

INDLEDNING

Markedet skal være konge – i hvert fald inden for økonomien, og sådan bør det være, hvis vi skal tro talløse udtalelser fra økonomiske eksperter, erhvervsdrivende og politikere fra en stor del af det politiske spektrum. Baggrunden for denne opfattelse er troen på, at en fri markedsøkonomi med fuldkommen konkurrence fører til den størst mulige produktion til glæde for landets borgere.

Tankegangen er ikke ny, men kan i mere udfoldede former følges tilbage til den økonomiske liberalismes fader, Adam Smith. Han udgav i 1776 værket *The Wealth of Nations*, hvor han gjorde op med det snævert regulerede privilegiesamfund, fordømte monopoler og i stedet hyldede den fri konkurrence. Fri konkurrence var ifølge Smith forudsætningen for, at den enkelte kunne forfølge sin egeninteresse og samtidig tjene samfundets interesser. Når bageren solgte sit brød på markedet til sultne kunder, var det ikke af barmhjertighed, men alene for at få en fortjeneste. Og når kunderne var villige købere, var de ikke ofre, men fulgte blot deres behov. Begge parter forfulgte deres egeninteresse, og var der konkurrence med andre bagere, sikrede markedets „usynlige hånd“, at bagerens fortjeneste ikke blev urimelig stor, og at der produceredes billigst muligt. Almenvellet blev dermed tilgodeset, samtidig med at bageren søgte at mele sin egen kage.

Adam Smiths værk var skrevet i opposition til tidligere økonomisk politik, hvor staten greb aktivt ind i produktionen og regulerede erhvervslivet gennem tildeling af monopoler og privilegier. Det var et angreb på århundreders såkaldt merkantilistiske politik. Adam Smith ville i modsætning til tidligere holde staten ude af det økonomiske kredsløb. Samtidig gjorde han det imidlertid klart, at fri konkurrence ikke er naturgiven. En fri markedsøkonomi vil kun herske, hvis samfundets institutioner, love og normer indrettes til fremme heraf. Fri markedsøkonomi og politik hang tæt sammen i Adam Smiths tankeverden – og udviklingen har vist, at det også er tilfældet i den virkelige verden.

KAMPEN OM MARKEDET

Adam Smiths teori har haft et betydeligt gennemslag, om end den ikke har stået uantastet. Nogle har ment, at allokering af varer og produktionsfaktorer, jord, arbejdskraft og kapital, kan ske mere effektivt på andre måder end via et frit marked. Planøkonomiske teorier med vægt på statens rolle i det økonomiske kredsløb har således med vekslende styrke konkurreret med økonomisk liberalistisk tankegang. Der har været socialistiske ideer om statens overtagelse af produktionsmidlerne, så det offentlige var sikret kontrol med samfundets ressourceallokering. Ifølge denne tankegang ville samfundet herigennem opnå en mere effektiv produktion, end det kunne ske via markedet med en række unødvendige transaktionsomkostninger. Og der har været andre planøkonomiske teorier, ifølge hvilke privat ejendomsret til produktionsmidlerne skulle kombineres med offentlig regulering på en række områder, hvor det skønnes, at markedet var en utilstrækkelig regulator. Det kunne være med hensyn til priser og avancer eller med hensyn til landenes im- og eksport. Udgangspunktet for disse teorier har været en vis accept af markedet, men en samtidig ofte til dels socialistisk inspireret skepsis over for det fri marked bl.a. ud fra fordelingspolitiske hensyn.

Der har også været liberalister, som har set markedet som den mest effektive allokeringsmekanisme, men som i lighed med Adam Smith har understreget, at markedet ikke fungerer af sig selv uden offentlig indgriben. Allerede Adam Smith havde f.eks. observeret, at forretningsfolk ikke skulle være længe sammen, før de begyndte at diskutere, hvordan de kunne få elimineret den ubehagelige konkurrence, der pressede deres fortjeneste. Den enkelte forretningsdrivendes højeste ønske var at opnå et monopol, og var det ikke muligt, så var den næstbedste løsning aftaler med konkurrenterne om at begrænse den indbyrdes konkurrence. Erhvervsdrivende prioriterede som andre grupper i samfundet egne interesser over almenvellets, hvis de kunne komme af sted med det. Uagtet at de måske hyldede teorien om den fri konkurrence som den sikre vej til et rigere samfund, var de villige til at eliminere konkurrencen ud fra egne særinteresser. Andre liberalister har heroverfor hævdet, at den fri konkurrence altid vil råde på lidt længere sigt, hvis markedet blot overlades til sig selv. Ifølge disse er der ikke behov for offentlig regulering for at opnå fordelene ved en fri markedsøkonomi.

Der har været stærke politisk-ideologiske brydninger i Danmark som i andre lande i opfattelsen af balancen mellem marked og omfanget af offentlig regulering. I takt med skiftende politiske styrkeforhold har lovgivningen svinget mellem mere eller mindre stat.¹ I perioder har deregulering med

vægt på mere marked og mindre stat været fremherskende, mens regulering med mindre plads til den fri konkurrence har været fremherskende i andre perioder.

Udgangspunktet for den foreliggende undersøgelse er ikke en generel undersøgelse af kampen om stat eller marked, men mere snævert det store erhvervslivs rolle i forhold til politiske initiativer over for erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Vægten i undersøgelsen vil således blive lagt på den specielle del af 1900-tallets offentlige regulering, der har været vendt mod erhvervslivets egne bestræbelser på at begrænse den fri konkurrence, eller om man vil offentlig regulering vendt mod erhvervslivets egne forsøg på regulering af markedskræfterne.

Formålet med undersøgelsen er at afdække, i hvilken udstrækning og form der kom konkurrencelovgivning til støtte for offentlig indgriben over for erhvervslivets egen regulering af markedet, hvem der var aktører i den politiske beslutningsproces, og hvilke argumenter der fremførtes, samt i mindre udstrækning at afdække, hvorledes denne lovgivning administreredes. Undersøgelsen vil dermed være med til at give svar på spørgsmålet om, hvem der har haft viljen og magten til at få indført en konkurrencelovgivning, der indebærer mere stat for at få mere marked.

UNDERSØGELSENS TILRETTELÆGGELSE OG AFGRÆNSNING

Undersøgelsen vil sætte fokus på udformningen og til dels administrationen af dansk konkurrencepolitik forstået som den offentlige regulering af erhvervsvirksomheders forsøg på enkeltvis eller i samarbejde at regulere markedet ved konkurrencebegrænsning i kraft af monopoler eller markedsdominerende positioner.² Et bredt spektrum af aktører og deres interesser vil under indtryk af tidligere litteratur om regulering og teorierne herom blive inddraget i undersøgelsen. Det centrale aspekt for undersøgelsen er at få belyst det store erhvervslivs rolle i forhold til periodens offentlige regulering og de politiske initiativer hertil.

Undersøgelsen bygger på tidligere publicerede undersøgelser af dansk konkurrencelovgivning suppleret med egne studier af det lovforberedende arbejde, som det ligger dokumenteret i materiale fra kommissioner og forhandlingerne på Rigsdagen.³ Hertil kommer afgrænsede studier i Økonomi- og Erhvervsministeriets sagsakter samt i Industrirådets arkiv med henblik på at få belyst specielt det store erhvervslivs rolle i beslutningsprocessen og admi-

nistrationen af monopollovgivningen. Det store erhvervsliv er opfattet som den del af erhvervslivet, der var repræsenteret gennem Industrirådet, senere Dansk Industri, ligesom det er antaget, at Grosserer-Societetets Komité og Rederiforeningen varetog andre dele af det store erhvervslivs interesser.

Fokus for undersøgelsen har været den del af dansk konkurrencelovgivning, der har skullet modvirke konkurrencebegrænsning. Desuden er dele af pris- og avancereguleringen fra Anden Verdenskrig og den tidlige efterkrigsperiode inddraget, da denne regulering lovgivningsmæssigt og administrativt havde meget tæt forbindelse med lovgivningen vendt mod konkurrencebegrænsning. Anden lovgivning til fremme af en konkurrencepræget markedsøkonomi såsom lovgivning om illoyal konkurrence og markedsføring, og immaterialretten omfattende patent-, ophavs- og varemærkeret, der også har betydning for konkurrenceforholdene, er ikke inddraget i undersøgelsen. Det kan give anledning til en vis terminologisk forvirring, da f.eks. lov om illoyal konkurrence i mellemkrigstiden og den første efterkrigstid i daglig tale betegnedes som konkurrenceloven, uden at det har ført til, at den er inddraget i undersøgelsen.

Rent konkret er undersøgelsen afgrænset til den nuværende konkurrencelov og forløberne for denne. Det drejer sig i første række om monopolloven fra 1955 og den forudgående lovgivning omfattende lovene om prisaftaler mv. fra 1937 og 1952 samt prislovene fra den mellemliggende periode og fra 1931. Desuden behandles forløberne for denne lovgivning, nemlig en række radikale trustlovsforslag fra 1919 og Venstres tugthus- eller frihedslov fra 1929. Den i undersøgelsen behandlede lovgivning og forslag til lovgivning vedrørende konkurrencebegrænsning er i undersøgelsen sammenfattende betegnet som „den danske konkurrencelovgivning“. Samtidens sprogbrug er dog anvendt i redegørelsen for de enkelte love og lovforslag.

I begyndelsen af 1900-tallet blev en lovgivning vendt mere direkte mod konkurrencebegrænsning især set som et led i kampen mod storkapitalen, mod trusterne. Trust blev ikke brugt i en præcis betydning, men anvendtes typisk om de virksomheder, der i kraft af størrelse og kapitalstyrke kunne opnå stor markedsindflydelse, måske direkte monopol. Senere i mellemkrigstiden og efter Anden Verdenskrig, bl.a. under indtryk af en stærkt voksende økonomisk faglitteratur om monopolars økonomiske betydning, gik politikerne over til at tale om monopollovgivning, hvor de tidligere havde talt om trustlovgivning, mens de fra 1980'erne talte om konkurrencelovgivning i delvis samme betydning.

Offentlig pris- og avanceregulering har i Danmark haft nær tilknytning

til lovgivningen vendt mod virksomheders konkurrencebegrænsning og er derfor også i nogen udstrækning inddraget i undersøgelsen. Det gælder ikke prisreguleringen under Første Verdenskrig, men den pris- og avance-regulering, der indførtes ved udbruddet af Anden Verdenskrig begrundet i de ekstraordinære forhold. Denne lovgivning, der teknisk erstattede 1937-loven, er fulgt summarisk indtil afskaffelsen i forbindelse med vedtagelsen af monopolloven i 1955. Det skal dog anføres, at den ekstraordinære regulering knap var afviklet i 1955, før en ny midlertidig og fra 1974 permanent pris- og avancelovgivning blev vedtaget som supplement til den egentlige monopollovgivning. Pris- og avancereguleringen udgjorde sammenholdt med andre vestlige lande et ganske væsentligt element i dansk konkurrencelovgivning. Det var først med vedtagelsen af en ny konkurrencelov i 1989, at det offentliges mulighed for pris- og avanceregulering blev stærkt begrænset. I praksis havde myndighederne dog i 1980'erne været særdeles tilbageholdende med pris- og avanceregulering.

TEORIER OM REGULERING

Regulering af privat erhvervsvirksomhed er sket på en lang række områder gennem hele det 19. og 20. århundrede, i Danmark som andre lande. På en række områder er reguleringen blevet stadig mere finmasket, mens andre områder har været underlagt regulering af meget skiftende omfang over tid, sådan som det tidligere er nævnt. Regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter er kun et lille og i en række henseender atypisk område for offentlig regulering. Denne form for regulering har til formål at skabe mere marked, mens anden offentlig regulering typisk har til formål at begrænse eller regulere markedet. Det kan være ud fra ræsonnementer om, at markedet på særlige områder er ineffektivt, eller at det vil have negative virkninger, hvis aktiviteterne ikke er underlagt offentlig kontrol.

Manglende tiltro til, at markedet fører til samfundsmæssigt ønskede resultater, ligger f.eks. bag lovgivning vedrørende miljø- og sundhedsforhold, herunder lovgivning vedrørende fysisk planlægning. Det gælder lovgivning vedrørende forskellige konkurrenceformer, herunder regler vedrørende varekvaliteter og markedsføring samt vedrørende aftaler mellem virksomheder og forbrugere. Det gælder lovgivning vedrørende forholdene på arbejdspladserne og forholdet mellem arbejdstager og arbejdsgiver, selv om disse forhold i Danmark ikke alene er reguleret gennem lovgivning, men i det 20. århundrede i nok så høj grad har været reguleret gennem aftaler

mellem arbejdsmarkedets parter. Det gælder lovgivning vedrørende driften af finansielle virksomheder og anvendelsen af selskabseje med begrænset ansvar, hvor der bl.a. er risiko for asymmetrisk information. Og det gælder lovgivning vedrørende begrænsninger af konkurrencen gennem tildeling af særlige rettigheder i form af koncessioner eller autorisationer på bestemte ydelser f.eks. ved transport- og forsyningsvirksomhed samt ved forskellige såkaldt liberale erhverv bl.a. med tilknytning til sundhedssektoren, ligesom opfindelser eller varemærker har været beskyttet i store dele af perioden gennem særlig lovgivning.

Det teoretiske udgangspunkt for den offentlige regulering af erhvervsvirksomhedernes handlemuligheder er, at den pågældende lovgivning er nødvendig for at tjene almenvellets interesser (*public interest*). En ganske omfattende litteratur har dog sat spørgsmålstegn herved.⁴ Det er blevet fremført, at *public interest* sjældent kan defineres mere præcist, og det er på baggrund af en række empiriske studier, herunder ikke mindst af amerikansk regulering, blevet påvist, at reguleringen, der umiddelbart var tænkt begrænsende for erhvervsvirksomhedernes handlemuligheder, ikke kun blev opfattet som en ulempe af dem, der skulle reguleres. Såvel initiativet til reguleringen som administrationen heraf havde i mange tilfælde baggrund i private særinteresser, og det afhang af en lang række faktorer, herunder ikke mindst politiske styrkeforhold, hvilke interesser der blev tilgodeset. Det rationelle argument for indførelsen af regulering med henvisning til almenvellets interesser vejede i mange tilfælde mindre end varetagelsen af særinteresser. De to forklaringer på indførelsen af regulering er teoretisk uforenelige, men i praksis var det ikke sjældent en blanding af *public* og *private interest*, der lå bag offentlig regulering.

Det var ikke mindst kritiske studier af meget forskellig faglig baggrund i 1960'erne og 1970'erne, der for alvor satte spørgsmålstegn ved den tidligere fremherskende opfattelse, at regulering alene var begrundet i almenvellets interesser.⁵ Historiske studier af reguleringen af de amerikanske jernbaners prispolitik viste, hvorledes jernbanerne tidligt forstod, at reguleringen kunne være til deres fordel, da de over for kritik fra kunderne om ublu priser kunne henvise til, at deres priser var offentligt godkendte. Reguleringen fik så at sige en legitimerende funktion. Empiriske studier viste desuden, at regulerede virksomheder kunne opnå fordele ved reguleringen, hvis de reelt fik kontrol med administrationen af den, dvs. at de så at sige erobrede platformen for udøvelsen af reguleringen og dermed bekræftede den såkaldte *capture*-teori.

De meget blandede erfaringer med regulering var vel en del af baggrunden for, at økonomen George Stigler i 1971 beskrev regulering som en vare, der udbydes på det politiske marked, og som efterspørges af de forskellige interessegrupper i samfundet.⁶ De politiske partier eller andre politiske organisationer behøver opslutning og ressourcer, hvorfor de arbejder for og om muligt leverer den form for regulering, som deres støtter ønsker. Da erhvervslivet er ressourcestærkt, kan det i mange tilfælde påvirke den politiske beslutningsproces ganske stærkt. Det gælder ikke mindst i den udstrækning, det drejer sig om mindre brancheorganisationer, jf. Mancur Olssons teori om, at mindre organisationer har lettere ved at mobilisere fuld opbakning end store organisationer, der i højere grad vil være svækket af *free-riders* eller gratister, som ikke finder det værd at slutte op om en organisation, hvis den er stor, og deres bidrag og indflydelse derfor vil være relativt beskedne.⁷

Regulering kan på baggrund af disse tidlige arbejder og teorier ikke anskues alene som et spørgsmål om *public interest* eller ej, men må mere frugtbart anskues som et spil om private særinteresser, der under den politiske beslutningsproces kan iklædes argumenter om hensynet til almenvellet. I den politiske beslutningsproces er det i tidligere litteratur konstateret, at mange forskellige grupper kan være aktive. I første række drejer det sig om de politiske partier og de involverede virksomheder, der i løbet af det 20. århundrede i stigende grad blev organiseret i egne interesseorganisationer, ofte med indbyrdes forskellige interesser. Andre aktører var medierne, ligesom arbejderbevægelsen og senere i århundredet andre organisationer repræsenterende et vidt spektrum af interesser søgte at påvirke reguleringen af markedet. I ganske mange af de tidlige undersøgelser af reguleringspolitikken blev den offentlige administration opfattet som neutrale observatører i denne politiske kamp, men det har efterhånden længe været erkendt, at embedsmænd og såkaldt uafhængige eksperter i mange tilfælde har spillet en ganske aktiv rolle i udformningen af reguleringspolitikken. Arbejdsvilkår og beskæftigelsesmuligheder for de involverede embedsmænd var nøje knyttet til den politiske beslutning om forholdet mellem stat og marked.

I den foreliggende undersøgelse er det ikke hensigten nærmere at afprøve disse teorier, men det vil fremgå, at en række af de i teorierne rejste synspunkter vil blive berørt i undersøgelsen, og at denne dermed bliver et indlæg i debatten om disse teorier, samtidig med at den ud fra det store erhvervslivs perspektiv som det primære fortæller historien om dansk konkurrencelovgivning i det 20. århundrede.

- 1 Jens Engberg. *Det heles vel. Forureningsbekæmpelsen i Danmark fra loven om sundhedsvedtægter i 1850'erne til miljøloven 1974* (1999) s. 444 sammenfatter baggrunden for denne type lovgivning til en kamp, „om hvordan frihed skal vejes af i forhold til ejendomsret, og om hvor frihedens grænser af hensyn både til almenvellet og til produktionens fortsatte opretholdelse skal trækkes“.
- 2 Denne definition betyder, at den ganske omfattende pris- og avancelovgivning, der gennemførtes under de to verdenskrige og under den økonomiske krise i 1930'erne, kun er delvis omfattet af undersøgelsen. Denne lovgivning afspejler statens forsøg på at regulere markedet i situationer, der opfattedes som så ekstraordinære, at der var politisk flertal for at begrænse de frie markeds kræfter. Det er veldokumenteret, at disse ekstraordinært bestemte reguleringer skete gennem et tæt samarbejde mellem erhvervslivet og staten.
- 3 Den tidlige danske konkurrencelovgivning er behandlet historisk af Birgit Nüchel Thomsen, jf. „Trustlovsforslaget af 1919. En analyse af den politiske beslutningsproces“ (1983), „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) og „Erhvervene og prisaftaleloven af 1931. En undersøgelse af organisationsindflydelse“ (1987), men indgår også som et væsentligt tema i en række historiske værker, således senest i Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand. Det ideologiske opgør i Det Konservative Folkeparti 1918-1920* (2000). Konkurrencelovgivningen efter Anden Verdenskrig er især behandlet fra samfundsvidenskabelig side, således ud fra en juridisk synsvinkel, jf. W.E. von Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) med et historisk perspektiv og senest Palle Bo Madsen. *Markedsret del 1 og 2* (1998 og 1997), Mogens Koktvedgaard. *Lærebog i konkurrenceret. 4. udgave* (2000) samt Kirsten Levinsen. *Konkurrenceloven med kommentarer* (2001), ud fra en økonomisk synsvinkel, jf. f.eks. temahæfte om konkurrencelovgivning *Nationaløkonomisk tidsskrift 1987, 1* med artikler af bl.a. Poul Nyboe Andersen, Niels Banke og H. Winding Pedersen og ud fra en politologisk synsvinkel, jf. Henrik Larsen. *Klassisk regulering. Dansk monopolregulering 1978-1988* (1989).

Der er i de seneste år kommet flere udenlandske bidrag, der behandler den historiske udvikling af enkelte landes konkurrencelovgivning, delvis i et komparativt perspektiv, jf. f.eks. Helen Mercer. „The state and British business since 1945“ (1994) og samme. *Constructing a Competitive Order* (1995) for Storbritannien, Tony Freyer. *Regulating Big Business. Antitrust in Great Britain and America 1880-1990* (1992) og Harald Espeli. „A National Competition Policy Model? Perspectives on the distinctiveness of Norwegian price and competition policy in the 20th century“ (1999).

Regulering, og ikke kun konkurrencelovgivning, er ikke mindst i det seneste tiår blevet genstand for en omfattende litteratur i takt med den øgede interesse fra midten af 1980'erne for markedet og dets funktion. Flere danske historiske undersøgelser kan ses som udtryk for denne øgede interesse, jf. f.eks. Flemming Just. *Banen fri for fremtiden – eller kampen om andelsloven 1909-1917* (1986) og Jens Engberg. *Det heles vel. Forureningsbekæmpelsen i Danmark fra loven om sundhedsvedtægter i 1850'erne til miljøloven 1974* (1999) samt med eksplicit diskussion af reguleringsaspektet Ole Hyldtoft. *Den lysende gas. Etableringen af det danske gassystem 1800-1890* (1994), samme. „Modern Theories of Regulation: An Old Story: Danish Gasworks in the Nineteenth Century“ (1994), John Rendboe. „De to første danske aktieselskabslove af 1917 og 1930 – var de påvirket af interessegrupper?“ (1999) og Per Henning Hansen. „Bank Regulation in Denmark from 1880 to

World War Two: Public Interests and Private Interests“ (2001). Den store interesse for regulering viser sig f.eks. også ved, at reguleringsaspektet tildeles betydelig vægt i nyere økonomisk-historiske oversigtsværker, jf. bl.a. Richard Vietor. „Government Regulation of Business“ (2000), der er et fyldigt selvstændigt kapitel i det nyeste oversigtsværk om USA's økonomiske historie.

- 4 Giles H. Burgess, Jr. (ed.). *Antitrust and Regulation* (1992) indeholder efter en kort indledning en samling centrale artikler om regulering og teoriene herom med særligt henblik på konkurrencelovgivning.
- 5 Thomas K. McCraw. „Regulation in America: A Review Article“ (1975) indeholder en god historiografisk introduktion til det ændrede syn på regulering.
- 6 George J. Stigler. „The Theory of Economic Regulation“ (1971).
- 7 Mancur Olson. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups* (1971).