon mäklare som är aktiv där.

Genom att man kan handla i såväl köp- som säljkontrakt och dessutom kombinera kontrakt vilka utfaller vid olika tidpunkter finns en rad möjligheter att gardera sig mot prissvängningar. Dessa möjligheter utnyttjas såväl av producenter och andra aktörer inom livsmedelskedjan som av spekulanter.

Vid spannmålsbörserna arbetar man med standardiserade kontrakt. Den normala kvantiteten per kontrakt är ca 130 ton, vilket också motsvarar den lägsta kvantitet som löses in till interventionspris inom

EG. Kontrakten avser bindande förpliktelser att leverera eller ta emot råvaran på en angiven plats. Leveranserna hänförs till en speciell månad. Vid Chicago Board of Trade har man för vete leverans under juli, september, december, mars och maj. Handeln sker endast under de tider när börsen är öppen. Köpare och säljare möts genom ett auktionsförfarande som är offentligt. Priset för att köpa eller sälja ett kontrakt är en s.k. margin vilken utgör en fastställd procentsats av kontraktets underliggande värde. Procentsatsen brukar variera mellan 5 och 15 %.

Genom att köpa respektive sälja terminskontrakt kan en producent gardera sig mot prissvängningar. Det faktum att man tillhandahåller en fungerande marknad för kontrakt verkar också stabiliserande för prisbildningen på marknaden. På marknadsplatsen har man alltid en blick över såväl nuvarande som framtida råvarupriser. Andra aktörer kan utnyttja denna prisinformation vid handel med råvaran utan att för den skull behöva genomföra transaktioner över börsen. Prisinformationen på marknadsplatsen spelar samma roll, vid en fri inre marknad, som JN och prisregleringen fyller i Sverige. Det är viktigt, om man i framtiden genomför en intern avreglering i Sverige, att knyta den inhemska handeln till en "marknadsplats" för att kunna få till stånd en stabil prisutveckling.

De problem som kan uppstå vid handel med terminskontrakt och därtill knutna optioner är i första hand två. För det första kräver en handel förmodligen att man anpassar kontrakten till den standard som etablerats vid internationell handel. Detta skulle då kräva att kontrakten omfattade för svens-

ka förhållanden stora kvantiteter (130 ton spannmål) vilket innebär att flertalet enskilda producenter inte kan handla på marknaden. Därigenom begränsas antalet aktörer och därmed också marknads möjlighet att fungera effektivt. Det andra problemet hänför sig till marknadsplatsernas beroende av spekulanter. Spekulanterna är den grupp som håller igång maskineriet och i alla situationer ser till att det finns köpare resp. säljare. I normala fall fullgör de en viktig funktion. Om marknaden av något skäl destabiliseras kan dock spekulationer innebära ett ökat tryck i destabiliserande riktning. "Botten" kan på detta sätt gå ur marknaden med omfattande prisfall som resultat. Problem av detta slag kan förmodligen bli större om man inom landet skapar en särskild marknadsplats för handel med råvarukontrakt. Den begränsade svenska marknaden, med ett fåtal aktörer blir mer känslig än verksamheten vid en större marknadsplats².

Kvarnindustrin

Brödspannmålen förädlas framför allt till mjöl inom kvarnindustrin. Lantbrukskooperationen har en stark ställning även inom kvarnindustrin. Kvarnföretagens andelar av förmalning år 1988 (i stort sett lika med marknadsandelar) framgår av följande tabell.

2. Bruce L Gardner, Rollover Hedging and Missing Long-term Futures Markets, American Journal of Agrarian Economics, May 1989. I denna artikel visas vilka vinster som en producent kan göra genom att antingen agera enbart på varumarknaden eller också kombinera agerande på varumarknaden med handel med terminer (hedging). Slutsatsen är att "engångsvisa" aktioner på terminsmarknaden kan ge vinster medan ständig hedging inte ger ett bättre utfall än det som uppstår vid handel enbart på varumarknaden.

Tabell 6.2

Kvarnföretag	ca %
Nord Mills (lantbrukskooperationen)	49
Juvel (KF)	21
Wasabröd	7
Lilla Harrie (Pågens gruppen)	6
Abdon	5
Skåne-Möllan (Sv Foder AB)	3
Övriga småkvarnar	9
	100

Bageriindustrin

Även inom bageriindustrin har lantbrukskooperationen en stark ställning. I förhållande till totalmarknaden i Sverige för leveransföretagen fördelar sig marknadsandelarna enligt följande:

Tabell 6.3

Bageriföretag	ca %
Skogaholms (lantbrukskooperationen)	45
KF	17
Pågengruppen	13
Wasabröd	10
Göteborgs Kex	5
Allbröd-gruppen	5
Delicato	3
Åhlens, B&W	2
	100

På konditorisidan finns inte samma struktur med dominerande koncerner. Däremot förekommer sedan flera år en gruppering av företag, "Kaka på Kaka", som fungerar som ett samarbetsorgan mellan företagen.

Man arrangerar gemensam utbildning, har samarbete när det gäller inköp och har en viss gemensam marknadsföring.

Fodermedelsindustrin

Fodermedelstillverkningen domineras också den av lantbrukskooperationen vars marknadsandel är ungefär 80 %. Det är olika lantmännenföreningar som äger foderfabriker i olika delar av landet. Några av de största anläggningarna ägs av Skånska Lantmännen, Lantmännen ODAL och Västsvenska Lantmän. Svenska Foder AB m.fl. har ca 15 % av marknaden. Svenska Foder AB är nybildat. Resten, ca 5 % av marknaden innehas av olika små fodertillverkare.

En avreglering kan komma att förbättra konkurrens-situationen. En viktig fråga i detta sammanhang blir formen för kontrakt (långsiktighet, kombinationer). Problem kan dock uppstå i handelsledet och inom fodermedelsindustrin där lantbrukskooperationen dominerar kraftigt. För övrigt bör en avreglering stärka konkurrensen. Det är i första hand konkurrenslagstiftningen som bör motverka eventuella konkurrensproblem inom fodermedelsindustrin och handelsledet. Möjligheterna att lägga förädlingen närmare primärproducenterna är små på spannmålsområdet, bortsett från fodersädsproduktion för eget bruk.

6.4 Förädling av köttråvara

Strukturutvecklingen inom köttbranschen har liksom inom övrig livsmedelsindustri medfört en ökad kon-

centration av produktions- och ägarstrukturen.

Verksamhetsgrenarna slakt, styckning respektive charktillverkning kan antingen bedrivas i separata företag eller i olika former av integration. Formen för omfattningen av integrationen varierar mellan de olika ägarkategorierna. Flertalet lantbruks- och konsumentkooperativa företag har integrerad köttverksamhet. De mer "renodlade" köttföretagen återfinns alltså inom den privata sektorn, där ca hälften är specialiserade företag, dvs. de bedriver antingen slakt, styckning eller charkproduktion.

Kortfattat kan man säga att ju mer differentierade produkterna blir och ju mer substituerbarheten ökar, desto mindre är lantbrukskooperationens dominans inom köttförädlingen. Således är lantbrukskooperationen helt dominerande inom slaktledet med 80 % av marknaden. Produktionen bedrivs vid ca 40 anläggningar ägda av nio slakteriföreningar som har beslutanderätt över sin egen verksamhet. Detta minskar huvudorganisationen Sveriges Slakteriförbundets möjligheter att genomdriva för hela slakteriorganisationen gemensamma åtgärder. Betydande del av slakteriorganisationens försäljning av helkroppar, ca 50 %, går vidare till förädling inom den egna organisationen och till export.

Resterande 20 % av helkroppsmarknaden delas mellan ca 20 någorlunda jämnstarka privata slakterier.

Även inom styckningsindustrin är lantbrukskooperationen dominerande, marknadsandelen är dock mindre än i slaktledet, 50 %. Konsumentkooperationen har ett 20-tal anläggningar och står för 10 % av försäljningen av styckade varor. Inom den privata sek-

torn är Prime Food gruppen dominerande med ca 12 % av marknaden. I charkledet har lantbrukskooperationens andel sjunkit till ca 30 %, konsumentkooperationen är något mindre med ca 20 % av försäljningen.

Inom slakteriledet har lantbrukskooperationen en konkurrensfördel gentemot den privata slakteriindustri i och med att medlemmarna i flertalet slakteriföreningar har leveransplikt till den egna föreningen. För föreningarna gäller också en mottagningsplikt gentemot medlemmarna, vilket i vissa lägen kan innebära en konkurrensnackdel. På den privata sidan förekommer kontrakt mellan djurproducenter och slakterier.

Lantbrukskooperationen dominerar slaktledet och är samtidigt den störste leverantören och den störste kunden vad gäller slaktkroppar. Tryggheten i råvarutillförseln till vidareförädlingsverksamheten ger lantbrukskooperationen konkurrensfördelar gentemot företag utan egen slakteriverksamhet. Privata slakterier har däremot haft problem med råvarutillgången. I vissa fall har detta föranletts av den s.k. leveransplikten inom lantbrukskooperationen.

Möjlighet till resultatutjämning mellan olika verksamhetsgrenar föreligger vid integrerade företag. De renodlade företagen har inte denna möjlighet och är därför mer beroende av att höja sina priser vid kostnadsökningar inom produktionen. Integrationen mellan förädlingsleden i kombination med att slaktledet omfattas av jordbruksprisreglering medför också att risk föreligger för kostnadsövervältring på slaktledet. Problemet med resultatutjämning har dock minskat genom den överenskommelse med NO som

innebär att varje verksamhetsgren inom integrerade företag ska ha separat redovisning.

I kraft av sin dominans i helkroppsledet och genom sin totala överblick över köttmarknaden har lantbrukskooperationen blivit prisledare på såväl helkroppsmarknaden som på marknaden för styckade varor och - till viss del - för charkuterivarusortimentet som helhet. Konkurrenterna har små möjligheter att höja sina priser över slakteriorganisationens. Tvärtom tvingas ofta de mindre företagen att gå under slakteriorganisationens priser för att över huvud taget få sälja till handeln. Genom koncentrationen inom handeln har den erhållit en ställning som gör det möjligt för den att starkt påverka åtminstone de mindre företagens prissättning liksom deras möjligheter att nå utanför sina rent lokala marknader. Handelns krav på avisering av prisförändringar - i regel ca 4 veckor - gör att de privata företagen inte genast kan höja sina priser då de t.ex. drabbas av ökade råvarukostnader. Lantbrukskooperationen har en helt annan möjlighet att synkronisera sina prisändringar på olika produkter.

En avreglering skulle innebära att exportbidragen försvann, detta i sin tur skulle leda till att lantbrukskooperationen knappast skulle kunna behålla mottagningsplikten. Utan mottagningsplikt blir det svårt för föreningarna att motivera en leveransplikt för slaktdjursproducenterna. Avreglering skulle utan tvivel befrämja konkurrensen.

Å andra sidan skulle lantbrukskooperationen genom sin starka ställning i slakteriledet kunna konkurrera ut andra företag genom att leva på reserver och höja avräkningspriset till producenterna. Den

möjligheten är i och för sig inte beroende av en avreglering utan kan lika gärna ske i den nuvarande situationen.

En möjlig utveckling vid en avreglering är att antalet s.k. gårdsslakterier ökar. Det största hindret mot detta är den nya livsmedelslagstiftningen som säger att alla djur ska besiktigas före slakt. I praktiken innebär det att all slakt måste ske vid kontrollslakterier. Livsmedelsverket kommer i april 1990 att redovisa ett uppdrag till regeringen i denna fråga.

Inom köttområdet finns alltså stora möjligheter att konkurrensen kan öka och marknaden, i motsvarande mån, fungera bättre efter en avreglering. Vad som talar emot detta är de långtgående planerna inom de lantbrukskooperativa företagen att genomföra omfattande fusioner. Detta skulle kunna innebära att man får en mycket dominerande ställning och kan konkurrera ut de privata aktörerna. Skalfördelarna skulle i detta scenario vara så pass stora att de gav betydande konkurrensfördelar. Bilden understryks av att lantbrukskooperationen själv hävdar att man kan göra stora effektivitetsvinster om man medges möjlighet att samverka när det gäller priser och inköp i nationell skala.

6.5 Övrig livsmedelsindustri

Den svenska livsmedelsindustrin domineras helt av lantbrukskooperativa företag. Vid sidan av dessa är det Provendör (Volvo), Procordia och KF (med ett snabbt minskande engagemang) som har starkast ställning på marknaden. Multinationella företag

finns representerade även på den svenska marknaden. Svenska Nestlé AB (tidigare Findus) ägs av Nestlé och Margarinbolaget av Unilever. Sandoz har etablerat sig på den svenska marknaden genom att köpa Wasabröd som tillverkar knäckebröd.

Marknaden karaktäriseras av fåtalskonkurrens. Inom varje delbransch står endast ett fåtal företag för den helt övervägande delen av produktionen. Inom vissa delbranscher är dessutom varusammansättningen heterogen. Detta leder till att märkesvarureklamen är omfattande.

Tabell 6.4 Sveriges största livsmedelsindustrier 1988

<u>Koncern</u>	<u>Omsättning</u> <u>(milj.kr.)</u>	<u>Antal an-</u> <u>ställda</u>
Arla	10 673	6 226
Provondor (Volvo)	8 299	7 836
KF	7 890	6 953
Procordia	7 702	7 160
Lantmännen	3 434	3 232
Farmek	3 108	1 907
Slakteriförbundet	3 087	2 458
Scan Väst	3 019	1 778
Marabou	2 830	3 789
Skane	2 766	793
Vin & Sprit	2 556	1 117
Findus (Nestlé)	2 092	2 115
Scan Syd	1 954	1 954
Svenska Knäcke (Sandoz)	1 654	1 771
NNP	1 436	793

Inträde på marknaden äger i första hand rum genom uppköp av redan etablerade företag. I jämförelse med andra områden är den svenska livsmedelsindustrin dock i hög grad hemmamarknadsorienterad. Man kan därför förmoda att ett fortsatt integrationsarbete EG-EFTA, en intern avreglering av jordbruksom-

rådet inom Sverige och en internationell process mot ökad frihandel kommer att öka den internationella handeln.

6.6 Industrins regionala fördelning

Livsmedelsindustrins regionala fördelning har bl.a. behandlats av statens industriverk i dess utredning "Livsmedelsindustri"³ samt av 1983 års livsmedelskommitté i dess betänkande "Jordbruks- och livsmedelspolitik"⁴. Statens industriverk (SIND) fann i sin utredning att det rådde ett samband mellan regional struktur och storleksstruktur. Branscher med många och små arbetsställen fanns representerade över hela riket, medan koncentrerade branscher endast återfanns i ett fåtal län. Man fann också att arbetsställen och sysselsatta var väl spridda inom landet bl.a. när det gäller mejerinäringen. Närheten till marknaden hade för dessa branscher en stor betydelse eftersom färskvaror utgjorde huvuddelen av varusortimentet. De fem nordligaste länen hade vid denna tidpunkt (1978) 10 % av det totala antalet sysselsatta inom slakt- och charkuteriindustrin, 12 % inom mejeriindustrin och 0 % inom kvarnindustrin samt 12 % av det totala antalet sysselsatta inom bagerinäringen.

1983 års livsmedelskommitté (LMK) fann att inom vissa delbranscher av livsmedelsindustrin är företagen lokaliserade i närhet till råvaruproduktionen. Detta medför att vissa delar av livsmedelsindustrin har en betydande spridning över landet (t.ex. slakterier och mejerier). Vid regionalt be-

3. SIND 1978:8

4. SOU 1984:86

gränsad råvaruproduktion blir även industrin regionalt koncentrerad. Exempel på detta är frukt- och grönsaksindustrin samt fisk- och fiskkonserverindustrin som återfinns i Malmöhus och delvis i Göteborgs och Bohuslän. I andra fall var närhet till marknaden eller till import-exporthamn betydelsefull. I kombination med stordriftsfördelar ledde detta till att livsmedelsindustrin lokaliserats till storstadsregioner.

Bilden som ges av dessa två utredningar gäller i stora drag även i dag. De tendenser till stordrift och lokalisering till storstadsregioner som kunde utläsas både år 1978 och år 1983 har ytterligare accentuerats under senare år. Inom mejeribranschen gäller i och för sig fortfarande att den har en god spridning över landet. Inom regionerna (mejeriföreningarna) har det dock skett en fortsatt och omfattande koncentration av tillverkningen till ett mindre antal stora produktionsenheter i närhet till konsumenterna.

Frågan om handelns och förädlingsindustrins regionala spridning granskades också av LMU⁵. Man fann att strukturutvecklingen inom livsmedelsindustrin hade kännetecknats av en utveckling mot få och stora enheter. Antalet arbetsställen hade mellan åren 1975 och 1985 minskat i åtta av livsmedelsindustrins elva delbranscher. När det gällde antalet anställda per arbetsställe var den procentuella ökningen inom livsmedelsindustrin 21 %. Motsvarande ökning för tillverkningsindustrin var 10 %. Utvecklingen mot större enheter var följaktligen starkare inom livsmedelsindustrin.

5. SOU 1987:44, bilaga 3, Livsmedelsindustrins och handelns geografiska koncentration

6.7 Fiskefrågor

Under år 1989 lämnade 1989 års fiskeriutredning ett betänkande till regeringen. I betänkandet "Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen", (SOU 1989:56), läggs förslag till en partiell avreglering och en ny organisation för fiskprisregleringen. Producenterna föreslås bl.a. själva ta ansvar för export och finansiering av överskott genom en särskild producentorganisation i enlighet med vad som gäller inom EG.

Fiskeriutredningen hävdar generellt att man kan anta att regleringen infördes som ett stöd till såväl konsumenter som producenter. Fiskprisregleringen är enligt utredningen ett exempel på en reglering som efter hand kommit att utvecklas i allt för hög grad till ett skydd för producentintresset. I dagens fiskprisreglering finns enligt utredningen inslag som knappast gagnar någon annan än producenten.

I detta sammanhang hävdar utredningen att målen för fiskeripolitiken delvis är motstridiga samt att inkomstmålet kommit att inta en alltför stark ställning.

Regleringsavgiften föreslås avvecklad senast den 31 december 1993. Samtidigt föreslås att lägstapris-systemet i framtiden skall handläggas av fiskeristyrelsen.

Fiskeriutredningen föreslår att Svensk Fisk ombildas till ett fiskarägt regleringsorgan, en s.k. producentorganisation, och att ett nytt system sam-

tidigt införs när det gäller lägstaprisssystemet. Dessutom föreslås att den koppling som i dag finns beträffande förstahandsmottagarens medlemskap i Swefisk och fiskarens rättighet till prisstöd slopas. I övrigt läggs vissa förslag om den framtida svenska fiskeriadministrationens utformning.

6.8 Parti- och detaljhandel

Inledning

Parti- eller grosshandel avser försäljning av varor till andra än privatpersoner, huvudsakligen till detaljhandeln men även till storhushåll (restauranger, skolor etc.). Några av partihandelns viktigaste funktioner är

- sammanställning av sortiment
- inköp (inkl. import)
- lagerhållning
- fysisk distribution
- marknadsföring
- finansiering
- olika samarbetsfunktioner
- marknadsbearbetning
- cirkapriservice

Tidigare låg tonvikten på distribution av kolonialvaror, konserver, specerier, rengöringsmedel, hygienartiklar, pappersvaror etc. Numera har grossisterna breddat sortimentet för att kunna erbjuda kunderna (butikerna) huvuddelen av deras varubehov från en och samma grossist. Härigenom begränsas enligt handeln antalet kontakter och rutinerna förbättras.

Begreppet livsmedelskedja antyder att alla livsmedel passerar samtliga led innan de når konsumenterna. I själva verket finns många distributionsvägar. Många varor distribueras direkt från industriledet till butikerna utan att passera partihandeln. Detta gäller framför allt mejerivaror, färskt bröd, vissa kaffemärken, bryggerivaror i returglas, i viss omfattning kött- och charkvaror och så gott som all fisk. Grossisterna satsar dock alltmer på egen distribution av färskvaror. Även i de fall den fysiska distributionen går direkt från producent till butik sker faktureringen via grossisten.

Med detaljhandel avses "försäljning av transportabla varor till privatperson utan att varorna nämnvärt förändras". Vanligaste formen av detaljhandel är naturligtvis försäljning i butik, men också torghandel och försäljning genom hembesök räknas hit.

Med dagligvaror menas livsmedel, kemisk-tekniska förbrukningsartiklar, vissa pappersvaror, tobak, tidningar och blommor.

När man diskuterar livsmedelshandeln talar man ofta om de "tre blocken", och menar då ICA, KF och Dagab. Med blockbildning brukar man avse såväl horisontell som vertikal integration. Integrationsgraden kan variera från samverkan i frivilliga kedjor till centralstyrda och helägda filialföretag. När det gäller livsmedelshandeln bör begreppet "de tre blocken" förtydligas. Det man i dagligt tal kallar det tredje blocket, dvs. Dagab, är egentligen endast ett partihandelsföretag men har fått stå som beteckning för det tredje blocket eftersom Dagab levererar varor till de butiker som inte tillhör

ICA eller KF. Organisatoriskt och ägarmässigt skiljer sig de tre blocken åt. Konsumentkooperationen är medlemsägt, ICA ägs av detaljister och det tredje blocket utgörs av D-gruppen och Saba-gruppen som ägs bl.a. av Axel Johnson Saba AB. Bindningar mellan grossist och detaljist är tydligast inom ICA och KF. För enkelhetens skull kommer ändå bitvis begreppet "de tre blocken" att användas men för att undvika missförstånd ges nedan en kort beskrivning av de olika grupperingarna i svensk dagligvaruhandel.

ICA är en detaljistkooperativ rörelse. Benämningen har emellertid inget samband med ekonomiska föreningar utan är avsedd att uttrycka en annan form av samverkan. ICA-handlarna är delägare i de olika ICA-företagen (bl.a. partihandelsföretagen). ICA-handlarna driver självständigt sina resp. butiker men samverkar genom de olika ICA-företagen när det gäller distribution, kapitalanskaffning, butiksförnyelse, information, produktion, utbildning m.m. På riksplenet samverkar ICA-handlarna genom ICA-förbundet där de är medlemmar. De har också majoritet i styrelsen. När man i dagligt tal talar om ICA-blocket avser man vanligtvis ICA:s grossistföretag (distributionscentralerna) och ICA-butikerna. Till ICA-blocket hör också Nära Dej och Grillköket.

KF är en konsumentkooperativ rörelse. Detta innebär att dess medlemmar som konsumenter äger konsumentföreningarna med dess butiker. Eventuella överskott fördelas efter vars och ens köp. Konsumentföreningarna styrs efter principen en medlem en röst. Konsumentföreningarna äger i sin tur Kooperativa Förbundet. KF äger lagercentralerna (grossisterna). Med KF-blocket brukar avses såväl KF:s grossister

som Konsum- och OK-butikerna och OBS stormarknader.

"Tredje blocket" utgörs av följande två grupperingar

D-gruppen: Med D-gruppen avses de handlare och butiksbolag som är delägare i, samverkar med eller ägs av Detaljinvest AB som är moderbolag i Detaljinvestkonsernen. Detaljinvest AB ägs av ca 750 handlare och butiksbolag, Axel Johnson Saba AB (38,4 %), samt av anställda i Detaljinvestkonsernen och Vivo-Favörorganisationen. Butikskedjor som ingår i D-gruppen är Vivo, Matnära, HP-storlivs, Sparlivs, Billhälls, Minilivs, Östenssons och Sabis. Till D-gruppen hör också ett antal "frifräsare" (bl.a. Villys Cash) som är oberoende men samverkar med Detaljinvest AB. Den 1 januari 1990 gick Detaljinvest och Vivo-Favörorganisationen samman i en gemensam företagsgrupp; D-gruppen AB.

Saba-gruppen: Med Saba-gruppen menas de företag som ägs av eller är knutna till Axel Johnson Saba AB, som ägs av Axel Johnson AB som i sin tur ägs av Antonia Ax:son Johnson. Butikskedjorna i Saba-gruppen är Åhléns, B & W och Hemköp. Partihandelsföretagen Dagab och Saba trading (frukt och grönt) är helägda dotterbolag till Axel Johnson Saba AB. Till Saba-gruppen hör också Fyrkanten.

Bindningar mellan D-gruppen och Saba-gruppen finns. Dels genom att Axel Johnson Saba AB är delägare i Detaljinvest, dels genom att Dagab är huvudleverantör till samtliga butikskedjor inom dessa två grupper som brukar betraktas som det tredje blocket.

Härutöver finns Bergendahlsgruppen som är den sam-

lande beteckningen på de handlare och kedjor som samverkar med grossistföretaget Bergendahl och Son AB i Hässleholm. Bergendahl verkar bara i Skåne, södra Halland och Småland. Butikskedjor knutna till Bergendahl är dels AB Favör och Matöppet, dels vissa "fria butiker" (Eko, Eko-hallen och Mixé).

Metro är en annan fristående butikskedja i Stor-Stockholm som till 100 % ägs av familjen Carl Henrik Nordmark. Huvudleverantör till Metrobutikerna är Dagab.

6.8.1 Marknadsandelar - Partihandeln

Partihandeln med dagligvaror har genomgått en kraftig koncentration mot tre partihandelsföretag - ICA, KF och Dagab - som står för ca 70 % av partiförsäljningen av dagligvaror. Utöver dessa s.k. fullsortimentsgrossister finns ett antal mindre dagligvarugrossister med livsmedel i sortimentet. Det är dels grossister som säljer till en viss kategori detaljister (t.ex. kiosker, servicebutiker, bensinstationer, bagerier och konditorier), dels grossister som specialiserat sig på vissa varuområden (t.ex. fisk, kött, ost, frukt- och grönt, hälsokost och liknande).

I tabell 6.5 redovisas marknadsandelarna inom partihandeln med dagligvaror.

Tabell 6.5 Marknadsandelar - partihandeln

	<u>1978</u>	<u>1983</u>	<u>1988</u>
ICA	29,9	34,4	36,1
KF	23,3	23,2	18,4
Dagab 1)	17,3	17,1	17,2
	<u>70,5</u>	<u>74,7</u>	<u>71,7</u>
Övriga	29,5	25,3	28,3
Summa	100 %	100 %	100 %

Källa: Effkå-information

- 1) Strukturförändringar har skett under perioden varför siffrorna inte är helt jämförbara. I siffran för 1978 ingår Ce-Jis.

Som framgår av tabellen stod år 1988 de tre blocken tillsammans för 71,7 % av all partihandel med dagligvaror i Sverige. Gruppen övriga hade en marknadsandel på 28,3 %. Denna andel kan tyckas stor men man skall ha i minnet att det inte rör sig om fullsortimentsgrossister utan om mer specialiserade grossister. Undantag är Bergendahl som är en fullsortimentsgrossist. Bergendahl verkar dock endast i Skåne, södra Halland och Småland och har bara en marknadsandel på 1,4 %. Exempel på andra grossister som ingår i gruppen "övriga" är Svenska tobaks, Kiab, Kåå, Arvid Nordqvist, Frukcentralen B & G samt pressgruppens grossister Presam, Pregross och Plus Grossist. Tar man bara fullsortimentsgrossister i beaktande var de tre blockens marknadsandel tillsammans större än 71,7 %. Grossisterna i gruppen övriga är dock inte helt utan betydelse från konkurrenssynpunkt. Även om de inte kan erbjuda butikerna ett helt sortiment, utgör de alternativ för handlaren på enskilda varugrupper och utövar härmed ett visst konkurrenstryck på butikens "egen" grossist.

6.8.2 Marknadsandelar - Detaljhandeln

I slutet av år 1964 fanns ca 19 300 butiker i landet. Beståndet i slutet av år 1985 var ca 9 000. Under perioden 1965-1985 lades 15 000 butiker ned och 4 700 nyetablerades. Antalet butiker år 1988 uppgick till 8 600 (Fri köpenskap).

Utvecklingen inom detaljhandeln kännetecknas också av en koncentration mot ett fåtal grupperingar motsvarande de tre partihandelsföretagen. Dominerande på marknaden är ICA- och Konsumbutikerna samt de butiker som huvudsakligen försörjs via Dagab. I tabell 6.6 återges marknadsandelarna inom detaljhandeln med dagligvaror.

Tabell 6.6 Marknadsandelar - detaljhandeln

	<u>1978</u>	<u>1983</u>	<u>1988</u>
ICA	28,1	31,4	33,0
KF	21,3	21,3	20,9
D-gruppen		10,5	11,5
Vivo-Favör	7,5		
Saba-gruppen	<u>8,5</u>	<u>7,4</u>	<u>6,0</u>
	65,4	70,6	71,4
Övriga	34,6	29,4	28,6
Summa	100 %	100 %	100 %

Källa: Effkå-information

Av tabellen framgår att ICA, KF och D- och Saba-grupperna tillsammans år 1988 hade en marknadsdel inom detaljhandeln med dagligvaror på 71,4 %. Gruppen "övriga" hade 28,6 % av marknaden. Förutom Bergendahl-gruppens butikskedjor och Metrobutikerna,

som hade marknadsandelar på 1,7 resp. 1,0 % och som ingår i gruppen "övriga", stod andra säljkanaler än traditionella butiker för ca 20 % av gruppen "övrigas" marknadsandel på 28,6 %. Med andra säljkanaler menas bl.a. torghandel, varubussar och olika speciallivsbutiker (frukt- och konfektyr-, ost-, fisk-, bröd-, kött- och charkbutiker osv.) Tar man således endast "vanliga" butiker i beaktande blev de tre blockens dominans större än vad marknadsandelen på 71,4 % anger. Gruppen övriga är dock inte heller när det gäller detaljhandeln helt utan betydelse. Säljkanalerna här utgör för vissa varugrupper inköpsalternativ för konsumenterna och utövar därmed ett visst konkurrenstryck på "vanliga" butiker. På butiksnivå förekommer också en viss konkurrens mellan olika butikstyper, såväl inom som mellan de tre blocken. Mångfalden i utbudet av livsmedelsbutiker är stort - service- och jourbutiker, torghandel, trafikbutiker, bensinstationer, citybutiker, bostadsbutiker och stormarknader. Det är emellertid i de tre sistnämnda som konsumenterna gör huvuddelen av sina inköp.

6.8.3 Konkurrensmedel inom handeln

Extrapriserbjudanden har blivit ett av de viktigaste konkurrensmedlen i handeln. Det finns emellertid en rad andra betydelsefulla konkurrensmedel såsom butikens läge, varukvalitet, sortiment, servicegrad och öppethållande.

Tillgänglighet: Med tillgänglighet menas dels butikens läge, t.ex. närhet till bostaden, anslutning till arbetsplatsen, tillgänglighet med bil och parkeringsmöjligheter, dels butikens öppethållande.

Öppethållandet inom handeln har ökat under senare år. Regeringen har tillsatt en utredning med uppgift att kartlägga och analysera effekterna av fria affärstider i detaljhandeln. Bland annat skall sambanden mellan öppethållande och kostnads- och prisutvecklingen analyseras. Utredningen beräknas bli klar första halvåret 1990. Öppethållandetiden är givetvis viktig från servicesynpunkt men måste vägas gentemot andra aspekter.

Sortiment: Med sortiment som konkurrensmedel avses dels sortimentsbredden (dvs. antalet varuområden/varuslag), dels sortimentsdjupet (dvs. antalet varianter/märken inom resp. varuslag) samt sortimentsinriktningen (t.ex. särskild satsning på färskvaror).

Utvecklingen har sedan lång tid gått mot en ökning av fullsortimentsbutiker/allivsbutiker som tillhandahåller ett brett livsmedelssortiment. De tidigare specialbutikerna - mjölkbutiken, speceributiken, köttbutiken etc. - har i stort sett försvunnit. Konsumenterna vill av bland annat tidsskäl göra alla sina livsmedelsinköp i en butik. Framväxten av manuella betjäningsskåp i dagens fullsortimentsbutiker utgör härmed en viss ersättning för specialbutikerna.

Lansering och försäljning av egna varumärken är också en variant av konkurrensmedlet sortiment. Genom annonsering och försäljning av egna varumärken vill livsmedelskedjan i fråga bygga upp märkesmedvetenhet och köptrohet hos hushållen. Utvecklingen mot en ökning av kedjebundna varumärken kan också vara ett sätt att stimulera konkurrensen i leverantörsledet för att därmed effektivisera detta led.

Service och kvalitet: Service och kvalitet innefattar många tjänster och produktaspekter. Manuell betjäningssdisk är ett konkurrensmedel som under senare tid kommit att bli allt mer utnyttjat. Trots att det på grund av höga personalkostnader är svårt att få lönsamhet i de manuella diskarna anses denna typ av service vara av stor betydelse för butikens image i stort. Kunnig och hjälpsam personal är ett annat konkurrensmedel som ryms under begreppet service. En butik som använder kvaliteten som konkurrensmedel kan t.ex. satsa på ett brett sortiment i de manuella kött- och ostdiskarna eller på en fräsch och omfattande frukt- och grönsaksdisk.

Priset: Med lågt pris kan dels avses att en butik har en låg prisnivå, dvs. ett genomsnittligt lågt pris för hela sortimentet. Lågt pris kan också avse en låg prisnivå för en eller flera varugrupper eller att en vara tillfälligt har åsatts ett lågt pris. Den priskonkurrens som är mest påtaglig och vanlig inom dagligvaruhandeln är utan tvekan den som sker genom tillfälliga prisnedsättningar på enskilda varor (extrapriser).

Butiksutformning: Med butiksutformning som konkurrensmedel avses främst storleken på försäljningsytan men även exponering av varor liksom framkomlighet i gångar och tillgänglighet för konsumenter med funktionsnedsättningar.

Under senare år har etableringar av stora dagligvarubutiker varit ett karakteristiskt konkurrensmedel. Den genomsnittliga butiksstorleken för nya butiker har ökat från ca 400 m² år 1983 till 750 m²

år 1989⁶. För ICA har butiksytorna från år 1987 till år 1988 ökat med drygt 17 000 m² trots att antalet ICA-butiker minskat med ca 90 enheter under samma period⁷.

6.8.4 Konkurrenssituationen

Konkurrensen i handelsleden påverkas i större eller mindre grad såväl av efterfråge- och kostnadsförhållanden som av ett antal institutionella faktorer. De viktigaste analyseras nedan. Av stor betydelse för konkurrenssituationen är den omfattande koncentrationen till tre grossistföretag och det vertikala samarbetet mellan dessa och anknutna detaljister.

Blockbildningen

Som framgått av tidigare avsnitt är framför allt tre grupperingar/block - ICA, KF och D- och Saba-gruppen framträdande i såväl partihandels- som detaljhandelsled.

Blockbildningen har i mycket hög grad påverkat grossistfunktionens utveckling som i sin tur påverkats av en mängd olika faktorer, där bl.a. utvecklingen av antalet butiker, leveranstiden, inköps storlek per gång och sortimentutvecklingen varit av stor betydelse.

Genom industrialiseringen och urbaniseringen växte dagligvaruhandeln och ställde högre krav på gros-

6. Supermarket nr 11-12, 1989

7. Källa: ICA årsredovisningar

sisterna. Antalet dagligvarugrossister har uppskattats till ca 700 i början av 1920-talet. Dessa levererade till omkring 17 000 butiker. Antalet säljare och konsulenter var så många att inköpen upptog en oproportionerligt lång tid. Inköpsvolymerna var små och hanteringen blev orationell. Detta förhållande drev på utvecklingen mot koncentration och nya grossistfunktioner.

Självbetjäningen påverkade också utvecklingen inom dagligvaruhandeln. Bl.a. krävde systemet kundanpassade förpackningar. Standardisering av varorna som hade påbörjats långt tidigare var här en viktig förutsättning.

Utvecklingen i de två handelsleden har påverkat varandra inbördes. Samhällsutvecklingen i stort och därmed konsumenternas ändrade konsumtionsmönster har givetvis varit en viktig förutsättning. För butikerna var det praktiskt att kunna få huvuddelen av sitt varubehov från en grossist. Detta krav innebar större grossister med bredare sortiment. Omvänt har stordriftsfördelarna i grossistledet påverkat utvecklingen i butiksledet. Önskemålen från grossisterna att få leverera större volymer till färre butiker har också påverkat såväl utvecklingen mot allivsbutiker som minskningen av antalet butiker.

Teknikutvecklingen inom både transport- och distributionssektorn har i sammanhanget spelat en stor roll.

Blockbildningen har sannolikt inneburit en rationellare distribution av varorna. Butikens samarbete med grossisten har också gett fördelar i form av

säkra leveranser, styrka i marknadsföring, hjälp med skötsel av butiken, prissättningsservice, utbildning och hjälp vid etablering i attraktiva lägen. Av betydelse har marknadsföringsarbetets ändrade karaktär varit. Reklamarbete i form av samaktiviteter och veckoannonsering (SA/VA-aktiviteter) och extrapriserbjudanden har fått ökad tyngd. Styrkan i marknadsföringsarbetet ökar om det sker centralt med starka enheter. Blockbildningen innebar också en förstärkt förhandlingsposition gentemot industrin. Förhandlingspositionen stärks och möjligheter att förhandla sig till fördelaktiga rabatter ökar. Blockbildningen kan slutligen till en del också förklaras av den konkurrenssituation som rått. I syfte att stärka sin position på marknaden har integrationen mellan detaljist och grossist inom resp. block varit en viktig strategi.

Vad som hittills redogjorts för är några viktiga förklaringar till dagens struktur inom dagligvaruhandeln med tre framträdande block på marknaden. På senare år har en del negativa konsekvenser av blockbildningen uppmärksamrats i olika utredningar.

Bindningen mellan grossist och detaljist är stark. Med bindning menas här de olika typer av formella och informella bindningar som knyter butikerna/konsumentföreningarna till resp. blocks partihandelsföretag (samt också till Detaljinvest inom D- och Sabagruppen). Att detaljisten är knuten till sin grossist visar sig bl.a. i köptroheten hos en ICA-, Konsum- och Vivobutik m.fl. gentemot deras resp. grossister. Som exempel kan nämnas 5 § i ICA-stadgan som föreskriver att ICA-köpmannen i största möjliga utsträckning skall täcka sitt varubehov från den distributionscentral som är belägen inom

det område där ICA-handlaren har sin rörelse. Vad detta konkret innebär är visserligen en tolkningsfråga men stadgan uttalar dock ett krav på köptrohet. Köptroheten visar sig i praktiken genom att en genomsnittlig ICA-handlare täcker omkring 80 % av sitt varubehov via den egna grossisten. Konsumentföreningarna/konsumbutikerna är formellt fria att göra sina inköp från vilken grossist de vill men av dagligvarorna som levereras till konsumbutikerna kommer ca 90 % från den egna rörelsen. ICA och KF säljer endast till de egna medlemmarna. Butikerna/föreningarna har vidare ekonomiska fördelar av stor köptrohet genom rabatter och bonus. Grossisterna har åtminstone på kort sikt huvuddelen av sin volym säkrad. På delar av sitt sortiment kan dock grossisten möta konkurrens från sina egna leverantörer (industriledet) som kan ha intresse av att leverera direkt till butikerna. Men eftersom industrin är beroende av goda relationer till grossisten, dels för distribution av andra produkter eller till andra butiker, dels för att åter få nyttja grossisten för distribution av det sortiment som industrin kanske bara tillfälligt vill leverera direkt till butiksledet kan det eventuellt vara känsligt att gå förbi partiledet.

Förutom bonus och rabatter finns olika sätt att stärka bindningarna mellan grossist och detaljist. Under senare år har partihandelsföretagen utvecklat databaserade beställningssystem för de egna butikerna. Samtidigt som detta innebär en rationalisering blir effekten också att inköp via andra kanaler blir mindre intressanta.

Den service som ges centralt inom olika områden (prissättning, etablering, marknadsföring, investe-

ringar osv.) knyter också handlaren till grossisten genom att det framstår som riskfullt och osäkert att bryta med sitt block. För huvuddelen av sitt sortiment har detaljisten på kort sikt sällan något konkurrenskraftigt inköpsalternativ.

Lokala (och oftast mindre) producenters möjligheter att komma in på marknaden är ett annat problem som uppmärksammas i det här sammanhanget. Den storskaliga distributionsapparaten och bindningarna mellan detaljist och grossist kan medföra problem för lokala producenter att få leverera sina produkter till den etablerade handeln och få ut sitt sortiment till butikerna. Enligt handeln finns det emellertid ett stort intresse från dess sida att få in lokalt producerade produkter i butikerna. Handeln påpekar också att andelen lokalt producerade livsmedel i sortimentet ökat men att problemen är dels att det inte finns tillräckligt många lokala producenter som kan erbjuda tillräckligt stora och regelbundna leveranser, dels att de lokalt producerade produkterna blir förhållandevis dyra.

Den trygghet det egna blocket erbjuder i fråga om regelbundenhet i sortiment och leveranser samt de krav på stora volymer som ställs gör det många gånger svårt för lokala producenter att få leverera. Lokala producenter hävdar att problemet är handelns ovilja och ointresse att köpa deras produkter.

Den hembudsskyldighet på aktierna som förekommer inom ICA och Detaljinvest är en annan mer formell bindning som förhindrar butiksinnnehavaren att med butik lämna t.ex. ICA och bedriva verksamheten utanför någon av kedjorna. Olika regler gör det omöj-

ligt att t.ex. övergå till att göra huvuddelen av inköpen från en annan grossist. Om ICA-handlaren vill upphöra med verksamheten kan han inte heller sälja butiken (butiksbolaget) till någon annan än den som regionföretaget anvisar.

Bestämmelserna om hembudsskyldigheten regleras inom ICA av det s.k. ICA-avtalet som sluts mellan regionföretaget och ICA-handlaren och som är ett finansieringsavtal. Tillsammans med regionföretaget bildar den blivande ICA-handlaren ett aktiebolag där han till att börja med äger 9 %. Efter en i förväg uppgjord plan köper handlaren så småningom upp alla aktier i bolaget förutom en som regionföretaget behåller. Detta möjliggör hembudsskyldigheten. Enligt ICA-avtalets § 1.1 anges som en förutsättning för avtalet att butiken förblir en ICA-butik. ICA-handlaren förbinder sig att inte överlåta aktierna till någon annan än regionföretaget. I avtalets § 2.2 anges vidare att ICA-köpmannen är skyldig att erbjuda sina aktier i butiken till regionföretaget om han vill sälja eller på annat sätt överlåta sina aktier.

När det gäller butikslokalen träffar vanligen regionföretaget ett hyresavtal med fastighetsägaren. Regionföretaget som hyresvärd upplåter sedan lokalen till butiksbolaget med skyldighet för butiksbolaget att driva en ICA-butik i lokalen. Enligt hyreskontraktet är förutsättningen för kontraktet att butiksbolaget och dess ledare (ICA-handlaren) under hyrestiden är medlemmar i ICA-förbundet och lojalt samverkar som medlemmar enligt de riktlinjer för förbundet som förbundet uppdragit (§ 4 i ICA-stadgan). Hyreskontraktet ger regionföretaget rätt att säga upp avtalet till omedelbart upphörande, bl.a.

om butiksbolaget inte följer ICA-förbundets stadgar samt om medlemskapet i ICA-förbundet upphör.

Reglerna om hembud gör det i praktiken omöjligt för butiksinnehavaren att med bibehållet butiksbolag lämna ICA för att t.ex. bedriva verksamhet utanför någon av dagligvarukedjorna. Det blir därmed också i praktiken omöjligt att t.ex. övergå till att göra huvuddelen av inköpen hos en annan grossist. De nu relaterade bindningarna är inte tidsbegränsade.

Inom tredjeblocket sluts ett liknande standardavtal fast här mellan köpmannen och Detaljinvest, dvs. inte mellan köpmannen och grossistföretaget (Dagab). Avtalet är ett finansieringsavtal och ett viktigt syfte med avtalet är att trygga att ifrågavarande butiksläge och lokaler behålls inom blockets intressesfär. Hembudsskyldigheten som finns inskriven i avtalet möjliggör detta. I avtalet ingår också en viljeyttring angående köptrohet i den bemärkelsen att handlaren förutsätts att köpa de varor han behöver från Dagab under förutsättning att Dagabs priser, leveranskapacitet och kvaliteter är konkurrenskraftiga. En inköpsgrad på minst 30 % uttrycks som ett riktmärke.

Prissättningsmetoder

Priserna inom dagligvaruhandeln bestäms i stor utsträckning utifrån centralt av resp. kedja utarbetade cirkaprislistor. Med centralt menas här att lagercentralerna/distributionscentralerna centralt inom sitt distributionsområde ger ut prislistor till kedjans butiker. För kedjor som ej är helintegrerade utgör cirkaprislistorna prisrekommendatio-

ner men undersökningar av SPK har visat att prisrekommendationerna följs i mycket stor utsträckning. Inom KF fattar resp. konsumentförening inom ett lagercentralområde beslut om priser efter en förhandling med lagercentralen, varefter lagercentralen administrerar prislistorna. Det betyder i praktiken att varje konsumförening har en egen prislista, där dock priserna på basvarusortimentet kan vara enhetliga. Cirkaprislistornas roll inom det tredje blocket är något annorlunda eftersom D- och Sabagruppen består av ett flertal kedjor var och en med sin egen prislista.

Genom att prisrekommendationerna i hög grad följs av butikerna/föreningarna leder dessa lokalt inom respektive block till en samstämmighet i såväl prisnivå som prisutveckling vad gäller de ordinarie priserna. Kostnader och konkurrenssituation skiljer sig emellertid mellan olika butiker beroende av bl.a. läge, service, sortiment och storlek. Genom att cirkaprislistorna innebär att prissättningen i så liten utsträckning sker utifrån den enskilda butikens kostnads- och konkurrenssituation samt får till följd att samma priser tillämpas inom ett mycket stort geografiskt område begränsas priskonkurrensen. Livsmedelshandeln domineras härtill som vi sats tidigare av ett fåtal kedjegrupperingar, varför de negativa effekterna av en stor följsamhet till cirkaprislistorna blir större. I sammanhanget är det av betydelse att skilja mellan ordinarie priser och extrapriser. I stället för att konkurrera med de ordinarie priserna sker priskonkurrensen i dag genom extrapriserbjudanden.

Fördelen med cirkaprislistorna har framför allt att göra med de små butikernas möjligheter att sätta

egna priser. För en liten butik med små resurser kan cirkaprislistorna utgöra en värdefull service. Även för små butiker torde det emellertid vara en fördel att tillämpa priser som tar hänsyn till butikens egna kostnads- och konkurrenssituation. För de större butikerna finns däremot inga hinder för en butiksindividuell prissättning. Många butiker tillämpar redan i dag en individuell prissättning.

Tidigare gav Sveriges Livsmedelshandlareförbund (SSLF) centralt ut cirkaprislistor till handeln, frånsett KF. Denna verksamhet övertogs sedan av kedjornas grossister. Följsamheten till cirkaprislistorna är mycket stor även om butiksindividuell prissättning har blivit vanligare.

Som exempel på butiksindividuell prissättning kan IPS-systemet inom ICA EOL nämnas (IPS = individuell prissättning). IPS-systemet innebär att en butik kan bestämma avvikelser från den ordinarie cirkaprislistan och få en individuell prislista. Systemet erbjuder således de butiker som så önskar en företagsanpassad prissättning som tar hänsyn till t.ex. konkurrenssituation, kostnadsstruktur eller en önskad profil. Prisnivån bestäms av butiken men den löpande uppdateringen av prislistan (vid leverantörsprishöjningar) sker även i det här fallet centralt.

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

Möjligheter till individuell prissättning finns således. När det gäller IPS-systemet inom ICA EOL utnyttjar enligt uppgift 20 % av medlemmarna IPS-systemet. Andelen av omsättningen inom ICA-EOL som prissätts genom IPS-systemet kan vara större. För att öka denna andel har utnyttjandet av IPS blivit avgiftsfritt under 1989. Detta är intressant och visar att handeln själv anser att butiksindividuell prissättning är av betydelse.

I det här sammanhanget kan det vara av intresse att redovisa tre NO-ärenden som belyser prismärkningsfunktionens betydelse från konkurrenssynpunkt.

- Dnr 405/86. Priskontoret i Värmlands län lämnade till NO uppgifter som visade att charkuteri- och köttprodukter som levererades av Scan Västs Värmlandsregion prismärktes endast efter ICA Hakons cirkaprislista trots att Scan Väst levererade även till andra än ICA-detaljister.

- Dnr 362/81. Priskontoret i Kalmar län lämnade till NO uppgifter som visade att charkuterivaror som levererats paketerade och prismärkta av Kalmar läns slakterier till Vivo-butiker var prismärkta enligt ICA:s cirkaprislistor.

- Dnr 397/87. I oktober 1987 fick NO uppgifter från priskontoret vid länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län som antydde att prismärkningen i Scan Väst inte fungerade tillfredsställande. Enligt länsstyrelsen kunde Vivo-Västs butiker inte få paketerade kött- och charkvaror från Scan-Väst som var prismärkta enligt Vivo-Västs egen cirkaprislista utan endast enligt ICA:s prislista.

NO har senare fått åtaganden från ett antal leverantörer av charkvaror om att vid förekommande prismärkning märka med de priser som olika kedjor och individuella butiker önskar tillämpa. Leverantörerna får då givetvis inte märka en kedjas varor enligt en annan kedjas priser.

Priskalkyleringen inom handeln sker huvudsakligen med hjälp av procentuella marginaler som varierar betydligt mellan olika varugrupper men som ofta ligger fasta under en längre period. Priskalkyleringsmetoden innebär att procentuella påslag läggs på inköpspriset från det föregående ledet. När inköpspriserna till handeln höjs, medför denna priskalkyleringsmetod automatiskt en höjning av handelns marginal i kronor och ören. Detta förhållande kan innebära en begränsande faktor för handeln att motstå leverantörsprishöjningar. Om inköpspriserna stiger med 5 %, får handeln vid oförändrad försäljningsvolym ett 5 % större utrymme att täcka kostnader och göra vinstförbättringar. Om kostnadsökningarna är större än prishöjningarna måste handeln kompensera detta genom rationalisering, volymökning eller höjning av den procentuella marginalen. Om kostnadsökningarna är mindre än prisökningarna kan handeln göra investeringar, vinstförbättringar eller sänka konsumentpriserna.

Marginalen skall förutom själva inköpskostnaden täcka handelns kostnader för varan och ge eventuell vinst. Alla varor avses emellertid inte täcka sina egna kostnader i lika stor utsträckning. Marginalerna varierar i stor utsträckning mellan olika produkter utan något större beaktande av resp. produkts kostnader. När handeln höjer sina marginaler

för att möta kostnadsökningar är det inte självklart att marginalerna höjs på de produktgrupper som i första hand orsakat kostnadsökningarna. Handeln beaktar i stället marginalutfallet i stort i förhållande till kostnadssituationen.

Enligt LMU bjuder handeln alltför lågt motstånd mot bakifrån kommande prishöjningar. Konsumentpriserna på olika varor bestäms i första hand av handelns inköpskostnad. Handeln betraktar dock enligt LMU inköpspriset som en given variabel, vilket innebär att leverantörsprishöjningar inte betraktas som en kostnad som går att påverka. Höjningarna är inte föremål för förhandling mellan handeln och leverantörerna utan anmäls endast av leverantörerna. Enligt LMU äger ingen egentlig konkurrens rum vad gäller ordinarie priser och löpande förändringar av de ordinarie priserna betraktas inte som strategiskt viktiga för handeln. Detta förhållande i kombination med den priskalkyleringsmetod som handeln arbetar med innebär enligt LMU att leverantörsprishöjningar ganska snabbt tillåts slå igenom i konsumentpriset.

Handeln brukar i sammanhanget betona det faktum att det i Sverige bara finns ett fåtal leverantörer som svarar för de största leveranskvantiteterna och att handeln därför har en svag förhandlingsposition. Handeln tillbakavisade i remissomgången i LMU:s kritik såsom orättvis och felaktig och framförde bl.a. prisstoppen som ett problem och orsak till att priskonkurrensen inte fungerat tillfredsställande i alla sammanhang.

Anledningen till att handeln arbetar efter procentpåläggsprincipen är att den är enkel och praktisk

och underlättar priskalkyleringsarbetet. Butikerna saluför mellan 2 500 och 10 000 artiklar beroende på butiksstorlek. Partihandeln har mellan 30 000 och 40 000 artiklar i sina lager.

Prissättningsmetoden har emellertid också andra fördelar för handeln. Som nämnts ovan innebär varje leverantörsprishöjning vid oförändrad procentmarginal en ökning i kronor och ören av varans marginal. En sänkning av inköpspriset ger omvänt en sänkt marginal i kronor och ören. Om inköspriserna/leverantörspriserna således ökar under längre period medför detta, allt annat lika, ökade marginalintäkter för handeln. Detta behöver dock inte innebära att handeln gör vinstförbättringar. Hur vinsten utvecklas beror också på hur handelns egna kostnader utvecklas såsom personal- och lokalkostnader, försäljningsvolymens utveckling totalt, produktivitets- och lönsamhetsförändringar, utvecklingen i ekonomin i övrigt osv. Idén med procentmarginaler är att om leverantörspriserna och handelns kostnader ökar i samma takt kan handeln behålla samma resultatnivå utan att göra några korrigeringar i sina kalkyler. Så är inte alltid fallet, i alla fall inte på kort sikt.

Som nämnts tidigare är marginalerna inte anpassade till kostnaderna för den enskilda varan. Totalt sett för hela varusortimentet i såväl partihandeln som i butik strävar man efter kostnadsanpassning. Sett över ett helt år kanske resultatnivån kunnat hållas oförändrad genom att inköspriserna ökat i samma takt som övriga kostnader. Denna följsamhet behöver emellertid inte ha rätt under hela året. Inköspriserna kan t.ex. ha höjts efter ett jordbruksprisavtal, vilket medfört ökade marginalintäk-

ter i kronor. Vid ett annat tillfälle kan kostnaderna till följd av ett nytt löneavtal eller hyresavtal ha ökat utan att handeln ökat sina marginaler.

SA/VA och tillfälliga prisnedsättningar

I föregående avsnitt har handelns ordinarie prissättning behandlats. En stor del av försäljningen sker emellertid genom olika former av prisaktiviteter.

Handelns marknadsföringsmetoder med betoning på extraprissystemet analyserades av LMU, särskilt i bilaga 9 till huvudbetänkandet "Extrapriser på livsmedel - Marknadsföringsmetoder och priskonkurrens".

SA/VA står för samaktivitet/veckoannonsering och är det samlande begreppet på den kedjevisa marknadsföring med extrapriser i annonser och flygblad som kommit att bli det vanligaste konkurrensmedlet inom dagligvaruhandeln. Med samaktivitet avses det förhållandet att handelsledens marknadsföringsaktiviteter sker i samverkan med leverantörerna (industriledet). Med veckoannonsering avses den annons med extrapriserbjudanden under resp. kedjas logotype som företrädesvis distribueras eller publiceras i pressen en gång per vecka ("torsdagsannonserna").

Hur extrapriserna administreras, finansieras och praktiskt hanteras varierar i viss utsträckning mellan de olika blocken. Sammanfattningsvis gäller att själva prisenedsättningen, dvs. skillnaden mellan ordinarie pris och extrapris är ett resultat av dels en rabatt på försäljningspriset från leveran-

tören till handeln (dvs. på handelns inköpspris), dels av en marginalsänkning från handelns sida på varan i fråga. Kostnaden för själva annonsen och eventuellt reklammaterial i butikerna bekostas av de leverantörer som finns med i annonsen som utöver de ovan nämnda rabatterna betalar ett s.k. SA/VA-bidrag.

Det finns framför allt två typer av samaktiviteter. Centrala samaktiviteter (CSA) avser en samaktivitet mellan en leverantör och en hel kedja eller en leverantör och en region inom en kedja. Lokala samaktiviteter (LSA) avser en samaktivitet mellan en leverantör och en enstaka butik eller ett antal butiker.

De centrala samaktiviteterna planeras långt i förväg och planeringen gäller oftast ett helt år. Färskvarorna utgör undantag. Planeringsarbetet och samarbetet mellan kedjor och leverantörer har utvecklats efter hand och är i dag i hög grad rutinemässigt. Planeringsarbetet resulterar i centrala säljprogram som sedan kompletteras med regionala och lokala program. Det står givetvis också den enskilde handlaren i butiksledet fritt att göra egna prisnedsättningar på sina varor.

Resultat från LMU

För att få en uppfattning om omfattningen av extrapriser, storleken på lämnade rabatter, hur stor andel av försäljningen som sker till extrapriser (andelen kampanjförsäljning) osv. samlade LMU in uppgifter från företag i såväl leverantörsled som i handelsleden. Vidare utnyttjade LMU SPK:s olika bu-

tiksstudier samt uppgifter från marknadsundersökningsföretaget GfK Marknadsforskning AB. LMU hade problem med att få in statistik och jämförbart material rörande extraprisförsäljningens storlek, marginal- och prispåverkan osv. Anledningen till detta var att denna typ av uppgifter betraktas som mycket känslig från konkurrenssynpunkt.

I butikerna sker omkring 35 % av livsmedelsförsäljningen till extrapris. Andelen varor i butikerna som har extrapris uppgår till ca 10 %. Omfattningen av extrapriser varierar mellan olika varugrupper. Vissa varugrupper säljs numera till övervägande del till extrapris. Detta gäller t.ex. kaffe, kyckling och kött- och charkprodukter. Omkring 90 % av all grillkorv säljs t.ex. till extrapris. De flesta varor ingår någon gång i en extraprisaktivitet. Det är dock relativt få varusegment som är föremål för större delen av extrapriserbjudandena. Den genomsnittliga prisnedsättningen ligger på omkring 20 %.

En fråga som LMU försökte besvara var vilken prisnivåpåverkan som extrapriserna har, dvs. hur mycket sänker extrapriserna faktiskt den genomsnittliga prisnivån jämfört med den ordinarie prisnivån. LMU redovisade två beräkningar. Enligt den ena sänkte extrapriserna prisnivån med bara ett par procent. Dessa procent motsvarar prisskillnaden mellan ordinarie och faktisk prisnivå vid ett inköpstillfälle, dvs. vad ett genomsnittligt inköp faktiskt kostar jämfört med vad samma inköp skulle ha kostat om de ordinarie priserna tillämpats. Inga merköp av de varor som har extrapris ingår.

Om också hänsyn tas till hur mycket som säljs till ordinarie resp. extrapris (dvs. en genomsnittlig

prissänkning med 20 % och en kampanjandel av försäljningen på 35 %) blir prisnivåpåverkan 8 %. Denna beräkningsmetod tar hänsyn till att hushållen i allmänhet köper mera av en vara om den säljs till extrapris, den visar hur mycket hushållen genomsnittligt under en period (ett år) betalar för inköpta varor jämfört med om samma varor i stället köpts till ordinarie priser. Denna besparing på omkring 8 % är dock inget korrekt mått på vilken effekt extraprissystemet har på hushållens inköpskostnader. För att bedöma den verkliga besparingen skulle en jämförelse behöva göras med prisnivån i ett alternativt system utan dagens extraprissystem och SA/VA-aktiviteter.

Hur konsumenternas inköpskostnader påverkas av extrapriserna beror i hög grad också på i vilken utsträckning den enskilde konsumenten dels kan bedöma det fördelaktiga i, resp. vilka praktiska möjligheter han/hon har att utnyttja olika extrapriserbjudanden.

Enligt LMU kan extraprissystemet ses som ett nollsummespel. SA/VA och extrapriser kan å ena sidan vara ett effektivt medel att öka försäljningen av en vara. Å andra sidan blir följden av den stora omfattningen av extrapriser stora svängningar i marknadsandelar för enskilda varor, som emellertid på längre sikt tar ut varandra till största delen, eftersom de flesta parterna på marknaden utnyttjar detta konkurrensmedel på samma sätt och i samma omfattning. SA/VA-aktiviteterna och extrapriserna blir därmed ett sorts nollsummespel som ingen vinner på i längden mera än andra.

Konsumentverkets riktlinjer

Efter överläggningar med dagligvaruhandeln utfärdade konsumentverket riktlinjer för tillfälliga prisaktiviteter som trädde i kraft den 1 januari 1978. Riktlinjerna omfattar dels vilka uppgifter som skall anges i reklam och i tillfälliga erbjudanden som finns intill den aktuella varan (bl.a. skall ordinarie pris, med undantag för varor där priset varierar mycket, anges tillsammans med extrapriset), dels villkor för att få använda benämningen extrapris och/eller röd färg på prisetiketten. När det gäller det sistnämnda innebär riktlinjerna följande:

1. Varan skall ingå i butikens/kedjans ordinarie sortiment och överensstämma med den ordinarie varan när det gäller kvalitet, förpackning osv.
2. Varan skall ha ett ordinarie pris som tillämpats i butiken/kedjan i minst fyra veckor.
3. Prisnedsättningen i förhållande till ordinarie pris skall vara minst 10 %. För varor med marginaler under 10 % skall nedsättningen vara minst 5 %.
4. Nedsättningen skall vara högst fyra veckor.

Riktlinjerna gäller såväl information i annonser och i annan marknadsföring som informationen i landets alla butiker. Kontrollen av hur riktlinjerna efterföljs är därför oerhört resurskrävande. För att i detalj kunna kontrollera efterlevnaden krävs mer eller mindre regelbundna besök i butikerna. Konsumentverket har fått in en rad anmälningar om överträdelser och har också själv gjort mera omfat-

tande studier av efterlevnaden. Lokala kontroller har genomförts av konsumentvägledare runt om i landet.

Överträdelserna har i första hand gällt märkningen med ordinarie pris, som alltså ofta saknas, samt maximilängden på fyra veckor för extrapris som överskrids.

Riktlinjerna vad gäller kravet att extraprisvaran skall ha ett ordinariepris och ingå i det ordinarie sortimentet har även kringgåtts genom att en vara bara tas in i butiken när den har extrapris för att efter kampanjperioden endast finnas i butikens/kedjans prislista. Genom att växla mellan olika varumärken kan alltså en butik i extremfallet alltid hålla extrapris på ett varuslag utan att formellt bryta mot riktlinjerna. För att möjliggöra för mindre butiker att delta i gemensamma kedjeaktiviteter medger riktlinjerna att det räcker att varan finns i kedjans sortiment och att det ordinarie priset finns i en prislista.

Den omfattning extrapriserna har fått i dag och det förhållandet att föreskrifterna, eller syftet med föreskrifterna, i så hög grad bryts av företagen har medfört att regelsystemet enligt konsumentverket urholkats på ett sätt som är negativt ur konsumentens synvinkel.

Konsumentverket har under årens lopp behandlat ett stort antal ärenden om överträdelser av riktlinjerna. I förhandlingar från år 1987 diskuterade konsumentverket och handeln en revidering av riktlinjerna och åtgärder för att öka efterlevnaden. Eftersom enighet inte kunde nås föreslog konsumentverket i

januari 1988 att riktlinjerna skulle dras in och frågan föras vidare till marknadsdomstolen för prövning. När handeln reste invändningar mot indragningen av riktlinjerna föreslog verket att handeln skulle presentera ett förslag till nya riktlinjer som kunde komma tillrätta med problemen. Efter sommaren 1988 meddelade handeln att den inte hade kunnat uppnå enighet om ett förslag till nya regler. Förhandlingarna bröts. När konkurrenskommittén aviserades hösten 1988 beslöt konsumentverket att låta de gamla riktlinjerna kvarstå tills kommittén hade arbetat färdigt. Verket förde frågan till marknadsdomstolen i juli 1988. Ett avgörande av ärendet kommer under våren 1990.

Lönsamhet och produktivitet

Som mått på ett företags lönsamhet brukar avkastning på totalt kapital användas (företagets resultat efter finansiella intäkter och kostnader i procent av balansomslutningen). Avkastning på eget kapital är ett annat lönsamhetsmått som emellertid kan ha ett tveksamt värde när det gäller framför allt små företag eftersom det formella egna kapitalet kan vara litet trots en omfattande verksamhet. Nedan kommer även överskottsgraden att användas som lönsamhetsmått vilket är företagets resultat efter finansiella intäkter och kostnader i relation till försäljningen. Som produktivitetsmått används omsättning per anställd.

I tabell 6.7 redovisas avkastning på totalt kapital för parti- och detaljhandeln, dels för enbart livsmedel, dels på grov nivå där all parti- resp. detaljhandel ingår. Som jämförelse redovisas också

motsvarande mått för tillverkningsindustrin. Uppgifterna har sammanställts utifrån SCB:s nyckeltalspublikationer (häftena A1, A 15 och A 16). Företag med minst 50 anställda ingår, vilket betyder att det är fråga om förhållandevis stora butiker.

Tabell 6.7 Avkastning på totalt kapital (%) 1980-1988, medianvärden

År	Detaljhandel grov nivå			Detaljhandel livsmedel			Partihandel varuför- medling grov nivå			Partihandel livsmedel			Tillverkn industri grov nivå		
	index			index			index			index			index		
-80	7,0	100		10	100		8,0	100		9,0	100		8	100	
-81	8,0	114		10,3	103		7,8	98		9,2	102		7,7	96	
-82	8,6	123		11,1	111		7,9	99		9,8	109		8,2	102	
-83	8,9	127		13,0	130		9,0	112		11,4	127		9,4	118	
-84	9,3	132		11,5	115		9,0	112		10,9	121		9,8	112	
-85	9,6	137		9,8	98		8,5	106		9,1	101		9,4	118	
-86	10,5	150		10,3	103		7,4	92		10,2	113		8,7	107	
-87	10,4	149		10,5	105		8,0	100		10,1	112		9,7	121	
-88	9,6	137		9,8	98		8,7	109		9,3	103		9,5	119	

Under större delen av den redovisade perioden har avkastningen på totalt kapital legat något högre i livsmedelsparti- och detaljhandeln jämfört med parti- och detaljhandeln på grov nivå samt tillverkningsindustrin. Om man däremot tittar på utvecklingen under 1980-talet (indexserierna) redovisar parti- och detaljhandeln på grov nivå samt tillverkningsindustrin en något positivare bild. Särskilt livsmedelsdetaljhandeln skiljer sig från detaljhandeln på grov nivå (-2 % resp. +37 %).

Utifrån samma källa har uppgifterna i tabell 6.8 sammanställts som visar omsättningen per anställd i fasta priser.

Tabell 6.8 Omsättning per anställd i fasta priser (tkr)
1980-1988, medianvärden

År	Detaljhandel grov nivå		Detaljhandel livsmedel		Partihandel varuför- medling grov nivå		Partihandel livsmedel		Tillverkn industri grov nivå	
	index		index		index		index		index	
-80	552	100	690	100	789	100	1 170	100	300	100
-81	545	99	693	94	741	94	1 261	108	288	96
-82	497	90	724	105	819	104	1 432	122	308	103
-83	645	117	762	110	869	110	1 428	122	329	110
-84	696	126	756	110	946	120	1 544	132	352	117
-85	725	131	760	110	980	124	1 611	138	357	119
-86	753	136	764	111	988	125	1 689	144	363	121
-87	802	145	784	114	1 050	133	1 697	145	381	127
-88	861	156	832	121	1 108	140	1 684	143	400	133

Produktivitetsutvecklingen under perioden är för samtliga branscher positiv. Omsättningen per anställd har för livsmedelsdetaljhandeln dock inte ökat lika mycket jämfört med övriga grupperingar. Detaljhandeln på grov nivå uppvisar den största ökningen.

Handels utredningsinstitut (HUI) gav i november 1989 ut "Handeln på 90-talet - handelns långtidsutredning"⁸. Enligt denna utredning har produktivitetstillväxten inom livsmedelshandeln under den senaste tioårsperioden, 1979-1988, endast varit 0,5 % per år medan produktivitetstillväxten under tioårsperioden dess förrinnan, 1970-1979, varit 2,7 % per år. Omsättningsstatistik och antalet arbetstimmar har legat till grund för beräkningarna. En förklaring till den försämrade produktivitetstillväxten under 1980-talet kan enligt utredningen vara en

8. I HUI:s material ingår endast enskilda handelsföretag, varför KF:s butiker inte ingår

ökad manuell betjäning i butikerna. Som utredningen konstaterar finns det inte någon tillförlitlig statistik på det området men enligt branschen själv har den manuella hanteringen inom livsmedelshandels ökat påtagligt under 1980-talet.

I en annan utredning av HUI, Kostnader i butik, konstateras att årsarbetskraftsbehovet är tre till fyra gånger så stort vid försäljning av kött, chark och färdigmat genom manuell betjäning jämfört med om varorna är förpaketerade. Vidare visar studien att varugrupperna vid manuell betjäning i de flesta fall inte täcker sina kostnader utan uppvisar negativa täckningsbidrag.

HUI:s långtidsutredning om handeln redovisar också detaljhandelns lönsamhet under åren 1987 och 1988. Jämfört med övrig detaljhandel uppvisar dagligvaruhandeln en sämre lönsamhet. Med dagligvaruhandel menas handel med livsmedel, kemisk-tekniska förbrukningsartiklar, vissa pappersvaror, tobak, tidningar och blommor, dvs. dagligvaruhandel motsvarar i stort våra livsmedelsbutiker. Diagrammen 6.1-6.3, som är hämtade ur HUI:s långtidsutredning, åskådliggör lönsamheten inom handeln åren 1987 och 1988 och avser företag med mellan 6 och 20 anställda.

Diagram 6.1 Avkastning på total kapital

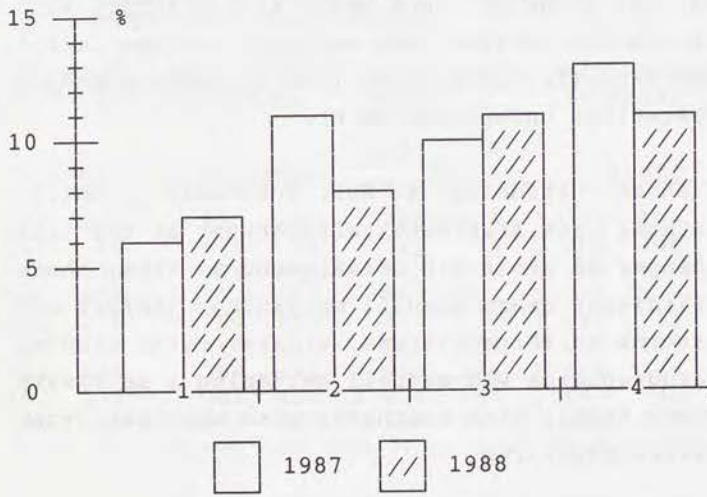


Diagram 6.2 Avkastning på eget kapital

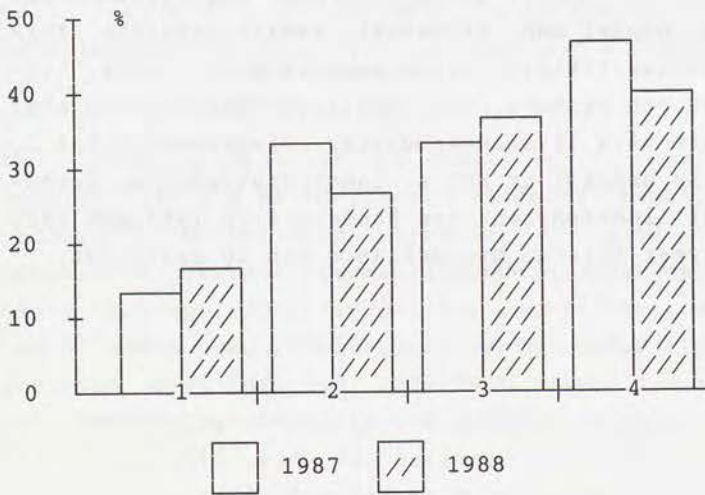
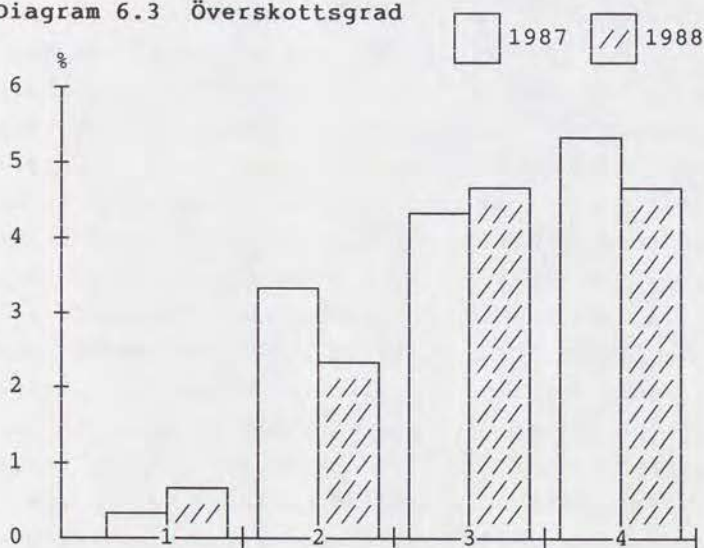


Diagram 6.3 Överskottsgrad

Teckenförklaring till diagrammen

- 1 = Dagligvaruhandel
- 2 = Beklädnadshandel
- 3 = Hemutrustningshandel
- 4 = Övrig fackhandel

Lönsamheten inom detaljhandeln

Lönsamhet, produktivitet och effektivitet belyser olika aspekter på ett företags eller en branschs verksamhet. Lönsamheten anger hur väl företaget förvaltar det totala kapitalet/hela balansomslutningen, alternativt endast det egna kapitalet. Produktiviteten visar hur väl olika produktionsfaktorer utnyttjas och i det här fallet har omsättningen per anställd använts. Effektiviteten slutligen antyder hur väl ett företags mål uppnås i förhållande till den totala resursinsatsen. Oftast används olika produktivitetsmått såsom omsättning per anställd eller per kvadratmeter vid en analys av effektiviteten. Med effektivitet avses emellertid också i

vilken utsträckning den bästa kombinationen av inputs och outputs används för att nå uppställda mål. Handelns "produktion" utgörs av tjänster/prestationer och ur ett långsiktigt perspektiv kan det vara effektivt att sänka produktiviteten. Genom en större insats av produktionsfaktorerna personal eller kvadratmeter, dvs. genom bättre service och framkomlighet i gångarna sjunker produktiviteten per anställd eller per kvadratmeter vid oförändrad volym. Denna låga produktivitet uppfattas säkert inte som negativ utifrån konsumenternas synvinkel. Prestationerna per omsättningskrona kan ha ökat och butiken kan således vara effektiv. På sikt kan kundtillströmningen och omsättning öka vilket förbättrar de gängse produktivitetens måtten. Hur mycket betjämningsgraden/servicen underskattar produktiviteten är dock svårt att bevisa.

Låg effektivitet och produktivitet kan emellertid också ha ett samband med en bristande konkurrens eftersom trycket att effektivisera verksamheten är svagt. Vid en välfungerande konkurrens med många aktörer och/eller utan etableringshinder och där priset fungerar som informationsbärare kan inte ett företag tillåta en låg produktivitetsutveckling under en längre tid utan tvingas att effektivisera. Handeln kännetecknas som visats i tidigare avsnitt av tre dominerande block, där såväl informella som formella bindningar knyter grossistens butiker till grossisten. Vidare är inte priset i så stor utsträckning den förmedlande länk mellan konsument och säljare som vore önskvärt från konkurrenssynpunkt. Mot bakgrund av detta kan det inte uteslutas att den svaga produktivitetsutvecklingen inom detaljhandeln kan ha ett sammanband med brister i konkurrensen.

Jordbruksregleringen

Jordbruksprisregleringen har beskrivits i ett tidigare kapitel. Prisregleringen innebär att marknadens prismekanismer för viktiga varugrupper till stor del ersatts med en administrativ styrning. Priserna på de jordbruksprisreglerade produkterna är föremål för förhandling varefter regering och riksdag fattar beslut om prishöjningarna. Systemet innebär att prishöjningar orsakade av kostnadsökningar i prisregleringsledet "legitimeras" av statsmakten. Sådana prishöjningar förs sedan vidare genom livsmedelskedjan med tillägg av förädlingsmarginaler, procentpålägg i handeln samt mervärdesskatten innan ett konsumentpris slutligen tar form.

Handelsleden omfattas inte direkt av jordbruksprisregleringen men de ovan beskrivna förhållandena kan ha stört prismekanismerna ända fram i handelsledet. Handels prissättningsmetoder med procentpåslag i kombination med den legitimitet prisökningarna i tidigare led får genom riksdagsbeslut och myndighetsmedverkan kan medföra att prisökningar på aktuella produktgrupper inte ifrågasätts utan automatiskt förs vidare. En avveckling av jordbruksprisregleringen skulle ge en annan dynamik i prismekanismerna och förbättra förutsättningarna för en fungerande priskonkurrens.

Kommunal planering och fördelning av butikslägen

SPK har av konkurrenskommittén fått i uppdrag att undersöka kommunernas tillämpning av plan- och

bygglagen (1987:10), PBL och tillämpningens eventuella effekter på konkurrensen inom livsmedelshandeln vad gäller fördelningen av attraktiva butiks-lägen. En intressant fråga för kommittén är om butiker utanför de etablerade kedjorna diskrimineras i etableringsfrågor.

SPK:s utredning återfinns i bilaga 2.

Nya PBL trädde i kraft den 1 juli 1987. I korthet har PBL stärkt kommunernas ställning i planärenden. PBL innebär att en klarare skiljelinje dras mellan industri och handel och anger också vilken typ av handel som skall regleras i planer. Vidare skall ett ökat samråd ge ökad insyn och möjligheter för flera att påverka. Handel med livsmedel kan undantag i planen men för att ett undantag skall kunna göras måste kommunen kunna motivera ett sådant beslut. Utifrån effekter på handelsstrukturen ger PBL liksom tidigare möjligheter att begränsa den yta som får användas för livsmedelshandel. Andra preciseringar eller begränsningar som inte har stöd i en detaljplan får däremot inte göras.

PBL har inte varit i kraft tillräckligt länge för att en utvärdering av kommunernas tillämpning av densamma skall kunna göras. Övergångsbestämmelserna innebär dessutom att gamla PBL till viss del fortfarande är i tillämpning.

Enligt vad som kommit fram i undersökningsmaterial-
et är PBL inte ensam avgörande vid etableringsfrågor. Detta gäller såväl gamla som nya PBL. Av stor betydelse tycks också den av praxis utarbetade hanteringen av dessa frågor i resp. kommun vara. Etableringsfrågor är vidare också en politisk fråga,

varför etableringspolicyn skiftar från kommun till kommun. Här är den skiftande kompetensen mellan olika kommuner av betydelse när det gäller att analysera vilka effekter en viss etablering (eller en icke genomförd etablering) får för konkurrenssituationen.

Vilken kedja som får etableringrätten till en lokal beslutas ofta redan i initialskedet när en handels-etablering planeras. Kommunen är i många fall inte markägaren. Fastighetsägaren, t.ex. ett byggnads- eller försäkringsbolag, har givetvis ett stort intresse av att få en pålitlig hyresgäst, varför en butik tillhörande något av de tre blocken med starka resurser bakom sig blir en mer intressant kontraktspartner.

I de fall där kommunerna har ett inflytande över vilken kedja/butik som får etableringsrätten är beslutet ofta ett resultat av förhandlingsplanering mellan kommunen och den etablerade handeln. Med sitt ansvar för en välfungerande varuförsörjning för alla grupper har givetvis också kommunerna ett intresse av att en pålitlig butiksägare får etableringsrätten till viktiga butikslägen. Detta förhållande gynnar de etablerade intressena. Exempel finns där kommunerna mer eller mindre har utarbetat en praxis som innebär att butikslägena erbjuds den etablerade handeln enligt en oskriven turordning, en turordning som i stor utsträckning utestänger fristående butiker. Samrådet enligt PBL ger å ena sidan möjligheter för flera att påverka men frågan är i vilken utsträckning detta samråd verkligen ger en faktisk möjlighet till påverkan. Samrådet kan här till göra handläggningen mer utdragen vilket kan vara konkurrensbegränsande så till vida att fristå-

ende butiker/kedjor inte alltid har samma ekonomiska uthållighet som de tre blocken.

6.8.5 Sammanfattning

I det föregående har olika faktorer av betydelse för en välfungerande konkurrens analyserats. Vid en sammanfattande bedömning av konkurrenssituationen kan det vara av vikt att skilja mellan konkurrens inom resp. mellan blocken samt mellan konkurrens i partiledet och konkurrens på butiksnivå.

Partihandeln med livsmedel domineras av få aktörer, närmare bestämt tre grossister, ICA, KF och Dagab, som tillsammans har en marknadsandel på ca 72 %. Andelen är betydligt större om endast fullsortimentsgrossister tas i beaktande. På grossistnivån är konkurrensen svag såväl inom som mellan blocken. ICA och KF levererar bara till sina egna butiker. En genomsnittlig ICA-handlare täcker omkring 80 % av sitt varubehov via den egna grossisten. Av dagligvarorna som levereras till konsumbutikerna kommer ca 90 % från den egna rörelsen. Förutom bonus och rabatter knyts butikerna till det egna blocket också genom olika former av service som ges centralt inom olika områden där cirkapriservice, marknadsföringshjälp (extrapriser), möjligheterna att erhålla och behålla attraktiva butikslägen (genom blockens stora inflytande i etableringsfrågor), investeringshjälp och utbildning är de mest betydelsefulla. En ICA- resp. Konsumbutik skulle sannolikt möta stora problem om de beställde hälften av sitt varubehov från det andra blockets grossist och begärde cirkapriservice från såväl det egna som det andra blockets grossist.

Hembudsskyldigheten inom ICA och Detaljinvest är i sammanhanget en mer formell bindning som knyter handlaren till kedjan.

På butiks-nivån är antalet aktörer få om man med aktörer avser de butiksgupperingar som motsvarar de tre grossisterna. Detaljhandeln kännetecknas dock av en större mångfald jämfört med partihandeln och antalet aktörer är många om man med aktörer i stället avser alla ICA-, Konsum-, Vivo- och Metrobutiker osv. Mångfalden tar sig uttryck i att utbudet av olika butiker är stort (stormarknader, bostadsbutiker, citybutiker, bensinstationer osv.). På butiks-nivå upplever således den enskilde handlaren konkurrens såväl från det egna som de andra blockens butiker som från olika butikstyper.

Som framgått tidigare medför dock de formella och informella bindningarna mellan grossist- och detaljist som finns inom resp. block samt förekomsten av cirkaprislistor att konkurrensen också på butiks-nivå hämmas, såväl inom som mellan blocken.

Priskonkurrens inom livsmedelshandeln sker till mycket stor del genom extrapriserbjudanden. Relativt få varusegment är föremål för den största andelen av extrapriserbjudandena. Den omfattning som extraprissystemet fått i dag har också medfört att begreppet extrapris ofta är missvisande. Extrapriset är i många fall det pris som normalt tillämpas och det s.k. ordinarie priset är i vissa fall helt fiktivt eftersom det aldrig tillämpas i praktiken.

7. INTERNATIONELLA FRÅGOR

7.1 Internationellt handelspolitiskt samarbete

Sverige deltar i det internationella handelspolitiska samarbetet såväl genom deltagande i t.ex. GATT-samarbetet som genom bilaterala kontakter med andra nationer. De handelspolitiska frågorna som rör tullar, icke-tarriefära handelshinder och tekniska handelshinder har stort intresse från konkurrenspolitisk synpunkt. På livsmedelsområdet bedrivs för närvarande ett intensivt internationellt arbete som syftar till att öka frihandeln och minska omfattningen hos olika former av handelssnedvridande effekter. I första hand sker detta arbete inom ramen för den pågående Uruguay-rundan inom GATT. Därutöver deltar Sverige som en del av EFTA-blocket i de nyligen inledda samtalen mellan EG och EFTA-länderna om en större gemensam europeisk marknad under början av 1990-talet.

7.2 Uruguay-rundan i GATT-jordbruk

För första gången i internationella handelsförhandlingar är jordbruket en av de viktigaste förhandlingsgrupperna. Efter en uppgörelse i Geneve i april 1989 har det fortsatta arbetet givits en klar inriktning mot ett avtal vilket syftar till att avsevärt begränsa omfattningen av stödet till jordbruket i I-länderna.

Det långsiktiga målet, enligt halvtidsuppgörelsen (mid-term review, MTR), är att "provide substantial progressive reductions in agricultural support and protection sustained over an agreed period of time". Målet skall uppnås genom förhandlingar om 1) särskilda reformpaket och 2) åtaganden för de olika medlemsländerna i form av en speciell mätsticka (aggregate measurement of support, AMS) som gör det möjligt att enhetligt beräkna olika länders stödnivå, eller, 3) genom en kombination av särskilda reformpaket och åtaganden enligt AMS. All avräkning skall utgå från år 1986 då rundan startade genom Punta del Este deklARATIONEN.

Målsättningen skall uppfyllas dels genom stärkta GATT-regler, dels genom förhandlade åtaganden och skall omfatta alla former av stöd som direkt eller indirekt påverkar marknadstillträde, internt stöd och exportstöd. U-länderna skall i dessa avseenden behandlas särskilt.

S.k. non-trade concerns erkänns och skall beaktas i förhandlingarna som en särskild faktor. Från svensk synpunkt har detta tolkats som en möjlighet att inte förhandla om de åtgärder som syftar till att uppnå miljö-, regional- och försvarspolitiska mål.

Under år 1990 kommer man att utarbeta detaljerade förslag om: AMS, förbättrade GATT-regler, tredje världen, sanitära och fytosanitära åtgärder, omvandling av olika former av gränsskydd till vanliga tullar, icke handelssnedvridande stöd (decoupled income payments) och andra sätt att anpassa stöd och skydd. I det senare ingår även bl.a. EG:s ambition att försöka balansera om sitt gränsskydd

genom att införa tullar på varor som för närvarande har 0-tull (jämför rågvetet och Sverige).

På kort sikt skall deltagarna inom ramen för existerande nationell lagstiftning se till att nuvarande stödnivåer inte överskrids. Särskilt nämns att importskydd inte får "intensifieras" och att prisstöd inte skall öka från och med april 1989 och fram till slutet av 1990 (den s.k. "frysningen"). Deltagarna förklarar sig också ha för avsikt att reducera sina stödnivåer under år 1990.

Arbetet i jordbruksförhandlingsgruppen kulminerade under slutet av år 1989 när deltagarna lade fram ett antal övergripande förslag om reformens genomförande. Dessa skilde sig åt i avgörande frågor. Man kan dock notera att EG och USA har närmat sig varandra på viktiga punkter. EG tillstår t.ex. numera att det är omöjligt att fortsätta den nuvarande politiken med växande exportsubventioner som skapade kaos på den internationella marknaden. USA, å andra sidan, driver inte längre lika kraftfullt det långtgående kravet på att totalt slopa alla former av gränsskydd.

7.3 Jordbruket och EFTA-EG-samtalen

Slutsatsen hitintills är att jordbruksregleringen (men dock färdigvaror) inte kan ingå i det närmande EFTA-EG som enligt planerna skall förhandlas fram under 1990.

I stället för deltagande i CAP (EG:s gemensamma jordbrukspolitik) har man pekat på möjligheter att sluta fler eller mer generösa avtal för vissa sek-

torer. Sverige skulle t.ex. försöka få ett ostavtal som flertalet EFTA länder redan har. Vi har även klara intressen av avtal om frysta ärter. Vissa förädlade köttprodukter samt alternativodlad spannmål har också identifierats som svenska intressen.

Sverige har i tidigare sammanhang fört fram tanken om att öka antalet varor som omfattas av råvarukostnadsutjämnningen (RÅK). En EFTA-EG arbetsgrupp arbetar bl.a. med detta. Ett möjligt resultat är att man enas om att ändra system från intern till s.k. extern utjämnning.

Förutom ovanstående frågor som berör det jordbruksprisreglerade området arbetar man med harmonisering av regler som rör såväl livsmedelsbestämmelser som veterinärbestämmelser. Detta område rör bl.a. vikten av att kunna hävda att man kan förena principer om att underlätta handelsutbyte med viktiga hänsyn mot att inte äventyra djurbesättningarnas friskhetsstatus i ett enskilt land.

7.4 Konkurrenspolitik inom EG

EG:s konkurrenspolitik förutses spela en nyckelroll inför förverkligandet av den inre marknaden till år 1992. Det kan antas att de större företagen också kommer att dra de största fördelarna av den inre marknaden. "As the pace towards the realization of the single market accelerates, the significance of competition policy increases", hävdar man ifrån kommissionens sida och vill därmed understryka att konkurrenspolitiken måste spela en central roll såväl när det gäller att få marknaderna att fungera effektivt som när det gäller att öka effektiviteten

inom företagssektorn¹.

Inom gemenskapen kan man tala om konkurrenspolitik på två olika nivåer. Dels finns en övernationell konkurrenspolitik, vilken genomförs av EG:s organ, främst kommissionen. Dessutom har varje medlemsnation möjlighet att inom landet tillämpa en egen konkurrenspolitik. EG:s konkurrensregler är tillämpliga också i medlemsländerna och skapar skyldigheter och rättigheter för de enskilda företagen som kan göras gällande inför domstolar och myndigheter. De har härigenom s.k. direkt effekt.

Det är kommissionen som inom EG spelar den avgörande rollen i konkurrensfrågor. Dessa handläggs i ett eget generaldirektorat (DG IV). Konkurrenspolitiken omfattar dels åtgärder mot konkurrensbegränsningar inom näringslivet som påverkar samhandeln inom EG, dels åtgärder mot otillåtna former av stödåtgärder samt ingripanden mot kvarvarande offentliga monopol.

Beslut av kommissionen kan överklagas till domstol av berörd part, medlemsländer m.fl. Konkurrensbegränsningsmål behandlas numera först i en nyinrättad underinstans till EG-domstolen, första instansen, och kan därifrån överklagas vidare till EG-domstolen.

De grundläggande konkurrensreglerna framgår av Rom-föredraget främst art. 85 och 86 om konkurrensbegränsningar, art. 92 om stödåtgärder och art. 37 om offentliga monopol. Tillämpningsförfattningar har utfärdats av EG:s ministerråd. Härpå bygger en om-

1. European Competition Policy in the Single Market, European Documentation 1/1989

fattande rättspraxis och av kommissionen beslutade gruppundantag m.m.

Konkurrensrätten har redan från början haft en mycket stark ställning inom EG. Grundläggande är det i Romfördragets art. 85 intagna förbudet mot konkurrensbegränsande avtal som påverkar handeln mellan medlemsstaterna och dess artikel 86 om förbud mot missbruk av dominerande ställning. Förbudet i art. 85 riktar sig mot avtal mellan minst två företag, inbegripet beslut inom föreningar m.m., eller samordnade förfarande, dvs. att två eller flera företag utan direkt avtal tillämpar visst förfarande i samförstånd. För att förbudet skall gälla fordras att samarbetet dels har konkurrensbegränsande verkningar inom EG, dels är ägnat att påverka handeln mellan medlemsstaterna. Det innebär, att både direkt och indirekt, faktisk och potentiell påverkan tas i betraktande och att gemenskapsrätten därför omfattar avtal mellan företag i samma land, om handeln mellan detta land och andra medlemsländer påverkas av avtalet.

Konkurrensbegränsande avtal av ringa betydelse eller av lokal karaktär, t.ex. i branscher där konkurrensen över ländernas gränser endast har liten betydelse är, endast underkastade nationell rätt. Gränsen mellan de nationella och de övernationella systemen är dock flytande. I och med att handels hinder rivs mellan medlemsländerna kommer den övernationella lagstiftningens verkan sannolikt att öka i omfattning.

Koncerner brukar betraktas som en enhet vid konkurrensrättslig bedömning. Förbudet i art. 85 träffar alltså inte avtal mellan moderbolag och dotterbo-

lag.

De närmare reglerna om förfarandet vid tillämpningen av art. 85 ges i en tillämpningsförfordning från år 1962, nr 17. Denna utgår från principen, att alla konkurrensbegränsande avtal och samordnade förfaranden som avses i art. 85 är förbjudna, utan att föregående beslut fordras, och måste anmälas till kommissionen som ensamt behörigt organ och av denna beviljas undantag för att bli tillåtna. Mindre allvarliga former av konkurrensbegränsning är befriade från anmälningsskyldighet främst genom utfärdade gruppundantagsförfordningar för vissa typer av avtal som generellt ansetts uppfylla de krav som ställs i artikeln för att undantag skall kunna erhållas. Kartellavtal som rör t.ex. prissamverkan eller marknadsdelning kan knappast påräkna undantag. Kommissionen har i ett särskilt tillkännagivande preciserat vad den normalt anser vara avtal av mindre betydelse s.k. bagatellkarteller, som faller utanför förbudet i art. 85.

Ett avtal anses ha mindre betydelse om de varor eller tjänster som avses inte svarar för mer än fem procent av den relevanta marknaden och de deltagande företagens sammanlagda årsomsättning inte överstiger 200 miljoner ECU (ca 1,5 miljarder kr).

Enligt art. 85 saknar alla förbjudna överenskommelser eller beslut rättsverkan. EG-domstolen har i ett avgörande år 1973 slagit fast att även anmälda avtal som faller under art. 85 skall anses ogiltiga alltifrån tillkomsten om de inte ges undantag. Ogiltigheten enligt de konkurrensrättsliga reglerna drabbar dock endast de delar av ett avtal som strider mot art. 85.

Kommissionen har givit enskilda undantag i en stor mängd fall, ofta dock först sedan parterna ändrat sina avtal så att kraven för undantag uppfyllts. Vad vi känner till har inte något undantag medgivits för avtal som rör marknadsdelning, priser eller kvoterings. Redan i sin första årliga rapport om konkurrenspolitiken framhöll kommissionen att marknadsdelning, skydd för hemmamarknader genom absoluta exportförbud etc. sannolikt aldrig kan erhålla undantag. Man påpekade även i rapporten att mycket små möjligheter för undantag förelåg i fall där parter enats om gemensamma försäljningsvillkor eller gemensamma priser.

Art. 86 riktar sig i första hand mot sådana företag som inte möter någon effektiv konkurrens. Marknadsdominans är inte förbjuden i sig utan endast dess missbruk. Fördragstexten nämner viktiga exempel på sådant missbruk. Här rör det sig ofta om konkurrensbegränsande åtgärder som företag vidtar ensidigt, medan art. 85 riktar sig mot avtal mellan två eller flera företag.

I likhet med art. 85 har art. 86 som nämnts direkt effekt i medlemsstaterna och kan åberopas av företag och enskilda, t.ex. inför nationell domstol. Den närmare tillämpningen av art. 86 regleras också i tillämpningsförfordningen nr 17. Något anmälningsförfarande förekommer inte i detta fall. Kommissionen ingriper på eget initiativ eller efter anmälan från utomstående.

Förbuden i art. 85 och 86 är sanktionerade i första hand genom att kommissionen kan utdöma administrativa böter. Dessa kan vara mycket höga, t.ex. i

fall som rör stora hemlighållna priskarteller och liknande. Böterna kan uppgå till 10 % av deltagande företags årsomsättning. Även skadeståndsskyldighet kan komma i fråga.

Jordbruket behandlas i en särskild tillämpningsföreskrift nr 26/1962 som omfattar produktion och försäljning av jordbruksvaror samt utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksprodukter. Med jordbruksvaror avses här endast inom EG reglerade varor. Föreskriften innebär undantag från art. 85 på det beskrivna området. Det är dock att märka att prissamarbete inte omfattas av undantaget.

8. KOMMITTÉNS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Kommittén ger i detta kapitel en samlad redovisning av sina överväganden och förslag. Direktiven delar upp vårt arbete i tre olika faser. Under den första har vi att gå igenom de reglerade sektorerna, däribland livsmedelssektorn. Uppgiften är att lägga förslag vilka på relativt kort sikt kan genomföras i syfte att förbättra marknadernas funktionssätt inom dessa sektorer. Därefter kommer kommittén att övergå till att kartlägga och analysera konsumenternas möjligheter att få en klar och entydig prisinformation och om det behövs överväga en lagreglering av prisinformation till konsumenter. Detta arbete skall resultera i ett delbetänkande under år 1990. I slutbetänkandet skall kommittén 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 ändringar av konkurrenslagstiftningen. Kommittén kommer också att göra en utvärdering av effektiviteten inom vissa offentliga monopol. En komplettering till förslagen i delbetänkandena om de reglerade sektorerna kan bli aktuell. Huvudbetänkandet skall enligt direktiven framläggas vid årsskiftet 1990/91.

Det har därför blivit viktigt att bedöma vilka frågor som bör behandlas med förtur och redan i detta betänkande föranleda konkreta förslag från kommitténs sida och vilka frågor som bör hänskjutas till de kommande betänkningarna. Vår utgångspunkt har varit att, oberoende av om det kan finnas motiv för en skärpt lagstiftning inom livsmedelssektorn, hänföra alla principiella lagstiftningsfrågor till översynen av marknadsförings- respektive konkurrenslagstiftningen. Ett grundläggande skäl för detta är att vi anser att lagstiftningen bör gälla generellt över hela näringslivet och inte begränsas, annat än i mycket speciella fall, till livsmedelssektorn. En eventuell skärpning av konkurrenslagstiftningen måste därför bedömas utifrån dess effekter inom samtliga näringsgrenar och kan ej ses isolerat för livsmedelssektorn. Nedan redovisas på några punkter frågor där vi - i och för sig - funnit vissa skäl att överväga en mer skärpt lagstiftning men väntar till den samlade översynen innan vi diskuterar konkreta åtgärder. En mycket viktig utgångspunkt har varit att efter ett beslut om intern avreglering kommer gränsskyddet att vara kvar under en övergångsperiod. När vi i fortsättningen talar om avreglering avses därför den interna avregleringen.

Kommittén redovisar i avsnitt 1.2 sin metod. Våra förslag har motiverats utifrån såväl existerande former av konkurrensbegränsning som en analys av marknadernas troliga funktionssätt efter en avreglering och en allmän avsikt att föregripa framtida hinder mot väl fungerande marknader. Det är sålunda inte möjligt att motivera alla förslag utifrån faktiska missförhållanden. Eftersom vi har att ta ställning till en utveckling på marknader som i dag

är reglerade måste med nödvändighet bedömningen ske mot bakgrund av tänkbara effekter av avregleringen. I något fall har vi funnit det nödvändigt att ingripa med provisorisk lagstiftning för att förhindra att det som vi beskriver som en sannolik hotbild i praktiken skall inträda.

En annan viktig fråga rör hur man skall se på behoven av att "reglera" avregleringen av en tidigare reglerad samhällssektor. Finns det det anledning att påverka utvecklingen åt ett visst håll och i så fall med vilka medel? I de fall där processen äger rum utan någon form av styrning eller annan påverkan kan detta medföra risk för högre omställningskostnader än vad som annars skulle bli fallet, bl.a. beroende på att aktörerna har svårt att ställa om från en reglerad marknad till en oreglerad om de saknar tydliga spelregler. Kommittén finner det därför troligt att en avreglering underlättas om vissa centrala och marknadskonforma spelregler föreligger. Sådana regler skall vara ägnade att öka konkurrensen och förbättra marknadens funktionssätt genom att t.ex. förhindra att dominerande aktörer ytterligare förstärker sin ställning när en reglering försvinner. En uppgift för kommittén är därför att svara på frågan om den befintliga konkurrenslagstiftningen uppfyller dessa krav eller om den behöver kompletteras i samband med avregleringen.

Lantbrukskooperationens starka ställning och nära anknytning till regleringsekonomin, som den i betydande del administrerat, är förhållanden som motiverar att statsmakterna inom detta område drar upp tydliga spelregler för verksamheten efter ett riksdagsbeslut om avreglering. Syftet bör vara att underlätta övergången till en väl fungerande mark-

nad och - inte minst - göra detta på ett sätt som gynnar både konsumenter och lantbrukare. Vi diskuterar också åtgärder som kan stärka konkurrensen inom industri-, distributions- och handelsleden. Åtgärderna syftar till att stärka de svaga grupperna på marknaden och begränsa möjligheten till skadlig verkan genom ingrepp från de starka marknadsaktörernas sida. Detta gäller samtliga led i livsmedelskedjan. Det är viktigt att tillse att de effektivitetsvinster som ligger i avregleringen verkligen kommer konsumenterna till del. Härvid måste hänsyn tas till hela kedjan. Kommittén avser - eftersom vissa delar inte kunnat behandlas i detta betänkande - att återkomma för att åstadkomma en helhetssyn på livsmedelsområdet.

8.1 Marknader och konkurrensbegränsningar

Livsmedel svarar för omkring 20 % av hushållens budget om man bortser från vin, sprit och restaurangtjänster. Med dessa poster inräknade blir andelen 25 %. Inom livsmedelspolitiken finns bl.a. anledning att lyfta fram konsumentmålet vilket rör dels prisutvecklingen på livsmedel och dels frågan om livsmedlens kvalitet. Konsumentperspektivet ligger också till grund för kommitténs överväganden i dessa frågor. Vi ser en väl fungerande marknad som en förutsättning för att på ett enkelt och effektivt sätt överföra information om behov och önskemål från konsument till producent. Ur detta perspektiv blir frågan om konkurrenspolitik och konkurrensvårdande verksamhet, tillsammans med livsmedels- och marknadsföringslagstiftning, viktiga inslag bland det allmännas åtgärder för att stärka konsumentens ställning genom att motverka negativa

effekter av en långt gången koncentration av ägande och produktion.

Kommittén vill dock redan här slå fast att konkurrensen inte är något självändamål utan ett medel för resursfördelning. Givetvis måste en avvägning göras så att samverkan, t.ex. mellan mindre företag eller inom kooperativ 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 konkurrenslagstiftningen bör utformas och tillämpas för att vederbörlig hänsyn skall kunna tas till Kooperationens särart och olika behov av federativ samverkan¹.

Livsmedelsprisernas ökningstakt har varit högre än den allmänna inflationstakten i genomsnitt under 1980-talet. De svenska livsmedelspriserna har också stigit snabbare än motsvarande priser i andra europeiska OECD-länder. Reducerat för effekten av minskade livsmedelssubventioner i Sverige är skillnaden i ökningstakt av storleksordningen två procent per år.

Tillgängligt utredningsmaterial - bl.a. de studier som genomfördes av LMU - ger inte någon säker uppfattning om vilken eller vilka faktorer som varit avgörande för de relativt stora kostnads- och pris-höjningarna i den svenska livsmedelskedjan. Som sannolika orsaker har emellertid utpekats bl.a. jordbruksprisregleringen med ett gränsskydd, inslag av förhandlingsekonomi och en hög företagskoncentration i såväl industri- som handelsleden.

1. Om en definition av begreppet federativ samverkan; se avsnitt 8.3

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. Den uppmätta produktivetsutvecklingen har varit svag i stora delar av tjänstesektorn, inte bara i livsmedelshandeln. Kostnadsutvecklingen i livsmedelshandeln kan dessutom ha påverkats av förändringar i serviceutbudets innehåll (ökad andel manuell betjäning, kvällsöppna närbutiker etc.). Konkurrensbegränsande faktorer inom livsmedelshandeln och i dess relationer till leverantörerna kan emellertid också ha spelat en viktig roll för kostnadsstegringarna. 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 beträffande konkurrensbegränsningar och behov av åtgärder inom denna del av livsmedelssektorn.

I kapitel 2 och 5 diskuteras frågan om konkurrensbegränsning, skadlig verkan och marknadens funktionssätt. Kommittén redovisar där sin utgångspunkt att en effektiv, fungerande konkurrens är en avgörande betingelse för välfärdsutvecklingen, och att skadliga konkurrensbegränsningar därför måste motverkas. En sådan konkurrens är själva förutsättningen för att få till stånd den effektiva resursfördelning som medför att konsumenterna kan erhålla sitt varu- och tjänstebehov, var och en efter sitt anspråk men alltid till lägsta möjliga kostnad.

Det finns få situationer där det kan anses motiverat att staten medverkar till monopol eller monopolliknande förhållanden på en marknad. Sådana ingripanden motiveras då oftast med att det råder tekniska odelbarheter och andra former av naturligt monopol. I dessa fall kan statsmakterna behöva reglera marknaden.

Det är ett vitalt samhällsintresse att marknadshushållningen förstärks genom åtgärder som främjar konkurrensen och motverkar marknadsdominans. Det blir här fråga om att så långt som möjligt undanröja hinder för marknadsekonomens 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 hemmamarknad. När det gäller de senare är det särskilt viktigt från effektivitetssynpunkt att de konkurrensvårdande myndigheterna har möjlighet att verka för så väl fungerande hemmamarknader som möjligt.

Flertalet marknader kännetecknas av olika former av ofullkomligheter. I många fall domineras en marknad av ett litet antal starka aktörer. Detta är på livsmedelsområdet fallet inom insatsvaru-, förädlings- och grossistleden. För det allmänna blir det därför av särskild vikt att dels bevaka att ingen enskild aktör helt kan dominera marknaden och dels bevaka att det finns utrymme för en 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. I det följande ger vi vår syn på dessa frågor.

Kommittén har i det föregående analyserat livsmedelssektorn sådan den ser ut i dag och vad som kan hända efter en intern avreglering på livsmedelsområdet. I denna analys har vi utnyttjat begreppet livsmedelskedja och i första hand skilt mellan primärproduktion, förädling och distribution samt dagligvaruhandel.

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 %. Inom mejeriområdet råder i praktiken monopol. Detta gäller även inom sockerproduktionen.

Lantbrukskooperationen har en stark ställning även utanför de reglerade leden, såväl inom stycknings- och charkvaruindustrin som inom kvarnindustrin. Genom en långt gången vertikal och horisontell integration kan Kooperationen uppnå skalfördelar. Kontrollen över större delen av råvarumarknaden blir också viktig när det gäller att trygga en långsiktig försörjning med råvara till den egna industrin.

Koncentrationen har gått långt även utanför det område som helt domineras av Kooperationen. Den del av livsmedelsindustrin som inte kontrolleras av lantbrukskooperationen kännetecknas också av att ett fåtal aktörer har en stark ställning på marknaden. Undantaget från det senare skulle kunna utgöras av primärproduktionen. Antalet producenter är mycket stort och ingen enskild producent hade kunnat påverka prisbildningen om marknaden varit fri. Där har dock sedan 1930-talet den fria prisbildningen ersatts med en i statlig regi reglerad pro-

cess vilken syftar såväl till att garantera en stabil prisnivå som till att upprätthålla en prisdifferentiering med höga inhemska priser och en subventionerad export. Vidare är det stora flertalet producenter sammanslutna inom lantbrukskooperationens ram.

Även inom partihandelsledet finns ett litet fåtal aktörer med stor marknadsmakt. På senare år har dessa företags ställning förstärkts genom en minskad andel direktleveranser. Detta kan i vissa fall ha medfört en ökning av distributionskostnaderna. På flera lokala marknader är också antalet konkurrerande detaljister litet. Branschen domineras av tre block och priskonkurrensen inom blocken är starkt begränsad.

De övergripande problemen inom livsmedelskedjan är tre. För det första saknas i allt väsentligt importkonkurrens på råvaruområdet. För det andra råder en långt gången koncentration till ett fåtal dominerande aktörer inom både förädlings- och handelsledet. För det tredje tillämpas prissättningsprinciper i industri- och handelsleden som innebär att incitamenten att motstå bakifrån kommande prishöjningar är svaga. Detta har medfört att priserna avviker, i varierande grad, från vad som skulle ha förekommit på en bättre fungerande marknad. Ett tydligt exempel på påverkan utgörs av följsamheten till de s.k. cirkaprislistor som används inom dagligvaruhandeln. Ett annat, och ännu mer iögonenfallande exempel, utgörs av den nuvarande prisregleringen inom jordbrukets område.

Två omständigheter utgör ett starkt stöd för antagandet att resursfördelningen inte har varit effek-

tiv 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.

Som kommittén redan pekat på har prisökningstakten på livsmedel varit högre än den allmänna inflationstakten under varje högkonjunktur sedan början på 1970-talet frånsett den senaste.

I kapitel 5 analyseras effekterna av regleringen och olika former av konkurrensbegränsning. Enligt kommitténs uppfattning är det viktigt att understryka att regleringen åsamkat samhället stora kostnader i form av en ineffektiv resursfördelning. LAG har också i sitt betänkande visat att regleringen inte längre är effektiv som medel för att uppfylla de mål som riksdagen uppställt inom livsmedelspolitiken. Olika former av konkurrensbegränsning motverkar ett effektivt utnyttjande av våra gemensamma resurser vilket i sin tur har negativa effekter på produktivitetsutveckling och ekonomisk tillväxt.

I den diskussion som förts om konkurrensbegränsning inom livsmedelssektorn kan man alltså 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 utjämnningssystemet 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

Det finns alltså starka skäl att överväga åtgärder som kan medverka till en ökad konkurrens och motverka olika former av konkurrensbegränsning. Vår hittillsvarande granskning av nuvarande medel inom konkurrenspolitiken tyder också på att det i vissa avseenden kan finnas skäl att förstärka dessa. Även den konkurrensvårdande verksamheten kan behöva förstärkas inom detta område. En effektiv konkurrensvårdande verksamhet i alla led är en viktig förutsättning för att en avreglering i primärledet skall få fullt genomslag i efterföljande led. Kommittén redovisar i det följande dels förslag till förändringar på kort sikt, dels redovisning av det fortsatta arbetet med vissa frågor som har anknytning till vår kommande översyn av konkurrenslagstiftningen.

Det finns starka skäl för en förstärkt konkurrens- politik för att förverkliga målen bakom en avregle- ring på livsmedelsområdet. Vår konsekvensanalys vi- sar att det finns en fara för ökad konkurrensbe- gränsning efter en avreglering. Vi föreslår nedan olika åtgärder vilka syftar till att förbättra marknadens funktionssätt. En viktig ingrediens, inte minst under övergångsperioden, blir de berörda myndigheternas insatser (SPK, JN och NO). Vi åter- kommer till denna fråga i avsnitt 8.8.

Det internationella handelspolitiska samarbetet och främst de pågående integrationssamtalen mellan EG och EFTA har också betydelse när det gäller konkur- renslagstiftningen. Här skall dock genast sägas att dessa samtal för närvarande inte omfattar de regle- rade varorna inom jordbrukssektorn. Den påverkan som kommande avtal mellan EG och EFTA kan ha blir alltså generellt inriktad på konkurrenslagstift- ningen. Den gemensamma styrgruppen för EG/EFTA-sam- talen har framfört som en av förutsättningarna för en integration, vid ett tillskapande av EES efter år 1992, att konkurrenspolitiken skall harmonieras mellan EG och EFTA-länderna. Kommittén kommer att noga följa utvecklingen av det pågående arbetet och avser att behandla dessa frågor mer utförligt i hu- vudbetänkandet men vill redan här markera ett skäl till att en skärpt konkurrenslagstiftning med stör- re inslag av direkta förbud kan komma att behöva ö- vervägas.

8.2 Gränsskydd

I kapitel 7 har vi redogjort för de pågående för-

handlingarna mellan EFTA och EG, förhandlingarna inom GATT:s Uruguay-runda och Sveriges position i de frågor som rör frihandel och livsmedel.

Det finns flera olika metoder för att hindra eller försvåra import av varor. I princip kan man skilja mellan tre olika former av importhinder på livsmedelsområdet:

1. tullar,
2. icke-tariffära handelshinder, såsom införselavgifter, anti-dumpingregler och importkvotering, direkt knutna till handelspolitiken,
3. tekniska handelshinder, dvs. bl.a. livsmedelslagstiftning och s.k. fyto-sanitära regler (djurskydd m.m.). Till detta kan också föras etiska regler som bl.a. rör ramar för tillämpning av hybrid-DNA-teknik.

Variabla införselavgifter utnyttjas inom det reglerade området. Syftet är att utestänga variationer i världsmarknadspriset från den inhemska marknaden. I dag har statens jordbruksnämnd (JN) en möjlighet att i syfte att främja konkurrensen selektivt påverka nivån på de variabla avgifterna.

Den livsmedelspolitiska arbetsgruppen har valt en lösning som innebär att gränsskyddet bibehålls tills dess att ett avtal med annat innehåll slutits inom ramen för GATT-samarbetet. I princip avfärdas därmed en ensidig sänkning av svenskt gränsskydd.

Från konkurrenssynpunkt 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. konkurrensövervakningen måste intensifieras. Detta berör givetvis arbetet inom NO och SPK. Kommittén vill dessutom understryka betydelsen av att JN tills 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 införselavgift vid import ett verksamt medel till sitt förfogande för att snabbt kunna påverka konkurrenssituationen. Den livsmedelspolitiska arbetsgruppen har lyft fram denna möjlighet. Kommittén vill för sin del understryka 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.

Om riksdagen fattar beslut om att avskaffa en viss reglering med statlig medverkan som t.ex. syftar till att medge kollektiv exportfinansiering skall detta inte tolkas som en möjlighet att överföra regleringen till någon form av enskild organisation. I de fall så sker är det av stor betydelse att ingripande kan ske för att trygga uppfyllandet av de mål som motiverat riksdagens beslut. Kommittén vill därför understryka vikten av att statsmakterna har möjlighet att genomföra mer långtgående och generella sänkningar av gränsskyddet om någon aktör eller grupp av aktörer på marknaden utnyttjar situationen efter en avreglering till att "privatisera regleringen". En allmän sänkning av gränsskyd-

det, i syfte att öka konkurrensen, är en kraftfull åtgärd som endast kan vidtas i de fall där andra åtgärder inte fått avsedd effekt.

Enligt kommitténs uppfattning är det viktigt att noga följa utvecklingen av livsmedelsimporten efter en intern avreglering. Det finns en tydlig risk, om det interna priset stabiliseras på en nivå som kraftigt understiger den nivå som skyddas vid gränsen, att vi i praktiken får ett importstopp inom vissa områden.

Tekniska handelshinder diskuteras både inom GATT och i EG-EFTA-förhandlingarna. Den svenska huvudprincipen generellt är att söka uppnå en ökad harmonisering när det gäller t.ex. livsmedelslagstiftning och fyto-sanitära regler. Från svensk sida har man också sökt att komplettera folkhälsoaspekten med en etikaspekt som har direkt bäring på livsmedel vilka producerats med hjälp av genetiskt manipulerade växter och djur.

Enligt kommitténs uppfattning är de tekniska handelshindren, vilka inom livsmedelsområdet är många, av mycket stor betydelse från konkurrenssynpunkt. Det är väsentligt, om lantbruket skall ges rimliga villkor på en i framtiden mer öppen marknad, att de nationella systemen där detta har ekonomisk betydelse är symmetriska med avseende på importkrav och produktionskrav. I annat fall kan den inhemska produktionen antingen skyddas mot eller diskrimineras till förmån för importkonkurrens. Med tanke på vad vi anförst ovan om situationen på livsmedelsmarknaden är det att föredra en situation med symmetri där detta har ekonomisk betydelse. Denna uppfattning innebär naturligtvis inte att kommittén vill

göra avkall på folkhälso-, etik- och miljöaspekter. Vi fäster dock viss tilltro till att det inom det internationella samarbetet finns möjlighet att vinna stöd för huvudlinjerna i de svenska normerna inom detta område. Det är viktigt att man kombinerar en ökad öppenhet när det gäller importkonkurrens med en skärpt livsmedelskontroll. Riksdagen har nyligen fattat ett beslut att skärpa livsmedelskontrollen.

8.3 Samverkan, kooperativa företag och konkurrens- politik

Kooperationen spelar en betydelsefull roll inom livsmedelssektorn. Den finns företrädd dels i form av konsumentkooperationen och dels i form av lantbrukskooperationen. En viktig skillnad ligger i att lantbrukskooperationen dominerar de reglerade leden inom livsmedelskedjan (både råvaruförsörjning och förädling) medan konsumentkooperationen inte innehar den dominerande ställningen inom dagligvaruhandeln. Den starka ställningen för kooperativa företag i Sverige är unik i ett europeiskt perspektiv.

Den kooperativa företagsformen har utvecklats i syfte att ge små aktörer på marknaden en möjlighet att möta större aktörer på jämlika villkor. En kooperativ samverkan mellan lantbrukare var en förutsättning för att hindra enskilda och finansiellt starka aktörer från att utnyttja säsongs- och årsmånsvariationerna till att pressa priset på jordbruksprodukter. Under slutet av 1800-talet, när spannmålsmarknaden började ta form, kunde finansiellt starka aktörer utnyttja en kombination av kontrakt och krediter till att binda upp producen-

ter och pressa råvarupriserna. Genom att samverka i ekonomiska föreningar kunde lantbrukarna uppnå en stark ställning på marknaden och därigenom hålla tillbaka de aktörer som ville söka utnyttja de enskilda producenternas svårighet att få ut ett bra pris på sin produktion.

För konsumentkooperationen gällde det att öka konkurrensen inom detaljistledet genom att utveckla ett lågprisalternativ till den enskilde handelsmannen/bruksaffären.

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. I denna bemärkelse har Kooperationen haft en viktig roll att fylla för att få livsmedelsmarknaden att fungera bättre. 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. Kooperation har i Sverige spelat en mycket positiv roll på livsmedelsmarknaden.

Lantbrukskooperationen har kommit att inta en central roll i det prisregleringssystem som växt fram i Sverige sedan år 1933. Under olika perioder har Kooperationen i större eller mindre grad påtagit sig vissa myndighetsuppgifter vilka ytterst syftat till att genomföra riksdagens och regeringens livsmedelspolitiska beslut. Under 1930-talet och tiden efter kriget gick framväxten av regleringar och uppbyggnaden av lantbrukskooperationen hand i hand.

Det allmänna hade då ett intresse av att aktivt stödja framväxten av en kooperativ rörelse med bred förankring.

Under efterkrigstiden har såväl lantbruks- som konsumentkooperationen stärkt sin ställning på marknaden. Samtidigt har verksamheten centraliserats genom att riksorganisationerna givits allt större tyngd genom t.ex. investeringar i industriell produktion och fusioner mellan föreningar. En allt starkare ställning på marknaden har gått hand i hand med ett tydligt vägval mellan decentralistiska och centralistiska principer för verksamhetens bedrivande.

Lantbrukskooperationen har utvecklats till den helt dominerande aktören inom livsmedelskedjan fram till dagligvaruledet. Medan konsumentkooperationen utgör den mindre av de två största aktörerna inom dagligvaruhandeln har lantbrukskooperationen den dominerande ställningen inom de reglerade leden såväl vertikalt som horisontellt.

De ekonomiska föreningarnas verksamhet regleras av lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar. Lagen, som ersatte 1951 års lag i samma ämne, bygger på ett förslag av kooperationsutredningen "Kooperativa föreningar" (SOU 1984:9). Utredningen föreslog att de ekonomiska föreningarna i fortsättningen skulle benämnas kooperativa föreningar, ett förslag som dock avvisades i prop. 1986/87:7. Lagen bygger på föreningsrättsligt vedertagna principer, däribland öppenhetsprincipen och likhetsprincipen. Den förstnämnda innebär att en förening i princip inte får förvägra någon sökande medlemskap. Undantag gäller endast för särskilda fall, framför allt att arten

eller omfattningen av föreningens verksamhet eller föreningens syfte utgör godtagbara skäl mot medlemskap. Likhetsprincipen innebär att majoriteten vid sitt beslutsfattande inte utan stadgestöd får utsetta de enskilda medlemmarna för olika behandling.

Inom jordbrukskooperationen talar man om primärföreningar, riksorganisationer (branschorganisationer) och riksförbund (LRF). Med primärförening avses en förening bestående av jordbrukare eller andra liknande primärproducenter. I prop. 1979/80:144 med förslag till redovisningsregler för ekonomiska föreningar talar man om underförening och huvudförening. I andra sammanhang benämns de olika typerna av förening primärförening och topporganisation eller sekundärförening. I prop. 1986/87:7 definieras federativ samverkan mellan kooperativa företag som den samverkan som förekommer mellan ett centralförbund och flera lokala föreningar inom en kooperativ organisationsstruktur. Federativ samverkan måste skiljas från begreppet koncern som avser en företagsenhet där ett företag, moderföretaget, har mer än hälften av aktierna eller rösterna i ett eller flera aktiebolag (dotterbolag eller dotter-dotterbolag). En koncern föreligger också då moderföretaget på annat sätt har det bestämmande inflytandet över dotterbolagen.²

Koncernbegreppet används också i lagen om ekonomiska föreningar men tar också där endast sikte på normala koncernbildningar. Andra företagsgruppningar inom föreningsväsendet än de som anges i 1 kap. 4 § lagen om ekonomiska föreningar omfattas alltså inte av koncernbegreppet.

2. Se även Mallmén, Lagen om ekonomiska föreningar, 1989, s. 59 ff.

Koncernfrågan diskuterades i prop. 1979/80:144 med förslag till nya redovisningsregler för ekonomiska föreningar m.m. Departementschefen uttalade där:

De grupperingar som det är fråga om kan uppkomma genom att ett antal ekonomiska föreningar önskar samarbeta i något avseende, till exempel genom en inköps- eller försäljningsorganisation. För detta ändamål kan de bilda en ny ekonomisk förening, i vilken de ursprungliga föreningarna ingår som medlemmar. Den nya föreningen blir alltså ett samarbetsorgan. Samarbetsorganet utvecklas emellertid lätt till ett ledande organ med en ganska självständig ställning och en viss makt över medlemmarna. Man kan då beteckna samarbetsorganet som en huvudförening och medlemmarna som underföreningar. Man kan också tala om primärförening i förhållande till förbund eller riksorganisation. Det väsentliga är emellertid enligt min mening att i denna organisatoriska uppbyggnad åsyftas en helt annan situation än när det gäller en moderförening i förhållande till dotterföreningar.

En gruppbildning av föreningar kan uppkomma även på ett annat sätt än det nyssnämnda, nämligen så att huvudföreningen tar initiativ till att bilda underföreningar. En underförening bildas då av styrelseledamöterna i huvudföreningen såsom ursprungliga medlemmar. I samband med bildandet binds underföreningen vid huvudföreningen. Därefter värvar man de medlemmar som i fortsättningen skall bära upp underföreningen. Liksom en koncern kan en gruppbildning av nu behandlat slag sträcka sig genom flera led på så sätt att flera huvudföreningar ingår i en ny huvudförening av högre ordning, ett riksförbund e.d. Riksförbundet finns alltså i toppen och de särskilda underföreningarna i botten. Om man jämför denna bildning med en koncern finner man emellertid stora olikheter. Den grundläggande olikheten är att i en koncern ligger hela makten i pyramidens topp, hos moderföretaget, medan i en grupp av huvud- och underföreningar makten principiellt ligger hos underföreningarna.

Departementschefen uttalade vidare att de föreningsrättsliga konstruktioner som ovan beskrivits

inte bör ses som koncerner enligt koncernreglerna. Frågan om koncerndefinitionens förhållande till vissa föreningsrättsliga samarbetsformer kunde dock, framhöll han, behöva tas upp på nytt i samband med en fullständig översyn av föreningslagen, som kunde bli aktuell när kooperationsutredningen slutfört sitt arbete.

Kooperationsutredningen kom efter kontakter med de kooperativa huvudorganisationerna fram till att formerna för federativ samverkan åtminstone inte då borde läggas fast genom regler i den nya föreningslagen. Någon närmare motivering gavs inte. Departementschefen anslöt sig i prop. 1986/87:7 till utredningens uppfattning.

8.3.1 Näringsidkarbegreppet och Kooperationen

Lantbrukskooperationens starka ställning på marknaden har medfört ett ökande intresse från de konkurrensvårdande myndigheternas sida. Det är framför allt två frågor som har fokuserats:

- 1) föreningarnas interna arbete och den s.k. motagnings- och leveransplikten samt
- 2) krav från föreningarnas sida att kunna samverka inbördes i federativ form på liknande sätt som koncerner.

Begreppet näringsidkare används i KL med samma innebörd som i flera andra lagar, bl.a. marknadsföringslagen. Näringsidkare anses därför - i enlighet med tidigare förarbeten - den vara, som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art, såväl fysiska som juridiska personer, liksom också statliga och kommunala organ som driver näring. Det saknar

betydelse om näringsidkaren driver näring med varor, tjänster, fast egendom eller andra nyttigheter. För att en verksamhet skall anses yrkesmässigt bedriven brukar i allmänhet fordras att den har en viss omfattning och en viss grad av varaktighet. Dessa krav ställs lågt i praxis. Något krav på vinstsyfte finns däremot inte. Enligt 29 § KL likställs en sammanslutning av näringsidkare med näringsidkare. Detta gäller oavsett om sammanslutningen som sådan driver näringsverksamhet eller inte.

I förarbetena till KL har överlämnats till rättstillsämpningen att med beaktande av omständigheterna i de enskilda fallen pröva dessa frågor närmare.

Näringsidkarbegreppet ger en yttersta avgränsning av tillsämpningsområdet för KL på så sätt att ingripande mot skadlig verkan av konkurrensbegränsning enligt 2 § KL endast kan riktas mot näringsidkare som föranleder den skadliga verkan. Detta gäller också vid ingripande mot företagsförvärv. Också förbuden mot bruttoprissättning och anbudskarteller riktar sig mot förfaranden företagna av näringsidkare.

I anledning av ett uttalande av riksdagen på grundval av näringsutskottets betänkande 1988/89:NU32 har kommittén fått i uppdrag att precisera näringsidkarbegreppets tillsämpning. Näringsutskottets uttalande föranleddes av en motion 1988/89:N268. Näringsutskottet anger att utgångspunkten därvid bör vara att privat, offentlig och kooperativ verksamhet skall ges likvärdiga villkor. I de fall det är fråga om en kooperativ organisations föreningsinterna aktiviteter och angelägenheter som inte rik-

tas gentemot tredje man eller eljest inte utförs som operationer på en öppen marknad bör näringsidkarbegreppets tillämpning enligt utskottet anpassas och preciseras.

Som framgått av vad som sagts ovan styr inte näringsidkarbegreppet den närmare tillämpningen av KL utan anger endast de rättsliga yttergränserna för möjligheten att ingripa. Ett närmare studium av den ovannämnda motionen visar att det inte är näringsidkarbegreppet i denna bemärkelse, som i första hand föranlett motionen och ställningstagandet till denna, utan snarare KL:s reella tillämpning, särskilt i förhållande till näringsverksamhet i kooperativa former. Detta är emellertid i huvudsak en fråga om tillämpningen av generalklausulen i 2 § KL och bedömningen av vad som därvid anses utgöra skadlig verkan, framförallt rekvisitet "otillbörligt från allmän synpunkt". I fortsättningen av detta avsnitt kommer därför i första hand skadlighetsbedömningen på området att diskuteras.

Viktiga utgångspunkter för bedömningen framgår av det av marknadsdomstolen år 1983 avgjorda s.k. Samfod-fallet (NO mot Sveriges Slakteriförbund, MD 1982:23).

Slakteriförbundet anförde i detta ärende, att saken inte borde bedömas ur en begränsad konkurrensrättslig synvinkel utan i ett mera totalt samhällsperspektiv. Enligt förbundet borde hänsyn tas till slakteriorganisationens kooperativa karaktär, de speciella arbetsförutsättningarna för de kooperativa företagen samt de grundläggande sambanden mellan lantbrukskooperationen och jordbrukspolitiken. MD anförde att kooperativa företag självfallet har en

betydelsefull roll i svenskt näringsliv. Domstolen hänvisade dock till att det i konkurrenslagstiftningen inte finns några undantagsregler för sådana företag, lika litet som t.ex. för statliga företag. De kooperativa föreningarnas verksamhet regleras visserligen av föreningslagstiftningen, och samarbetet mellan de olika enheterna inom en kooperativ rörelse kan ha annan karaktär än samarbete mellan privatägda företag. I sin utåtriktade affärsverksamhet, sitt uppträdande på marknaden, är dock de kooperativa företagen underkastade samma regler som andra näringsidkare, uttalade domstolen vidare. Den omständigheten att samhället, såsom Slakteriförbundet framhöll, har en positiv grundinställning till Kooperationens samverkansidiologi och till kooperativa företag betydde alltså inte enligt MD att dessa företag i konkurrensrättsligt avseende har någon särskild förmånsställning.

MD hade ingen invändning mot vad Slakteriförbundet hade anfört om att lantbrukskooperationens arbete är av väsentlig betydelse för de av riksdagen fastställda jordbrukspolitiska målen. För att kunna fullgöra sina uppgifter i detta avseende måste lantbrukskooperationen enligt MD otvivelaktigt ha stor medlemsanslutning och konkurrenskraft. Därav följde dock inte att det är nödvändigt eller berättigat att Kooperationen har hand om all distribution och vidareförädling av jordbrukets produkter. Slakteriförbundet hade för övrigt i ärendet anfört att Kooperationen inte heller eftersträvade detta.

Slakteriförbundet hade i sammanhanget understrukt att lantbrukskooperationen har speciella arbetsförsättningar på grund av föreningarnas öppenhetsprincip och ansvar mot medlemmarna och de kostnader

som följde därav. Inte heller detta fann MD skäl i-frågasätta. Domstolen tillade dock att dessa förhållanden inte bara är en belastning för kooperationen utan också till nytta för dess egna medlemmar. Förhållandena hade i vart fall inte hindrat lantbrukskooperationen från att bygga upp en mycket konkurrenskraftig och omfattande affärsverksamhet. MD kunde mot den angivna bakgrunden inte finna att de berörda arbetsförutsättningarna hade avgörande betydelse för prövningen av ärendet.

Kommittén finner det i detta sammanhang naturligt att granska näringsidkarbegreppet i flera olika led. Den enskilda medlemmen i producentföreningen är givetvis näringsidkare i sin egenskap av bonde, vartill kommer att själva föreningen ofta är näringsidkare på grund av egen näringsverksamhet och detsamma gäller riksorganisationen. Sammanslutningarna blir emellertid med hänsyn till regeln i 29 § KL att betrakta som näringsidkare även om de inte själva bedriver näring.

Med dessa formella konstateranden om vem som är att betrakta som näringsidkare kan man emellertid inte låta sig nöja utan mot bakgrund av uppdraget till kommittén på grundval av näringsutskottets nämnda betänkande måste analysen ledas vidare. Mot bakgrund av frågans betydelse för de inblandade aktörerna gör kommittén redan i detta delbetänkande en viss analys av vad KL kan betyda för möjligheterna att samverka i en kooperativ förening. Kommittén avser emellertid att återkomma till frågan i sitt huvudbetänkande. Kommittén föreslår nedan ett förbud mot marknadsdelning och visst annat samarbete på jordbrukets område. Om konsekvenserna av detta förslag för kooperativa föreningar återkommer kom-

mittén i samband med förslaget och i specialmotiveringen.

I detta sammanhang har farhågor uttryckts för att en strikt tolkning av näringsidkarbegreppet i KL skulle kunna innebära att medlemmarna i en producentförening inte skulle kunna samverka med varandra. Farhågorna ger också uttryck för den uppfattningen att ingrepp med KL som grund skulle kunna ske i vad som betraktas som interna föreningsangelägenheter och betyda att de kooperativa föreningsarnas möjligheter att bedriva verksamhet starkt skulle komma att beskäras.

Kommitténs genomgång av näringsidkarbegreppet och tillämpningen av KL sker mot bakgrund av kooperationens stora betydelse i svenskt näringsliv. Kommittén utgår från att kooperationen alltfört måste ha stor konkurrenskraft. Men samtidigt är utgångspunkten - som anges redan i näringsutskottets betänkande - den att privat, offentlig och kooperativ verksamhet skall ges likvärdiga villkor. Kommittén vill markera att den för sin del inte kan finna anledning till någon, ur konsumentintresset motiverad, konflikt mellan konkurrenslagstiftning och kooperativ samverkan inom ekonomiska föreningar. Denna uppfattning understryks av de motiv som framfördes för kooperativ verksamhet i den kooperativa rörelsens barndom. Kooperation betraktades som de små aktörernas (konsumenter eller lantbrukare) medel för att motverka olika former av privat marknadsdominans (företagsägda affärer på bruksorter, spannmålshandlare). Avsikten var alltså att förbättra marknadens funktionssätt genom att utnyttja tillba-

kahållande makt³. Detta är också ett av motiven bakom konkurrenspolitiken. Eftersom kommitténs utgångspunkt är att all näringsverksamhet skall ges likvärdiga villkor saknas det motiv att särbehandla kooperationen i de frågor som rör åtgärder mot olika former av konkurrensbegränsning. När det gäller kooperationens agerande gentemot tredje man bör de konkurrensövervakande myndigheterna iaktta samma förhållningssätt som vid en granskning av andra företag.

Härefter övergår kommittén till en granskning av några av de enskilda problem som väckts i samband med KL:s tillämpning på kooperativ verksamhet.

Man har gjort gällande att riksorganisationer - trots att de inte är att betrakta som en koncern i gängse mening - likväl borde omfattas av koncernundantaget i KL. Först skall klargöras att koncernundantaget endast gäller för de i KL uppställda förbuden. Att rent generellt undanta samverkan i riksorganisationer från KL:s tillämpning skulle få långtgående konsekvenser när det gäller möjligheterna för staten att aktivt ingripa mot konkurrensbegränsning inom de delar av näringslivet som domineras av lantbrukskooperationen. I praktiken skulle detta innebära att statsmakterna accepterade monopol eller näst intill monopol inom stora delar av såväl insats- som primär- och förädlingsledet. Det skulle betyda att lantbrukskooperationen gavs ett undantag från KL som ej har ansetts berättigat för andra näringsidkare i motsvarande situation. I detta sammanhang bör man dessutom betänka det särskilda skydd som ges åt nuvarande reglerade led genom

3. Begreppet "tillbakahållande makt" är hämtat från J K Galbraiths Amerikansk kapitalism

vårt omfattande gränsskydd. Att därutöver medge ett särskilt undantag för lantbrukskooperationen från fusionskontroll eller annan prövning enligt KL skulle på sikt kunna förhindra en aktiv konkurrens- politik inom andra sektorer. Här kan erinras om avgörandet i det ovan nämnda Samfodfallet och bakgrunden till detta som utgjorde ett viktigt skäl till att förvärvskontrollen infördes i KL.

När man ser på föreningen som näringsidkare och prövar frågan om skadlig verkan enligt KL från allmän synpunkt måste utrymme ges för likvärdiga villkor mellan t.ex. aktiebolag och ekonomiska föreningar och även för en likvärdig granskning av samslagningar av förening och aktiebolag. Mot den kooperativa föreningen som näringsidkare bör staten inte ingripa i dess interna verksamhet, med hänvisning till KL, annat än i de fall där de interna besluten/handlandet anses skadligt för tredje man. Med tredje man avses då i första hand allmänheten, dvs. främst konsumenterna, men också annan näringsidkare med verksamhet utanför den kooperativa samverkan.

En viktig fråga i detta perspektiv rör de s.k. mottagings- och leveransplikterna vilka binder en förening att mottaga allt som medlemmen levererar samtidigt som medlemmen är bunden att endast leverera till föreningen. Dessa bestämmelser har den karaktären att de under vissa förhållanden kan komma att strida mot KL och medföra skadlig verkan för tredje man. NO överväger för närvarande att låta MD pröva ett fall av leveransplikt.

I samband med ett slopande av den interna prisregleringen torde möjligheten att på lång sikt upp-

rätthålla mottagningsplikten i praktiken vara begränsad. Kommittén utgår från att flertalet föreningar kommer, förmodligen omgående efter en avreglering, att ändra sina stadgar i detta avseende. Även leveransplikten kommer att påverkas av en slopad prisreglering. Den ersätts troligen ganska snabbt med ett kontraktssystem vilket har fördelar både från producentens och förädlingsindustrins synpunkt. Vid kontrakt gäller en bindning till viss kvantitet inlevererad råvara som ej finns i nuvarande leveransplikt. Leveransplikten innebär att allt som bonden producerar också skall levereras till föreningen. Det finns därför goda grunder för att förmoda att problemet med leverans- respektive mottagningsplikt kommer att lösas mer eller mindre automatiskt efter en avreglering. Intill dess så har skett anser kommittén att en skadlighetsprövning enligt KL bör göras i enlighet med hittillsvarande praxis.

I princip bör likställighetsprincipen mellan privat, offentlig och kooperativ verksamhet också omfatta frågan om föreningarnas rent interna verksamhet. I de fall som det kan anses motiverat att ingripa i en förenings interna verksamhet bör detta kunna motiveras med hänvisning till skadlig verkan för tredje man. Kommittén menar att mottagnings- respektive leveransplikt i flertalet fall borde kunna betraktas utifrån den skadliga verkan som kan åsamkas tredje man. Skadlig verkan från allmän synpunkt kan dock uppkomma även på grund av långtgående bindningar mellan föreningen och dess medlemmar, t.ex. i fråga om de kontrakt som diskuteras i avsnitt 8.3.3.

När det gäller sammanslagning av föreningar har det

från lantbrukskooperationen hävdats att en ökad internationalisering i framtiden ställer krav på att redan i dag få bilda konkurrenskraftiga enheter. Det finns anledning att i detta sammanhang först och främst påminna om vad som sägs på annan plats i betänkandet om konkurrens och dess betydelse för en effektiv resursfördelning. Man bör också poängtera konkurrensens betydelse för att skapa slagkraftiga företag. Dessutom kommer gränsskyddet att bibehållas under en övergångsperiod även om de internationella strävandena mot ökad frihandel leder till snara och positiva resultat. Kommittén återkommer under avsnitt 8.3.2 till fusionsproblematiken.

Ytterligare frågor kring näringsidkarbegreppet och KL:s tillämpning på kooperativa företag kommer att diskuteras i kommitténs slutbetänkande. Kommittén har enligt sina direktiv att ta ställning till om ytterligare förbud bör införas i KL. Utryckligen nämns förbud mot marknadsdelning och prissamarbete. I ett sådant sammanhang blir det nödvändigt att också ta ställning till behov av undantag från sådana eventuella förbud bl.a. för kooperativ samverkan. Som redan har anförts måste en sådan prövning ske mot bakgrund av en ytterligare analys av kooperativa organisationsformer för att vederbörlig hänsyn skall kunna tas till Kooperationens särart och olika behov av samverkan.

I det korta perspektivet saknas anledning att, utöver vad som följer av vårt förslag nedan angående marknadsdelning och viss annan samverkan, beröra frågan. Rörande konsekvenserna av detta förslag återkommer kommittén i samband med förslaget och i specialmotiveringen. I detta sammanhang finns också anledning att följa EG-kommissionens fortsatta age-

rande när det gäller de kooperativa företag med dominerande marknadsställning som finns inom gemenskapen.

8.3.2 Fusioner av föreningar

Vi har ovan redovisat vår syn på näringsidkarbegreppet och KL:s tillämpning på kooperativa föreningar. Våra slutsatser där har betydelse för de överväganden som vi presenterar i avsnitten 8.3.2 till 8.3.4. I andra länder finns i vissa fall ett s.k. kooperativt undantag i konkurrenslagstiftningen kopplat till förbud mot vissa konkurrensbegränsande förfaranden vilket gör det möjligt för exempelvis lantbrukare att samverka vid försäljning av sina produkter. Dessa undantag⁴ syftar till att kunna behandla kooperativ verksamhet på ett likvärdigt sätt som man behandlar övrig näringsverksamhet. För att åstadkomma neutralitet i detta hänseende är ett sådant undantag enligt kommitténs mening tills vidare inte nödvändigt.

Det problem som kan uppkomma rör den dominerande ställning som innehas av den svenska lantbrukskooperationen. I princip vore det t.ex. möjligt för

4. Så är fallet i USA genom sektion 6 i Clayton Act sådan denna ändrats genom Capper-Volstead Act, som modifierar förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i sektion 1 i den grundläggande Sherman Act från år 1890. Innebörden i det amerikanska undantaget är att samverkan inom kooperativa föreningar medges men att samtidigt samma krav ställs på de kooperativa företagen som på övriga företag när det gäller prissamverkan (som är förbjuden) m.m. Amerikanska jordbruksdepartementet hävdar också att "the limited exemptions for cooperatives have been overemphasized. There are many ways by which the anti-trust laws may be violated". USDA, Antitrust Laws, Legal phases of farmer cooperatives, s. 279 Washington 1978.

lantbrukskooperationen att slå samman samtliga föreningar till en enda och därigenom, på rent formella grunder, hävda att de interna angelägenheterna inte omfattas av konkurrenslagstiftningen. Det finns flera skäl till varför man från allmän synpunkt bör se negativt på en sådan utveckling. Därför är det väsentligt att granska 1) fusionskontrollen, 2) frågan om horisontellt prissamarbete samt marknadsdelning och 3) frågan om nationella säljbolag.

KL innehåller allmänna regler om företagsförvärv. Som företagsförvärv räknas inte endast förvärv av ett helt företag utan också förvärv av aktier, andel i handelsbolag, rörelse eller del av rörelse. Hit räknas också fusion. Reglerna tillkom år 1982. De avser det fall att en konkurrensbegränsning, som har skadlig verkan inom landet, består i att näringsidkaren genom att göra ett visst företagsförvärv får en dominerande ställning på marknaden för en vara, tjänst eller annan nyttinghet eller förstärker en redan dominerande ställning. Bestämmelserna reglerar hur skadlig verkan av en sådan konkurrensbegränsning skall förhindras. Reglerna har därigenom sin plats inom ramen för ett enhetligt system mot missbruk genom konkurrensbegränsning.

Kommittén föreslår i det följande (se avsnitt 8.3.4) ett provisoriskt förbud mot bl.a. marknadsdelning för den i dag reglerade jordbrukssektorn. Ett alternativ till att åstadkomma en delning av marknader kan från aktörernas synpunkt vara fusio-
nering.

Enligt 12 kap. 5 § andra stycket lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar kan fusion inte registre-

ras om den förbjudits enligt KL eller om NO inte beslutat lämna fusionen utan åtgärd enligt 20 § första stycket KL. Detta betyder att varje fusion av ekonomiska föreningar kommer under NO:s prövning.

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. Särskild hänsyn skall därvid tas till förekomsten av gränsskydd.

De gjorda uttalandena blir i hög grad relevanta för de tidigare reglerade leden i livsmedelskedjan efter en avreglering då vi fortfarande har en skyddad hemmamarknad. De fusioner som medverkar till att starka aktörer balanseras bör få genomföras⁵. Sammanslagningar mellan stora föreningar som ger eller förstärker marknadsdominans på en som här skyddad hemmamarknad torde däremot normalt innefatta skadlig verkan och föranleda ingripande av konkurrensmyndigheterna.

8.3.3 Kontrakt och säljbolag

LAG har utgått från att dagens avsättningsgarantier och den reglerade marknaden delvis kan ersättas med kontraktsteckning mellan producent och råvaruhandlare (förening, slakteri m.m.). Från konkurrenssynpunkt är det viktigt att kontraktsteckningen inte

5. Jfr prop. 1981/82:165, s. 100 om defensiva sammanslagningar

tar sig sådana former att den "låser" marknaden. Därigenom motverkas missbruk i syfte att hålla priset uppe. Enligt vår uppfattning är det bl.a. av central betydelse att kontrakten begränsas tidsmässigt och normalt sett endast omfattar en produktionscykel eller leverans inom en given tidsperiod. Kontrakten bör ej normalt innehålla andra åtaganden som rör t.ex. krediter eller leverans av insatsvaror. Producenten förbinder sig endast att leverera en viss vara av specificerad kvalitet vid en given tidpunkt. Åtagandet bör kunna överlåtas på annan producent. Det bör påpekas att den föreningsrättsliga likhetsprincipen förhindrar kontraktssystemen att vara diskriminerande mellan medlemmar.

Från producentkooperationens sida framhålls 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. Organisationen skulle också ha till uppgift att samordnat försälja de överskott av spannmål som, bl.a. beroende på årsmånsvariationer, ej kan säljas på den inhemska marknaden. Detta är, enligt Kooperationen, en nödvändighet för att undvika att den inhemska produktionen stabiliseras på en nivå som kraftigt understiger den självförsörjning som antyds i den livsmedelspolitiska arbetsgruppens förslag.

Frågan om en nationell försäljningsorganisation, riktad mot export, rymmer en rad svårigheter. Den största ligger i möjligheten att inrätta en sådan organisation utan att detta innebär att Kooperationen övertar den interna regleringen och driver den vidare i form av kollektiv överskottsfinansie-

ring på nationell nivå. Å andra sidan finns det också en rad fördelar i en nationell försäljningsorganisation för export. En sådan organisation kan fylla en viktig funktion när det gäller att marknadsföra svenska livsmedelsprodukter på den internationella marknaden. Den kan medverka till att försäljning av överskott sker vid rätt tillfälle och till bästa pris.

Alternativet till en nationell försäljningsorganisation vore att varje förening självständigt skulle agera på den internationella marknaden och där försälja de överskott som uppstår inom föreningen och som ej kan mellanlagras eller försälas inom landet. En sådan ordning har den fördelen att den inte omedelbart behöver komma i konflikt med tanken att kooperationen ej skall överta regleringen av marknaden genom prisdifferentiering på basis av den skyddade inhemska marknaden. Nackdelen är att det kan bli svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens och marknadskänedom för att på bästa sätt placera överskotten på den internationella marknaden. Kvantiteterna kan också komma att bli alltför små varför det, inom ramen för en avreglerad marknad, ändå skulle komma att uppstå ett behov av en nationell försäljningsorganisation.

Kommittén finner sålunda såväl nackdelar som fördelar med en nationell försäljningsorganisation inom råvaruområdet. Vi menar dock att det, med reservation för handelspolitiska överväganden och i linje med KL, finns svårigheter i att generellt uttala sig mot en sådan organisation. Enligt vår uppfattning bör man i stället söka formulera ett antal preciserade krav vilka bör uppfyllas för att en sådan organisation ej skall få sådana effekter på

svensk marknad som innebär skadlig verkan i KL:s mening.

Enligt kommittén bör följande gälla för att kooperationen skall ges möjlighet att bilda ett försäljningsföretag:

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 kvotering⁶
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.

Om verksamheten bedrivs i aktiebolagets form kommer förutsättningarna för insyn och kontroll att vara större än i andra fall. Det ligger i sakens natur att försäljningsföretagets verksamhet lätt kan komma i konflikt med de förbud kommittén föreslår i avsnitt 8.3.4. Det är därför viktigt att de konkurrensvårdande myndigheterna noga följer företagets verksamhet. Detta gagnas om aktiebolagslagens regler om redovisning och revision gäller för verksamheten. Kommittén anser därför flera skäl tala för att ett försäljningsföretag som det här avsedda bör bedrivas som aktiebolag.

6. Kommittén diskuterar i avsnitt 8.3.4 ingående om prisutjämning och kvotering

8.3.4 Prissamverkan och marknadsdelning

8.3.4.1 Några allmänna definitioner

Prissamverkan kan vara såväl vertikal som horisontell. Det nuvarande bruttoprisförbudet i 13 § KL avser att träffa en vertikal påverkan, som innebär bl.a. att en leverantör betingar sig av en återförsäljare att denne vid vidareförsäljning eller uthyrning inte skall gå under ett visst pris. Det kan därvid röra sig om ett minimipris eller ett fast pris. Det är alltså här fråga om vertikala prisangivelser, s.k. bruttoprissättning. Vertikala prisrekommendationer faller inte in under bruttoprisförbudet utan får prövas enligt generalklausulen i 2 § KL.

Begreppet priskartell brukar reserveras för horisontell prissamverkan. Hit hör alltså i allmänhet ett samarbete om prissättning, rabatter o.d. mellan dem som konkurrerar i samma säljled, såsom mellan tillverkare, grossister eller detaljister. Samarbetet kan också gälla kostnadskalkylering eller liknande. Det behöver givetvis inte förhålla sig så att alla inom samma säljled samverkar om priset. Av särskild betydelse är dock om ett sådant samarbete omfattar hela eller en dominerande del av utbudet på marknaden. Något förbud mot priskarteller finns inte i KL annat än i form av anbudskarteller. Horisontell prissamverkan får i stället angripas med hjälp av generalklausulen.

Prissamverkan kan vara av flera typer. En kan vara bindande överenskommelser som hindrar priskonkurrens mellan de samverkande. Man talar här om pris-

bindning. Ett annat fall är en gemensam säljorganisation som konkurrerande leverantörer bildar. En gemensam enhetlig prissättning kan här vara en direkt följd av den form man valt för samarbete men även en differentierad prissättning kan förekomma. För helt homogena varor är emellertid enhetliga priser en nödvändig följd. Ett ytterligare fall är prisrekommendationer som inte är bindande och utfärdas öppet. Främst är det här fråga om prisrekommendationer från branschföreningars sida. Men det kan också vara fråga om samarbete mellan endast ett mindre antal konkurrenter om priser som är rekommenderade. Utöver de nu berörda formerna brukar man ibland tala om prissamverkan som är dold. Eftersom bindande prissamverkan regelmässigt i NO:s praxis har omförhandlats till vägledande har man anledning anta att dold prissamverkan ofta är bindande. Sammanfattningsvis talar man alltså när det gäller priskarteller i huvudsak om öppen eller dold respektive bindande eller vägledande prissättning samt prissättning i gemensam säljorganisation. Även andra former såsom konsortier förekommer.

Konkurrenter eller presumtiva konkurrenter samarbetar ibland genom att dela en viss marknad mellan sig. Delningen kan ske i olika former varav kvoteringsavtal är en. Kvoteringen kan innebära att var och en av de samarbetande begränsar sin tillverkning eller försäljning till viss mellan dem överenskommen andel av deras sammanlagda omsättning. Genom bestämmelser om skadeståndsskyldighet e.d. för den som överskrider sin kvot kan ett sådant avtal göras mer effektivt.

En annan form av delning brukar man beteckna som områdesdelning. Därvid förekommer att var och en av

de samarbetande får sitt geografiska distrikt att sälja i, fredat från konkurrens från de övrigas sida. Med detta förknippas skyldighet att inte gå ut-
anför det egna distriktet.

Också marknadsdelning efter kundslag förekommer. Beroende på hur urvalet sker kan detta vara antingen likvärdigt med en geografisk delning eller ha annan karaktär. Ett exempel på det sistnämnda är avtal mellan konkurrenter om att en av dem skall sälja endast till vissa av köparna på en marknad och den andre till de övriga köparna.

En särskild typ av områdesdelning kallas hemmamarknadsskydd. Därvid kan en säljare träffa avtal om sådant skydd med en utländsk konkurrent. Vanligare är troligen att samma resultat uppnås genom tyst samförstånd mellan konkurrenter. Detta innebär i allmänhet att säljaren i sitt land inte skall mötas av konkurrens från den utländske avtalsparten.

Ytterligare en art av delning tar sikte på att var och en av de samarbetande skall specialisera sig på tillverkning av en särskild produkt, som de övriga då avstår från. Det kan här vara fråga om exempelvis olika kvaliteter av stål eller papper.

Det finns inte något generellt förbud mot marknadsdelning. Frågan om sådan delning har skadlig verkan får prövas enligt generalklausulen.

8.3.4.2 Kommitténs överväganden

En naturlig utgångspunkt för kommitténs arbete har varit att inte särbehandla någon sektor eller före-

tagsform inom näringslivet.⁷ På grund av uppdraget i direktiven att först behandla reglerade sektorer, däribland livsmedelssektorn, har vi emellertid tvingats att, utan en generell analys av konkurrensutvecklingen i den svenska ekonomin de senaste åren, lägga fram förslag som skall syfta till en ökad konkurrens inom de reglerade sektorerna. Inom livsmedelssektorn är det - som också direktiven pekar på - naturligt att knyta förslagen till LAG:s förslag om intern avreglering på jordbrukets område. Det främsta syftet bakom avregleringen är att förväntade effektivitetsvinster skall komma konsumenterna till del.

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. LAG:s förslag innebär att samtidigt som den interna avregleringen vidtas kommer gränsskyddet att bestå till dess att ett avtal med annat innehåll slutits inom ramen för GATT-samarbetet. Det betyder att en ensidig sänkning av svenskt gränsskydd har avfärdats av arbetsgruppen. Även om gränsskyddet kan justeras från fall till fall kommer det generellt att ligga kvar på en hög nivå. I praktiken kommer detta att betyda att livsmedelssektorn är 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 skapa

7. Här hänvisas till diskussionen i avsnitt 8.3.1

en ny form av oacceptabel reglering av marknaden, utan offentlig medverkan, 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.

Under kommitténs arbete har företrädare för såväl konsumentkooperativa som producentkooperativa intressen framfört som en allvarlig erinran mot den provisoriska lagen att den innebär ett ingrepp i federativ samverkan mellan kooperativa föreningar. Det skall här än en gång påpekas att livsmedelssektorn torde vara unik genom lantbrukskooperationens framgångsrika verksamhet och starka ställning. Kommitténs analys har visat att de medel som enskilda aktörer skulle kunna använda för att uppnå samma effekt som av den offentliga regleringen bl.a. förutsätter samverkan mellan dem i form av marknadsdelning och kapitaltransfereringar. Ett ställningstagande mot den här typen av förfaranden avser att träffa samverkan i gängse mening, ej endast kooperativ, utan samverkan som i konkurrensrättens mening innebär kartellbildning eller liknande förfaranden. Som redan framgått av diskussionen kring näringsidkarbegreppet har kommittén 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 och därigenom förhindra att syftena bakom avregleringen uppnås. Kommittén diskuterar därför ingående vilken form av samverkan som bör träffas av förslaget. De former som lagen träffar är preciserade och åtgärderna slår alltså inte på något sätt generellt mot samverkan mellan föreningar.

Ett annat argument som framförts mot den proviso-

riska lagen har varit EG:s behandling av jordbrukssektorn. Kommittén har i avsnitt 7.4 redogjort för konkurrenspolitiken inom EG och då också för jordbrukssektorns behandling.

Som framgår av den tidigare redogörelsen finns en tillämpningsförfordning nr 26/1962 som i stor utsträckning undantar jordbrukssektorn från tillämpning av art. 85 och som är nödvändig för att EG:s jordbruksreglering skall kunna upprätthållas. Denna tillämpningsförfordning har i diskussionen om kommitténs förslag sagts innebära ett generellt undantag för tillämpningen av EG:s konkurrensregler på jordbrukskooperativ verksamhet. Tillämpningsförfordningen innebär undantag från vissa förfaranden som omfattas av art. 85 men inte alla. Sålunda omfattar undantaget inte prissamarbete. De undantag som omfattas av förfordningen är i övrigt generella och inte specifikt inriktade på kooperativa företag.

Konsekvensen av ett beslut om upphävande av jordbruksprisregleringslagen är att KL automatiskt blir tillämplig också för jordbrukssektorn. En jämförelse med EG blir därför inte längre relevant eftersom EG fortfarande upprätthåller en reglering av jordbrukssektorn. Utanför jordbrukssektorn omfattas kooperativa företag - så väl som andra - av de generella konkurrensreglerna. Kooperativa företag har varit föremål för prövning i EG-domstolen.

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 dra några slutsatser om hur kooperativ samverkan i det sammanhanget skall behandlas.

Som redan framgått har det uttryckts farhågor för att enskilda aktörer i skydd av gränsskyddet och i kraft av sin dominerande ställning skulle kunna ta över delar av den offentliga regleringen när denna avskaffas. Kommittén övergår nu till en analys om så kan vara möjligt eller om det - som hävdas från lantbrukskooperationen - är omöjligt att upprätthålla någon form av reglering av den interna marknaden utan offentlig medverkan.

Inom ramen för regleringen finns system för utjämning av priserna på råvaror och för att täcka förluster vid försäljning på export. Det nuvarande utjämningsystemet för mejeriprodukter bygger på att olika mejeriprodukter är olika priskänsliga och i olika grad utsatta för konkurrens. Syftet med systemet är att bonden skall få samma ersättning för mjölken oavsett vilken produktionsinriktning det mejeri har till vilket han levererar. Systemet byggs på utjämningsavgifter på framförallt konsumtionsmjölk. Dessa avgifter går till regleringsföreningen för mejeriprodukter, FFM, som sedan delar ut utjämningsbidrag för de produkter som är priskänsliga, t.ex. ost.

Försäljningen på export sker till betydligt lägre priser än den svenska produktionskostnaden. På köttområdet sker finansieringen genom slaktdjursavgifter och införselavgifter och på spannmålssidan genom förmålningsavgifter på säd för humankonsum-

tion, införselmedel, budgetmedel och avgifter på handelsgödsel och bekämpningsmedel.

En analys av de medel som skulle kunna användas för att påverka marknaden och därigenom upprätthålla en form av privat reglering leder till att det bl.a. är fråga om olika fall av prisdifferentiering. Det rör sig då om åtgärder för att hålla tillbaka utbudet på marknader inom landet, där efterfrågans priskänslighet bedöms vara relativt låg. Genom att hålla priserna uppe på dessa marknader kan man uppnå totalt sett större intäkter, trots att den övriga delen av tillgänglig produktion måste säljas anorstädas till låga priser, vidareförädlas med låg lönsamhet eller t.o.m. förstöras.

Det enklaste exemplet är försäljning på export - till ett utifrån givet världsmarknadspris - av s.k. överskottsproduktion av jordbruksprodukter/livsmedel. Detta är en enkel form av prisdifferentiering. Den är lönsam för producentkollektivet särskilt vid låg priskänslighet hos den inhemska efterfrågan. Av marknadsaktörerna kan den uppfattas som nödvändig för att undvika kraftiga prissänkningar i Sverige de första åren efter en avreglering, om en anpassning nedåt av produktionen tar tid. Samtidigt innebär den dock att priset i Sverige blir högre än vad det eljest bort bli och att marknadens signaler därför inte når producentledet.

Avsättning utomlands av de kvantiteter som inte utbjuds på den svenska marknaden torde förutsätta att ett gemensamt försäljningsorgan tillförs medel, så att det kan täcka skillnaden mellan svenskt avräkningspris och exportpris. Ett sådant förfarande förutsätter överenskommelser om finansieringen mel-

lan de samverkande, i vart fall under förutsättning att marknadsdelning inom landet inte är tillåten. Så skulle kunna ske genom olika former av avgifter t.ex. med visst belopp per slaktat djur, som kanaliseras till försäljningsorganet. Ett annat sätt att åstadkomma samma sak vore att primärproducenternas organisationer kom överens om att höja priset på den inhemska marknaden, dvs. bilda en ren pris-kartell, och på detta sätt få ett överskott som finansierar exporten. Genom föreningarnas prisledarskap finns det risk för att också privata företag skulle komma att höja sina priser.

En annan form av differentiering innebär en uppdelning av utbudet inom landet av en bestämd vara med hänsyn till skillnader i priskänslighet mellan användare eller mellan användningsområden. Genom att utbudet omfördelas från marknadssegment med låg priskänslighet till sådana med högre kan inkomsterna höjas. För konsumenterna innebär detta välfärdsförluster, eftersom utbudet dirigeras bort från områden där betalningsviljan är störst.

Ett exempel på detta är mjölkkråvarans fördelning mellan t.ex. konsumtionsmjölk och ostproduktion. Priset på konsumtionsmjölk, där efterfrågans priskänslighet är relativt låg, hålls uppe genom att en mindre andel av mjölkproduktionen tillförs denna marknad än som skulle bli fallet med fri konkurrens mellan enskilda producenter. Den övriga delen av mjölkkråvaran förs över till ostproduktion, där priskänsligheten är högre, bl.a. beroende på konkurrens från importerade varor.

För upprätthållandet av en privat marknadsreglering av detta slag torde krävas dels en överenskommelse

mellan de samverkande om hur mycket av "högprisvaran" (i exemplet mjölk) som var och en får sälja, dels kompensationsbetalningar till dem som tar hand om återstoden och levererar "lågprisvaran" (här ost). Ett annat sätt att klara samma sak kunde vara rena överenskommelser om en lägsta prisnivå på t.ex. konsumtionsmjölk och avsättning av en viss del av inkomsten till en gemensam kassa. Medel från en sådan kassa skulle sedan kunna användas till transfereringar föreningar emellan. En tänkbar metod är att centrala uppköp sker av de produkter som är mer priskänsliga och då till ett högre pris för att sedan vidareförsälja dem till ett lägre pris.

Ingetdera av de nu beskrivna förfarandena framstår som orealistiska att genomföra för aktörer som är så väl organiserade som de som uppträder på den svenska råvarumarknaden. Kommitténs bedömning är därför att någon form av regler blir nödvändiga för att förhindra den typ av marknadspåverkan som det här kan bli fråga om.

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

Som har framgått av analysen är emellertid ett sådant marknadsdelningsförbud inte tillräckligt. Det är nödvändigt att på det aktuella området också förbjuda transfereringar av medel mellan aktörerna genom vinst- och förlustutjämnningar. Lika skadligt som marknadsdelning är om näringsidkare genom över-

enskommelser om en gemensam prissättning åstadkommer medel att finansiera inkomstöverföringar mellan självständiga näringsidkare när syftet är att uppnå prisutjämning på råvaran eller att finansiera förluster av exportförsäljning. Sådana förfaranden måste därför också kunna förhindras. En komplettering av marknadsdelningsförbudet är alltså nödvändigt.

Kommittén har tidigare beskrivit primärföreningarna och de andra föreningarna på högre nivå i vilka primärföreningar samarbetar med varandra för inköp eller försäljning. När det gäller intern prissättning av medlemmarnas varor kan anmärkas att lagen om ekonomiska föreningar inte reglerar affärsförhållandet mellan en förening och dess medlemmar. Priset på produkterna från medlemmarna i en primärförening bestäms av föreningen. Lagen om ekonomiska föreningar svarar inte på frågan om föreningarna utifrån den föreningsrättsliga likhetsprincipen skall betala alla medlemmar lika eller av varje medlem ta ut de kostnader, för t.ex. transport, som medlemmen orsakar. Det anses att föreningen kan välja mellan en differentiering efter kostnader respektive lika pris. Principen om kostnadsbetingad prissättning torde dock vara allmänt godtagen inom de kooperativa organisationerna och anses inte strida mot likhetsprincipen. Kommitténs lösning när det gäller att hindra förfaranden som avser att skapa förutsättningar för en gemensam prissättning av råvaror mellan föreningar genom en bransch- eller riksorganisation kan alltså inte sägas stå i konflikt med föreningsrättsliga grundprinciper.

Kommittén anser som redan framgått 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 större aktörer på marknaden för att bli framgångsrika. Förfaranden inom en primärförening bör därför undantas från förbud av nu diskuterat slag. Vad som måste förhindras är i stället bl.a. att de föreningar som utnyttjas för samarbete föreningar emellan används för att uppnå utjämning av priser på råvaror eller finansiering av en förlustbringande exportförsäljning av sådana varor. 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.

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 LAG. Man talar här bl.a. om temporärt inkomststöd, avvecklingsersättning och stöd till skuldsatta brukare (Ds 1989:63, s. 245-250). Enligt kommitténs uppfattning är sådant riktat stöd till de enskilda producenter en riktig väg för att undanröja negativa övergångseffekter efter ett beslut om avreglering.

Närmare om marknadsdelning

Som redan framgått finns i Sverige inget generellt förbud mot marknadsdelning. Förslag till ett sådant

förbud lades fram av konkurrensutredningen i dess betänkande SOU 1978:9, men förslaget ledde inte till lagstiftning.

I konkurrenslitteraturen påpekas ofta vikten av att företagen i en bransch inte kan hindra utbudet på marknaden. Kan detta ske behövs ingen prisöverenskommelse för att hålla priset uppe. Ett förbud mot samarbete som kan hindra utbudet på marknaden ses därför ofta som ett komplement till ett priskartellförbud. Inom EG omfattar förbuden i Romfördragets art. 85 bl.a. marknadsdelningskarteller. Något enskilt undantag från ifrågavarande förbud har såvitt känt inte förekommit. Detta visar den vikt som läggs vid ett strikt upprätthållande av ett sådant förbud.

Kommitténs konsekvensanalys av LAG:s förslag har gett vid handen att det när jordbruksregleringen upphör föreligger väsentliga risker för att man behåller eller förstärker den marknadsuppdelning som i praktiken nu tillämpas mellan föreningar inom producentkooperationen på jordbrukssidan. Områdesindelningen vid försäljning mellan de producentkooperativa föreningarna inom slakteri- och mejeribranschen har efter ingripande av NO formellt upphävts. En faktisk områdesindelning kvarstår dock alltjämt genom att föreningarna i regel respekterar varandras verksamhetsområden och inte säljer på annan förenings område. Överskott avsätts främst genom lantbrukskooperationens centrala organ samt genom export. För att en avreglering skall få åsyftade konkurrensökande effekter är det som redan framhållits viktigt att marknadsuppdelningen upphör. Det är särskilt viktigt att konkurrensen inte begränsas mellan de producentkooperativa föreningarna

eftersom dessa tillsammans har en monopolställning på vissa produkter och på andra har en mycket dominerande ställning.

En uppdelning av marknader skulle försvåra uppfyllandet av de syften som ligger bakom förslaget till avreglering. Det framstår som särskilt viktigt att kunna möta tendenser till territoriell eller annan uppdelning under det första skedet efter avregleringen. Som har framgått av den tidigare redovisningen kan marknadsdelning enligt KL under vissa förutsättningar hindras med hjälp av generalklausulen men förfarandet - med utredning, förhandlingar, process i MD och förbud mot fortsatt förfarande - är förenat med en tidsutdräkt och framstår som avsevärt mindre effektivt än en straffsanktionering.

Enligt konkurrenskommitténs uppfattning har en marknadsdelning på här avsett område övervägande skadliga effekter. Detta gäller oavsett om det är fråga om kvotering av marknaden, områdesdelning eller marknadsdelning efter kundslag. Förbudet måste också gälla produktions- eller andra utbudsbegränsningar. Enligt kommitténs mening är det därför nödvändigt att omedelbart införa ett förbud på det gränsskyddade området. Kommittén har redan berört det generella undantaget för samarbete inom en primärförening. Genom att i lagen också ta in ett generellt undantag för förfaranden som endast i begränsad mån påverkar konkurrensen på marknaden kan man göra det möjligt för mindre föreningar att samverka för att konkurrera med större. En tumregel bör på det här aktuella produktområdet vara att ett samarbete som når en omfattning av en mindre del än 25 % av den nationella marknaden kan undantas från förbudet. Undantagsvis kan dispens för samarbete

omfattande större andel än 25 % av marknaden vara påkallad. Sådan kan då ges med beaktande av omständigheterna i det konkreta fallet. I de fall då skadlig verkan uppkommer vid lokal dominans utan att förfarandet når en omfattning av 25 % av den nationella marknaden får detta angripas med stöd av generalklausulen.

Det bör anmärkas att kommitténs ställningstagande i fråga om undantaget i hög grad är präglad av de speciella marknadsförhållanden som råder inom det aktuella produktområdet. Det är inte avsett att vara vägledande för de överväganden som kommer att göras vid ett ställningstagande till undantag från ett eventuellt, generellt förbud.

Det bör framhållas att vad det här gäller endast är undantag från ett straffbelagt förbud. Det ligger i sakens natur att ett förfarande som undantagits från det straffbara området i det enskilda fallet kan ha skadlig verkan. Därvid kan ingripande ske med stöd av 2 § KL. Vidare gäller här liksom vid tillämpningen av KL i övrigt att ett förfarande som är straffbelagt kan prövas alternativt enligt 2 § KL. Särskild bevisning om skadlig verkan krävs då ej när MD konstaterar att förfarandet strider mot de objektiva rekvisiten i förbudet. Det är NO som förfogar över dessa medel genom att han enligt KL skall lämna medgivande till att åtal får ske. Om NO anser att i stället för åtal prövning bör ske enligt 2 § KL kan han välja att få till stånd en sådan prövning.

Andra former av samarbete

En fortsättning av överskottsfinansieringen eller utjämningssystemet genom privat reglering skulle som redan behandlats försvåra uppfyllandet av huvudsyftet med avregleringen. Från kommitténs synpunkt framstår därför såväl bibehållandet av olika former av utjämningssystem som av en överskottsfinansiering som mycket skadliga från allmän synpunkt. Som framgått av kommitténs tidigare analys är det inte endast en uppdelning av marknader som gör det möjligt att fortsätta att upprätthålla regleringen på privat väg. Bl.a. skulle också rena prisöverenskommelser i förening med olika former av inkomsttransfereringar kunna användas. Förfarandena skulle i och för sig kunna angripas med stöd av 2 § KL. Ingripande med stöd av generalklausulen framstår emellertid, av skäl som tidigare berörts, för att möta just dessa förfaranden som mindre effektivt än ett förbud konkret inriktat på konkurrensbegränsningen i fråga.

Den nu behandlade lagen bör alltså omfatta förbud också mot andra former av samverkan som leder till en utjämning av priserna på råvaror inom landet eller innebär en gemensam finansiering av förluster vid exportförsäljning. Genom att förbudet konkret riktas mot just dessa förfaranden får aktörerna klarare spelregler för övergångsperioden.

Enligt kommitténs mening finns det även andra former av prissamverkan än de nu behandlade som kan ha klart skadliga verkningar. Kommittén har övervägt att låta prissamverkan på det nu aktuella varuområdet generellt omfattas av det provisoriska förbudet. Främst med hänsyn till att en enskild sektor

av näringslivet i så liten utsträckning som möjligt bör bli föremål för särslagstiftning har kommittén emellertid stannat vid det nu framlagda förslaget.

För de förfaranden som inte träffas av förbudet kan 2 § KL användas. När det gäller tillämpningen av generalklausulen kan sägas följande. Vad först gäller öppen eller dold prisbindning framstår det för kommittén som klart att det på det här området ofta föreligger skadlig verkan. Å andra sidan kan fördelar uppstå särskilt då mindre företag samarbetar för att effektivare konkurrera med större. En form av prisbindning som innebär att aktörer överenskommer att upprätthålla ett högre gemensamt pris för att på detta sätt få utrymme för de transfereringar som är en förutsättning för prisutjämning eller exportfinansiering har redan behandlats. Som framgått anser kommittén att en sådan samverkan redan nu måste förhindras. Den omfattas därför av förbudet men i övrigt får generalklausulen tillämpas för olika slag av prisbindningar

Prissättning i en gemensam säljorganisation innebär att konkurrenter, som är självständiga företagare, går samman om att sälja sina produkter genom ett bolag eller en förening. Mot sina kunder, som förut kanske har kunnat i viss utsträckning spela ut dem mot varandra, uppträder de därefter som en enhet. Med detta kan jämföras att en av de samarbetande sköter försäljningen för allas räkning. Samarbetet i en sådan organisation förutsätter ofta att produkterna åsätts samma priser. För helt homogena varor, som t.ex. konsumtionsmjölk, blir detta en oundviklig följd av samarbetet. Därmed elimineras priskonkurrensen helt. Mestadels avstår de samarbetande från att konkurrera med varandra också i frå-

ga om produkttegenskaper, sortiment, service, distribution och marknadsföring.

En säljorganisation kan ha positiva effekter på så sätt att samordningen ger vinster från rationaliseringssynpunkt, t.ex. genom lägre totala sälj- och transportkostnader. Det kan därvid vara fråga också om minskade utgifter för personal, fakturering, marknadsföring, lagerhållning och produktutveckling m.m. De positiva effekterna av en gemensam försäljningsorganisation från samhällets synpunkt sammanhänger oftast med att mindre företag samverkar för att med större kraft konkurrera med stora företag.

Enligt kommitténs uppfattning kan emellertid en gemensam säljorganisation som innefattar gemensam prissättning trots de nyss nämnda positiva effekterna innebära skadliga verkningar i den mening som avses i 2 § KL. Särskilt gäller detta givetvis homogena varor där en gemensam säljorganisation utesluter varje form av priskonkurrens. Konkret gäller det bl.a. på ostmarknaden.

Även ett sådant nationellt säljbolag som avses i avsnitt 8.3.3 kan tänkas få sådana effekter på svensk marknad som innebär skadlig verkan. Kommittén har redan angett vilka kriterier den anser bör ligga till grund för en sådan skadlighetsprövning.

Kommittén gör den bedömningen att när det gäller de nu behandlade leden inom livsmedelskedjan kan även förekomsten av prisrekommendationer innebära stora risker för skadlig verkan. Företagen är vana vid framförhandlade priser där för närvarande ingen eller mycket ringa konkurrens förekommer. Om dessa priser ersätts med en av ett centralt företag e.d.

rekommenderad prislista är risken stor för en stark följsamhet till listan. Risk finns för att listpriserna sätts på en överdrivet hög nivå och sedan används i marknadsföringen av enskilda företag för att få företagets egna priser att framstå som förmånligare än de i verkligheten är. Vidare finns risk för att sådana listpriser, även om de inte direkt används i marknadsföringen, stimulerar företagen att kollektivt söka närma sig listprisnivån.

Med hänsyn till de risker som föreligger för att enskilda aktörer i samverkan åstadkommer något som kan liknas vid en fortsatt reglering av marknaden utan offentlig medverkan föreslår kommittén ett provisoriskt förbud mot såväl marknadsdelning och samordnad produktions- och annan utbudsbegränsning som mot ett samarbete som innebär en prisutjämning på råvara eller en överskottsfinansiering. De former av samarbete som inte träffas av förbudet får prövas enligt generalklausulen. Förbudet föreslås träda i kraft samtidigt som den offentliga prisregleringen avskaffas dvs. enligt förslag fr.o.m. den 1 juli 1991.

I fråga om undantag från förbudet samt tillämpningen av 2 § KL på såväl straffbelagda som undantagna förfaranden hänvisas till vad som ovan sagts i anslutning till förslaget om ett marknadsdelningsförbud.

Kommittén har övervägt alternativa möjligheter att angripa det problem som består i att marknadsaktörerna själva övertar den offentliga regleringen. Som redan har framgått är generalklausulen i KL i och för sig tillämplig på de förfaranden som skulle kunna användas för det angivna ändamålet. Av skäl

som redan utvecklats anser kommittén det emellertid inte vara en tillräcklig åtgärd att med stöd av denna kunna angripa skadliga förfaranden.

Kommitténs val av lösning bygger alltså i stället på en provisorisk lag. Det har mot en sådan lag också hävdats att den bryter mot det nuvarande systemet. Mot detta kan sägas att den bygger på nuvarande förfarande enligt de förbud som redan finns i KL och att därmed garantier för rättssäkerheten finns inbyggda i systemet.

Konsekvensanalys av kommitténs förslag

Tillämpad områdesuppdelning mellan de regionala föreningarna blir förbjuden. Av detta följer att t.ex. en mjölkproducent inte med hänvisning till en sådan uppdelning får vägras att leverera till annan förening än den inom vars verksamhetsområde han är belägen. Det innebär också att en förening inte får på sådan grund vägra att sälja till kunder utanför föreningens verksamhetsområde.

Inom SMR tillämpat utjämnningssystem för olika mejeriprodukter träffas direkt av kommitténs förslag om förbud. Detsamma gäller Slakteriförbundets samarbete "till förebyggande av inbördes konkurrens och erforderlig prisutjämning för stödjande av inhemska prisnivåer på marknaden för slaktdjur" som det uttrycks i förbundets stadgar. Slakteriförbundets stadgar innehåller också bestämmelser om viss produktionsbegränsning som faller under marknadsdelningsförbudet.

Sådana produktionsbegränsningar som utan direkt

stöd av jordbruksprisregleringen överenskommits vid vissa tillfällen för att minska överskotten blir förbjudna. Det har t.ex. gällt ägg- och slaktkycklingproduktion.

Kommittén återkommer i specialmotiveringen till närmare kommentarer om tillämpningen av den tilltänkta lagen.

8.3.4.3 Kommitténs fortsatta arbete

En övergång från en reglerad till en friare marknad ställer stora krav på anpassning och flexibilitet hos berörda företag. En effektiv konkurrens måste stimuleras. Olika former av marknadsdominans måste motverkas. I det föregående har lämnats förslag till en tillfällig lagstiftning som anger de nya spelreglerna direkt efter en avreglering på jordbrukets område. Målet för avregleringen på jordbruksområdet är emellertid att vinsterna av en övergång till fri konkurrens i producentledet till fullo skall komma 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.

Som framgått av tidigare redogörelser kännetecknas industri, distribution och partihandel 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 i det följande på flera områden där konkurrensen måste skärpas. Den kommande revideringen av konkurrenslagen blir här ett viktigt inslag för att öka konkurrenstrycket i bl.a. livsmedelshandeln. Det blir viktigt att i det fortsatta arbetet se till konkurrensen inom hela livsmedelskedjan i ett sammanhang, något som inte varit möjligt i detta delbetänkande.

Enligt kommitténs direktiv skall i slutbetänkandet ställning tas till eventuella förändringar i KL vad avser ingripande mot prissamarbete. Inom livsmedelskedjan förekommer olika former av horisontellt och vertikalt prissamarbete.

När det gäller grossist- och detaljistleden har redan noterats att det inom dagligvaruhandeln tillämpas ett system med cirkaprislistor som är att betrakta som horisontella prisrekommendationer. Kommittén anser att verkan av detta samarbete bör övervägas tillsammans med den mer allmänna frågan om prissamverkan inom industri och handel.

Vid sin genomgång av livsmedelssektorn har kommittén gjort flera iakttagelser som gör det påkallat att särskilt granska förekomsten av horisontellt prissamarbete inom dagligvaruhandeln. Branschen domineras av de stora blocken. Ett litet antal grossistföretag har en mycket stark ställning. De formella och informella bindningarna inom dessa block gör att förekomsten av cirkaprislistor blir särskilt intressant. Prissamarbetet i förening med de formella och informella bindningarna mellan gros-

sist och detaljist kan innebära att priskonkurrensen inom blocken eftersätts.

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 horisontellt prissamarbete som också kan komma att omfatta cirkaprislistorna.

Som redan påpekats är konkurrens inte något självändamål utan endast en metod att öka effektiviteten och resursutnyttjandet i näringslivet och därigenom uppnå en bättre balans i samhällsekonomin. Givetvis måste en avvägning göras så att erforderlig samverkan t.ex. mellan mindre företag eller inom kooperativa organisationer kan ske. Kommittén kommer i sitt fortsatta arbete att göra ytterligare analyser hur konkurrenslagstiftningen bör utformas och tillämpas för att vederbörlig hänsyn skall kunna tas till Kooperationens särart och olika behov av samverkan.

8.4 Fiskefrågor

Fiskeriutredningens förslag (SOU 1989:56) bereds för närvarande inom regeringskansliet och en proposition kommer att föreläggas riskdagen under våren 1990. Därav följer att det inte är rimligt att från konkurrenskommitténs sida lägga konkreta synpunkter

på fiskeriutredningens förslag. Det finns dock anledning att understryka behovet av symmetri mellan utvecklingen inom olika områden. Från konkurrenssynpunkt kan man naturligtvis rikta likartade invändningar mot fiskeriregleringen som kan riktas mot jordbrukets prisreglering. Inrättande av en producentorganisation, enligt utredningens modell, skulle strida mot de allmänna utgångspunkter som vi anlägger på våra förslag i kapitel 8.

8.5 Småskalig produktion

Kommittén anser att skalfördelar kan komma att leda till en långtgående koncentration av produktionen inom bl.a. mejerinäringen. Under senare år har antalet anläggningar begränsats samtidigt som de vuxit i storlek. Inom mejeriområdet finns för närvarande en stor överkapacitet. Från konkurrenssynpunkt innebär detta att det är mycket svårt för en konkurrent att vinna fotfäste på marknaden. Producentkooperationens fördelar med en horisontell integration av produktion och distribution av samtliga mjölkprodukter utgör ytterligare hinder mot nyetablering. Konkurrenshänsyn och regionalpolitiska överväganden kan motivera särskilt stöd till småskalig förädling. Kommittén har noterat LAG:s förslag om ökade resurser till glesbygdsstöd. Det är troligt att detta för närvarande är det mest effektiva medlet för att kunna nå ut med ett investeringsstöd till jordbruket i glesbygd. Avsikten är att det bl.a. skall kunna användas för stöd till småskaliga mejerianläggningar. Vi menar att förslaget är väl motiverat bl.a. för att förhindra att intransportavgifter (en typ av avgift för att få leverera mjölk) införs, eftersom sådana avgifter

kan få negativ effekt för de mindre jordbruken i glesbygd. Därutöver kan finnas skäl att överväga möjligheten till mer generella stöd vilka även kan utnyttjas av lantbrukare utanför stödområdena.

8.6 Inträdes- och etableringsfrågor

Inträdes- och etableringsfrågor spelar en central roll på en fungerande marknad. Om inträde och etablering är fritt ökar den potentiella konkurrensen. Detta är i många fall tillräckligt för att få till stånd en mer effektiv resursanvändning. På många marknader är dock situationen sådan att det inte räcker med att uppnå frihet från etableringshinder regleringar. Detta beror bl.a. på att kapitalinsatsen vid en etablering är så stor att detta avhåller konkurrenter från att söka sig till marknaden även om vinstnivån är högre än den normala. Andra faktorer som kan påverka möjligheten att söka inträde på en marknad är förekomsten av dominerande aktörer, skalfördelar och en långtgående vertikal integration. Om det finns sådana inslag på en marknad kommer detta naturligtvis också att påverka riskbedömningen vid en eventuell nyetablering. I många fall krävs att vinstnivån ligger mycket högt för att motivera en konkurrent att söka sig till marknaden. Detta är, enligt kommitténs uppfattning, något som bör beaktas när en diskussion förs om inträdes- och etableringsfrågor. Det räcker inte med att granska de formella hindren mot en etablering. Det är också av stor betydelse att motverka vissa typer av informella etableringshinder. En form av sådana hinder diskuteras i avsnittet om kommunerna och etableringsfrågorna. Flera andra 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, åtgärder mot marknadsdominans och ett fortsatt handelspolitiskt samarbete i syfte att begränsa s.k. icke tariffära handelshinder såsom införselavgifter och importkvoterings, direkt knutna till handelspolitiken. Det kan också vara fråga om tekniska handelshinder, t.ex. i form av livsmedelslagstiftning och s.k. fyto-sanitära regler.

8.6.1 Kommunerna och etableringsfrågor

SPK har i sin särskilda analys (bilaga 2) visat att den styrning och kontroll av handelns etableringar som kommunerna kan utöva inom ramen för det kommunala plan- och byggmonopolet även har konkurrensspekter. Det är sålunda ofrånkomligt att den kommunala planeringen och bygglovgivningens i sig är konkurrensbegränsande eftersom den inte medger full etableringsfrihet. En kommunal etableringspolitik med den inriktning som exemplifieras i rapporten kan medföra att nödvändiga omstruktureringar i handeln förhindras eller försenas samtidigt som den befintliga butiksstrukturen konserveras. Plan- och bygglagen (1987:10), PBL, som trädde i kraft den 1 juli 1987, har 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. Det rör sig t.ex. om kommunernas ansvar för försörjningsplanering och hyresvärdens tidigare kontakter med de etablerade ked-

jorna. PBL:s roll i dessa sammanhang är begränsad. Det negativa inflytandet ligger i att lagen förlängt planeringsprocessen vilket i sin tur kan anses ytterligare gynna finansiellt starka (stora) aktörer.

Å andra sidan har PBL stärkt kommunernas inflytande vilket borde kunna medföra att en konkurrensmedveten kommun kan påverka etableringen på ett mer verksamt sätt. Kommunernas agerande har förmodligen oftast härletts ur behov att trygga långsiktig etablering och att garantera en god tillgänglighet. Enligt vår uppfattning finns det skäl att mera lyfta fram konkurrensfrågorna i dessa sammanhang. Från konsumentens synpunkt borde det vara lika viktigt med en fungerande konkurrens som med god tillgänglighet. Detta rör dock den kommunala självstyrelsen varför statsmakterna i dessa sammanhang måste förlita sig till målstyrning. Kommunerna bör i ökad utsträckning beakta konkurrensfrågor i samband med etablering av nya butiker och därvid särskilt behovet av nyetablering av lågprisföretag och specialbutiker utanför de etablerade kedjorna. Konkurrensintresset måste därvid givetvis vägas mot övriga allmänna intressen bl.a. i form av olika servicefaktorer.

Enligt PBL skall allmänna intressen beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Bland dessa intressen har emellertid konkurrensaspekten inte särskilt nämnts i lagen och även i förarbetena till lagen (prop. 1985/86:1, s. 576 f., NU 1985/86:3 y, bil. 10 och BoU 1986/87:1, s. 399 ff.) får konkurrenssynpunkterna en underordnad betydelse. Om det visar sig att kommunerna inte beaktar konkurrensen vid sin planläggning kan det finnas skäl att

tydligare markera intresset av konkurrens genom att i lagen också nämna detta. Enligt kommitténs mening är det viktigt att konkurrensen ingår i den avvägning mellan olika allmänna intressen som skall göras enligt PBL. Som har framgått av SPK:s analys är det emellertid ännu för tidigt att utvärdera hur PBL tillämpas. Vad kommittén nu anfört bör emellertid beaktas så snart en sådan utvärdering kan ske.

Tillgänglig information tyder på att det finns kommuner som tillämpar en praxis att butikslägen erbjuds den etablerade handeln enligt en oskriven turordning, som i stor utsträckning utesluter fristående butiker. En sådan praxis har uppenbara negativa effekter från konkurrenssynpunkt och är enligt kommitténs mening klart olämplig. Mot den här bakgrunden framstår det också som väsentligt att skapa ett system som ökar genomlysningen av kommunernas behandling av planfrågorna.

En central fråga när det gäller kommunernas tillämpning av PBL och lokalisering av nya livsmedelsbutiker är formerna för det lokala konsumentinflytandet. Enligt kommitténs uppfattning är det av vikt för en fungerande marknad att konsumenten, så långt detta är möjligt, kan skapa sig en riktig uppfattning om utbud, priser och kvalitet. Den kommunala konsumentverksamheten spelar en central roll i detta sammanhang.

8.6.2 Blocken inom grossist- och dagligvaruhandel

En stor del av den offentliga diskussionen kring dagligvaruhandeln har kretsat kring de s.k. "blocken". Vad som då avses är en intim koppling mellan

grossist- och detaljistled som tar sig uttryck i att grossisten levererar större delen av detaljistens varubehov. Vidare utger kedjorna prisrekommendationer till sina medlemmar. Inom blocken kan också förekomma direkta ekonomiska förbindelser mellan grossist eller kedjeledning och detaljisterna vilka ytterligare ökar bindningen. 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. Således har överläggningar inletts med ICA för att få till stånd en upplösning av vissa för det enskilda detaljhandelsföretaget hämmande bindningar. Dessa förhandlingar har ännu inte lett till något resultat. NO överväger för närvarande att ta ärendet inför marknadsdomstolen.

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 inledda förhandlingarna bör breddas. Prövningen bör omfatta möjligheten till direktleverans från tillverkningsföretag, slopande av formella eller informella krav på viss andel i leveranser för rätt att tillhöra en kedja och den s.k. hembudsrätten. 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 utvecklingen och kan vid behov återkomma till frågan i sitt huvudbetänkande.

8.7 Tillfälliga prisnedsättningar

Priset är en viktig signal och den förmedlande länken mellan säljare och köpare. För att konsumenten skall kunna agera på marknaden på ett effektivt sätt krävs att han/hon har information om priset, kan värdera och uppskatta det pris som varan utbjuds till, såväl i förhållande till varans kvalitet som till priset på andra varor inom samma varugrupp samt i förhållande till priset på olika substitut. Vid tillfälliga prisnedsättningar måste priset också kunna bedömas i förhållande till det ordinarie priset.

Inom handeln förekommer tillfälliga prisnedsättningar i många skilda former. En mycket viktig form är i många branscher realisationer och utförsäljningar. En annan form är tidsbegränsade rabatter. Rabattgivning får ibland formen av särskilda rabattkuponger som tillhandahålls konsumenterna genom direktreklam, annonser m.m. och som är inlösbara i butiken direkt i pengar. Tidsbegränsade prisnedsättningar finansieras delvis inte av handeln utan av bakre led. För producenter och leverantörer av märkesvaror är tidsbegränsade prisnedsättningar i den ena eller andra formen ofta ett alternativ till märkesvarureklam.

Inom livsmedelshandeln dominerar i dagens läge en särskild form av tillfälliga prisnedsättningar, nämligen extrapriser. Andra former förekommer emellertid också, t.ex. rabattkuponger och realisation-

er av säsongvaror (t.ex. julskinka, skaldjur, över-skott av köttvaror m.m.). Producenter och leverantörer av märkesvaror ger inom ramen för SA/VA-systemet ekonomiskt stöd för bl.a. extraprissättning som ett alternativ eller komplement till egna reklaminsatser.

Diskussionen om extrapriser i livsmedelshandeln bör inte föras isolerad från övriga former av SA/VA-insatser och tillfälliga prisnedsättningar. Längre gående ingripanden mot användningen av extrapriser kan lätt leda till en överströmning till ökad användning av märkesvarureklam, eventuellt i TV, och av andra prisnedsättningsformer, t.ex. andra slag av rabatterbjudanden.

Kommittén har tagit del av de förslag som tidigare framförts i fråga om extrapriser. LMU har bl.a. hävdat att extrapriserna har en negativ funktion från prisinformationssynpunkt och att systemet missbrukas i så måtto att det finns varusegment vilka nästan undantagslöst utbjuds till extrapris. I dessa fall är det extrapriset som är det ordinarie priset.

Förekomsten av extrapriser i form av en vit och en röd prislapp med ordinarie respektive extrapris påstämplat är stort. De flesta varor förekommer någon gång i en extraprisaktivitet. Olika varugrupper säljs i olika stor utsträckning till extrapris. Det förekommer varor som så gott som alltid säljs till extrapris och för vilka extrapriset nästan blir en förutsättning för att varorna skall bli sålda över huvud taget. I dessa fall har det ordinarie priset kommit att bli ett fiktivt pris som aldrig tillämpas och som följaktligen inte är det ordinarie pri-

set på varan i fråga.

Att få korrekt information om olika produkters ordinarie priser och kunna bedöma det fördelaktiga i ett visst köp försvåras av den omfattning som extrapriserna fått i dag och de åsidosättanden av konsumentverkets riktlinjer som uppmärksammats i olika studier gjorda av SPK (för LMU) och av konsumentverket.

Sammanfattningsvis kan konstateras att extrapris-systemets tillämpning i dag kan försvåra för konsumenten att ta ställning till köpets eventuella fördel jämfört med ett annat köp eller med att avstå från köp över huvud taget. Det finns risk för att konsumenten får missvisande eller direkt felaktig information.

Som framgår av avsnitt 6.8.4 har konsumentverket fört frågan om extraprisernas tillämpning till marknadsdomstolen. Ärendet förväntas bli avgjort under det första halvåret 1990. Några nya riktlinjer är för närvarande inte aktuella i avvaktan på konkurrenskommitténs arbete.

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.

8.8 Administrativa konsekvenser

Kommittén avser att närmare granska myndighetsstrukturen och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna i sitt slutbetänkande. Uppgiften att ta fram ett beslutsunderlag inför den livsmedelspolitiska propositionen våren 1990 innebär dock att vi redan i detta betänkande vill framföra vissa synpunkter på arbetet hos de berörda myndigheterna (SPK, JN och NO).

För att konsumenterna skall kunna vinna på en avreglering av livsmedelsområdet är det viktigt att marknaden fungerar tillfredsställande från konkurrenssynpunkt.

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 1991/92-1994/95. Vi vill dock också peka 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. Vad gäller tillämpningen av KL har NO under utredningsarbetet framhållit att ämbetets resurser redan är ansträngda till följd av det pågående avregleringsarbetet på andra områden.

SPK:s nya verksamhetsinriktning och nya organisation har inneburit att myndighetens roll som detaljgranskare på prisområdet har tonats ner och att huvuduppgiften i stället blivit att genom utred-

ningsverksamhet och allmän konkurrensbevakning uppmärksamma och analysera samhällsekonomiska kostnader till följd av brister i konkurrensens effektivitet. SPK har att utifrån sin analys lämna förslag till åtgärder för att stärka konkurrensen i samhället såväl i privat som i offentlig verksamhet. Efter en avreglering anser kommittén det vara mycket angeläget att SPK noga följer prisutvecklingen inom livsmedelssektorn.

Enligt vår uppfattning är det också 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 här inte närmare in på enskilda myndigheters behov av resurser. Vi återkommer till fördelningen av resurser i slutbetänkandet.

8.9 Specialmotivering till författningsförslaget

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.

Lagens tillämpningsområde är sådana varor som omfattas av gränsskydd. LAG föreslår en ny lag om avgifter vid införsel av jordbruksprodukter. Den fö-

reslagna lagen har samma uppbyggnad som jordbruksprisregleringslagen med en särskild bilaga, vari de upptagna varorna utmärks på särskilt sätt som direkt ansluter till gällande system. Förevarande paragraf innebär formellt en utvidgning av tillämpningsområdet i förhållande till nuvarande intern reglering eftersom omfattningen av den externa regleringen är något vidare. En avgränsning till varor som omfattas av den interna regleringen ligger emellertid inte i linje med de motiv som bär upp den här föreslagna lagen. Det starkaste skälet att införa ifrågavarande lag är att livsmedelssektorn är föremål för ett gränsskydd. Det är då naturligt att knyta an till de varor som är föremål för sådant skydd. I praktiken kommer det emellertid inte att bli någon utvidgning. Lagen träffar förfaranden som syftar till att upprätthålla någon form av reglering av marknaderna. Därigenom riktas förbuden endast mot de aktörer som har möjlighet att iståndsätta en sådan reglering. Dessa aktörer finns inte utanför de nu reglerade leden.

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 ef-

terföljande 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.

Allmänt skall sägas att lagen utformats efter mönster från konkurrensutredningens förslag till pris-kartellförbud och marknadsdelningsförbud i SOU 1978:9. Hänsyn har tagit till utformningen av anbudskartellförbudet i 14 § KL.

Den som träffas av förbuden är näringsidkare, som verkar inom insamling eller efterföljande produktion eller förädling. Begreppet näringsidkare har utförligt diskuterats i avsnitt 8.3.1. Genom att precisera verksamhetsområdet till insamling eller efterföljande produktion eller förädling undantas direkt en enskild jordbrukare eller annan liknande primärproducent. Begreppet insamling avser att träffa de näringsidkare som utan någon form av förädling samlar in råvara för vidare försäljning.

Genom att näringsidkaren skall verka inom insamling eller efterföljande produktion eller förädling lämnas dagligvarugrossister och dagligvarudetaljister utanför.

Beträffande innebörden av de uttryck som används i första stycket hänvisas till förarbetena till 14 § KL där motsvarande begrepp används. I likhet med

vad som uttalas där (prop. 1981/82:165, s. 276) gäller därför bl.a. att förbuden i förevarande paragraf bygger på den grunden att det är fråga om företag som på något sätt är eller kan bli konkurrenter med varandra. Även företag som normalt är placerade vertikalt i förhållande till varandra kan således i det enskilda fallet befinna sig i en horisontell relation.

Marknadsdelningsförbudet kommer till uttryck i andra stycket. Det innebär att en delning av insamling eller efterföljande produktion, förädling eller försäljning inte får ske mellan de samverkande. Detta gäller oavsett om delningen görs i form av kvoter, på geografisk grund eller i fråga om kunder. Förbudet träffar också andra förfaranden som kan användas för att begränsa utbudet inom landet. Uttryckligen nämns produktionsbegränsning.

I tredje stycket talas om förfaranden som innebär en utjämning av priserna på råvaror inom landet eller en gemensam finansiering av förluster vid exportförsäljning av råvaror. I den allmänna motiveringen har analyserats de olika förfaranden som kan användas för att hålla den interna prisnivån på råvaror på en nivå som inte motsvarar vad som borde följa av marknadssituationen utan ingrepp från näringsidkare på marknaden. Man kan tänka sig olika överenskommelser om kvoteringar eller andra produktionsbegränsningar men också direkta prisöverenskommelser. Marknadsdelningsförbudet skall förhindra sådana. Andra instrument i en privat reglering är rena överenskommelser om upprätthållandet av priser på en gemensam nivå och därutöver inkomstöverföringar mellan aktörerna för en gemensam finansiering av utjämningssystem och förluster vid exportför-

säljning. Alla dessa slag av förfaranden träffas av uttrycken "en utjämning av priserna på råvaror inom landet" och "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.

Undantaget har behandlats i avsnitt 8.3.4. Det betyder att samverkan inom en primärförening hur stor den än är inte träffas av de föreslagna förbuden. Instrumentet att förhindra sammanslagningar av föreningar ligger i fusionskontrollen i KL.

För andra ekonomiska föreningar, vars medlemmar inte är jordbrukare eller liknande primärproducenter, och som tillhör kategorierna förbund eller riksorganisation kan ställning till dispens tas i varje enskilt fall med beaktande av föreningens ändamål. Avsikten med marknadsdelningsförbudet är dock som redan framgått att föreningar inte generellt skall kunna dela marknader sinsemellan. Det särskilda undantaget för konkurrensbegränsningar med mindre påtaglig verkan möjliggör dock för mindre föreningar att samverka för att effektivare konkurrera med större.

Samarbetet inom en riksomfattande förening i form av en riksorganisation får inte innebära att den svenska marknaden uppdelas i t.ex. geografiska delar mellan de olika föreningarna. Ett beslut med sådan inriktning strider således mot 2 §. Även införandet av ett utjämningssystem eller någon form

av överskottsfinansiering torde teoretiskt förutsätta samverkan mellan föreningar på en högre nivå. Något undantag som möjliggör sådan samverkan görs inte.

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.

I paragrafen undantas från lagens tillämpning förfaranden som endast i begränsad mån kan påverka konkurrensen.

I olika utländska rättssystem finns s.k. bagatellundantag för att inte minsta konkurrensbegränsning skall drabbas av förbud. Som har anförts i den allmänna motiveringen är det t.o.m. så att samarbete mellan mindre näringsidkare för att effektivare konkurrera med större ofta kan ha positiva effekter från allmän synpunkt. I EG undantas t.ex. enligt ett tillkännagivande av EG-kommissionen konkurrensbegränsande förfaranden som endast avser 5 % av hela EG-marknaden eller 20 % av en nationell marknad. Härutöver har EG en beloppsgräns.

Ett problem i sammanhanget har varit att bestämma den relevanta marknaden. Kärnfrågorna här gäller vilka produkter som är ägnade att konkurrera med varandra och den geografiska avgränsningen av marknaden samt om en viss produkt utgör en egen marknad eller ingår i en större sådan. Konkurrensutredningen (SOU 1978:9, s. 399) konstaterade att fastställandet av vad som i enskilt fall utgör den relevanta marknaden kan vara komplicerat. Man hänvisade till

att problemet var allmänt uppmärksammat vid tillämpningen av konkurrenslagstiftningen i olika länder samt i marknadsrättslig doktrin. Utredningen fann inte skäl att närmare ta upp de skilda överväganden som måste göras i detta avseende utan hänvisade till att prövningen fick ske i rättstillämpningen mot bakgrund av bestämmelsernas syfte. Ett flertal avgöranden i MD belyser bestämningen av den relevanta marknaden.

Som en tumregel på just jordbruksområdet bör vid tillämpningen av 4 § gälla att ett samarbete som omfattar en mindre del än 25 % av den nationella marknaden kan undantas generellt.

Enligt 39 § KL får åtal för brott mot KL inte väckas utan medgivande av NO. Några närmare anvisningar om hur NO bör förfara vid sin prövning har inte givits i förarbetena. Allmänt gäller att ingripanden bör komma till stånd när det är angeläget. Därmed är det inte säkert att detta skall ske just åtalsvägen. Förarbetena anger i stället att om ett ingripande med stöd av 2 § bedöms tillräckligt och påkallat detta synes ofta vara att föredra.

Kommittén anser för sin del att åtal med stöd av den föreslagna lagen normalt inte bör ske då ett förbjudet förfarande omfattar en mindre del av den nationella marknaden än 25 %. Undantagsvis kan dock så vara fallet vid en stark dominans på en lokal marknad. En näringsidkare som känner sig osäker på om ett tilltänkt förfarande omfattas av den aktuella lagen kan välja att nå klarhet på två sätt. Han kan söka dispens enligt 16 § KL. Om marknadsdomstolen finner att undantagsregeln är tillämplig erfordras ingen dispens. Detta kommer att framgå av

marknadsdomstolens beslut. Jfr fallet MD 1984:3, där domstolen konstaterade att förfarandet föll utanför anbudskartellförbudets räckvidd, varför någon dispens inte erfordrades. Han kan vidare förhåra sig hos NO om hur undantaget enligt den nu behandlade paragrafen bör tolkas. Ett sådant uttalande från NO:s sida blir sedan vägledande vid en framtida prövning enligt 39 § KL.

Kommitténs val av lösning undanröjer flera av de svåra gränsdragningsproblem som finns vid bestämmandet av den relevanta marknaden. Som redan har påpekats i den allmänna motiveringen är detta ställningstagande grundat på de speciella förhållanden som nu råder inom här avsedda led. Avgörandet är inte avsett att vara vägledande för kommitténs framtida ställningstagande. I de fall skadlig verksam kan uppkomma utan att förfarandet omfattar 25 % av den nationella marknaden får detta normalt angripas med stöd av 2 § KL.

Undantag har också gjorts för kommissionsfall.

Kommittén har övervägt att göra ett särskilt undantag för förfaranden som har sin grund i upplåtelse av immateriell egendom. Den valda lösningen innebär emellertid att förfaranden som har sin grund i sådana upplåtelser och kommer i konflikt med 2 § hänvisas till dispensområdet.

Det måste noteras att förbuden endast träffar förfaranden som innefattar någon form av marknadsdelning eller som innebär prisutjämning eller exportfinansiering. Rena upplåtelser av immateriella rättigheter utan sådana inslag träffas inte av förbudet och förbudet hindrar alltså inte t.ex. licens-

avtal om rätt att använda visst varumärke. Förbudet omfattar inte samverkan i fråga om marknadsföring och därvid användande av gemensamt varumärke. Inte heller förbjuds samverkan i fråga om forskning och utveckling. Endast de fall då en upplåtelse av immateriell egendom knyts till förfaranden som innebär marknadsdelning, prisutjämnning eller exportfinansiering kommer alltså innanför förbudets ram. De kan då komma i fråga för dispens.

Det bör poängteras att kommitténs val av lösning här har sin grund i de speciella förhållanden som råder inom livsmedelssektorn. Några slutsatser om hur kommittén kan komma att lösa motsvarande fråga vid fall av ett eventuellt generellt förbud kan därför inte dras.

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.

Straffsanktionerna i paragrafen ansluter helt till vad som gäller enligt KL.

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.

Redan av 1 § följer att KL gäller vid sidan av den här lagen. I förevarande paragraf anges uttryckligen att reglerna om undantag, dispens och förfarandet i övrigt i KL skall gälla i tillämpliga delar

beträffande förbuden enligt den föreslagna lagen. Med stöd av förevarande paragraf kommer de undantag som innefattas i 15 § KL och avser koncernförhållanden att också gälla den här föreslagna lagen. Det kan anmärkas att inte endast koncernförhållanden mellan aktiebolag avses falla inom undantaget. Kommittén utgår ifrån att de koncerndefinitioner som finns t.ex. i 1 kap. 4 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag också gäller här. Det bör påpekas att grunden för koncernundantaget är att dotterbolagen i en koncern domineras av ett moderföretag som styr dotterbolagens verksamhet. Några jämförelser i detta hänseende med de föreningar som används för samarbete mellan primärföreningar kan inte göras. Den grad av styrning som förekommer inom en koncern kan inte förekomma inom en kooperativ förening utan att likhetsprincipen åsidosätts.

Övergångsbestämmelsen

Denna lag föreslås träda i kraft samtidigt som beslutet om avreglering av jordbruksregleringen den 1 juli 1991. Vissa förfaranden som dittills varit en del av regleringen och som sådana undantagna från KL:s tillämpning blir då förbjudna enligt denna lag. Det är emellertid rimligt att berörda näringsidkare får en möjlighet till gradvis omställning till de nya förhållandena. Enligt 6 § blir det möjligt att söka dispens för förfaranden som står i strid med lagen. Kommittén har ansett det vara naturligt att näringsidkarna skall ha viss tid att också efter lagens ikraftträdande överväga om man skall upphöra med förfarandet eller om man skall

söka dispens. Har dispens inte sökts senast den 1 september kan åtal därefter ske mot ett förfarande som strider emot förbuden i lagen. Görs ansökan om dispens kan ingripande med stöd av lagen inte ske förrän dispensärendet avgjorts.

SÄRSKILDA YTTRANDEN

Särskilt yttrande av ledamoten Marianne Carlström

Enligt direktiven skall konkurrenskommittén efter en genomförd analys av konkurrensförhållanden inom olika branscher och marknader överväga ändringar av konkurrenslagstiftningen.

Kommitténs första betänkande avser förhållandena inom livsmedels- och jordbruksnäringen. Enligt min mening ger den av kommittén framlagda analysen av livsmedels- och jordbruksnäringen i och för sig tillräcklig grund för att överväga åtgärder för att stärka konsumenternas ställning.

Sådana överväganden måste ses bl.a. mot bakgrund av riksdagens kommande ställningstagande till en ny livsmedelspolitik. Det hade varit önskvärt att kommitténs bedömning skett efter det att riksdagen tagit ställning till den nya livsmedelspolitiken. Jag kan bara beklaga att detta med hänsyn till tidsplanen i direktiven inte varit möjligt.

Dessa överväganden bör också ses mot bakgrund av kommitténs samlade genomgång av konkurrensförhållanden inom näringslivet. Eventuella förändringar i konkurrenslagstiftningen måste, i enlighet med svensk rättstradition, ges en generell tillämpning oavsett bransch och företagsform.

I näringsutskottets betänkande 1988/89:NU32 har riksdagen i skrivelse till regeringen hemställt om att kommittén ges tilläggsdirektiv i syfte att näringsidkarbegreppets tillämpning i kooperativa sammanhang beaktas. Kommitténs förslag till interimistisk lagstiftning mot marknadsdelning och prissamverkan påverkar kooperativa organisationers uppbyggnad och verksamhet. Mot bakgrund av detta bör kommittén i sitt fortsatta arbete ytterligare överväga hur kooperativ samverkan skall behandlas. Det bör prövas om federationer kan behandlas på motsvarande sätt som koncerner. Negativa effekter för marknaden och konsumenterna av federationens verksamhet måste åtgärdas utan ingrepp i federationens inre uppbyggnad. Det kan inte vara rimligt att ett förfarande som är tillåtet i en koncern är otillåtet i en federation.

Genom kooperativt samarbete skapas möjligheter att rationalisera och uppnå samma effekt som för företag som samverkar i en koncern. Om kooperativt samarbete inom ramen för en federation förbjuds samtidigt som samma samarbetseffekter kan uppnås inom ramen för en koncern kommer de kooperativa företagens konkurrenskraft att försvagas. Kooperationen måste också ha möjlighet att möta en ökad internationalisering på lika villkor.

Enligt uppgift, tillsätts nu en arbetsgrupp mellan olika departement för att se över vissa frågeställningar som är viktiga för Kooperationens verksamhet och framtid. Jag utgår från att arbetsgruppen också ser över Kooperationens möjligheter att verka på lika villkor.

I det kommande arbetet anser jag att en principiell

diskussion bör föras om konkurrens och samarbete samt deras eventuella för- och nackdelar för konsumenterna. Jag tror nämligen inte att det är så att konkurrens alltid är bra och samarbete dåligt. Eller att konkurrens alltid innebär lägre kostnader för konsumenten. Vi bör också se på olika former av konkurrens; pris, kvalitet, öppettider och närhet, samt deras effekter för konsumenterna.

När det gäller kommunerna och etableringsfrågorna vill jag framhålla att PBL är en viktig del i den demokratiska processen. Den ger kommuninnevånarna möjligheter att ha åsikter i planeringsarbetet och kommunen möjlighet att planera för en helhet som bl.a. tillgodoser kommuninnevånarnas behov av när-service. Att enbart se konkurrensfrågan vid butiks-etableringar från prissynpunkt kan aldrig ge en för alla i kommunen bra service.

Särskilt yttrande av ledamoten Christer Eirefelt

Utgångspunkter för mina ställningstaganden

Marknadsekonomi innebär att det är konsumenternas köpbeslut som styr hur samhällets resurser skall utnyttjas för produktion av varor och tjänster. I stället för regleringar och detaljstyrning skall enskilda människor och företag ges stor frihet att själva fatta besluten.

När konsumenten genom sitt köpval visar att en produkt eller en tjänst är för dyr skall den signalen inte korrigeras av subventioner eller prisutjämning. Företag som av olika skäl inte klarar konkur-

rensen skall avvecklas, men det måste ske under socialt acceptabla former.

Prisbildningen skall vara fri så att priserna kan spela rollen som informationsbärare mellan producent och konsument.

Det marknadsekonomiska systemets överlägsenhet bygger emellertid på förutsättningen att det finns en väl fungerande konkurrens. Därför måste etableringshinder och monopolsträvanden motarbetas och en fri handel över nationsgränserna eftersträvas.

Vid en analys av konkurrenssituationen i en sektor är det särskilt viktigt att bedöma graden av konkurrens med omvärlden. Konsumentens intressen tas bäst till vara i en öppen och fri handel.

Dessa grundläggande förutsättningar för en effektiv konkurrens diskuteras också i kommitténs betänkande. Enligt min uppfattning borde de emellertid fått en mer framskjuten plats, medan däremot beskrivningarna och diskussionerna om t.ex. handelns pris-sättningssystem kunde ha ägnats mindre intresse.

Marknadsdelning och prissamarbete

Det hade varit en fördel om det gått att behandla hela livsmedelssektorn i ett sammanhang, och det är möjligt att kommittén utan påtagliga nackdelar kunde ha avvaktat med nu aktuella ställningstaganden till huvudbetänkandets samlade översyn. Därmed skulle man fått bestämmelser som redan från början varit generella.

Trots detta menar jag att tillräckligt starka skäl talar för en provisorisk lag mot marknadsdelning och visst annat samarbete på jordbruksområdet. Många år av offentliga regleringar, marknadsdominerande aktörer och fortsatt gränsskydd är några av de faktorer som motiverar att förbuden tidsmässigt kopplas till den föreslagna avregleringen.

Det fortsatta gränsskyddet är centralt i sammanhanget. Med hänsyn till den struktur som råder på världsmarknaden för livsmedelsprodukter är ett totalt slopande av det svenska gränsskyddet för närvarande inte ett realistiskt alternativ. Det är väsentligt att Sverige, bl.a. i GATT-förhandlingarna, aktivt arbetar för en ökad avreglering så att gränsskyddet snarast kan trappas ned och avskaffas.

Procentpåslag och extrapriser

Dagligvaruhandelns prissättningsmetoder ägnas enligt min uppfattning alltför stor uppmärksamhet i betänkandet.

Konsumentens intresse beaktas bäst i fri konkurrens, fri etablering och fri prisbildning. Utgångspunkten måste därför vara att det är företagen själva som avgör vilka priser som skall tillämpas. Prisbildningen skall ske på marknadsmässiga villkor, det är konsumenternas efterfrågan som skall vara vägledande.

Att reglera vilken prissättningsmetod som skall användas skulle innebära ett avsteg från principen om marknadsanpassad prissättning. Det kan omöjligt gagna en effektiv konkurrens vilket borde ha poäng-

terats av kommittén.

Av samma skäl borde kommittén redan nu ha sagt nej till förslaget om förbud mot extrapriser. Systemet bör betraktas som ett konkurrensmedel och tanken på förbud borde klart ha avvisats av kommittén. Det finns ingen anledning att avvakta huvudbetänkandet.

Jag utgår givetvis ifrån att de av konsumentverket utfärdade riktlinjerna följs. Handeln och dess organisationer måste själva ta ett betydligt större ansvar än hittills för att butikerna inte skall bryta mot bestämmelserna.

Det fortsatta arbetet

Kommitténs fortsatta arbete kommer bl.a. att omfatta en närmare granskning av konkurrenssituationen inom hela livsmedelsområdet. Det är givetvis angeläget att också kartlägga eventuella konkurrensbegränsningar inom grossist- och detaljistleden.

Jag delar därför uppfattningen att de överläggningar som NO inlett om vissa samarbetsformer inom blocken bör utvidgas till en bredare prövning av de konkurrensbegränsningar som kan finnas. Det är också berättigat att i det sammanhanget närmare analysera horisontellt prissamarbete för att därefter överväga eventuella åtgärder.

Jag anser däremot att det framförallt i detaljistledet finns en effektivare konkurrens än beskrivningen i betänkandet ger intryck av. De enskilda butikerna konkurrerar på de flesta orter såväl med företag av samma kategori som med butiker med annan

inriktning eller storlek. Om den enskilde köpmannen misslyckas med att tillgodose kundernas krav på pris, kvalitet och service kommer butiken att slås ut därför att kunden handlar någon annanstans.

Av samma skäl som kommittén vill undvika att samarbetet mellan enskilda lantbrukare försvåras är det viktigt att samverkan mellan fria företag i detaljistledet inte omöjliggörs. När därför t.ex. cirka prislistornas betydelse för konkurrensen skall bedömas måste kravet på konkurrensneutralitet beaktas. De enskilda köpmännen skall ges samma förutsättningar som de integrerade företagen.

Kommunerna och etableringsfrågor

Kommittén betonar att konkurrensfrågorna måste lyftas fram i samband med kommunernas planläggningsarbete och vid den styrning av handelns etableringar som utövas inom ramen för det kommunala plan- och byggmonopolet.

Det är ett viktigt påpekande som dock borde ha fullföljts med ett förslag från kommittén om ändringar i plan- och bygglagen. Det skall enligt min uppfattning inte vara möjligt att med hjälp av PBL inskränka näringsfriheten och kommittén borde ha föreslagit en ändring av lagen med den innebörden.

Affärstidsregleringen

En affärstidsreglering innebär en allvarlig inskränkning i detaljistföretagens handlingsfrihet och minskar konsumenternas valmöjligheter.

Inte minst från konkurrenssynpunkt skulle reglerade affärstider innebära en försämring. För många butiker är öppettiderna ett viktigt konkurrensmedel.

Fria affärstider är också en välfärds- och rättvisefråga. För barnfamiljer och människor med oregelbundna arbetstider är det viktigt att möjligheten finns att göra inköp på kvällar och helger.

För bl.a. studerande ungdomar är hel- och kvällsjobb i detaljhandeln ett eftertraktat sätt att skaffa sig en extrainkomst och butikerna har i regel inga svårigheter att få personal.

I stället för att hänvisa till den pågående utredningen borde kommittén enligt min uppfattning klart ha tagit avstånd från en ny affärstidsreglering.

Stöd till småskalig produktion och till enskilda producenter

Kommitténs majoritet ställer sig bakom de övergångsåtgärder som föreslagits av LAG.

Jag vill i det sammanhanget hänvisa till de synpunkter som förts fram av folkpartiets representant i arbetsgruppen, Bengt Rosén.

Riktade stödåtgärder löser inte de problem som uppkommer när man i en överskottssituation går över från statligt styrd prissättning med avsättningsgarantier till fri prisbildning utan avsättningsgarantier.

Jordbruket tillför samhället en rad nyttigheter utöver att producera livsmedel. Ersättningen för detta är i dag inräknad i priserna för jordbruksprodukterna. Vid en övergång från administrativ till fri prisbildning, i första skedet på den inhemska marknaden och därefter på den internationella, finns det starka motiv att identifiera och kostnadsberäkna dessa nyttigheter och betala för dem i särskild ordning. Folkpartiet har därför föreslagit en generell arealersättning för landskapsvård, beredskap m.m.

Kommittén tar också upp LAG:s förslag om ökade resurser till glesbygdsstöd och nämner bl.a. stöd till småskaliga mejerianläggningar. Jag har för min del inga invändningar mot att man överväger ett utökat generellt stöd, men är tveksam till de riktade stödåtgärder som nämns.

**Särskilt yttrande av sakkunniga Anita Harriman,
Jan-Erik Nyberg och Hans Näslund**

Kooperationen, såväl lantbruks- som konsumentkooperation, har spelat och spelar en viktig och positiv roll för att slå vakt om de svaga producent- och konsumentgruppernas intressen på marknaden. Samhällets konkurrenspolitik skall självfallet inte förhindra kooperativ samverkan som syftar till att skydda de svaga grupperna. Framför allt inte inom områden där det råder internationell konkurrens. Kooperationen bör däremot inte, från konkurrenslagens synpunkt, särbehandlas jämfört med verksamhet i privat eller offentlig regi. Vi anser det därför väsentligt att i utredningsarbetet medverka till

klargörande på denna punkt.

I stort menar vi att utredningen hamnat riktigt i sin syn på kooperativ samverkan och konkurrenslagstiftning. På de områden där producentkooperationen dominerar en marknad med omfattande gränsskydd måste man naturligtvis ställa krav på att monopolisering och monopolistisk prissättning förhindras och motverkas genom konkurrenslagstiftningen. I annat fall skulle producentkooperationen ges en positiv särbehandling. Detta kan inte motiveras om vi vill sträva efter likställighet mellan privat, offentlig och kooperativ verksamhet. Om riksdagen beslutar att avskaffa de interna jordbruksprisregleringarna är det naturligt att det också ställs krav på att dessa marknader, som nu är reglerade, fungerar tillfredsställande i framtiden. Detta utesluter bl.a. nationell prissamverkan och överenskommelser mellan föreningar om marknadsuppdelning. I dessa avseenden menar vi att utredningens förslag - i stora drag - ligger rätt även om vi helst hade sett att man kunnat använda en mer generell lagstiftning och därmed undvika de förslag till särslagstiftning som nu förs fram i betänkandet.

Det är dock något stötande att majoriteten, samtidigt som man ställer omfattande krav på konkurrens på de områden som domineras av producentkooperationen, inte funnit anledning att rikta några som helst krav eller föreslå några åtgärder vilka syftar till bättre fungerande marknader inom framför allt grossist- och detaljistleden. Tvärtom hävdar man att prissamverkan, i den mån den förekommer inom de s.k. blocken, inte är skadlig utan snarare ökar effektiviteten och bidrar till ökad konkurrens mellan blocken.

Vi kan inte dela denna uppfattning. Ur konsumentens synvinkel är det viktigt att komma tillrätta med de brister som finns när det gäller marknadens funktionssätt inom grossist- och detaljistleden. Framför allt vill vi peka på följande:

1) Den minskande andelen direktleveranser till detaljisterna och de därigenom alltför höga distributionskostnaderna orsakade av de tre grossistföretagens starka dominans på marknaden.

2) Bindningarna mellan grossistföretag och detaljister, som utesluter konkurrens mellan grossister om leverans till samma detaljist. I praktiken menar vi att denna bindning innebär en konkurrensbegränsning av samma slag som den som förekommer i form av marknadsdelning och kvotering inom producentkooperationen.

3) Förekomsten av prisrekommendationer och s.k. cirkaprislistor har en kraftigt styrande effekt på prissättningen inom detaljhandeln. I förening med centrala SA/VA-aktiviteter och på det sätt extra-priser tillämpas kommer prissättningen i alltför hög grad att styras av grossistföretagen. Pris-konkurrensen blir i motsvarande grad begränsad.

4) I samband med kedjornas större möjlighet att få nya butikslägen, hembuds rätt inom t.ex. ICA och andra former av begränsningar av tillgängligheten till marknaden blir grossisternas dominans hämmande för konkurrensen. Detta måste naturligtvis påverka den allmänna prisnivån i detaljhandeln.

Vi menar att utredningen borde ha ägnat mer utrymme åt att analysera dessa problem samt (i linje med

vad som sägs om lantbrukskooperationen) klart och tydligt markerat att dessa begränsningar borde utgöra ett motiv till framtida ställningstaganden kring en förstärkt konkurrenspolitik i form av generella förbud mot priskarteller och marknadsdelning. Vi menar att generellt förbud med denna inriktning allvarligt bör övervägas i det fortsatta utredningsarbetet.

Särskilt yttrande av sakkunnige Per-Olof Jönsson

I anledning av det av konkurrenskommittén framlagda betänkandet får jag inge följande särskilda yttrande och samtidigt anföra.

Utgångspunkter

Konkurrenskommittén har bl.a. till uppgift att föreslå åtgärder inom reglerade sektorer i syfte att stärka konkurrensen inom näringsliv och samhälls-ekonomi. Jag har inget att invända mot den bl.a. gentemot konsumenterna viktiga uppgiften att öka effektiviteten i samhälle och näringsliv.

Kommittén slår fast att konkurrensen inte är något självändamål utan ett medel för resursfördelning och att en avvägning måste göras så att samverkan mellan mindre företag eller inom kooperativa organisationer kan förekomma. Jag delar denna utgångspunkt. En ökad konkurrens framstår för mig endast som en av flera vägar att uppnå bättre resursfördelning och effektivitet i samhällsekonomin. Enligt min mening kan aldrig konkurrensen upphöjas till

ett självständigt mål eller överordnas andra samhällseliga värden. Förändringar i t.ex. konkurrens-lagstiftningen måste ses sammantaget mot bakgrund av regler och målsättningar inom föreningsrätt och fördelningspolitik.

Andra medel att främja en samhällsekonisk effektivitet är att stärka förutsättningarna för människors solidariska deltagande i gemensamma angelägenheter genom kooperativa och andra folkrörelseorganisationer.

Kooperationen, i vid mening, är en av flera aktörer på en i princip konkurrensutsatt marknad. Den kooperativa företagsformen ger viktiga bidrag till mångfalden inom blandekonomin ram.

Den kooperativa organisationens uppbyggnad, organisation och verksamhet skiljer sig emellertid markant från privata konkurrenser på marknaden. Kooperationens medlemmar utgöres i primärledet av enskilda individer sammanslutna i ekonomiska föreningar med syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen.

Föreningarna i sin tur samverkar sinsemellan, interlokalt, regionalt och nationellt inom ramen för en federation. I jämförelse med aktiebolagets kapital-samverkan innebär Kooperation en personsamverkan. Till skillnad från aktiebolagets koncernbegrepp ägs i kooperativa organisationer "överordnade" nivåer av "underordnade". Kooperationen kombinerar ekonomiska syften med sociala. Kooperationen bidrar redan härigenom och genom det nära sambandet mellan medlemmarnas engagemang och ansvarstagande till att effektiviteten i näringsliv och samhälls-

ekonomi upprätthålls.

Kooperationen som effektivitetsbefrämjande instrument i samhället förutsätter dock enligt min mening att lagstiftningen erkänner den kooperativa organisationens rätt att själv genom demokratiska beslut organisera sin verksamhet. Endast om Kooperationen internt får byggas i enlighet med demokratiska och föreningsrättsliga principer, kan den utåt verka på lika villkor och därmed bidra till effektiviteten i samhällsekonomin.

Kommittén avser att i sitt fortsatta arbete göra ytterligare analyser av hur konkurrenslagstiftningen bör utformas och tillämpas för att vederbörlig hänsyn skall kunna tas till Kooperationens särart och olika behov av federativ samverkan. Enligt min mening borde kommittén redan i sitt första betänkande bättre beaktat Kooperationens särart och speciella organisationsformer som grund för åtgärder inom konkurrenspolitikens område. En särslagstiftning riktad mot jordbrukskooperativ samverkan kan inte accepteras. Kommittén borde sökt alternativa vägar att främja effektivitet och konsumentinflytande på jordbrukets område. Nedan anger jag förslag i dessa syften.

Inledning

Enligt sina direktiv skall konkurrenskommittén med utgångspunkt i en genomförd analys av konkurrensförhållanden inom olika branscher och marknader överväga ändringar av konkurrenslagstiftningen.

Kommitténs utgångspunkt har varit att, oberoende av

om det kan finnas motiv för en skärpt lagstiftning inom livsmedelssektorn, hänföra alla principiella lagtekniska frågor till kommande översyn av marknadsförings- respektive konkurrenslagstiftningen. Jag delar denna utgångspunkt eftersom all lagstiftning måste ha generell räckvidd och från konkurrenssynpunkt inte bara omfatta en näring eller en företagsform.

Kommitténs första betänkande avser endast förhållandena inom livsmedels- och jordbruksnäringen. Enligt min mening ger den av kommittén nu framlagda analysen av livsmedels- och jordbruksnäringen i och för sig tillräcklig grund för att överväga åtgärder i syfte att ytterligare stärka konsumenternas ställning. Sådana överväganden måste dock enligt min mening ses bl.a. mot bakgrund av riksdagens kommande ställningstagande till en ny livsmedelspolitik. Kommittén borde ha avvaktat riksdagens beslut om den nya livsmedelspolitiken. Kommitténs analys ger nämligen, enligt min mening, inte övertygande argument för att utifrån en antagen, framtida utveckling redan nu överväga eventuella förändringar i konkurrenslagstiftningen.

Sådana överväganden bör vidare ses mot bakgrund av kommitténs samlade genomgång av konkurrensförhållandena inom näringslivet. Eventuella förändringar i konkurrenslagstiftningen måste som ovan påpekats och i enlighet med svensk rättstradition ges generell tillämpning oavsett bransch och företagsform.

Jag kan sammantaget inte finna tillräckliga skäl eller särskilda omständigheter inom jordbruks- och livsmedelssektorn som redan nu, och innan riksdagen tagit ställning till den framtida livsmedelspoliti-

ken, kan motivera en särbehandling av dessa bransch-
 scher utifrån konkurrenssynpunkt.

Metod

1. Enligt sina direktiv skulle kommittén framlägga en analys av konkurrensutvecklingen de senaste 10 åren som grund för eventuella förslag. Kommittén har emellertid inte motiverat sina förslag utifrån en sådan analys eller empiriskt styrkta, faktiska missförhållanden utan mot bakgrund av ett sannolikt skeende och sannolika hotbilder.

Det torde vara unikt i svensk utredningstradition att kommittén motiverar sina förslag utifrån "en analys av marknadernas troliga funktionssätt efter en avreglering och en allmän avsikt att föregripa framtida hinder mot väl fungerande marknader".

2. Eftersom riksdagen ännu inte tagit ställning till den framtida livsmedelspolitiken kan det enligt min mening inte accepteras att långtgående förslag framläggs utifrån sannolikhets- och hotbildsteorier. Det kan inte uteslutas att riksdagsbehandlingen av livsmedelspolitiken på väsentliga punkter kan komma att avvika från vad LAG föreslagit.

3. En för kommittén viktig fråga har varit frågan om avregleringen behöver regleras. Enligt kommitténs uppfattning är lantbrukskooperationens starka ställning och nära anknytning till regleringsekonomi skäl som skulle motivera "tydliga spelregler för verksamheten" efter ett riksdagsbeslut om avreglering. Behovet av sådana spelregler skulle mo-

tivera en särbehandling av jordbrukssektorn. Syftet är enligt kommittén att förhindra att dominerande aktörer ytterligare förstärker sin ställning när en reglering försvinner.

Utifrån konsumentsynpunkt kan det antas att en ökad konkurrens inom jordbruksnäringen skulle kunna leda till ökad effektivitet och därmed lägre priser. Det framstår som viktigt att effektivitetsvinster till följd av en avreglering kommer konsumentledet till del i första hand. Jag delar i princip denna utgångspunkt. Frågan om val om medel kan dock inte ses utan samband med kooperativa principer och föreningsrätt.

Det svenska jordbruket och livsmedelssektorn kommer framöver att möta en ökad importkonkurrens. I LAG anges dessutom att gränsskyddets storlek bl.a. bör göras avhängigt av utvecklingen i konkurrenshänseende på den interna marknaden. Genom att använda gränsskyddet som en intern marknadsregulator kan det bli ett effektivt medel att styra import och därmed konkurrens och prisutveckling.

Enligt min mening kan gränsskyddet utgöra ett tillräckligt effektivt medel som onödiggör en provisorisk och föreningskränkande lagstiftning.

Marknader och konkurrensbegränsning

Enligt kommittén kräver konsumentmålet - prisutveckling och kvalitet - att information kan överföras från konsumenterna till marknaden, producenterna. Enligt min mening innebär kommitténs förslag nu inga åtgärder i denna riktning. Frågan om förbätt-

rad konsumentinformation kan visserligen ses utifrån en teoretisk bild av konkurrensen som resursfördelare. Undanröjande av inträdes- och etableringshinder på marknaden kan emellertid inte automatiskt antas medföra förbättringar för konsumenten. I sammanhanget måste nämligen vägas in faktorer som stordriftsfördelar med avseende på produktion, lagerhållning och distribution. Kommittén framlägger ingen analys till stöd för att ett större antal aktörer skulle medföra effektivitetsvinster i detta avseende. Tvärtom framstår erfarenheterna av s.k. frifräsare inom livsmedelssektorn, enligt min mening, som övervägande negativa från såväl konsument- som samhällsekonomisk synpunkt. Det torde därför framstå som viktigt att svensk jordbruks- och livsmedelsnäring kan möta både nya inhemska och utländska konkurrenter på lika villkor. Detta kräver att samverkan inom såväl jordbruks- som konsumentkooperationen inte försvåras. Samtidigt framstår det från konsumentens synpunkt som väsentligt att eventuella monopol- eller avregleringsvinster kan komma konsumenterna till del. Skadlig verkan för tredje man bör emellertid kunna motverkas och åtgärdas utan omfattande ingrepp i kooperationens inre struktur. Ökad effektivitet och rationalisering på jordbruks- och livsmedelsmarknaden kan befrämjas genom att gränsskyddet används aktivt i enlighet med vad som ovan anförts.

Kommittén utgår ifrån att priskonkurrensen inom de s.k. blocken är starkt begränsad och anför detta som skäl för sina förslag. Kommittén anför vidare att detaljhandeln har ett svagt motstånd mot bakifrån kommande prishöjningar och att det finns starka skäl att överväga även lagstiftningsåtgärder som kan medverka till en ökad konkurrens.

Från konkurrenssynpunkt måste det väsentliga vara vilken konkurrens som finns mellan butiker och butiksformer lokalt, inte eventuell konkurrens inom de s.k. blocken. Om en tillfredsställande konkurrens är för handen lokalt, finns enligt min mening ingen anledning överväga ytterligare åtgärder. Kommittén har inte lyckats styrka att det inte skulle föreligga tillräcklig konkurrens inom detaljhandeln.

Påståendet att t.ex. konsumentkooperationen har ett svagt motstånd mot leverantörens prishöjningar är befängt och obevisat. Det måste påpekas att inom konsumentkooperationen är det konsumentföreningarna som beslutar om inköpskällor och prissättning.

Samverkan, kooperativa företag och konkurrenspolitik

Kommittén redogör för kooperationens historiska syfte att ge små aktörer eller svaga konsumenter jämlika villkor på marknaden. Kommittén erkänner visserligen att kooperationen måste ges med privata och offentliga företagsformer lika villkor. I dag råder emellertid inte lika villkor. Samma förfarande som är tillåtet i en koncern kan vara otillåtet i en federation. Kommittén avser att i sitt fortsatta arbete göra en ingående analys av kooperativa organisationsformer för att vederbörlig hänsyn skall kunna tas till kooperationens särart och olika behov av samverkan.

Kommitténs förslag nu förstärker emellertid ytterligare skillnaderna mellan koncern och federation

på jordbruksområdet.

Styrkan i den kooperativa företagsformen är inte endast medlemmarnas samverkan i primärföreningar utan också primärföreningarnas samverkan inom ramen för en federation. Genom federationen förenar den kooperativa företagsformen småskalighet och styrka.

Begreppen federativ samverkan och kartellsamarbete skiljer sig åt såväl vad gäller syfte som uttryck. Samverkan i en kooperativ federation har till syfte att tillvarata medlemsintresset och uttrycks genom en öppen och demokratisk uppbyggd föreningsverksamhet. Kartellsamarbete har till syfte att maximera företagets vinster och uttrycks genom dold marknadsdelning och andra konkurrensinskränkande åtgärder som står utanför konsumenternas kontroll. Själva utgångspunkten att federativ samverkan skulle vara lika med kartellsamarbete är därför per definition felaktig.

Det måste dessutom understrykas att samhället positivt främjat Kooperationens styrka och av effektivitetsskäl i stor utsträckning bejakat fusionering och stordrift inom ramen för den kooperativa federationen.

Kommitténs överväganden

I anledning av näringsutskottets betänkande 1988/89:NU32 har riksdagen i skrivelse till regeringen hemställt om att kommittén ges tilläggsdirektiv i syfte att näringsidkarebegreppets tillämpning i kooperativa sammanhang beaktas. Kommitténs förslag till interimistisk lagstiftning mot marknadsdelning

och prissamverkan medför från föreningsrättslig synpunkt djupgående ingrepp i kooperativa organisationers uppbyggnad och verksamhet. Lagförslaget innebär att kooperativa föreningar under förutsättning av vissa närmare beskrivna effekter för marknaden inte tillåts samarbeta inom sin federation. En sådan lag är ur principiell synvinkel förkastlig. Kommittén har inte heller presterat någon analys av föreningslagens förhållande till nu föreslagen särlagstiftning på konkurrensrättens område.

NO har redan i dag en långtgående möjlighet att anhängiggöra ärenden inför marknadsdomstolen med tillämpning av den s.k. generalklausulen i konkurrenslagen. De förfaranden kommittén vill bemöta kan enligt min mening åtgärdas med tillämpning av generalklausulen.

Mot bakgrund härav och av riksdagens beslut om översyn av näringsidkarbegreppet borde kommittén, enligt min mening, redan nu ha övervägt åtgärder i syfte att federationen erkänns analogt med koncernbegreppet i lagstiftningen. Det bör här påpekas att federativ samverkan erkänns och positivt bejakas i EG-rätten. Ett erkännande av kooperativ samverkan mellan föreningar innebär inte att de konkurrensvårdande myndigheterna skulle utestängas från insyn. Eventuellt negativa effekter för marknaden och konsumenterna av federationens verksamhet bör åtgärdas genom en bedömning av federationens samlade verkan för tredje man utifrån allmänna konkurrensrättsliga principer (generalklausulen) utan ingrepp i federationens inre uppbyggnad. Det kan nämligen, enligt mitt förmenande, inte accepteras att ett och samma förfarande som är tillåtet i en koncern är otillåtet i en federation.

I avvaktan på kommitténs kommande genomgång av näringsidkarbegreppets tillämpning i kooperativa sammanhang, måste en interimistisk lagstiftning som ytterst riktar sig mot kooperativ samverkan i federativ form avvisas. Av samma skäl bör ett eventuellt försvårande av fusionering av kooperativa föreningar anstå till dess att en samlad bedömning föreligger.

Närmare om marknadsdelning m.m.

Enligt kommittén förekommer inom EG inget enskilt undantag från förbudet mot marknadsdelningskarteller jämlikt Romfördragets artikel 85.

Såvitt jag kunnat utröna gäller nämnda artikel 85 inte för lantbrukskooperationen. Enligt Romfördraget skall konkurrensfrågorna regleras särskilt för jordbruket. För lantbrukskooperationen gäller särskilt undantag jämlikt reglemente 1962/26. Beslutet gynnar kooperativ samverkan mellan bönder. Såväl böndernas primära föreningar som riksföreningar täcks. Enbart sammanslutningar begränsade till en stat omfattas. Överenskommelser mellan bönder och deras föreningar erkänns men får inte omfatta tvång för medlemmen att hålla fast pris.

Slutsatsen beträffande lantbrukskooperationens ställning i EG kan sammanfattas i följande:

- konkurrensreglerna är underordnade målen för jordbrukspolitiken
- lantbrukskooperationen har ett positivt stöd i EG och anses ha andra uppgifter vid sidan av jord-

brukspolitiken

- grunden för lantbrukskooperationens mål är bl.a. att sänka kostnaderna för produktionen
- stöd saknas för prissamverkan inom jordbrukskooperationen.

Enligt min mening kan inte EG-reglerna åberopas till stöd för ett förbud mot marknadsdelning inom jordbrukets område eller i övrigt mot jordbrukskooperativ samverkan med undantag för vissa former av prissamverkan.

En ökad anpassning till EG innebär att svenskt lantbruks konkurrenskraft är beroende av att den kooperativa rörelsen kan möta marknadens krav.

Som redan ovan anförts bör jordbrukspolitikens grunder i första hand fastställas innan en reglering inom jordbrukspolitikens ersätts med en reglering inom konkurrensrätten.

Kommitténs fortsatta arbete

Enligt min mening bör kommitténs nu framlagda förslag avvisas på ovan anförda grunder.

Jag kan vidare inte dela kommitténs uppfattning att samverkan per definition mellan jordbrukskooperativa företag måste motverkas. Tvärtom innebär samverkan effektivitetsvinster från konsumenternas synpunkt på samma sätt som t.ex. konsumentkooperationens samverkan beträffande inköp och lagerhållning.

Kommittén bör i sitt fortsatta arbete komplettera sin analys av förhållandena inom livsmedels- och

jordbruksnäringen. Obevisade hypoteser kan inte läggas till grund för lagstiftning.

Sammantaget måste kommittén i sitt fortsatta arbete framlägga förslag som möjliggör för den kooperativa federationen att även framgent verka i en konkurrensutsatt, internationaliserad ekonomi. En förutsättning härför är att federationer behandlas lika med koncerner.

Särskilt yttrande av sakkunnige Göran Lagerholm

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

Kommitténs utgångspunkt har varit att förslaget från livsmedelspolitiska arbetsgruppen (LAG) skall genomföras, dvs. att den interna marknadsregleringen på jordbrukets område avskaffas fr.o.m. den 1 juli 1991 samtidigt som gränsskyddet bibehålls.

Jag delar uppfattningen att det är värdefullt att den interna marknadsregleringen avskaffas. Det viktigaste för att skapa förutsättningar för samhälls-ekonomisk effektivitet inom livsmedelssektorn är dock att gränshindren avskaffas och att vi får en ökad utländsk konkurrens på den svenska livsmedelsmarknaden. Kommittén borde tydligare ha poängterat detta och understrukit vikten av att gränsskyddet försvinner så snart som möjligt.

Så länge gränsskyddet på viktiga varuområden inom livsmedelssektorn finns kvar anser jag i likhet med kommittén att det är angeläget att det finns förut-

sättningar för att effektivt hindra vissa former av konkurrensbegränsande samarbete mellan aktörerna på de skyddade områdena. Detta gäller för de former av samverkan som den föreslagna lagen är avsedd att förhindra.

Kommittén har, enligt min mening, inte övertygande visat att den nuvarande konkurrenslagstiftningen skulle vara otillräcklig eller ineffektiv när det gäller att komma till rätta med de former av marknadsdelning och prissamverkan som lagen är avsedd att träffa. Å andra sidan är det svårt att tänka sig att de aktuella formerna av konkurrensbegränsning på dessa varuområden i någon situation kan antas ha några från allmän synpunkt önskvärda effekter - åtminstone då samverkan rör större delar av marknaderna i fråga än vad som faller inom den föreslagna "bagatellundantagsgränsen". Jag har därför inte ansett mig ha anledning att motsätta mig lagförslaget.

Det är dock angeläget att särskilt understryka de helt unika förutsättningar som är för handen i detta fall.

Ett genomförande av LAG:s förslag förutsätter, om förslagets syften skall kunna nås, att viktiga aktörer på marknaden skall "tvingas" att konkurrera. Det är här i huvudsak fråga om samma aktörer, som sedan mycket lång tid och ända fram till denna omställning, kan sägas ha haft statsmakternas uppdrag att genom samverkan sinsemellan och med statliga organ sköta administrationen av den interna pris- och marknadsregleringen. I stort sett samma form av samverkan som fram till omläggningen varit "påbjuden" av staten skall därefter motverkas. Detta ökar

enligt min mening behovet av att de nya regler som skall gälla för samverkan och konkurrens i god tid etableras på ett tydligt sätt. Så kan ske genom den föreslagna lagen.

Den avgörande omständigheten som motiverar en särskild lagstiftning på jordbrukets område är emellertid, som nämnts, att gränsskyddet blir kvar. Det innebär att området tills vidare i stor utsträckning kommer att förbli skyddat från utländsk konkurrens. På praktiskt taget alla andra varuområden i den svenska ekonomin utgör öppna gränser och faktisk eller potentiell utländsk konkurrens en viktig faktor för att upprätthålla en totalt sett tillräckligt effektiv konkurrens på marknaderna.

Enligt min uppfattning är det osannolikt att den förestående översynen av konkurrenslagen (KL) kommer att påvisa att det på något annat område än jordbruksområdet råder förhållanden som skulle kunna göra det lämpligt att i lagen införa förbud mot vissa former av marknadsdelning eller prissamverkan. Det är då viktigt att de mycket speciella omständigheter som, främst på grund av gränsskyddet, råder på jordbruksområdet inte läggs till grund för ändringar i den generella konkurrenslagstiftningen. Om gränsskyddet består på jordbruksområdet bör den nu föreslagna särskilda lagstiftningen behållas. Det bör inte bli fråga om att inarbeta reglerna i konkurrenslagen.

Vid tillämpning av konkurrenslagstiftningen - både den generella och den föreslagna lagen - på de nu gränsskyddade områdena är det viktigt att den framtida utvecklingen av gränsskyddet noga beaktas. Konkurrensbegränsande samarbete och företagssamman-

slagningar vilka framstår som oacceptabla, så länge gränsskyddet består, kan utgöra led i en strukturrationalisering som från samhällsekonomisk och konkurrenssynpunkt kommer att vara önskvärd den dag den svenska livsmedelsmarknaden öppnas för utländsk konkurrens. Jag anser att kommittén tydligare borde ha understrukit detta och framhållit att en fortsatt strukturrationalisering inom exempelvis mejeri- eller köttområdet inte får omöjliggöras i väntan på att våra gränser skall öppnas i ett framtida läge där det framstår som klart att så kommer att ske.

2. Småskalig produktion

Kommittén hävdar att ett ekonomiskt stöd till småskalig förädling inom mejeriområdet skulle vara väl motiverat från konkurrenssynpunkt. Enligt min uppfattning har kommittén inte redovisat några sakliga skäl för ett sådant stöd. De förhållanden som åberopas i betänkandet - att mejerinäringen kännetecknas av skalfördelar i produktionen och att det föreligger överkapacitet inom näringen - talar enligt min uppfattning emot och inte för ett stöd för att stimulera etablering av småskaliga produktionsanläggningar.

3. Livsmedelshandeln

Det är beklagligt att kommittén, i denna etapp av sitt arbete, inte haft tids- eller resursmässigt utrymme att närmare analysera konkurrensförhållandena inom livsmedelshandeln. Jag finner det än mer beklagligt att kommittén trots denna avsaknad av

egen analys vidarebefordrar dåligt underbyggda och enligt min uppfattning ofta direkt felaktiga slutsatser och påståenden från bl.a. den s.k. livsmedelspolitiska utredningen (LMU) rörande förhållandena inom livsmedelshandeln och att kommittén i flera fall antyder att dessa förhållanden skulle medföra problem av den arten att det väl kan tänkas att kommittén i ett senare betänkande kan återkomma med förslag till lagstiftningsåtgärder för att komma till rätta med dessa förmenta problem.

Listan över påståenden och skrivningar i betänkandet, vilka enligt min uppfattning är ägnade att ge en felaktig bild av konkurrens och andra förhållanden inom livsmedelshandeln, kan göras lång. Eftersom kommittén nu inte framlägger några förslag har jag inte ansett att det i detta yrtrande finns anledning att i detalj behandla alla dessa brister. Jag skall endast beröra några av de viktigaste.

Den beskrivning som ges i betänkandet av utformning, funktion och effekter av den prissamverkan som förekommer inom de olika s.k. blocken i livsmedelshandeln är så ofullständig att den riskerar att leda till felaktiga slutsatser.

I betänkandet betonas det förhållandet att denna prissamverkan kan minska priskonkurrensen inom "blocken" genom att följsamheten till det förekommande cirkaprislistorna är stor. Självfallet är det så att priskonkurrensen mellan Konsumbutiker tillhörande samma konsumtionsförening eller mellan en viss typ av ICA-butiker inom ett visst området försvagas av denna prissamverkan. Vad gäller det s.k. tredje blocket består det i detaljhandelsledet av en rad kedjor och fristående företag som sinsemel-

lean inte har någon prissamverkan i form av gemensamma cirkaprislistor. I detta fall är det därför även missledande att hävda att konkurrensen inom "blocket" begränsas nämnvärt av förekomsten av cirkaprislistor.

Konkurrensen inom livsmedelshandeln sker emellertid i huvudsak mellan "blocken" - och vad gäller "tredje blocket" även mellan en rad kedjor och företag inom "blocket". För denna blockkonkurrens utgör vissa former av prissamverkan inom "blocken" en nödvändig förutsättning. Även för den lokalt i vissa fall livaktiga priskonkurrensen inom respektive "block" har cirkaprislistorna ett värde för lågprisbutikerna som hjälpmedel för att kommunicera prisinformation.

I betänkandet, bl.a. i avsnitt 8.3, antyds att kommittén i sitt fortsatta arbete avser att överväga frågan om ett förbud mot horisontellt prissamarbete som också kan komma att omfatta cirkaprislistorna i livsmedelshandeln. Enligt min uppfattning skulle ett sådant förbud vara den från konkurrenssynpunkt mest kontraproduktiva åtgärd som tänkas kan. Det skulle innebära att man försvårar eller omöjliggör för de frivilliga kedjorna att delta i konkurrensen.

Enligt min uppfattning tyder allt material som under senare år presenterats rörande livsmedelshandeln, bl.a. de utredningar som SPK genomförde för LMU:s räkning, på att konkurrensen på detta område - främst genom en mycket hård priskonkurrens mellan "blocken" - fungerar effektivt.

I betänkandet påstås vidare bl.a. att det inom han-

deln - på grund av där tillämpade kalkyleringsprinciper - skulle föreligga ett svagt motstånd mot bakifrån kommande prishöjningar. Detta är enligt min uppfattning ett grundlöst påstående som helt strider mot erfarenheterna hos livsmedelshandelns leverantörer.

I avsnitt 8.7 antyds att extraprissystemets tillämpning i dag inom livsmedelshandeln skulle kunna utgöra ett konsumentproblem. Där återfinns också skrivningar som skulle kunna tydas som att kommittén överväger att föreslå någon form av "ingripande" mot användningen av extrapriser inom livsmedelshandeln.

Enligt min uppfattning har varken av LMU eller i annat sammanhang redovisats något som tyder på att extraprissystemet ger upphov till några relevanta informationsproblem för konsumenterna som skulle kunna ha några konkurrenspolitiska implikationer.

Särskilt yttrande av sakkunnige Bo Lindörn

De förslag konkurrenskommittén lämnar i detta delbetänkande begränsas till åtgärder för att motverka vissa från konkurrenssynpunkt negativa effekter som kan uppkomma om producentkooperationen genom eget agerande ersätter den statliga regleringen i samband med att den s.k. interna marknadsregleringen inom det jordbruksreglerade området avskaffas fr.o.m. den 1 juli 1991 i enlighet med LAG:s förslag. Både LAG:s förslag och konkurrenskommitténs förslag avser åtgärder som verkar för en ökad effektivitet och en dämpning av kostnadsökningen i

livsmedelssektorn. Utgångspunkten för konkurrenskommitténs analys och förslag i detta delbetänkande är emellertid alltför begränsad såväl med avseende på omfattning och inriktning på livsmedelskedjans olika delar som tidsperspektivet.

Innebörden av direktiven till konkurrenskommittén är att kommittén dels skall överväga vilka möjligheter det finns att öka konkurrenstrycket i livsmedelssektorn i enlighet med 1986 års livsmedelsutrednings (LMU) förslag, dels att arbetet skulle verka i nära kontakt med LAG.

Förslagen från LAG har begränsats till förändringar inom de delar av livsmedelskedjan som omfattas av jordbruksprisregleringen och avser endast perioden fram till år 1995 med förutsättning att gränsskyddet under denna period med hänvisning till GATT-avtalet är oförändrat.

Konkurrenskommittén skall enligt direktiven särskilt uppmärksamma industri- och handelsleden, dvs. ta vid efter det led som LAG behandlat. Detta torde innebära att hela livsmedelskedjan bör omfattas av LAG:s och konkurrenskommitténs förslag.

Vikten av detta understryks också av de slutsatser och förslag som LMU redovisat och som skall vara en utgångspunkt för konkurrenskommitténs arbete. LMU pekade på att inte någon enskild faktor eller led ensam kan förklara varför kostnads- och prisökningarna för livsmedel i Sverige varit snabbare än för andra varor och tjänster. LMU framhöll samtidigt att det finns ett antal olika förhållanden som sammantaget medfört att kostnadsmotståndet i livsmedelskedjan är mycket svagt. Bland de viktigaste or-

sakerna kan nämnas den omfattande jordbruksprisregleringen med ett effektivt gränsskydd, inslag av förhandlingsekonomi och en hög företagskoncentration såväl i industri- som partihandelsleden. Sammantaget innebär detta lågt konkurrenstryck i den svenska livsmedelssektorn. De förslag LMU presenterade för att öka konkurrenstrycket avser samtliga led. Det viktigaste medlet för att öka konkurrenstrycket i livsmedelssektorn är som LMU pekade på, att sänka gränsskyddet för att därigenom öka importkonkurrensen. Som framhölls av LMU är detta möjligt i och med att 1987 års försvarspolitiska beslut minskat kraven på svensk produktionsberedskap inom livsmedelsområdet. Detta framhölls även i direktiven till LAG.

Det är därför enligt min mening en alltför begränsad utgångspunkt för konkurrenskommittén, som skall komma till rätta med kostnads- och konkurrensproblemen i livsmedelskedjan och det system som finns i denna kedja, att endast diskutera en så kort period som till mitten av 1990-talet och därvid dessutom ta för givet att gränsskyddet under denna tid skall vara oförändrat. GATT-avtalet innebär att gränsskyddet ej får höjas, men förhindrar självfallet inte sänkningar.

Jag vill med detta understryka vikten av att livsmedelskedjan ses som en helhet när det gäller att angripa systemfel och motverka bristande kostnads- motstånd.

När det gäller prisinformation och vissa problem i samband med tillämpningen av extrapriser kommer det att behandlas i ett särskilt delbetänkande. Frågan om horisontell prissamverkan kommer enligt direkti-

ven att behandlas vid kommitténs översyn av konkurrenslagen.

Mot bakgrund av kommitténs direktiv utgår jag dock ifrån att även de övriga problem och aspekter som jag berört i detta yttrande, men som ej omfattas av detta delbetänkande, kommer att behandlas i konkurrenskommitténs slutbetänkande.

Vidare anser jag inte att det skulle vara något problem, som det står på sidan 218 i detta betänkande, om det inhemska priset stabiliseras på "en för låg nivå" och därigenom medföra ett importförbud. Dels torde en sådan situation innebära att det kan vara tveksamt om importen i detta läge skulle kunna öka konkurrenstrycket i någon mer betydande utsträckning, dels kan ju gränsskyddet lätt sänkas för att öka importkonkurrensen.

Till sist vill jag framhålla att det är mycket oklart och tveksamt vilken roll statens jordbruksnämnd (JN) skall ha och vilka utgångspunkterna skall vara för administrationen av ett "oförändrat" gränsskydd. Skall gränsskyddet motsvara de nuvarande relativpriserna, som är ett resultat av förhandlinguppgörelser under en lång regleringstid? Om inte, på vilka grunder skall gränsskyddet och därigenom relativpriserna ändras? Skall JN i fortsättningen ägna sig åt att reglera marknadstillförseln. Innebörden av en sådan administration av ett bibehållet gränsskydd är att de förslag LAG redovisat endast i begränsad utsträckning innebär en avreglering av den svenska marknaden för jordbruksprodukter.

Sammanfattningsvis anser jag att konkurrenskommit-

tén i sitt slutbetänkande måste

- behandla och komma med förslag till hur konkurrensen skall kunna förbättras i livsmedelskedjas samtliga led
- penetrera förhållandena med sikte på långsiktiga lösningar
- precisera hanteringen av gränsskyddet och därmed JN:s roll under "avregleringsperioden".

Särskilt yttrande av sakkunnige Staffan Sandström

Konkurrenskommittén gör från förbuden i 4 § lagförslaget undantag för förfaranden som endast i begränsad mån kan påverka konkurrensen (s.k. bagatellkarteller). Av motiveringen till undantaget framgår att kommittén därvid i första hand utgår från hur stor del av den nationella marknaden som förfarandet omfattar. Av skäl som redovisas i det följande delar jag inte uppfattningen att man som en utgångspunkt skall ha en på detta sätt avgränsad marknad.

Det av konkurrenskommittén nu föreslagna undantaget är - med en mindre förändring - hämtat från konkurrensutredningens betänkande (SOU 1978:9) Ny konkurrensbegränsningslag. Med bagatellkarteller avsåg (s. 229) konkurrensutredningen "förfaranden som endast i mindre mån kan påverka konkurrensen eftersom de samverkande endast har en liten andel av den marknad som det i varje särskilt fall gäller". Utredningen anförde att undantaget bl.a. hade till

syfte att motverka en omfattande dispensprövning av bagatellartade förfaranden. Till närmare förklaring av undantagets innebörd uttalade (s. 419) utredningen ytterligare bl.a. följande:

"----- Med begreppet marknad avses naturligen det som utgör en relevant marknad. -----

Vid bedömningen av undantagets räckvidd, eller med andra ord förbudens omfattning, får mot denna bakgrund beaktas följande. En utgångspunkt är att pröva vilket område som samarbetet täcker. Det är ju här som konkurrensen mellan de samverkande upphör eller minskar till följd av detta samarbete. Därefter får prövas i vilken utsträckning det på denna marknad finns sidokonkurrens. Om den totala konkurrensen där genom samarbetet begränsas endast i mindre mån är undantaget tillämpligt.

Har de samverkande tillsammans endast en helt ringa marknadsandel, såsom blott fem procent eller mindre, bör man vid rättstillämpningen normalt utgå från att konkurrensen begränsas endast i mindre mån. -----"

Konkurrensutredningen byggde alltså sitt bagatellundantag på den i varje enskilt fall relevanta marknaden. Detta begrepp redovisar även konkurrenskommittén i specialmotiveringen till 4 § lagförslaget. Såsom där berörs hör till kärnfrågorna 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.

På sätt som framgår av konkurrensutredningens betänkande är det en rad aspekter som måste uppmärksammas vid den ofta komplicerade avgränsningen av vad som är den relevanta marknaden, också geografiskt sett. På vad som bedöms vara en sådan marknad är köparna hänvisade till befintliga aktörer och eventuell potentiell konkurrens genom nyetablering-

ar, substitut m.m. Det är säljarnas position och styrka på den i sådan mening relevanta marknaden som blir avgörande för om negativa effekter uppstår för prisbildning, effektivitet m.m.

Innebörden av det undantag som konkurrenskommittén nu föreslår är en annan än vad konkurrensutredningen avsåg enligt 1978 års betänkande. Som tidigare berörts bygger det nu aktuella förslaget inte på begreppet relevant marknad (geografiskt sett lokal, regional eller rikstäckande). I stället anger konkurrenskommittén i motiven till sitt förslag att en tumregel bör vara att samarbete som omfattar mindre del än 25 % av den nationella marknaden omfattas av undantaget. Syftet med undantaget är enligt konkurrenskommittén primärt att därmed göra det möjligt för mindre föreningar att samverka för att konkurrera med större. Vidare nämner kommittén att man härigenom undanröjer gränsdragningsproblem som finns vid bestämmandet av den relevanta marknaden.

Konkurrenskommitténs förslag innebär en radikal förändring jämfört med det av konkurrensutredningen föreslagna undantaget. Det sistnämnda byggde på att ett undantag från kriminaliseringen var befogat därför att negativa effekter av betydelse inte kunde uppkomma för bl.a. köparna på den relevanta marknaden. Konkurrenskommitténs förslag åter innebär i princip att man primärt bortser från de negativa effekterna på den lokala eller regionala marknad som kan vara relevant - och som dessutom kan vara geografiskt mycket stor i ett visst fall - för att i stället mäta de samverkandes andel av totalmarknaden i Sverige.

Ett undantag som är konstruerat på detta sätt inne-

bär att man frånträder det inom konkurrensrätten centrala begreppet relevant marknad eller ger begreppet en ny innebörd. Begreppet är centralt därför att det medger att man tar hänsyn till de ekonomiska realiteter som i ett enskilt fall avgränsar en marknad. Hit hör t.ex. en varas färskhet och transportkänslighet. Det är oklart vad begreppet nationell marknad står för i relation till dessa och andra faktorer. Skall man t.ex. mäta andelen av den nationella marknaden i kvantitet, värde, geografisk omfattning eller annat? Dessa frågor är ej belysta av kommittén. Det ligger enligt min mening en fara i att lämna den för rättsområdet centrala måttstocken - den relevanta marknaden - för att övergå till ett i detta sammanhang otillräckligt belyst begrepp - den nationella marknaden. Detta kan skapa svårigheter i det rättssystem som har byggts upp på området genom praxis och i övrigt; svårigheter som ej utretts och kartlagts.

Fastän det således saknas underlag för att överblicka och närmare analysera svårigheter av det nämnda slaget synes följande överväganden kunna göras i nuläget. Det är fullt möjligt att en samverkan som sker inom en viss grupp av företag och som omfattar mer än 25 % av den nationella marknaden - en samverkan som alltså är straffbar enligt konkurrenskommitténs konstruktion av undantaget - vid en bedömning enligt 2 § KL framstår som icke skadlig medan en samverkan som sker inom en annan grupp av företag och som omfattar en mindre del än 25 % av den nationella marknaden får bedömas vara skadlig men då blir strafffri. Detta kan nämligen inträffa i det läget att samverkan i det förra fallet inte omfattar en dominerande del av den relevanta marknaden medan samverkan i det senare fallet

just omfattar en dominerande del av den relevanta marknaden. Det nu anförda exemplet ger vid handen att det med konkurrenskommitténs konstruktion av undantaget uppkommer en bristande kongruens mellan det nya straffbudet och den för konkurrenslagen centrala missbruksbestämmelsen i 2 § KL. En sådan brist innebär att man bryter mot de värderingsnormer som ligger till grund för konkurrenslagen.

Denna bristande kongruens mellan det nya straffbudet och 2 § KL kan medföra svåröverblickbara och i vissa fall otillfredsställande konsekvenser. Från rättspolitisk synpunkt kan denna brist uppfattas som stötande i det fall att ett förfarande - som vid en prövning enligt 2 § KL inte skulle bedömas som skadligt - ändå blir straffbart enligt den nya straffregeln. Eftersom NO kan välja mellan att anmäla ett sådant fall till åtal och att föra det till MD ställs NO i detta läge inför ett svårt val.

Än vidare: Det brukar hävdas att ett förfarande som ligger nära ett straffbelagt förbud av detta skäl kan antas vara skadligt. I förarbetena till KL finns stöd för ett sådant synsätt. Den bristande kongruensen mellan det nya straffbudet och 2 § KL kullkastar förutsättningarna för resonemang av detta slag. Samtidigt uppstår frågan om straffbudets utformning bör få inverka på skadlighetsbedömningen i det aktuella fallet.

När lagstiftaren genom förbud kriminaliserar ett beteende på konkurrensområdet grundas detta på att beteendet bedöms i allmänhet ha skadlig verkan. Kärnpunkten i min kritik mot konkurrenskommitténs tekniska konstruktion av undantaget blir därmed att den mall som används för att avgöra var straffbar-

heten börjar eller slutar i många fall inte är relevant för skadlighetsbedömningen enligt KL.

Genom det anförda har jag velat ge en teknisk bakgrund för bedömningen av vad som givetvis är den primära frågan, nämligen den huruvida ett undantag av det slag som konkurrenskommittén föreslår är rättspolitiskt önskvärt när det gäller att styra företagens beteenden.

Vid en värdering av denna huvudfråga får det konstateras att köparna på en relevant marknad - där säljarna samarbetar om marknadsdelning, prisutjämning eller utbudsbegränsning m.m. men har mindre än 25 % av totalmarknaden (den nationella marknaden) - kan drabbas av starkt negativa effekter på prisbildning och effektivitet, en situation som skulle ha kunnat förhindras genom kriminalisering men som skulle kunna falla utanför på grund av det av konkurrenskommittén föreslagna undantagets konstruktion. Detta kan illustreras konkret genom ett exempel. Samtliga mejeriföreningar i Norrland och de i Dalarna, Värmland och Dalsland, sammantaget åtta stycken, kan samverka i fråga om t.ex. uppdelning av marknaden på geografisk grund utan att nå mer än sammanlagt 22 % av den nationella marknaden. Det synes inte rimligt om detta undantas från förbudet, med hänsyn till att det får antas att några konkurrenter av betydelse ej kommer att finnas inom över-skådlig tid. Vidare är mjölken en färskvara som saknar direkta substitut.

Det motiv för att tillåta samarbete inom undantagets ram som konkurrenskommittén åberopar primärt - att kunna konkurrera med större föreningar - har enligt min mening inte bärkraft i lägen liknande

det nyss redovisade. Till detta kommer att - också där ett samarbete skulle kunna ha till syfte att stärka konkurrensförmågan mot de större - detta samarbete ändock i det enskilda fallet kan ha till syfte eller effekt att förhindra konkurrens mellan de samverkande utan att dessa börjar att konkurrera med andra. Genom en överenskommelse om strikt marknadsdelning e.d. kan detta uppnås av de samverkande, och effekten kan som förut nämnts bli mycket negativ för stora köpargrupper som lokalt möter monopol inom sitt område. Undantaget från förbudet öppnar ju endast möjlighet att samverka för konkurrens med andra men innebär ej att de samverkande måste konkurrera med dessa andra eller ändock kommer att göra så.

Kommittén har framhållit att alternativet till kriminaliserade förbud - ingripande med stöd av KL:s missbruksbestämmelse - är förenat med tidsutdräkt och framstår som avsevärt mindre effektivt. Jag delar den uppfattningen. Mot bakgrund av vad jag anfört i detta yttrande menar jag dock att, i ett läge där av dessa skäl konkurrenskommittén föreslår ett straffbelagt förbud, det saknas rättspolitiska skäl för att generellt undanta andra förfaranden från förbudet än sådana som bedöms ej skada den relevanta marknaden. Frågan om det finns övervägande skäl att tillåta samarbete utanför ett undantag för sådana bagatellfall bör i stället bedömas i det enskilda fallet genom dispensprövning i marknadsdomstolen enligt de regler som redan gäller. Jag anser således att det i lagtexten föreslagna undantaget skall ges samma innebörd som enligt förslaget år 1978 av konkurrensutredningen, så att endast sådant som reellt sett är bagatellkarteller faller utanför det straffbelagda förbudet.

STATENS JORDBRUKSNÄMND

PROMEMORIA
1989-10-13

409-1714/89

KONKURRENSFRÅGOR INOM JORDBRUKSOMRÅDET

1. MARKNADSSITUATIONEN

Marknadssituationen för produktionen av våra viktigaste baslivsmedel avviker i två viktiga hänseenden från övrig produktion, dels genom att råvaruproduktionen inkl. en stor del av förädlingen omfattas av en statlig reglering (jordbruksprisregleringen), dels genom att en ägargrupp, lantbrukskooperationen, har ett dominerande inflytande över såväl råvarutillförseln som förädlingen.

Inom mejeriindustrin har lantbrukskooperationen praktiskt taget monopol. Inom slakteri- och charkuteriindustrin totalt är lantbrukskooperationens ägarandel ca 60 %. Inom slaktledet är den dock högre, ca 80 %. Även inom andra delar av livsmedelsindustrin har lantbrukskooperationen ett stort inflytande, t.ex. ca 50 % i fråga om kvarnindustrin.

2. TYPER AV KONKURRENSFRÅGOR OCH JN:S SANKTIONS-
MÖJLIGHETER

Marknadssituationen medför att konkurrensaspekterna är viktiga inom jordbruksregleringen. De är därmed

också en viktig del i statens jordbruksnämnds (JN:s) verksamhet.

Den konkurrensärenden som förekommer kan indelas i två typer:

- tillämpningen i sig av prisregleringen
- företag som begränsar konkurrensen i skydd av prisregleringen eller till följd av marknadssituationen i övrigt.

Konkurrensbegränsningar som är en följd av en offentlig reglering, t.ex. jordbruksprisregleringen, omfattas inte av konkurrenslagen. Sådana begränsningar, vilka således avser tillämpningen av prisregleringen prövas i stället av JN:s styrelse och kan överklagas hos regeringen.

Övriga konkurrensärenden som behandlas av JN är ytterst inte en följd av prisregleringen utan av marknadssituationen, dvs. främst av lantbrukskooperationens dominerande ställning.

Genom prisregleringen förfogar JN i dag över bra medel att korrigerar vissa av de allvarligaste konkurrensbegränsningarna. Dessa medel är gränsskyddet, indragning av olika bidrag samt förhandlingar med berörda parter.

Genom prisleförhandlingarna där kostnaderna inom en stor del av förädlingsindustrin ingår i förhandlingsunderlaget, har JN tillsammans med SPK (som på JN:s uppdrag sköter granskningen) också en god insyn i förädlingsledet.

Konkurrensfrågornas betydelse i JN:s verksamhet har

också markerats genom att i en särskild beredning, konkurrensberedningen, som inrättades år 1979, ingår representanter för NO, SPK och JN.

3. EXEMPEL PÅ KONKURRENSFRÅGOR

Som nämnts ser JN bevakningen av konkurrensaspekterna som en viktig del i handläggningen av prisregleringen. Nedan följer exempel på olika typer av konkurrensfrågor inom JN:s verksamhetsområde och de medel nämnden använder för att värna konkurrensen.

3.1 Konkurrensaspekter i relation till producenter-na

Genom att mejeriorganisationen har en monopolställning försöker den (och har möjlighet att) förhindra att leverantörer byter mejeri. JN har här utnyttjat det s.k. utjämningsbidraget som ingår i mejeriregleringen, för att främja konkurrensen. Som villkor för att ett mejeri skall få utjämningsbidrag krävs att det på skäliga villkor tar emot mjölk från leverantör som begär det. JN har sedan år 1983 avgjort ett tiotal ärenden där leverantörer har önskat byta mejeriförening. Skäl såsom solidaritet med den mejeriförening till vilken leverantörerna dittills levererat sin mjölk, beaktande av det mottagande mejeriets ekonomiska situation och att leverantören bor utanför föreningens ordinarie uppsamlingsområde har vid flera tillfällen prövats av JN. I samtliga ärenden har leverantörernas yrkanden bifallits och mottagningsplikt ålagts mejeriföreningarna.

Inom slakteriverksamheten har inte problemen varit lika påtagliga eftersom det inom rimligt transportavstånd vanligen har funnits konkurrerande slakterier. Antalet slakterier utanför Kooperationen minskar dock fortlöpande, vilket på sikt i praktiken kan ge upphov till en monopolsituation inom vissa regioner.

3.2 Producentregleringar

För att kunna hålla uppe priserna finns det ett gemensamt intresse bland producenterna av en viss produkt att begränsa utbudet. Detta gäller särskilt i branscher med monopolkaraktär, t.ex. mejerisektorn eller där det finns så få producenter att en effektiv kartellbildning kan upprätthållas. Sådana arrangemang utgör en viktig konkurrensbegränsning.

Det s.k. tvåprissystemet för mjölk utgör ett exempel på att producenterna genom en branschorganisation på ett effektivt sätt lyckats begränsa utbudet. Tvåprissystemet sanktionerades av statsmakterna men administrerades av Svenska Mejeriernas Riksförening (SMR). JN verkade för att systemet skulle tas bort vilket också skedde efter att det hade varit i kraft några år.

Äggnäringen domineras av ett relativt begränsat antal stora producenter. Detsamma gäller för produktionen av slaktkyckling. Båda näringarna har med förhållandevis stor framgång lyckats bli eniga om produktionsbegränsningar, t.ex. tomhållning under vissa perioder och utslaktning. Näringarna har även sökt statens stöd för denna typ av regleringar. I likhet med vad som gäller för mjölkproducenterna

har JN motverkat denna typ av kvantitativa regleringar av utbudet.

Fram till år 1967 var det också vanligt att den s.k. marknadsregleringen, dvs. främst export av överskott, sköttes av branschorganisationerna. Denna typ av marknadsreglering administrerad av näringen finns fortfarande för mjölkpulver. JN har efter diskussion i bl.a. konkurrensberedningen verkat för att även andra företag än de föreningsägda skall kunna delta i exporten. Ett förslag har nu lagts fram att överskottshantering av mjölkpulver skall föras över i regleringsföreningens regi.

3.3 Tillförseln och prissättning av råvara till förädlingsindustrin

Som nämnts dominerar lantbrukskooperationen mejeri- och slaktverksamheten och kontrollerar därmed råvaran för senare förädlingsled. Konkurrensfrågor som på detta område kommer upp inom JN är vägran att leverera råvara till företag utanför lantbrukskooperationen och framför allt prissättningen på råvaran.

Tillförseln av råvara

Ett företag, Hammerdals mejeri, provade att bedriva osttillverkning dels på grundval av mjölk från egna leverantörer, dels på inköpt mjölk. Verksamheten bedrevs under några år men företaget hade bl.a. problem med att lantbrukskooperationen sökte värva tillbaka leverantörerna och med försörjning med mjölkråvara från de föreningsägda mejerierna. Vida-

re hade företaget problem med att få mjölkbedömningen utförd. JN kan i sådana fall utnyttja det s.k. utjämningsbidraget för att meddela bestämmelser som värnar konkurrensen. Enligt JN:s bestämmelser skall således ett mejeri på begäran leverera mjölk och mejeriprodukter till annat mejeri, återförsäljare eller annan förbrukare än enskilt hushåll samt därvid tillämpa skäligt pris och skäliga leveransvillkor i övrigt. I Hammerdalsfallet kunde JN med stöd av dessa bestämmelser föra diskussioner med parterna som tillförsäkrade Hammerdal råvara.

När det gäller tillgång till råvara har problemen varit mindre framträdande på slaktområdet. Det har dock även här inträffat att företag utanför kooperationen har haft svårt att få tillgång till råvara. Som skäl har man bl.a. angivit att det rått brist på råvara inom landet. Problemen har även gällt att lantbrukskooperationen enligt uppgift har förbehållit sina egna förädlingsföretag de bästa kvaliteterna. JN har i sådana fall en sanktionsmöjlighet, nämligen gränsskyddet. JN kan vid behov sänka gränsskyddet för den aktuella råvaran för att möjliggöra nödvändig import. Denna möjlighet har dock tillämpats endast i undantagsfall.

Prissättning

Enligt de tidigare citerade bestämmelserna kan JN ålägga mejerierna att leverera mjölkkråvara till skäligt pris. En annan möjlighet som JN förfogar över är att differentiera avgifter och bidrag inom mejeriregleringen.

De företag som är beroende av inköpt mjölkkråvara

för sin tillverkning har ofta framfört klagomål över ett oskäligt pris och en orättvis kostnadsbild jämfört med de föreningsägda företag som använder egen mjölk vid tillverkningen. För att värna konkurrensen har JN därför infört en lägre s.k. försäljningsavgift för företag som grundar sin tillverkning på inköpt mjölkkråvara. Exempel på företag och produkter som berörs av detta är Margarinbolaget (fruktyoghurt och dessertost), Stenströmsgruppen (margarinost) och Boxholm (hårdost).

3.4 Insyn och granskning av förädlingsindustrin

Prisregleringen omfattar även en viss del av förädlingen. Detta innebär i sig ett problem men ger samtidigt myndigheter och konsumenter en unik möjlighet till insyn i förädlingsindustrin. En sådan insyn är särskilt viktig eftersom lantbrukskooperationens integration mellan olika led och av olika produkter ger möjlighet till resultatutjämnning mellan olika verksamhetsgrenar. Dessutom har som nämnts Kooperationen ofta en dominerande ställning när det gäller råvaror.

Insynen möjliggörs bl.a. genom prisöverläggningarna då kostnaderna inom bl.a. slakterier och mejerier på uppdrag av JN regelmässigt granskas av SPK. Risken för resultatutjämnning mellan olika led har ofta påtalats t.ex. inom slakterierna. I livsmedelsutredningen (SOU 1987:44) framhölls dock att någon övervältring av kostnader på slakteriverksamheten inte har kunnat påvisas vid SPK:s granskning av materialet i samband med jordbruksprisöverläggningarna.

Andra insynsmöjligheter har JN via marknadsråd och regleringsföreningar. Denna insyn ger också JN underlag för att kunna bestämma gränsskyddet.

I enlighet med 1985 års livsmedelspolitiska beslut har de producentkooperativa företagen med integrerad produktion börjat särredovisa sina olika verksamhetsgrenar. En viss uppdelning har också skett i fristående juridiska enheter.

3.5 Importkonkurrens

Vid beslut om gränsskyddet är givetvis konkurrensaspekterna av grundläggande betydelse. Detta gäller generellt mellan svensk produktion och import totalt. Gränsskyddet är också grundläggande när det gäller konkurrensförutsättningarna för enskilda produkter.

JN har vissa möjligheter att för enskilda produkter eller grupper av produkter sänka gränsskyddet genom att betala tillbaka (restituera) en del av införselavgiften. Sådana restitutioner har lämnats för flera produkter. Ett exempel är den restitution som under flera år lämnades för import av bacon. Bakgrunden till JN:s beslut var att Tulips bacon hade kommit att uppnå en så liten marknadsandel att företaget allvarligt övervägde att lämna den svenska marknaden. Den låga marknadsandelen ansågs ha samband med den höga prisnivån, jämfört med annat bacon på marknaden. Tulips bacon ansågs ha hög kvalitet varför JN menade att åtgärder borde vidtas för att säkra konkurrensen på den svenska marknaden och ge konsumenterna valmöjligheter. Genom beslutet om restitution kunde prisskillnaden minskas. Tulips

bacon ökade sin marknadsandel och kunde stanna kvar på den svenska marknaden.

Det kan i detta sammanhang även finnas anledning att beröra att fall som kan vara av visst intresse för att bedöma den fortsatta utvecklingen. Av handelspolitiska skäl befriar JN årligen en kontingent får- och lammkött från Island från införselavgift. Slakteriförbundet har regelmässigt importerat hela kontingenten. De isländska företag som handlar med fårkött har avböjt att sälja till någon annan än Slakteriförbundet. Frågan togs upp i JN:s konkurrensberedning men har inte lett till att andra importörer i någon utsträckning har fått del av kontingenten. Detta är ett exempel på hur en organisation kan få monopol på importen samtidigt som myndigheterna har små möjligheter att ingripa.

4. ÅTGÄRDER VID EN AVVECKLING AV PRISREGLERINGEN

En avveckling av den interna marknadsregleringen enligt LAG:s förslag torde på sikt kunna ge utrymme för lägre priser. Ett skäl härför är att de interna avgifterna avvecklas. En minskning av produktionen torde dessutom i ett jämviktsläge innebära lägre priser än i nuläget. Under en övergångstid kan även ett överutbud medföra ytterligare lägre priser. För att dessa lägre priser med säkerhet skall komma att föras vidare till konsument krävs en fungerande konkurrens.

Det är ett samhällsintresse att det finns instrument som säkerställer konkurrensen och att därmed inga omotiverade vinster riskerar att uppstå i något led. Inom stora delar av förädlingsindustrin

råder i dag en situation med stark koncentration. Det kan finnas risk för att leden efter jordbruket försöker använda de vinster som uppkommer till att förbättra sin soliditet i stället för att sänka försäljningspriserna. Om konkurrensen inte fungerar tillfredsställande är det enligt JN:s uppfattning nödvändigt att åtgärder vidtas i konkurrensvårdande syfte så att det utrymme för lägre priser som reformen möjliggör förs vidare till konsumenterna.

Att konkurrensen inom förädlingsindustrin på kort sikt skulle förbättras genom att den interna marknadsregleringen avvecklas är mindre troligt. Tvärtom finns det betydande risker vid övergångstillfallet för att koncentrationen förstärks.

Att avsätta nuvarande överskott på den svenska marknaden medför kraftiga prisfall eftersom pris känsligheten är låg för livsmedel. Det finns därför ett starkt intresse från förädlingsindustrin att antingen försöka begränsa produktionen eller att ta över marknadsregleringen i egen regi.

Förutsättningarna för att i egen regi införa produktionsbegränsande åtgärder i olika former varierar mellan olika produktionsgrenar. På flera områden kan de bedömas vara relativt goda eftersom de dominerande företagen på marknaden ägs av producenterna. Kontrakts- eller kvotsystem kan t.ex. komma att tillämpas. Dessa företag kan i denna situation också försöka öka sina marknadsandelar ytterligare genom köp av företag. Det kan inte heller uteslutas att det kommer till stånd ett samarbete mellan dessa företag och de fåtaliga konkurrenterna på marknaden. Ett sådant samarbete har visat sig fungera i fråga om ägg och slaktskyckling. Det är dessutom in-

te heller lätt för nya, mindre företag att etablera sig. En möjlighet är således att överskotten försvinner eller begränsas till mindre säsongsbetonade kvantiteter. För sådana överskott torde producenterna och de etablerade företagen ha goda möjligheter att i egen regi klara marknadsregleringen.

Den nuvarande tillämpningen av jordbruksprisregleringen innehåller flera medel för att korrigera konkurrensbegränsningar, såsom gränsskyddet, indragning av bidrag (främst utjämningsbidraget inom mejeriregleringen), differentiering av avgifter samt på grundval härav förhandlingar med berörda parter. Det statliga ansvaret för pris- och marknadsregleringen och prisöverläggningarna ger också goda möjligheter till marknadskännedom och insyn i förädlingsledet.

Pris- och marknadsregleringen innebär emellertid i sig en konkurrensbegränsning och kan givetvis inte motiveras med att avgifter och bidrag inom ramen för denna kan användas för att korrigera konkurrensbegränsningar till följd av marknadssituationen.

Man bör dock vara medveten om att en avveckling av den interna marknadsregleringen medför att viktiga instrument som i dag används för att främja konkurrensen bortfaller. Det medel som kvarstår, nämligen gränsskyddet, blir desto viktigare. Det har hittills använts sparsamt men kan efter en avveckling av den interna marknadsregleringen bli ett viktigt medel för att främja konkurrensen.

På t.ex. mejeriområdet har hittills utjämningsbidraget och försäljningsavgifterna använts som en påtryckning för att tillförsäkra de fåtaliga kon-

kurrenterna till Kooperationen dels tillgång till råvara, dels att de får den till skäliga priser. I dessa fall skulle i stället punktvisa sänkningar av gränsskyddet för mjölkkråvara kunna utgöra ett verk-samt medel. Försörjningen med färsk mjölkkråvara för bl.a. osttillverkning kan i stora delar av landet klaras genom import. Detta gäller givetvis i än högre grad för övriga jordbruksråvaror. Sänkningar av gränsskyddet kan även ske i form av återbetalning av införselavgiften och då i praktiken få en selektiv inriktning.

Om gränsskyddet skall utnyttjas på ovan angivet sätt måste det givetvis slås fast att det får utnyttjas som ett medel för att förbättra konkurrens-en.

En förutsättning för att hantera gränsskyddet riktigt i konkurrenshänseende är en god marknadskänne-dom och kunskap om förädlingsindustrin. Om prislef-handlingarna försvinner bortfaller i viss mån SPK:s och JN:s insyn i förädlingsindustrin. För att be-stämma gränsskyddet måste emellertid JN även i fortsättningen ha en bra marknadskunskap inom de olika varuområdena. Denna kunskap inhämtar JN i dag till viss del via marknadsråd som sammanträder in-nan gränsskyddet bestäms. Ett slopande av marknads-regleringen och regleringsföreningarna talar därför för att systemet med marknadsråd bör byggas ut.

Om prisregleringen tas bort blir konkurrenslags-tiftningen tillämplig för jordbruksprodukter, vilka därmed faller inom NO:s ansvarsområde. Konkurrens-lagstiftningen innehåller viktiga verktyg för att värna konkurrensen, vilka då kan komma till användning på jordbruksområdet. Möjligheterna till skärp-

ning av konkurrenslagstiftningen utreds dessutom. Samtidigt kommer JN att förfoga över viktiga verktyg, nämligen gränsskyddet i kombination med marknadskännedomen. Detta verktyg kommer särskilt under en övergångsperiod att vara av central betydelse.

De angivna medlen bör också kunna utgöra ett bra komplement till varandra och kunna användas i olika situationer.

Det blir därför viktigt att samarbetet mellan NO och JN fungerar väl och att gränsdragningen blir klar så att det säkerställs att inga konkurrensfrågor "hamnar mellan stolarna". Det nödvändiga samarbetet kan åstadkommas på olika sätt. Ett sätt är att aktivera konkurrensberedningen. Konkurrensberedningen som samarbetsorgan skulle kunna fatta beslut om vilket medel som är lämpligt att använda i det aktuella fallet och därmed också om vilken myndighet som bör handlägga ärendet. Det ankommer därefter på NO att eventuellt driva ärendet till marknadsdomstolen eller på JN att fatta beslut om en justering av gränsskyddet. Självklart bör även ett beslut av JN föregås av diskussioner och förhandlingar med berörda parter.

Inom JN är ett stort antal handläggare i sin dagliga verksamhet berörda av konkurrensfrågorna. Konkurrensbevakningen ingår som ett viktigt led i administrationen av regleringen. Regleringsadministrationen är till stor del avgiftsfinansierad. Totalt kan beräknas att JN avsätter motsvarande ca 5 årsarbetskrafter (ca 1,5 milj.kr.) för konkurrensbevakning.

Redan före avregleringen kommer det att finnas ett

behov av en skärpt konkurrensbevakning. Det kan förväntas att de stora företagen på livsmedelsmarknaden under denna period kommer att agera för att ytterligare stärka sin dominans på marknaden. För att stå väl rustad inför en sådan situation har JN i samband med sin omorganisation tillsatt en projektgrupp för konkurrensfrågor. Projektgruppen för konkurrensfrågor är en av de fasta grupper JN tillsatt för att svara för utredningsbehovet i anslutning till LAG:s förslag. Projektgruppen inrymmer främst personal med marknadskännedom men även juridisk och ekonomisk kompetens. Avsikten är att projektgruppen skall bilda kärnan i en sammanhållen konkurrensfunktion inom JN. Under tiden fram till den 1 juli 1991 kan JN klara denna utökade satsning på konkurrensfrågor genom omfördelning inom tillgängliga resurser.

Avregleringen får till effekt att de avgiftsfinansierade resurserna bortfaller. Därmed bortfaller också en stor del av de resurser som används för konkurrensbevakning. Större insatser i fråga om att bestämma gränsskyddet kommer dessutom att krävas. Inom vissa sektorer kan det också bli aktuellt med tätare justeringar av gränsskyddet. För att klara konkurrensbevakningen efter avregleringen den 1 juli 1991 måste därför en del av den personal som arbetar med regleringsadministration och som nu avgiftsfinansieras överföras till finansiering med andra medel. Resursbehovet för att fullgöra uppgifterna inom konkurrensbevakningen kan beräknas till 6-7 årsarbetskrafter motsvarande 2 milj.kr.

Plan- och bygglagen och etablering inom dagligvaruhandeln

Uppdrag och genomförande

Konkurrenskommittén uppdrog i augusti 1989 åt statens pris- och konkurrensverk att mot bakgrund av nyetableringars betydelse för konkurrenshållandena i dagligvaruhandeln från konkurrenssynpunkt beskriva och belysa den nya plan- och bygglagen (PBL) och dess tillämpning vid etableringar och då särskilt uppmärksamma eventuella skillnader som PBL innebär jämfört med tidigare lagstiftning.

Uppdraget avrapporterades preliminärt till konkurrensutredningen den 28 september och föredrogs vid möten i konkurrenskommittén i oktober 1989. Föreliggande rapport utgör den skriftliga avrapporteringen av uppdraget.

Insamling av underlag för uppdragets genomförande skedde i huvudsak under september 1989. Innehållet i rapporten bygger främst på intervjuer och kontakter med företrädare för myndigheter, organisationer och företag. Bland dessa kan nämnas boverket, näringsfrihetsombudsmannen (NO), Svenska kommunförbundet, Köpmannaförbundet, länsstyrelser och kommuner, konsultföretag i etableringsfrågor samt företag i dagligvaruhandeln såsom ICA, KF, D-gruppen och Willys Cash. Bland skriftliga källor kan nämnas propositionen om PBL (1985/86:1), betänkanden från bostads- och näringsutskotten, NO:s beslut, protokoll och beslut från kommuner och länsstyrelser samt artiklar i dags- och fackpress.

En ny plan- och bygglag

Den 1 juli 1987 trädde den nya plan- och bygglagen, PBL, i kraft. Riksdagsbeslutet om lagen hade föregåtts av många års utredningsarbete och politisk debatt som bl.a. rört frågan om den nya lagens effekter på makten över markens användning.

De övergripande politiska syftena bakom PBL var bl.a.

- att decentralisera ansvar för planläggning och lokal miljö till kommunerna genom att begränsa statens kontroll
- att förenkla och modernisera plansystemet
- att ge en starkare ställning för sociala och ekonomiska hänsyn i planering och byggande.

PBL (1987:10) ersätter byggnadslagen från år 1947, byggnadsstadgan från år 1959 och lagen om påföljder och ingripanden från år 1976. Samhällets utveckling hade gjort den tidigare lagstiftningen föråldrad. Samtidigt hade den blivit alltmer svåröverskådlig till följd av en mängd delreformer och förändrad praxis i planeringsfrågor.

Den nya plan- och bygglagen bygger på principerna i den gamla lagstiftningen och den praxis som utvecklats men den inför samtidigt ett delvis nytt synsätt.

I en proposition till riksdagen väntas regeringen föreslå vissa ändringar av PBL i syfte att förenkla plan- och byggprocessen i några avseenden. Ändringarna bygger på en rapport av erfarenheterna av lagreformen. Rapporten överlämnades till regeringen i februari 1989.

Plansystemet i PBL

I likhet med tidigare lagstiftning utgör PBL ett styrmedel för kommunerna i etableringsfrågor inom ramen för det kommunala plan- och byggmonopolet. En skillnad är dock att kommunernas ställning i planärenden förstärkts. Den statliga kontrollen har minskats, och länsstyrelserna har fått en rådgivande, granskande och samordnande roll.

PBL innebär att ett delvis nytt system för lovgivning införts. Ansökan om bygglov skall prövas mot planer. Uppfyller byggprojektet de krav som anges i planen skall bygglov i princip beviljas. Kommunen måste annars särskilt motivera ett avslag. Kommunen kan å andra sidan inte bevilja lov som strider mot fastställda planer. De dispensmöjligheter som tidigare lagstiftning medgav är borttagna i den nya plan- och bygglagen. PBL ger dock möjlighet för kommunerna att ge s.k. tillfälligt lov, vilket kan ses som en

form av dispens. Tillfälligt lov kan ges för t.ex. etablering av en dagligvarubutik för en begränsad tidsperiod, maximalt tjugo år. Ett sådant lov kan ges på ett markområde, där kommunen ännu inte tagit ställning till den slutliga markanvändningen i en översiktsplan eller där man kan förvänta att förutsättningarna kan komma att ändras, exempelvis genom nya dragningar av större trafikleder.

Översiktsplaner och detaljplaner är de nya planbegreppen i PBL. Kommunerna skall ha en översiktsplan som omfattar hela kommunen och som anger mål och riktlinjer för bebyggelseutvecklingen inom kommunen. Översiktsplanen skall utgöra ett beslutsunderlag för mer detaljerade planer och för prövningar av bygg- och marklov, men de är inte bindande. Av översiktsplanen skall gå att utläsa vilka områden som kommunen har planerat att avsätta för t.ex. stormarknader och köpcentra.

Tidigare stadsplaner och byggnadsplaner har i den nya lagen ersatts av detaljplaner. En detaljplan skall fastställas innan bygglov kan ges för ett byggnadsprojekt som berör flera intressenter, såsom etablering av en dagligvarubutik. Detaljplanen är sedan bindande för efterföljande prövning.

Planförfarande

Till skillnad från den tidigare lagstiftningen är en viss genomförandetid knuten till detaljplanen. Den byggrätt som planen medger är begränsad till mellan 5 och 15 år.

Samrådet har fått en framträdande roll i den nya plan- och bygglagen. I propositionen betonas vikten av samrådet som en del i beslutsprocessen och att det sker i ett tidigt skede av planeringen, så att syftet med samrådet kan tillgodoses. Genom PBL berörs fler än tidigare av samråd och fler har fått möjligheter att överklaga. Att sakägare och andra berörda parter skall beredas tillfälle till samråd innebär emellertid också att det ankommer på dessa att utnyttja sin möjlighet till påverkan. Kommunen har ingen skyldighet att nå ut till alla intressenter. Det ankommer på var och en att bevaka sina intressen.

Kommunen är däremot skyldig att underrätta den som lämnat skriftliga synpunkter under samrådet eller utställningen och som inte beaktats. Beslutet om att antaga en plan kan överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen har också möjlighet att pröva ett kommunalt planärende i andra fall, t.ex. när regleringen av markanvändningen som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt. Exempel kan vara ett planbeslut som medför en större etablering, såsom ett köpcentrum, och där kommunen kan ha brutit i skyldigheten att samråda med andra kommuner som kan beröras av etableringen.

Ett s.k. enkelt planförfarande kan tillämpas om den föreslagna detaljplanen kan antas vara av begränsad betydelse och sakna allmänt intresse. Samråd skall då också ske och berörda parter får sedan ta ställning till planförslaget. Någon utställning sker däremot inte.

I PBL har förfarandet inför ett planbeslut reglerats mer noggrant än tidigare. Beslutsprocessen för ett planärende kan i korthet beskrivas på följande sätt:

Projekt

Planprocessen initieras t.ex. av att ett företag presenterat ett projekt för kommunen om etablering av en dagligvarubutik.

(Program)

Kommunen kan ange riktlinjer och motivera inriktningen av planarbetet i ett program. Det finns dock ej krav på detta.

Planförslag

Kommunen upprättar ett planförslag. Underlag kan bl.a. vara egna och/eller etablerarens handelsutredningar och konsekvensanalyser.

Samråd

Kommunen skall samråda med länsstyrelsen, berörda grannkommuner och vissa myndigheter. Sakägare t.ex. fastighetsägare och andra med väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Samrådsredogörelse

Samrådet sammanfattas i en samrådsredogörelse. Planförslaget, samrådsredogörelse, ev. handelsutredningar och övrigt beslutsunderlag presenteras på utställning.

Utställning

Utställningstiden skall vara minst 3 veckor. PBL ställer krav på kungörelse och underrättelse till berörda, och att synpunkter skall vara skriftliga. Synpunkterna sammanfattas i ett utlåtande. Kommunen skall redovisa hur de beaktas och motivera varför de i förekommande fall inte beaktas.

Beslut om fastställande av plan

Kommunfullmäktige fattar beslut i planärenden. I vissa fall, t.ex. i enklare ärenden av mindre vikt, kan fullmäktige delegera beslutet till kommunstyrelse eller byggnadsnämnd.

Laga kraft

Beslutet vinner laga kraft tre veckor efter det att det inkommit till länsstyrelsen, såvida det inte överklagas eller länsstyrelsen på eget initiativ beslutar om prövning.

Den antagna planen gäller sedan tills kommunen beslutar att den skall upphävas.

Reglering av handeln

Den styrning och kontroll av handelns etableringar som kommunerna kan utöva inom ramen för det kommunala plan- och byggmonopolet har även konkurrensaspekter. Det är ofrånkomligt att den kommunala planeringen och lovgivningen i sig är konkurrensbegränsande, eftersom den inte medger full etableringsfrihet. Genom ändamålsbestämmelser för olika områden kan kommunen tillåta eller förhindra tillkomsten av etableringar i handeln.

I den nya plan- och bygglagen har begreppet handelsändamål preciserats mer än i den tidigare bygglagstiftningen. Behov för en sådan precisering ansågs enligt propositionen (1985/86:1) om PBL föreligga för att ge kommunerna möjlighet att reglera markanvändningen på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt och därmed tillskapa en ändamålsenlig handelsstruktur. Till grund för denna ligger enligt propositionen målsättningen att konsumenterna skall ha valfrihet och konkurrensen fritt spelrum.

Detta formuleras där på följande sätt: (sid 576):

"Konsumenterna bör ha tillgång till ett allsidigt sammansatt utbud av varor och tjänster och kunna prioritera mellan t.ex. låga priser, närhet till butiken och hög servicegrad. Kommunen har ett ansvar för att markens användning planeras så att denna valfrihet så långt möjligt skall kunna upprätthållas."

Och vidare:

"Inom ramen för planeringen bör konkurrensen ges ett så fritt spelrum som möjligt för att hålla priserna nere och öka företagets effektivitet till konsumenternas fördel. De långsiktiga aspekterna är i detta sammanhang väsentliga och bör komma till uttryck i översiktsplanen. Detaljplanen måste utformas så att den möjliggör förändring och förnyelse, t.ex. etablering av nya butiksformer. Detta är en förutsättning för en rationell utveckling av handeln. Från dessa utgångspunkter bör handelsändamålet inte preciseras ytterligare i detaljplan, om det inte finns särskilda skäl. Sådana skäl kan enligt min mening bl.a. vara att möjliggöra en för konsumenterna lämplig butiksstruktur, hänsyn till omgivningen samt kvartersmarkens och bebyggelsens lämpliga utformning i det aktuella fallet".

Den tidigare nämnda preciseringen i PBL innebär först och främst att en klarare skiljelinje dras mellan industri- och handelsändamål. I detaljplanen skall klart framgå om ett område är handels- eller industriområde. Om användningen av en befintlig byggnad skall ändras från industri- till handelsändamål eller omvänt krävs bygglov. Detaljplanens bestämmelser blir styrande vid lovprövningen, så att bygglov skall vägras om åtgärden strider mot planen. Till skillnad från tidigare lagstiftning krävs alltså enligt PBL först en planändring för att användningen av en byggnad skall kunna ändras från t.ex. industri till handelsverksamhet.

Tre former av handelsverksamhet preciseras och kan regleras enligt PBL:

- partihandel
- detaljhandel med skrymmande varor
- detaljhandel med livsmedel.

Partihandel hänförs i lagen till kategorin industriändamål. Det innebär att även grossistverksamhet med livsmedel skall lokaliseras till områden avsatta för industriändamål. Motivet för preciseringen anges i propositionen (sid 577):

"Från lokaliserings- och planutformningssynpunkt kan det ibland vara befogat att göra en precisering av handelsändamålet. Vid en avvägning mellan kraven på konkurrens och styrning enligt PBL mot en lämplig samhällsutveckling har jag stannat för att planläggningen av nyss nämnda skäl skall kunna ange en huvudsaklig användning av kvartersmark för partihandel eller detaljhandel".

Detaljhandel med skrymmande varor avser varuslag som möbler, bilar, båtar, byggmaterial och trädgårdsartiklar. Detaljplanen kan skilja ut området där handeln får respektive inte får avse sådana skrymmande varuslag. Motivet till regleringen i PBL är att åstadkomma en lämplig lokalisering och miljö för denna typ av handel.

Begränsningarna i detaljplan av partihandel och detaljhandel med skrymmande varor motiveras främst från miljö- och lokaliseringssynpunkt. När det gäller detaljhandel med livsmedel tillkommer ett annat kriterium, nämligen kravet på en lämplig samhällsutveckling. Enligt PBL skall detta tillgodoses genom att kommunen kan införa en bestämmelse i detaljplanen om den maximala yta som får användas för försäljning av livsmedel. Därigenom kan livsmedelshandel begränsas eller t.o.m. förbjudas. En sådan begränsning förutsätter emellertid att kommunen baserar sitt beslut på en handelsutredning. I propositionen (sid 577-578) formuleras denna reglering på följande sätt:

"Inom kategorin detaljhandel kan livsmedelshandeln i vissa lägen behöva begränsas eller helt förbjudas med hänsyn till kravet på en lämplig samhällsutveckling. Som exempel kan nämnas stormarknader eller bensinstationer. I enlighet med praxis bör det kunna ske genom en bestämmelse i detaljplan som anger maximal yta som sammantaget får användas för handel med livsmedel. En sådan begränsning bör givetvis inte göras så snäv att rimliga anspråk på rationalisering inte kan tillgodoses i ett senare skede. Jag förutsätter vidare att sådana begränsningar meddelas endast om kommunen har gjort en utredning om serviceförhållandena i berörda områden och utredningen visar att begränsningarna är nödvändiga för en totalt sett ändamålsenlig handelsstruktur. Sådana utredningar ingår normalt i kommunala varuförsörjningsplaner."

De tre preciseringar av handelsändamålet som ovan nämnts är de medel som kommunen har för att reglera i en detaljplan. Någon ytterligare precisering eller avgränsning får inte göras vid prövningen av ett bygglov. Det innebär också att kommunen inte kan vägra bygglov t.ex. för en etablering som är förenlig med en antagen detaljplan.

Tillämpningen av PBL

När detta skrivs har den nya plan- och bygglagen varit i kraft i något mer än två år. Under denna tid har endast ett fåtal etableringsärenden rörande dagligvaruhandel hunnit handläggas enligt PBL. Detta beror på att antalet ny-etableringar totalt under perioden varit relativt få, att etableringsärenden ofta sträcker sig över flera år och att övergångsbestämmelser infördes samtidigt med PBL. Enligt dessa fortsätter de planer som antagits efter den 1 januari 1979 att gälla fram till den 1 juli 1992. Vidare behöver kommunernas översiktsplaner, som skall ange riktlinjer för bebyggelseutvecklingen och utvisa den tänkta lokaliseringen av bl.a. stormarknader och större köpcentra, inte vara framtagna förrän senast tre år efter PBL:s ikraftträdande, dvs. den 1 juli 1990.

Någon praxis i kommunerna angående tillämpningen av bestämmelserna i PBL har inte hunnit utvecklas. Några få planärenden har lett till prövning i länsstyrelse och av regeringen efter det att lagen trädde i kraft. Det har i ett fall gällt det mellankommunala samrådet vid en större externetablering och i ett annat fall frågan om vem som skall betraktas som sakägare. En synpunkt som framförts är att kommunerna snarast förefaller hålla en "låg profil" i etableringsfrågor i avvaktan på vägledande prejudikat.

Följaktligen har alltför kort tid förflutit sedan PBL:s ikraftträdande för att tillämpningen av lagen skall kunna belysas. Än mindre kan en utvärdering av dess eventuella effekter på etableringar i dagligvaruhandeln göras. I de följande avsnitten kommenteras emellertid några av de områden på vilka PBL har visat sig ha, eller kan förväntas få, viss inverkan på etableringar och konkurrensförhållanden i dagligvaruhandeln.

Samråd

Betydelsen av samråd i ett tidigt skede inför beslut i planärenden markeras starkt i den nya plan- och bygglagen. Det är bl.a. samrådsförfarandets roll så som den formulerades i 1975 års distributionsutredning som tagits upp i

PBL. I utredningen betonades vikten av ett nära informationsutbyte mellan alla dem som berörs av varuförsörjningsfrågorna - kommunen, handeln och dess organisationer samt konsumenterna. Samrådsförfarandet borde enligt utredningen kunna bidra till en rimlig anpassning av handeln till hushållens behov.

PBL ställer krav på kommunerna att tillse att samråd äger rum inför ett beslut i planärenden. PBL anger vidare med vilka kommunen är skyldig att samråda och att sakägare och andra med väsentligt intresse av planförslaget skall beredas tillfälle till samråd. Generellt medför PBL härigenom ökad insyn och ger fler intressenter möjlighet att framföra sina synpunkter och att överklaga. Tidigare praxis i kommunerna beträffande samråd har varit varierande. För en del kommuner torde ett samrådsförfarande enligt PBL inte innebära någon egentlig skillnad medan det för andra har medfört ett förändrat handläggningsförfarande.

Den etablerade handeln är i de flesta kommuner en stark påtryckargrupp och samrådspart. Dess inflytande riktas naturligtvis i många fall mot att begränsa konkurrensen från nya butiksformer eller andra företag. Genom samrådets roll i PBL kan detta inflytande öka. Å andra sidan kan den ökade insynen och de ökade påverkansmöjligheterna genom PBL ge större utrymme för konkurrens från såväl nya som etablerade företag.

I flera kommuner förekommer liksom före PBL ett mer eller mindre institutionaliserat samråd mellan kommunen och företrädare för handeln i plan- och butiksstrukturfrågor. I exempelvis Göteborg har ett sådant samråd ägt rum sedan 1960-talet i den s.k. butiksdelegationen. Huvudman för denna är Göteborgsregionens kommunalförbund. Medlemmar är representanter för bl.a. de kommunala plan- och byggnadsmyndigheterna, bostadsbolagen, köpmannaföreningen, hyresgästföreningen samt Konsum Väst. Delegationens sammansättning eller arbetssätt har inte ändrats genom tillkomsten av PBL.

Det utökade samrådet och möjligheten för fler att överklaga gör att beslutsprocessen i planfrågor i vissa fall blir ännu mer utdragen än tidigare. Detta kan inverka negativt på möjligheterna för företag att konkurrera på lika villkor vid nyetableringar t.ex. i dagligvaruhandeln. En etablerare som inte tillhör något av de större kedjeföretagen och inte har finansiella resurser i paritet med deras eller samma möjligheter att förse kommunen med beslutsunderlag befinner sig i allmänhet i underläge och kan ha svårt att vänta ut ett beslut om etablering.

Det kan också ifrågasättas om samrådet enligt PBL medför ett ökat inflytande i praktiken. I ärenden som rör handelsetableringar är projektet i många fall förankrat i kommunen redan i inledningsskedet, innan samråd har ägt rum. När projektet ställs ut är beslutet om etablering i princip redan fattat genom t.ex. förhandlingsplanering och det tidigare samrådet med sakägarna.

Beslut i planärenden är emellertid kommunalpolitiska beslut. En etablering, som innebär ett planförfarande, kan förhindras genom att det politiska läget i kommunen förändras så att planförslaget kullkastas. Ett aktuellt exempel på ett planärende där det slutliga politiska ställningstagandet i kommunen inte är givet är en etablering av en bensinstation med livsmedelsförsäljning i Uppsala. Ett bensinbolag har sedan flera år haft option på en etablering väster om staden. Kommunen har länge sökt ett lämpligt läge och till slut fastnat för den föreslagna lokaliseringen vid infarten till ett bostadsområde från en större trafikled. Samråd har ägt rum, och flera av de närmast berörda sakägarna, bl.a. den ICA-butik som i så fall blir granne med bensinstationen, har inte haft något att invända mot etableringen. Livsmedelsförsäljningen begränsas starkt av att den maximala ytan för livsmedel angetts till 20 kvadratmeter. Under utställningstiden har emellertid olika intressenter kraftigt vänt sig emot detaljplaneförslaget med hänvisning till att miljön kraftigt skulle försämrats i området, särskilt för ett närliggande dag- och fritidshem. På grund av opinionen mot etableringen anses det ovisst vilket beslut som nu kommer att fattas av kommunfullmäktige.

Enligt PBL är kommuner skyldiga att samråda med varandra när det gäller planfrågor som har betydelse över kommungränsen. Härmed avses bl.a. sådana frågor som kan komma att påverka konkurrensen och därmed handelsstrukturen i kringliggande kommuner. Om det mellankommunala samrådet och PBL kan styra handelsutvecklingen över kommungränserna är däremot tveksamt. Det enda planärende i det avseendet som hittills prövats av en länsstyrelse och av regeringen är det s.k. Överby II-projektet i Trollhättans kommun, som behandlades under år 1988 och våren 1989.

I Trollhättans kommun fanns en stormarknad, Överby I, och utbyggnad av ytterligare en, Överby II, planerades. Grannkommunen Vänersborg motsatte sig en ytterligare stormarknadsetablering med hänvisning till att Vänersborg planerade en stormarknadsetablering inom sin kommun, i Båberg, och att en utbyggnad av tre stormarknader skulle medföra en klar överetablering i tvåstadsområdet. Vänersborgs kommun överklagade Trollhättans detaljplanebeslut om Överby II till länsstyrelsen i Älvsborgs län och hävdade att en utbyggnad av externa stormarknader i en region är av så stor mellankommunal betydelse att en gemensam marknads- och konsekvensanalys borde genomföras. Trollhättans kommun yttrade å sin sida bl.a. att det aldrig kan ha varit lagstiftarens mening att mellankommunal samordning skulle vara detsamma som att reglera tids- och ordningsföljden i utbyggnad av externa stormarknader i skilda kommuner.

Då länsstyrelsen lämnade Vänersborgs överklagande utan bifall, överklagade Vänersborgs kommun länsstyrelsens beslut till regeringen. Kommunen anförde att länsstyrelsen inte tagit erforderlig hänsyn till att det redan fanns en plan för Båberg som medgav handel inklusive livsmedel och att regionen endast skulle tåla två stormarknader. Länsstyrelsen yttrade bl.a. till regeringen följande, vilket anges i regeringens beslut (PI 2534/88) från den 20 april 1989:

"I plansamrådsärenden med de båda kommunerna i de aktuella planärendena har länsstyrelsen understrukt att kommunerna var för sig och tillsammans borde iakttaga stor försiktighet i utbyggnadstakten i fråga om externt lokaliserad handel. Alltför snabb utbyggnad kunde vålla skada på övrig handel i de närmast berörda centralorterna och få negativa sociala konsekvenser för stora grupper medborgare. Kommunerna borde gemensamt planera för en samordnad och harmonisk handelsutveckling över kommungränserna.

Det är länsstyrelsens uppfattning att konkurrensen mellan de båda kommunerna och önskemål från starka handelsföretag i stället påskyndat etableringsplanerna. Förutsättningarna för en samplanering för en lugn och avvägd utbyggnad har sålunda inte varit de bästa.

Enligt länsstyrelsens mening är de planeringsåtgärder kommunerna var för sig vidtagit förståeliga. De får anses ligga inom den ram av näringsfrihet inom vilken det är olämpligt att styra mellankommunal utveckling med tvångsvisa samarbetskrav och hävande av antagandebeslut. Det förhållandet att den stadsplan som länsstyrelsen tidigare fastställt för Bågersområdet i Vänersborgs kommun ger utrymme för etablering av omfattande handelsverksamhet utgör således enligt länsstyrelsens mening inte tillräckliga skäl för att motverka en vidareutveckling av handelsområdet vid Överby."

Regeringen avslag överklagandet. Beslutet kan tolkas som stöd för uppfattningen, som bl.a. länsstyrelsen i Älvsborgs län företrätt, att PBL inte är ett styrinstrument för handelsutvecklingen över kommungränserna eller för den turordning i vilken planerade etableringar skall genomföras. Flera bedömare har anfört att det mellankommunala samrådet sannolikt inte får någon begränsande effekt på handels etableringar. Konkurrensen mellan olika kommuner om kundunderlag och attraktiva butiksetableringar torde snarare motverka en utveckling mot att kommuner i större utsträckning gemensamt planerar handels struktur i en region.

Sammanfattningsvis är samrådets inverkan på konkurrensen sannolikt av marginell betydelse i samband med etableringar i dagligvaruhandeln. Den etablerade handels inflytande är i allmänhet redan stort i flertalet kommuner och tillkomsten av PBL anses inte ha medfört eller kunna medföra någon väsentlig förändring av detta förhållande. En opinion från olika grupper av kommuninvånare kan liksom tidigare förhindra att en etablering kommer till stånd. Däremot ger samrådet i PBL inte ökat inflytande för olika konsumentgruppers intressen, t.ex. när det gäller att kunna påverka kommunen i riktning mot etableringar av lågprisbutiker eller stormarknader, och därmed mot en ökad konkurrens inom handeln.

Etableringar i industriområden

Enligt PBL skall detaljplanen ange om ett område är avsatt för handels- och industriändamål. Eftersom dispensmöjligheterna är borttagna i den nya lagstiftningen och lov som strider mot bestämmelserna i en detaljplan inte kan beviljas, medför det att kommunen inte längre kan ge tillstånd till handelsverksamhet i industriområden eller omvänt. I så fall måste en planändring först genomföras.

Som tidigare nämnts skall partihandel lokaliseras till områden som i motsvarande detaljplan har avsatts för industriändamål. Det gäller även grossistverksamhet med livsmedel. Preciseringsen i lagen har ansetts nödvändig främst från miljö- och lokaliseringssynpunkt, eftersom partihandel bl.a. medför tung trafik i och omkring det område där verksamheten bedrivs. Det finns emellertid en rad mellanformer av handel som gör att gränsdragningen mellan parti- och detaljhandel inte blir helt självklar. Som exempel nämndes i propositionen postorderhandel, som förutom att den medför tung trafik, också i många fall innebär betydande direktförsäljning till konsumenter i anslutning till postorderhanteringen.

I livsmedelsbranschen förekommer också sådana mellanformer. Exempel är företag med s.k. snabbgrossistverksamhet som ibland säljer direkt till konsumenter utan särskilda förbehåll som kundkort eller krav på viss inköpsvolym. För många konsumentkategorier är ett sådant inköpsalternativ attraktivt, trots låg servicegrad och begränsat varusortiment i storförpackningar, eftersom det i allmänhet också erbjuder lägre priser än i traditionell dagligvaruhandel.

Willys Cash med verksamhet i Trollhättan och Skövde är ett exempel på ett företag som bedriver såväl partihandel som detaljhandel. Företaget betecknar sin verksamhet som grosshandelslager öppet för direktförsäljning till konsumenter. Willys Cashes etablering i Trollhättan 1987-1988 blev mycket uppmärksammas i massmedia i samband med att kommunen försökte förhindra den. Kommunen hävdade att området var avsett för industriändamål och att annan användning av området skulle fordra planändring. Dessutom ansåg kommunen att livsmedelsförsäljningen äventyrade den planerade varuförsörjningen. Trollhättans kommun grundade tydligen sitt ställningstagande på den bedömningen att verksamheten i Willys Cash var detaljhandel med livsmedel.

Willys Cash är ett exempel på att gränsdragningen mellan parti- och detaljhandel är en bedömningsfråga och att inga prejudicerande beslut finns eller att ingen praxis hunnit utvecklas som kan vägleda kommunerna i deras förhållningssätt. Enligt företagets ägare har andra kommuner, där Willys Cash ansökt om lov, gjort den bedömningen att verksamheten i huvudsak är att betrakta som partihandel och därför skall lokaliseras till områden för in-

dustriändamål. Kommunerna har alltså handlagt företagets ansökan utifrån skilda utgångspunkter.

Även den tidigare bygglagsstiftningen gav kommunerna möjlighet att förbjuda livsmedelsförsäljning i lokaler avsedda för industriändamål. Den precisering som gjorts i PBL samtidigt som dispensmöjligheten borttagits, kan emellertid tolkas så att kommunerna genom den nya lagen fått mer stöd för att kunna förhindra etableringar av livsmedelsförsäljning i industriområden. Flera etableringar av s.k. lågprishandel, även med livsmedel, har under senare år skett just i sådana lokaler eftersom företag som inte ingår i de stora dagligvarublocken ofta har svårt att komma över attraktiva handelslägen. Preciseringen i PBL kan därför medverka till att försvåra för s.k. frifräsare att etablera sig i lämpliga lägen.

Från handelns sida har framförts att etableringar i industriområden har varit och är ett sätt för vissa företagare att "kunna smyga sig in" i en kommun, medan den etablerade handeln är skyldig att följa de regler som finns. Vidare har det sagts, att under den tid, ibland flera år, som beslutsprocessen med överklaganden tar, har frifräsarna hunnit skapa en konsumentopinion som kommunens politiker sedan får svårt att stå emot. Flera av dessa ärenden har anmälts till NO, och handeln har framfört kritik över att NO i flera fall gett sitt stöd till dessa "piratetableringar" och rekommenderat kommunen att anvisa företaget annat läge avsett för handelsändamål. Lågprisföretagen kan ta "russinen ur kakan" genom att koncentrera sig på lönsamma varusortiment. Enligt några företrädare för dagligvarublocken skulle därmed inte konkurrensen ske på lika villkor.

NO kan inte tillämpa konkurrenslagen i sådana etableringsärenden, eftersom motparten, kommunen, inte är näringsidkare. Däremot kan NO försöka påverka kommunens beslut genom att uttala en rekommendation. När etableringen gällt s.k. lågprisföretag i kommuner där konkurrensen bedömts vara svag och där lågpriskonkurrens saknas, har NO stött etableringen med hänsyn till den konkurrensfrämjande effekt som etablering av fristående detaljistföretag i allmänhet innebär.

Även den ovannämnda etableringen av Willys Cash i Trollhättan prövades av NO, som uttalade sitt stöd för etableringen. Motiveringen framgår av sista stycket ur NO:s beslut (1988:334) från oktober 1988:

"Wilys Cash kan alltså medföra en viss påfrestning för en del dagligvarubutiker i Trollhättans kommun. Häremot skall dock ställas att företaget uppenbarligen håller mycket låga priser, vilket bör tillmätas stort värde från konsumentsynpunkt. En fortsatt verksamhet från Willys Cashs sida innebär en ökad konkurrens. Denna kan väntas leda till vitalisering och effektivisering av kommunens handel. Övriga butiker tvingas troligen möta den nya konkurrensen med t.ex. prissänkningar och/eller bättre service. Detta innebär för konsumentkollektivet påtagliga fördelar också på längre sikt, fördelar som torde uppväga eventuella negativa effekter på existeran-

de butiksstruktur. Enligt NO:s mening bör därför kommunen ställa sig positiv till den av Willys Cash bedrivna verksamheten. För det fall Willys Cash inte tillåts att sälja livsmedel i de nuvarande lokalerna bör kommunen erbjuda företaget andra lämpliga etableringsmöjligheter."

Externetableringar

Med externetableringar avses i allmänhet handelsetableringar som inte lokaliseras till en tätorts centrala delar eller till större bostadsområden, där butiker av olika slag redan finns. Etableringar av detaljhandel i industriområden, som behandlats i föregående avsnitt, är nästan undantagslöst exempel på sådana externetableringar.

Begreppet externetablering görs ofta liktydigt med lågprishandel. En externetablering behöver naturligtvis i sig inte innebära att företaget i fråga har en lågprisprofil. Däremot karaktäriseras en externetablering vanligen av två faktorer som utgör viktiga förutsättningar för att kunna bedriva lågprishandel, nämligen låga lokalhyror och ett trafikorienterat läge med god tillgänglighet för bilburna kunder.

Etableringar av detaljhandel, och i synnerhet av dagligvaruhandel, i externa lägen blir ibland föremål för långdragna beslutsprocesser i kommunerna, uppmärksamhet från massmedia och olika opinionsyttringar från kommuninvånarna. Detta gäller naturligtvis särskilt om etableringen avser ett större köpcentrum eller en butiksform som inte tidigare finns representerad i kommunen och därför väntas få stora effekter för den redan etablerade handeln.

I många kommuner finns en uttalad policy i etableringsfrågor som är politiskt förankrad i kommunen och som innebär en restriktiv eller t.o.m. klart negativ inställning till externa etableringar. Detta förhållningssätt motiveras vanligen med att kommunens intention är att värna om den befintliga handeln i stadens eller tätortens centrum. Särskilt etableringar av livsmedelsförsäljning i externlägen anses kunna få stora konsekvenser för butiksstrukturen, inte bara i ortens centrum utan också i bostadsområden med minskad närservice som följd.

Kommuner där sådana riktlinjer försvårat eller förhindrat handelsetableringar i externlägen och där planerade etableringar nyligen uppmärksammats på olika sätt är exempelvis Skara, Östersund och Karlskrona.

I Skara är det uppbyggnaden av den s.k. köpstaden vid Sommarland som väckt uppmärksamhet. Kommunen har gett tillstånd till ett större köpcentrum, som skall inrymma olika slag av detaljhandel. Däremot har kommunen beslutat att förbjuda livsmedelsförsäljning i köpcentret med hänvisning till att centrumhandeln i Skara annars skulle kunna utarmas.

I Östersundsområdet har några privata företagare presenterat planer på ett stort köp- och turistcentrum, som är tänkt att inrymma detaljhandel av olika slag, även livsmedelsförsäljning. Köpcentret planeras ligga strax utanför Östersunds stad, i Krokoms kommun. Kommunpolitikerna i Krokoms har ställt sig positiva till projektet, medan Östersunds kommun starkt motsätter sig etableringen med hänvisning till de förväntade negativa konsekvenserna för centrumhandeln inne i Östersund, särskilt på grund av den planerade livsmedelsförsäljningen. En konsekvensanalys av etableringen som utförts av ett konsultföretag visar att omsättningen för handelsföretagen i Östersunds centrum skulle sjunka kraftigt om etableringsprojektet genomförs. Utredningen visar emellertid också att det är fackhandeln som i första hand skulle drabbas, inte dagligvarubutikerna. Ställningstagandet från Östersunds kommun ligger i linje med de riktlinjer för etableringsärenden som finns fastlagda sedan flera år och som syftar till att värna om handeln inne i centrum. I kommunen finns inte någon större extern handelsanläggning. Kommunen har även intagit en mycket restriktiv hållning när det gäller tillstånd till livsmedelsförsäljning i bensinstationer, med hänvisning till de negativa effekterna för centrumhandeln och för närliggande bostadsområden.

I Karlskrona gäller sedan år 1973 en policy i etableringsfrågor vars målsättning är att värna om handeln i stadskärnan, det s.k. Trossöområdet. Detta har inneburit att kommunen motsatt sig externetableringar. Någon stormarknad eller annan större extern anläggning för försäljning av dagligvaror med lågprisprofil finns därför inte i kommunen. Förhållandena i Karlskrona är speciella såtillvida att Trossö centrum ligger ute på en ö, långt från de flesta större bostadsområdena och ganska otillgängligt för många av kommunens invånare. I en detaljhandelsutredning år 1986 konstaterades att Karlskrona centrum är mycket sårbart som köpcentrum och att en radikal omstrukturering av detaljhandeln skulle krävas för att få fram ett centrum som skulle klara konkurrensen från en stark externetablering. I en kommentar till de planer på stormarknads-etableringar i Karlskrona som diskuterats under senare tid framhåller utredarna att externetableringarna med hänsyn till centrumhandeln borde genomföras tidigast i slutet av år 1991.

Karlskronas åtgärder att förhindra etableringar av stormarknader och andra lågprisalternativ har prövats av NO. I en anmälan anfördes att Karlskrona har en hög prisnivå och att kommunen inte efterfrågat eller utrett konsumenternas intressen eller effekterna av frånvaron av lågprisalternativ. NO konstaterar i sitt beslut (1989:268) att det finns en intressekonflikt mellan en sådan politik i etableringsfrågor som Karlskrona kommun företräder och kommunmedlemmars intresse av låga priser på dagligvaror. Avsaknaden av lågprisalternativ och därmed sammanhängande incitament

för övriga butiker att pressa sina priser ger grund för antagandet att konsumenterna i Karlskrona betalar höga priser för dagligvaror och att effektiviteten i detaljhandeln i kommunen påverkas negativt av bristen på konkurrens från lågprisbutiker. De externa etableringar som diskuteras bör därför även inbegripa lågprisbutiker för att ge konsumenterna tillgång till olika slag av utbud. NO anser vidare att kommunen inte bör vänta med att släppa fram externetableringar för att ge centrumhandeln tid till anpassning. Etableringar av lågprisbutiker i externlägen kan i stället genom den nya konkurrenssituation de skapar bidra till att påskynda en effektivisering av centrumhandeln och till att denna profilerar sig efter sina egna relativa fördelar.

I de tre exempel på kommuners förhållningssätt i etableringsfrågor som nämnts ovan, är det framför allt etableringar av dagligvarubutiker i externa lägen som anses medföra negativa konsekvenser för centrumhandeln i städerna. En uppfattning som framförts till SPK i samband med denna utredning är att kommunerna ofta överskattar de strukturella negativa effekterna för centrumhandeln och samtidigt underskattar värdet av en ökad konkurrens i kommunen med dess effekter bl.a. på prisnivån. Kommunens bedömning grundar sig naturligtvis mer eller mindre på synpunkter från den etablerade handeln som ju berörs av etableringen i fråga. Härtill kan också bidra de handelsutredningar och konsekvensanalyser som eventuellt görs, antingen de utförs av kommunens tjänstemän, konsultföretag eller av handelns egna utredningsorgan. Utredningarna utgår i allmänhet från nuläget. Implicit görs därmed antagandet att den befintliga butiksstrukturen är den optimala eller önskvärda och att eventuella strukturella effekter av en nyetablering, t.ex. nedläggning av en butik, är negativa. En kommunal etableringspolitik med den inriktning som exemplifierats ovan kan därför medföra att nödvändiga omstruktureringar i handeln förhindras eller försenas samtidigt som den befintliga butiksstrukturen konserveras.

Tillkomsten av PBL förefaller inte ha medfört någon förändring i detta avseende. I de tre ovannämnda kommunerna har PBL inte haft någon inverkan på den sedan flera år fastlagda etableringspolitiken. Att Karlskrona kommun nu överväger att ge tillstånd till en eller flera externa etableringar är snarast ett uttryck för att kommunen går handelns intressen till mötes. Trycket på kommunen att tillåta externetableringar har ökat starkt från handelns sida under de senaste åren.

PBL ger dock lika lite som tidigare byggnadslagstiftning stöd för kommunerna att genom markanvändningsplaneringen styra konkurrensen mellan olika former av detaljhandelsutbud. I propositionen till lagen sägs klart, att till grund för den möjlighet som PBL ger kommunerna att reglera markanvändningen för att skapa en ändamålsenlig handelsstruktur ligger målsättningen att konsumenterna skall ha valfrihet och kunna prioritera

mellan låga priser, närhet till butiken och hög servicegrad. Konkurrensen bör vidare ges ett så fritt spelrum som möjligt för att hålla priserna nere och öka företagens effektivitet till konsumenternas fördel. Detaljplanen skall medge förändring och förnyelse, t.ex. etablering av nya butiksformer, vilket är en förutsättning för en rationell utveckling av handeln. I många kommuner finns i dag, liksom före PBL:s tillkomst, en generellt positiv inställning till nyetableringar. I andra kommuner förefaller emellertid målsättningen i PBL inte ha uppmärksamats eller i vart fall ännu inte lett till förändringar av etableringspolitiken.

Ytbegränsningar

PBL ger i likhet med tidigare lagstiftning möjlighet för kommunerna att begränsa detaljhandel med livsmedel utifrån kravet på en lämplig samhällsutveckling. Enligt den nya plan- och bygglagen kan kommunerna styra etableringar i dagligvaruhandeln genom att i detaljplanen införa en bestämmelse om den maximala yta som får användas för försäljning av livsmedel. I propositionen till PBL anges bensinstationer och stormarknader som exempel på butiksformer för vilka begränsningar kan vara nödvändiga för att åstadkomma en ändamålsenlig handelsstruktur.

I ett stort antal kommuner förekommer generella bestämmelser om begränsningar av den maximala ytan för livsmedel. Flertalet av dessa är knutna till en viss försäljningsform, t.ex. bensinstationer. Under 1980-talet har bensinstationer i allt större utsträckning kommit att inkludera livsmedel i sitt sortiment, vilket setts som ett hot mot framför allt mindre dagligvarubutiker inne i närliggande bostadsområden. 20-25 kvadratmeters yta för livsmedel i en bensinstation är en vanlig begränsning.

Många kommuner saknar sådana generella bestämmelser för livsmedelsförsäljning eller tillämpar dem enligt uppgift mycket flexibelt, närmast som en utgångspunkt för ytterligare bedömningar. Några kommuner däremot, som Östersund, Örebro och Göteborg, har intagit en mycket restriktiv hållning till livsmedelsförsäljning i bensinstationer. Tillkomsten av PBL förefaller inte ha påverkat dessa kommuners förhållningssätt härvidlag.

Västerås är exempel på en kommun som har antagit riktlinjer för generella begränsningar av försäljningsytan vid nyetableringar även av dagligvarubutiker. För t.ex. butiker i bostadsområden har säljytan begränsats till mellan 750 och 850 kvadratmeter. Motiveringen till att på detta sätt dimensionera etableringarna uppges vara att upprätthålla en god service och inte låta denna äventyras av konkurrens som huvudsakligen baseras på storleks-

rationaliseringar. Enligt kommunen minimeras på detta sätt de negativa effekterna av en etablering för servicen i närliggande bostadsområden och för trafiksituationen.

I propositionen till PBL förutsätts att begränsningar av ytan för livsmedel skall prövas mot handelsutredningar som ingår i varuförsörjningsplaner. Sådana utredningar eller varuförsörjningsplaner saknas dock i flera kommuner. Det har också framförts att varuförsörjningsplanerna till stor del är beskrivningar av handelsstrukturen i nuläget och inte kan tjäna som planeringsinstrument.

Genom att begränsa ytan för livsmedel kan kommunerna alltså styra etableringar och utvecklingen av handelsstrukturen. Det är dock tveksamt om den nya plan- och bygglagen ger stöd för generella begränsningar av den art som exemplifierats ovan, t.ex. för bensinstationer. I en kommun finns vanligen flera olika områden eller delmarknader med skilda konkurrensförhållanden och med olika förutsättningar, t.ex. befolkningsstruktur. Det som sannolikt avses i PBL är i stället att sådana begränsningar som avses ingå i en detaljplan skall prövas mot de förhållanden som gäller i det område planen avser.

De konkurrensbegränsande effekterna av de generella riktlinjer som finns, eller av de begränsningar som PBL medger, är emellertid helt avhängiga av hur kommunerna väljer att hantera dessa möjligheter.

Vem får etablera?

Konkurrensförhållandena inom dagligvaruhandeln i en kommun påverkas av en rad faktorer som är förknippade med en nyetablering, t.ex. dess storlek, lokalisering samt pris- och sortimentsinriktning. Av stor vikt är också vilket företag som etablerar, dvs. om det är Konsum eller en handlare från ICA, D-gruppen, något annat kedjeföretag eller en helt fristående köpman.

Frågan om vem som skall få starta en butik i ett nyetableringsprojekt avgörs i allmänhet i ett tidigt skede i beslutsprocessen. Genom eget markinnehav, optioner och byggnadsrätter har den etablerade handeln företräde till de nyetableringar som planeras i kommunen. Konkurrensen mellan butikskedjorna uppges visserligen vara hård i många fall. Emellertid förekommer att kommunen påtar sig en konkurrensreglerande roll och fördelar butikslägen efter en viss turordning i avsikt att upprätthålla någon slags "rättvis maktbalans" mellan de stora kedjeföretagen, främst ICA och Konsum. I vissa fall har handeln själv övertagit den delen av planeringen och förhandlar sinsemellan om turordningen i fråga om butikslägen. Kedjeföretagens inflytande över etableringar är inte begränsat till att skydda den

befintliga handelsstrukturen utan är även stort när det gäller att påverka vem som skall kunna etablera sig i en kommun.

Etableringar tillkommer i dag i allt större utsträckning genom s.k. förhandlingsplanering. I förhandlingar mellan kommunen och de olika kedjeföretagen planeras omstruktureringar genom förändringar av befintliga butiker och nyetableringar. I ett sådant förhandlingsläge har företag som ICA och Konsum en stark position genom sin kompetens, genom sin möjlighet att ta fram underlag för planbeslut och genom den marknadsandel och de butiker som företaget redan har i kommunen.

Samtidigt som förhandlingsplanering blivit vanligare, har byggprojektet avseende handelsetableringar, särskilt av större omfattning, alltmer kommit att initieras och genomföras av stora markägare som försäkringsbolag, bostadsbolag och bygg- och fastighetsbolag. Genom utvecklingen på fastighetsmarknaden under 1980-talet har det blivit alltmer lönsamt för bygg- och fastighetsbolagen att förvärva råmark och byggrätter och bygga i egen regi.

När ett byggföretag inleder planeringsarbetet för t.ex. ett köpcentrum med livsmedelsförsäljning kontakter företaget vanligen redan i detta initial-skede tänkbara intressenter i dagligvaruhandeln. Avsikten är bl.a. att kunna visa på kompletta lösningar och underlag för dessa redan när projektet presenteras för kommunen. Att byggföretaget främst vänder sig till de stora etablerade företagen i dagligvaruhandeln är kanske naturligt. En fristående handlare betraktas sannolikt som en mindre säker hyresgäst än något av de större kedjeföretagen.

En följd av utvecklingen mot såväl mer förhandlingsplanering som att kommunerna i minskad utsträckning är ägare till den mark som exploateras är att kommunernas inflytande över vem som skall få etablera en dagligvarubutik minskats i motsvarande grad. Tillspetsat kan det formuleras så att kommunen har monopolet men inte initiativet.

Den politiska sammansättningen i en kommun är en annan faktor som kan inverka på inte bara tillkomsten av utan också vem som får etableringar. Planbeslut är kommunalpolitiska beslut, och handeln är som tidigare nämnts en stark påtryckargrupp och samrådspart i planfrågor. Den politiska fördelningen i kommunfullmäktige liksom den politiska representationen i byggnadsnämnder och andra kommunala myndigheter med inflytande över planeringsarbetet har naturligtvis stor inverkan på de planförslag och beslut om etableringar som fattas i en kommun. Olika former av kopplingar med handeln förekommer. En företrädare för den lokala konsumentföreningen kan exempelvis även vara kommunalpolitiker och ledamot av byggnadsnämnden.

Konkurrensförhållandena i dagligvaruhandeln inom en kommun påverkas av en rad faktorer som styr etableringarna och som i vissa fall även

ligger utanför kommunens egentliga inflytande. Att särskilt fristående företagares möjligheter att etablera sig i dagligvaruhandeln begränsas av dessa faktorer torde framgå av beskrivningen i detta avsnitt. Handlare som inte ingår i de större kedjeföretagen har svårt att komma över attraktiva butiks-lägen. Den möjlighet som liksom tidigare främst står till buds för dessa är att överta redan befintliga butiker som andra lämnar. Att PBL i sig har eller kommer att ha en mycket ringa påverkan på dessa faktorer torde också stå klart.

Sammanfattande slutsatser

Den styrning och kontroll av handelns etableringar som kommunerna kan utöva inom ramen för det kommunala plan- och byggmonopolet har även konkurrensspekter. Det är ofrånkomligt att den kommunala planeringen och lovgivningen i sig är konkurrensbegränsande, eftersom den inte medger full etableringsfrihet. Genom ändamålsbestämmelser för olika områden kan kommunen tillåta eller förhindra tillkomsten av etableringar i handeln.

En kommunal etableringspolitik med den inriktning som exemplifierats i rapporten kan medföra att nödvändiga omstruktureringar i handeln förhindras eller försenas samtidigt som den befintliga butiksstrukturen konserveras. Tillkomsten av PBL förefaller inte ha medfört någon förändring i detta avseende.

- PBL utgör i likhet med tidigare lagstiftning ett styrmedel för kommunerna i etableringsfrågor inom ramen för det kommunala plan- och byggmonopolet.
- Genom PBL har kommunerna fått en starkare ställning i planärenden. Samtidigt har förfarandet inför ett planbeslut reglerats mer noggrant än tidigare.
- PBL drar en klarare skiljelinje mellan industri och handel och anger vilken typ av handel som kan regleras i planer. Detaljhandel med livsmedel kan begränsas eller undantas, men PBL ställer krav på att kommunen kan motivera ett sådant beslut, t.ex. utifrån varuförsörjningsplaner.
- En utvärdering av PBL från konkurrenssynpunkt är ännu för tidigt att göra. Övergångsbestämmelser gör att tidigare planer fortfarande gäller. Endast ett fåtal planärenden avseende nyetableringar i dagligvaruhandeln har hittills handlagts enligt PBL.
- Samrådsförfarandet ger ökad insyn och möjlighet till påverkan för flera. Den etablerade handeln är dock redan tidigare en stark påtryckargrupp

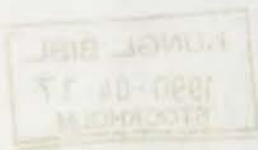
och samrådspart i etableringsfrågor. Det är därför tveksamt om samrådet enligt PBL i praktiken ger ökade möjligheter till påverkan för andra grupper. Samrådsförfarandet kan förlänga beslutsprocessen i planfrågor, vilket i vissa fall kan vara konkurrensbegränsande.

- Preciseringen av industri- och handelsändamål i planer kan minska möjligheterna till flexibilitet i markanvändningen och begränsa möjligheterna för etableringar av s.k. lågprishandel och därmed konkurrensen från dessa företagsformer.
- Många kommuners etableringspolitik syftar till att i första hand värna om befintlig handel. Därmed kan externa etableringar begränsas eller förhindras. Intentionerna bakom PBL förefaller inte ha ändrat på ett sådant restriktivt och konkurrensbegränsande förhållningssätt.
- Liksom tidigare kan ytan för detaljhandel med livsmedel begränsas. PBL ger dock sannolikt inte stöd för generella begränsningar av ytan för livsmedel i bensinstationer eller i dagligvarubutiker, som flera kommuner tillämpar.
- PBL inverkar inte på det förhållandet att etableringar i ökad utsträckning kommer till stånd genom förhandlingsplanering eller genom att större etableringsprojekt initieras och genomförs av bygg- och fastighetsbolag. Kommunen har monopolet men inte initiativet. Denna utveckling kan ytterligare begränsa konkurrensen från fristående företag och försvåra deras möjligheter till etableringar.
- Kommuner har skiftande kompetens och praxis i etableringsfrågor. I PBL regleras planärendenas handläggning mer än tidigare, men lagen ger fortfarande utrymme för stora variationer i praxis och förhållningssätt i etableringsfrågor.
- PBL medför sannolikt endast marginella förändringar av kommunernas förhållningssätt till etableringar i dagligvaruhandeln. Vad som är en lämplig handelsstruktur och för vem är även fortsättningsvis en kommunalpolitisk bedömningsfråga.

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.



Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt
utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning
inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn.
Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport . [19]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation
och resurser för en självständig högskola på idrottens
område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen.
[21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen.
Bilagedel. [22]

