

MARKED, ERHVERVSLIV OG STAT

DANSK KONKURRENCELOVGIVNING
OG DET STORE ERHVERVSLIV



PER BOJE
MORTEN KALLESTRUP

MARKED, ERHVERVSLIV OG STAT.
DANSK KONKURRENCELOVGIVNING OG
DET STORE ERHVERVSLIV

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

Per Boje og Morten Kallestrup

**MARKED, ERHVERVSLIV OG STAT
DANSK KONKURRENCELOVGIVNING
OG DET STORE ERHVERVSLIV**



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

Marked, erhvervsliv og stat. Dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv
er sat med Bembo
og trykt hos Narayana Press, Gylling
© Magtudredningen, forfatterne og Aarhus Universitetsforlag 2004
Tilrettelægning: Kitte Fennestad
Omslag: Kitte Fennestad med tegning af Roald Als

ISBN 87-7934-806-8

Aarhus Universitetsforlag
Langelandsgade 177
8200 Århus N

Fax 89 42 53 80
www.unipress.dk

FORORD

Forfatterne skal hermed takke Magtudredningens styregruppe for støtte til arbejdet med denne bog, bl.a. gennem et halvt års forskningsfrihed til Per Boje med tilhørende midler til ansættelse af medhjælp. Takken gælder ikke mindst Signild Vallgård og Peter Munk Christiansen, der som gode læsere og med stor energi har kommenteret manuskriptet – og også accepterede, at ikke alle deres forslag til forbedringer blev fulgt.

Vi er som forfattere kommet med hver sin faglige baggrund. Forskellene i tilgang er søgt udjævnet, bl.a. ved en i fællesskab udarbejdet konklusion. En del læsere vil dog givet kunne se, at politologen Morten Kallestrup har skrevet kapitel 9 og 10, mens de foregående kapitler er skrevet af historikeren Per Boje.

Under arbejdet havde Per Boje tidligt kontakt med Karsten Ronit, der takkes for at videregive erfaringerne med sit arbejde med forbrugerpolitik. Per Boje vil desuden gerne takke Magtudredningens historikergruppe bestående af Sniff Andersen Nexø, Lene Koch, Helle Porsdam, Signild Vallgård, Anette Warring, Hans Sode Madsen og Mogens Rüdiger for en række inspirerende møder med manuskriptudkast og andet godt på dagsordenen. Dansk Industri takkes for adgang til Industrirådets arkiv frem til 1973. Morten Kallestrup vil gerne takke de embedsmænd, interesserepræsentanter og eksperter – ingen nævnt, ingen glemt – der indvilligede i samtaler om udviklingen i dansk konkurrencepolitik fra 1990'erne og frem. Økonomi- og Erhvervsministeriet takkes for aktindsigt for perioden 1990-2002.

Ingen tvivl om, at bogen var blevet bedre, hvis alle gode råd var blevet fulgt; ikke desto mindre overlader vi trykt bogen til læsernes dom og vedstår os det fulde ansvar for bogens fejl og mangler.

Aalborg, december 2003

Morten Kallestrup

Per Boje

INDHOLD

INDLEDNING 9

KAMPEN OM MARKEDET 10 · UNDERSØGELSENS TILRETTELÆGGELSE
OG AFGRÆNSNING 11 · TEORIER OM REGULERING 13

KAPITEL 1 Staten frisætter markedet, 1800-1900 18

PRIVILEGIESAMFUNDET UNDER AFVIKLING 18 · DEN BESVÆRLIGE
KONKURRENCE 23 · OFFENTLIG REGULERING 30 · OFFENTLIG
ELLER PRIVAT REGULERING AF MARKEDET 34

KAPITEL 2 Storkapitalen og monopoler i modvind, 1901-1919 37

TRUSTLOVGIVNING 38 · MONOPOLER I POLITISK MODVIND 40 ·
ANDEN REGULERING AF KAPITALEN 53 · REBET STRAMMES 56

KAPITEL 3 Kampen om en trustlov. Storkapitalen klarer skærene, 1919-1929 59

TRUSTLOVFORSLAG, 1919-1920 60 · TRUSTLOVFORSLAGET I
LANDSTINGET — KAMPEN BLÆSES TIL HALVLEG, FORÅR 1920 77 ·
SELVREGULERING OG IDEOLOGISKE MARKERINGER I 1920'ERNE 82 ·
STORKAPITALEN KLARER SKÆRENE 92

KAPITEL 4 Begyndende monopolkontrol, 1930-1937 97

„VENSTRES LILLE TRUSTLOV“, 1931 98 · PLANØKONOMI OG NY
PRISAFTALELOV M.V., 1937 115 · LOV OM PRISAFTALER M.V.,
1937 — REGERINGENS TRUSTLOV? 125

KAPITEL 5 Priskontrol, 1937-1955 130

KRIG OG PRISREGULERING 131 · REGULERINGSLOVGIVNING
UNDER GRADVIS AFVIKLING, 1945-1952 144 · PRISREGULERING
— MELLEM NØDVENDIGHED OG IDEOLOGI 155

KAPITEL 6 Trustkommission og anbefalinger til ny monopollov, 1948-1953 161

SOCIALISERINGSFRYGT OG TRUSTKOMMISSION, 1948-1949 161 ·
ANBEFALINGER TIL NY MONOPOLLOV, 1953 171 · ØKONOMISK
EFFEKTIVITET OG INTERESSEVARETAGELSE 186

KAPITEL 7 Vedtagelse af lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger, 1953-1955 190

FORSLAG TIL LOV OM TILSYN MED MONOPOLER OG KONKURRENCE-
BEGRÆNSNINGER 190 · UDVALGSBEHANDLING OG ENDELIG
VEDTAGELSE AF MONOPOLLOVEN 1955 200 · INDUSTRIRÅDET
OG DEN NYE MONOPOLLOV 205 · MONOPOLLOV OG POLITISK
BORGFRED 212

KAPITEL 8 Stabilitet og begyndende opbrud, 1955-1990 215

ADMINISTRATIVE RUTINER 216 · ÆNDRINGER, UFORMELT OG
FORMELT 219 · OPBRUD I 1980'ERNE 227

KAPITEL 9 Fra kontrolprincippet til forbudsprincippet, 1990-1997 240

KONKURRENCELOVSUDVALGET 241 · OFFENTLIG OG OFFENTLIGT
REGULERET VIRKSOMHED 248 · UDVALGSFLERTALLETS FORSLAG
MØDES AF POLITISK UENIGHED I REGERINGEN 250 · FOLKE-
TINGSBEHANDLINGEN AF LOVFORSLAG L 172 251 · GENNEM-
FØRELSEN AF ET PRINCIPSKIFTE I DANSK
KONKURRENCEPOLITIK 253

KAPITEL 10 Øget EU-konformitet: fusionskontrol og sanktionsskærper, 1998-2002 257

FORBEREDELSE AF NYE LOVÆNDRINGER 258 ·
FOLKETINGSBEHANDLINGEN AF LOVFORSLAG L 242 261 ·
ØGET EU-KONFORMITET Gennem ændringerne i
2000 263 · DEN FORTSATTE DEBAT OM SANKTIONER OG
INDGREBSMULIGHEDER 265 · LOVEN ØNSKES SKÆRPET 266 ·
REGERINGSSKIFTE 268 · HØRING AF VK-REGERINGENS
FORSLAG TIL ÆNDRING AF KONKURRENCELOVEN 269 ·
FOLKETINGSBEHANDLINGEN AF LOVFORSLAG L 171 270 · ALLE
GODE GANGE TRE 271

KAPITEL 11 Konklusion 281

SOCIALISME ELLER MARKEDSØKONOMI 283 · ERHVERVSLIVET
OG SPØRGSMÅLET OM OFFENTLIG REGULERING 284 · DANSK
KONKURRENCELOVGIVNING I DET 20. ÅRHUNDREDE 286 ·
ERHVERVSLIV OG KONKURRENCEPOLITIK 291

Litteratur 296

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 privilegesamfund, 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 skønnedes, 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 trustlovforslag 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 monopolers 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 erhvervs- virksomhedernes 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).

STATEN FRISÆTTER MARKEDET, 1800-1900

Adam Smiths værk blev læst og oversat til mange sprog, også til dansk. Danske økonomer og politiske beslutningstagere blev tidligt påvirket af hans tanker, og graden af økonomisk liberalisme blev et politisk stridspunkt gennem hele det 19. og 20. århundrede, under enevælden som under det begyndende demokrati fra 1849. Grænserne for den fri markedsøkonomi blev det ikke overladt til markedskræfterne at sætte, men de blev i hele perioden, om end med skiftende intensitet, diskuteret på den politiske arena med baggrund i hårde interesse modsætninger.

Meget forenklet stod kampen i 1800-tallet om at nedbryde de institutionelle rammer, der hæmmede fri konkurrence. Udviklingen gik mod stadig færre regler og restriktioner for næringsudøvelse. Markedet blev i stigende grad gjort frit, om end under kraftig modstand fra erhvervsgrupper, der mistede hidtidige privilegier, ikke mindst knyttet til landets købstæder i form af lavs- og købstadprivilegier. Kampen stod i vid udstrækning mellem land og by, men også mellem forskellige erhvervsgrupper såvel på landet som i byen.

PRIVILEGIESAMFUNDET UNDER AFVIKLING

UNDER ENEVÆLDEN

Land og by

Lavs- og købstadprivilegierne gav tilbage fra middelalderen byerne monopol på hovedparten af landets fremstillingsvirksomhed og handel. Lavene, der var tvungne faglige sammenslutninger af mestre og svende, ønskede at fremstå som beskyttere af faglighed og kvalitet, men var i høj grad også konkurrencebegrænsende. Nok kontrollerede de kvaliteten af uddannelsen af fagets udøvere gennem regler for lærlingetiden, ligesom der både ved

overgangen fra lærling til svend og fra svend til mester var prøver, der skulle bestås under kollegialt tilsyn; men denne kontrol gav samtidig lavene gode muligheder for at regulere tilgangen til fagene. Konkurrencen søgtes endvidere begrænset gennem aftaler om faste priser.

Enkelte håndværksfag, de såkaldte landhåndværk, kunne udøves i landdistrikterne uden lavsindblanding, men al handel skulle i henhold til købstadprivilegierne foregå i byerne. Stadige indskærpelser af forbuddene mod køb og salg på landet, benævnt for- og landprang, viser, at overtrædelser var udbredte. Bønderne var utilfredse med bestemmelserne. De beskyldte byernes købmænd for gennem aftaler at undgå priskonkurrence, når de først var kommet til byen.

Landboerne fik fra slutningen af 1700-tallet i stigende grad støtte fra økonomiske eksperter, der havde lært den økonomiske liberalismes lektie. Disse betragtede med god grund lavs- og købstadprivilegierne som konkurrencebegrænsende foranstaltninger, der i deres udformning favoriserede byerne på länddistrikternes bekostning, og som mere alvorligt hæmmede landets økonomiske udvikling. Pris og kvalitet på danske varer blev ikke optimal til skade for forbrugerne og dansk international konkurrenceevne.

Den sene enevældes ledende embedsmænd delte i stigende grad denne opfattelse og indledte en gradvis udhuling af lavs- og købstadprivilegierne, samtidig med at de liberaliserede udenrigshandelen. Der var tilbageslag i denne udvikling, og andre hensyn end alene ønsket om en liberalisering vejede tungt, men tendensen mod et friere marked var tydelig fra slutningen af 1700-tallet til glæde for de fleste landboere og – skulle det vise sig – nogle af de største erhvervsdrivende i byerne.

I 1788 blev kornhandelen på det søndenfjeldske Norge givet fri. I København fik et stigende antal svende kongelig bevilling til at ernære sig som såkaldte frimestre. Det var en mulighed, der blev gjort generel i år 1800, da svende efter fire års lønarbejde fik ret til at etablere sig i København som frimestre uden at indtræde i et lav og udføre mesterstykke. Blandt andre reformer kan nævnes, at der i begyndelsen af 1790'erne blev givet en begrænset tilladelse til forprang på Sjælland, og en mere liberal toldlov blev vedtaget i 1797. Hensynet til Københavns fødevareforsyning og rigelige toldindtægter til gavn for en altid sulten statskasse spillede dog en afgørende rolle bag udformningen af de to sidstnævnte forordninger. Forhandlingerne om den ny toldlov viste, at ledende embedsmænd troede på de samfundsgavnlige virkninger af en friere handel, men at disse afvejedes i forhold til etablerede private interesser i det danske samfund.

Samme problemstilling er tydelig under landets genopbygning efter deltagelsen i Napoleonskrigene og tabet af Norge i 1814. Ministrene, eller rettere lederne af det enevældige kollegiestyre, tillod til landboernes store tilfredshed fra 1815 en langt mere udstrakt brug af opkøbere, der på rejser i landdistrikterne konkurrerede om at indgå kontrakter med landboerne om leverancer af landbrugsvarer. Det skete på baggrund af stadig hurtigere informationer fra udlandet om prisbevægelser, som byernes købmænd i stigende grad konkurrerede om at drage fordel af. Den enevældige administration støttede yderligere handelskonkurrencen i landdistrikterne ved mere omfattende tilladelser til land- og forprang fra 1840'erne samt ved en stadig mere omfattende bevillingspraksis til at drive handel uden for købstæderne. Bevillingerne blev dog typisk kun givet til handel med et begrænset vareudbud og ikke så meget ud fra økonomisk liberalistiske overvejelser som ud fra pragmatiske hensyn. Afstanden til nærmeste købstad havde således betydning for centraladministrationens beslutning i de konkrete sager, ligesom der blev taget hensyn til vareforsyningen af beboerne i fiskerlejer og samlede bebyggelser omkring landindustrier.

Det store og lille erhvervsliv

Udhulingen af lavs- og købstadprivilegierne med deraf følgende øget konkurrence var i landboernes interesse og fandt sin teoretiske begrundelse i den økonomiske liberalisme. Blandt byernes erhvervsdrivende var der en udbredt uvilje mod udviklingen, men de udgjorde ingen samlet front. Også i byerne var der erhvervsdrivende, der ønskede større frihed og så deres fordel i større konkurrence. Lavenes principielle formål med indbyrdes solidaritet udhuledes af en tydelig differentiering mellem håndværksmestre og handlende.

Inden for håndværket var der ikke mindst i de større byer sket en økonomisk differentiering, hvor nogle mestre havde opbygget virksomheder med mange ansatte, mens andre klarede sig alene eller med få ansatte. Tilsvarende var der inden for handelen tale om en klar differentiering. Det er tidligt kendt fra København, hvor engroshandelen allerede i 1732 organiserede sig selvstændigt, men differentieringen slog også igennem i provinsbyerne, især fra slutningen af 1700-tallet i takt med tiltagende økonomisk vækst og en øget udenrigsomsætning. De forskellige grupper reagerede meget forskelligt på den begyndende liberalisering, som det f.eks. kan illustreres med reaktionerne på centraladministrationens tilladelse i 1815 til opkøb på landet ved særligt befuldmægtigede.

Centraladministrationen traf beslutningen om tilladelsen til opkøb uden at inddrage erhvervslivet i overvejelserne. Den ønskede med beslutningen at øge konkurrencen og omsætningen af landbrugsvarer til gavn for landboerne og landet generelt. Den forventede effekt udeblev ikke, da en række storkøbmænd rundt om i landets købstæder gjorde brug af den ny bestemmelse. Reaktionen udeblev imidlertid ikke fra mere traditionelt indstillede og typisk mere kapitalsvage købmænd, der ikke så nogen grund til denne konkurrence om landbrugsvarerne. De gav senest fra slutningen af 1820'erne i klageskrifter gennem nystiftede købmandsforeninger udtryk for deres modvilje mod opkøbene og ønskede en fastholdelse af bøndernes pligt til selv at bringe landbrugsvarerne til købstaden og til at indgå handlerne der. Centraladministrationen undlod at besvare klagerne. Den valgte gennem *non-decision-making* at tro på, at utilfredsheden ville fortage sig, og valgte at lade nogle år gå, inden yderligere liberaliseringsinitiativer blev taget.

UNDER DET UNGE DEMOKRATI

Økonomisk liberalisme og mere konkurrence var på vej under enevælden, men lavs- og købstadprivilegier eksisterede stadig i enevældens sidste år, om end i udhulet form. Med grundloven i 1849 stilledes den fulde næringsfrihed imidlertid i udsigt. Det skulle ske ved særlig lovgivning, og i 1857 indfries løftet med næringsfrihedsloven, der dog først trådte i kraft fra 1862. Lavene ophævedes og i forbindelse hermed kontrollen med håndværkeruddannelserne og med tilgangen til fagene, ligesom indbyrdes prisaftaler ikke måtte finde sted. Den fri konkurrence skulle sikre kvalitet og fair priser.

Handelen skulle heller ikke længere i princippet været bundet til købstæderne, men blev tilladt i landdistrikterne. Og udenrigshandelen liberaliseredes yderligere med en ny toldlov i 1863. Dansk handelspolitik tilpassedes de økonomisk liberale doktriner og landboernes interesser i en så fri samhandel som muligt med udlandet, primært Storbritannien, hovedaftageren af danske landbrugsvarer. Selv i slutningen af 1800-tallet, da der var en international tendens til øget protektionisme, stod Danmark sammen med Storbritannien og Holland som de eneste lande fast på en relativ fri udenrigshandel.

Også under det unge demokrati frisattes markedet dog kun gradvist, da der blev taget hensyn til etablerede erhvervsinteresser, der havde nydt godt af hidtidig regulering og begrænset konkurrence. Det sås i form af overgangsbestemmelser, da bageri-, bryggeri- og møllenæringerne ved love i begyndelsen af 1850'erne blev gjort frie, ligesom der som nævnt skulle

gå fem år efter vedtagelsen, inden den generelle næringslov trådte i kraft.¹ Og det sås f.eks. ved, at næringsloven indeholdt en væsentlig begrænsning i handelsfriheden i landdistrikterne. Rundt om hver købstad blev der lagt et såkaldt læbælte, hvor selvstændige handlende ikke måtte etablere sig, så handelen i disse områder fortsat var knyttet til byerne.

Det var en ganske stor del af landdistrikterne, der reguleredes gennem læbælterne, der først ophævedes ved lov i 1920. Flere købstæder ophævede dog tidligere deres læbælte. Det kunne begrundes med, at læbælterne stred mod den økonomiske liberalisme og fri konkurrence, som mange af byernes erhvervsdrivende hyldede i ord. Men en væsentlig del af forklaringen var dog, at brugsforeningerne fandt huller i næringslovgivningen, så de kunne etablere sig inden for læbælterne.² Byernes handlende fandt derfor, at læbæltebestemmelserne i stedet for at give dem særlige fordele i realiteten kom til at hæmme dem i konkurrencen med landboernes brugsforeninger, der var en gren af den fremvoksende andelsbevægelse. Det var ikke holdbart i en periode, hvor politisk-ideologiske modsætninger mellem land og by også manifesterede sig i konkurrencen mellem andelsbevægelse og „privat“ kapital.

Den økonomiske liberalismes budskab om fordelene ved fri konkurrence havde fået politisk medvind i slutningen af 1700-tallet og prægede de institutionelle ændringer under både den sene enevælde og det unge demokrati fra midten af 1800-tallet i retning af en stadig mere omfattende frisættelse af markedet. Det skete efter ønske fra landbruget på trods af protester fra især det mindre erhvervsliv i byerne. Det store erhvervsliv var mere ambivalent i sin holdning, men dele af dette så tidligt fordelene i friere konkurrencevilkår. Det lille erhvervsliv opgav dog ikke umiddelbart sin modstand og forsøgte på forskellig måde fra slutningen af 1800-tallet at få begrænset den besværlige konkurrence gennem forslag til ny erhvervslovgivning. Det kan ikke overraske. Mere bemærkelsesværdigt er det, at reaktionerne mod den frie konkurrence også kom fra andre sider. Det store erhvervsliv blev efterhånden mere aktivt med forsøg på at begrænse konkurrencen, ikke gennem lovgivningen, men gennem monopoldannelser og især kartelaftaler, sådan som også det lille erhvervsliv havde tradition for. Og selv liberale politikere fandt, at der var områder af erhvervslivet, hvor fri konkurrence ikke var hensigtsmæssig, men med fordel kunne erstattes af offentligt regulerede aktiviteter.

DET LILLE ERHVERVSLIV

Byernes småborgerskab, håndværkere og mindre handlende havde været imod frisættelsen af markedskræfterne under den sene enevælde og bekæmpet indførelsen af næringsfriheden og ophævelsen af lavene. De erhvervsdrivende svarede igen på den tvungne ophævelse af lavene med etableringen af nye interesseorganisationer, og håndværkernes nye mesterforeninger fortsatte i vid udstrækning systemet med indbyrdes aftalte priser, eller såkaldte pris-kuranter. Konsekvenserne af de friere erhvervsforhold viste sig dog for alvor fra slutningen af 1800-tallet, hvor håndværket og detailhandelen i stigende grad følte sig presset af det store erhvervsliv. Håndværkerne blev presset af billigere fabriksvarer, ikke alene fra danske, men også fra udenlandske fabrikker, og detailhandelen i de store byer så med uvilje på fremvæksten af stormagasiner og varehuse.

Der voksede efter internationalt, ikke mindst tysk forbillede, en middelstandsbevægelse frem. Den argumenterede for det samfundsgavnligt i et stærkt mellemlag, der kunne fungere som et afbødende mellemlid mellem storkapitalen og den fremvoksende arbejderklasse. Middelstanden søgte dermed at skabe den ideologiske begrundelse for, at lovgivningen blev indrettet med særlig hensyntagen til det lille erhvervsliv, herunder med en regulering af den „gemene konkurrence“.³ Det lille erhvervsliv søgte med forskellige initiativer gennem dets interesseorganisationer at få lagt politisk pres på Rigsdagen for at få genindført mere offentlig regulering og begrænsning af konkurrencen.

Middelstandsbevægelsen, der var svagt organiseret som sådan, havde begrænset succes med sit forehavende frem til århundredskiftet. Håndværket, der var omgærdet af nogen sympati i kraft af en vis respekt for fagligheden, noterede dog mindre indrømmelser. Der blev således fra slutningen af 1870'erne ydet statsstøtte til tekniske skoler til uddannelse af håndværkere. Men afgørende offentlig regulering af den fri konkurrence fandt ikke sted trods pres fra håndværkets og detailhandelens interesseorganisationer. Det lille erhvervsliv støttede og forventede opbakning fra Højre-regimet; men Højre havde også støtte fra det store erhvervsliv og var splittet i spørgsmålet om offentlig regulering, herunder i spørgsmålet om en ny næringslov. Den manglende politiske opbakning kan også tilskrives, at det lille erhvervsliv ikke internt var enigt. Håndværket havde længe krævet en revision af

næringsloven, mens handelen havde været mere delt, idet tilhængerne af en revision især var at finde blandt de københavnske detaillister.

Ønsker om en ny næringslov

I 1890 nedsattes en næringslovskommission med repræsentanter for både handel og håndværk, og således at der var repræsentanter for både det lille og det store erhvervsliv. Forbrugerne var endnu ikke organiserede og derfor ikke repræsenteret i kommissionen. Diskussionerne drejede sig om en lang række konkrete forslag, men bag hele arbejdet lå det grundliggende spørgsmål om fri konkurrence, selv om det sjældent blev udtrykt direkte. Formanden, borgmester J.G.C.F. Koch fra Odense, kom dog tæt på, da han indledte kommissionens første møde med nogle principielle betragtninger og bl.a. sagde, at han oprindelig havde været manchesterman, men at udviklingen havde overbevist ham om, at der var behov for at værne om den lille kapital. Harald Bing, senere formand for Industriforeningen og repræsentant for den moderne storindustri, erklærede sin vilje til at støtte formanden, men advarede også mod håndværkets ønske om at begrænse konkurrencen.⁴

Et af de afgørende stridspunkter i kommissionens arbejde blev spørgsmålet om tvungne mesterprøver for håndværkere, således som det kendtes i lavstiden. Det lykkedes for håndværket at få flertal i kommissionen for et forslag herom, men repræsentanterne i kommissionen med forbindelse til storhandelen og den moderne industri udgjorde tyngdepunktet i et mindretal, der gik imod.⁵

Da kommissionens betænkning blev fremlagt i Folketinget, måtte kommissionens flertal konstatere, at dets forslag til en næringslovsrevision blev afvist – trods flere genfremsættelser af forslaget helt frem til år 1900. Kommissionsflertallet fik støtte fra Højre, men den liberale fløj i Højre var forbeholden. Repræsentanter fra det store erhvervsliv var fortsat imod indskrænkning i næringsfriheden og den fri konkurrence. Socialdemokratiet vendte sig mod lovforslaget. Det erkendte behovet for det lille erhvervslivs beskyttelse mod storvirksomheder, men mente, at det kunne ske ved statens overtagelse af disse virksomheder, ligesom det var imod at begrænse de mindste virksomheders konkurrencemuligheder. Afgørende for afvisningen var dog, at det store flertal i Folketinget fra partiet Venstre med tilknytning til landbruget fastholdt partiets traditionelle forsvar for den økonomiske liberalisme, ligesom agrarkredse i interesseorganisationer og medier argumenterede mod

forslaget.⁶ De samme grupper gik i et tilsvarende forsvar for den fri konkurrence imod et privat indbragt forslag fra 1895 om forbud mod aktieselskabers detailhandel og mod, at samme mand havde mere end én butik.

Hverken håndværket eller detailhandelen kom før århundredskiftet igennem med en indskrænkning af næringsfriheden. Det store erhvervslivs repræsentanter var i det lovforberedende arbejde og på Rigsdagen blandt de succesrige forkæmpere for den fri konkurrence. De gik mod offentlig regulering, der virkede konkurrencebegrænsende. Og det hjalp ikke det lille erhvervsliv i byerne, at det argumenterede med, at byernes mellemstand måtte værnes mod stordrift på samme måde, som det gjaldt for landbruget, hvor der var forbud mod sammenlægning af bedrifter, og hvor Rigsdagen siden slutningen af 1890'erne havde støttet udstykninger til oprettelse af nye husmandsbrug. Ej heller hjalp det, at især håndværket følte sig truet af den stadig stærkere arbejderbevægelse.⁷

Ikke mindst i kommuner, der kom under socialdemokratisk kontrol, blev stadig flere opgaver lagt over i offentligt regi, i „kommunesocialistisk retning“, eller de blev lagt ud til arbejderkooperationens virksomheder. Byggefagenes mestre søgte gennem Arbejdsgiverforeningen at modvirke dette ved at henholde sig til foreningens vedtægter, der i generelle vendinger omtalte medlemmernes pligt til at støtte hinanden. Håndværksmestrene ønskede især at begrænse konkurrencen ved erhvervsbyggeri, men en vedtagelse i 1914 i Arbejdsgiverforeningen indeholdt kun vage hensigtserklæringer om „æresforpligtelse“ og „kollegialitetspligt“. Konkurrence, bl.a. ved samarbejde med ikke-medlemmer, skulle undgås, medmindre særlige forhold gjorde sig gældende. Det var ikke nok til at fjerne konkurrencen.

Lov mod illoyal konkurrence

Håndværket og detailhandelen kom ikke før Første Verdenskrig igennem med ønsket om en ny næringslov, men det lykkedes dog det lille erhvervsliv fra midten af 1890'erne at få vedtaget anden lovgivning, der regulerede virksomhedernes tilladte midler i den indbyrdes konkurrence. Denne lovgivning, der senere er blevet stadig mere udfoldet, skal lige så lidt som den senere næringslovgivning følges i denne undersøgelse, men eksempler fra denne tidlige fase før Første Verdenskrig skal kort nævnes til illustration af, at det store erhvervsliv i langt højere grad end det lille erhvervsliv hyldede fri konkurrence og ikke ønskede lovgivningsmæssige begrænsninger heraf.

I 1894 vedtog Rigsdagen en lov mod urigtige varebetegnelser, herunder

mod fejlagtige oplysninger om prisbelønninger og patenter, som dele af industrien havde benyttet sig af. Og efter århundredskiftet kom detailhandelen med lovkrav, der skulle gøre det vanskeligere for storhandelen og industrien at drage fordel af stordrift og kapitalstyrke. Detailhandelns organisationer stillede ikke krav om begrænsninger i priskonkurrencen, men om regulering af andre konkurrenceformer. De kom igennem med nogle af kravene, om end kun i modificeret form på grund af modstand fra det store erhvervsliv.

I 1908 lykkedes det detailhandelen at få gennemført en lukkelov, der begrænsede butikkernes åbningstider. De store varehuskæder skulle ikke have fordel af længere åbningstider. Og i 1912 blev en lov mod illoyal konkurrence vedtaget.⁸ Loven blev vedtaget efter et længere kommissionsarbejde, hvori der foruden embedsmænd deltog repræsentanter for håndværket, detailhandelen og storhandelen. Loven indeholdt en række forbud mod vildledende markedsføring, herunder et meget omdiskuteret forbud mod brug af tilgift typisk i form af mindre „gaver“. Ikke mindst det sidste afspejlede modsætningerne mellem det lille og det store erhvervsliv. Detailhandelen havde vedrørende tilgiftssystemet under hele det lovforberedende arbejde ønsket at komme „denne for den reelle Handelsstand saa skadelige og for Køberne øjenforblændende Humbug til Livs“.

Storhandelens organisationer, herunder Grosserer-Societetet, forholdt sig tavse under kommissionsarbejdet; ikke fordi det tilsluttede sig lovforslaget, men det undgik konfrontationen med detailhandelen. Det i 1910 nystiftede Industriråd, der repræsenterede storindustrien, holdt sig derimod ikke tilbage, da det under kommissionens arbejde til Handelsministeriet indsendte en betænkning udarbejdet af de ledende industrialister Max Ballin, Holger Federspiel og Harald Bing, der bl.a. også havde været med i kampen mod en ny næringslov. De advarede generelt mod at „gribe ind i de Former, hvorunder Næringslivet trives“ bl.a. med henvisning til, at det kunne være vanskeligt at skelne mellem, hvad der var resultatet af „en naturlig Udvikling, og hvad der maa karakteriseres som usunde Udvækster“. De ville ikke afvise, at en regulerende lovgivning kunne have en vis berettigelse, men den forsonende tone fulgtes straks af en påpegning af en lang række områder, hvor de ikke fandt grund til regulering, heller ikke vedrørende brugen af tilgift. De dækkede sig bag liberalismens påstand om den frie forbruger med fuld viden om markedet. Forbrugerne lod sig ifølge Industrirådet ikke narre, og når en forretningsform „florerer, er det kun et Tegn paa, at Systemet er faldet i et vist Publikums Smag“.

Det store erhvervsliv formåede ikke at hindre lovens gennemførelse. En række andre forslag fra den lovforberedende kommission, hvor detailhandelen og håndværket sammen med embedsmændene udgjorde et betydeligt flertal, blev dog fjernet eller afdæmpet i Rigsdagen. Der var ikke flertal for større indskrænkninger i den fri konkurrence, og selv i den stærkt modificerede form var tilslutningen til loven særdeles lunken. Medlemmerne i Rigsdagen beklagede gennemgående, at det var nødvendigt at indskrænke erhvervslivets frihed, og et stort mindretal undlod at stemme for loven. Den radikale politiker Edvard Brandes og den frikonservative fabriksejer Frederik Hey gik endog kraftigt imod indgrebet og fandt støtte i juridiske udtalelser om, at flere af lovens bestemmelser gik ejendomsretten for nær.

Loven blev vedtaget til beskyttelse af mellemstanden i konkurrencen med storhandelen og den hastigt fremvoksende industri, hvis selvbevidsthed netop var blevet markeret i 1910 med oprettelsen af Industrirådet. Detailhandelen henviste til forbrugernes interesser under agitationen for loven, men det må vurderes som en taktisk manøvre. Forbrugerne var ikke repræsenteret i kommissionsarbejdet og spillede ingen afgørende rolle i de politiske overvejelser.

DET STORE ERHVERVSLIV

Det store erhvervsliv gik i flere tilfælde mod det lille erhvervslivs ønsker om at begrænse frisættelsen af markedet. Det fremstod som tilhænger af fri konkurrence, men kun til en vis grænse, skulle det vise sig.

Den nye markedsøkonomi, som var tæt forbundet med industrialiseringen i først Storbritannien og senere også Nordvesteuropa, var i langt højere grad end den traditionelle økonomi udsat for konjunktursvingninger og egentlige kriser, der ikke kunne tilskrives naturgivne forhold. Højkonjunkturperioder med højt investeringsniveau afløstes af perioder med lavkonjunktur, hvor konkurrencen typisk skærpedes som følge af overkapacitet. For den enkelte driftsherre var det rationelt at følge med ned i pris, så længe der var dækning for de variable omkostninger og så udskyde dækning af de faste omkostninger til bedre tider. Det gav problemer for den ny tids meget kapitalintensive virksomheder, som Danmark fik stadig flere af.

Fra midten af 1800-tallet var den danske erhvervsstruktur under hastig forandring, da industrialisering og urbanisering tog til, og nye storvirksomheder voksede frem. Kapitalkravene til disse virksomheder var betydelige, og aktieselskaber som redskab til mobilisering af kapital fik en opblomstring.

Det viste sig først inden for transport- og banksektoren, og i årene omkring 1870 var der et industrielt opsving med anlæggelsen af flere industrielle storeforetagender organiseret som aktieselskaber. Også inden for handelen vandt stordriften frem, i detailhandelen fra 1880'erne i form af de første varehuse og senere i engroshandelen gennem fusioner og etablering af handelskompagnier, der også gik ind i udenlandske investeringer. Det store erhvervsliv var på vej frem og øgede sin vægt i den samlede samfundsøkonomi. Det reagerede det lille erhvervsliv som tidligere nævnt på, men også dele af det store erhvervsliv blev betænkelige ved denne udvikling, der i perioder førte til overkapacitet og skærpet indbyrdes konkurrence i en række brancher.

Flere af lederne i det store erhvervsliv begyndte i stigende grad at agere som beskrevet af Adam Smith. De ønskede at undgå fri konkurrence. Bestræbelserne på at opnå en markedsdominerende position, gerne fuldstændigt monopol på et afgrænset marked, var iøjnefaldende. Det kunne ske ved, at den enkelte virksomhed udkonkurrerede de øvrige virksomheder, eller det kunne ske gennem fusioner og karteldannelser. En af foregangsfigurerne i dette sidste skulle i Danmark blive C.F. Tietgen.

Konkurrencebegrænsning

C.F. Tietgen arbejdede fra slutningen af 1860'erne til begyndelsen af 1890'erne utrætteligt for at fusionere virksomheder. „De danske“ eller „De forenede“ blev de første ord i flere af landets største virksomheder, ofte som en afspejling af horisontal integration med Tietgen som hovedarkitekt, ikke mindst inden for kapitalintensive brancher. Tietgen gik efter at opnå stordriftsfordele, men der er ingen tvivl om, at han også gerne så, at den „skadelige“ konkurrence blev slået ned, som det tidligere er blevet udtrykt.⁹ Topledere i svensk erhvervsliv var ikke i tvivl. De så med beundring på Tietgen, og som en af lederne udtrykte det i 1883, da han frustreret havde måttet opgive at få en prisaftale forhandlet på plads: Tietgen ville bare have slået alle fabrikker sammen til én virksomhed.¹⁰

C.F. Tietgen var ikke den eneste leder i det store erhvervsliv, der havde større tillid til egne styringsevner end til markedets. Mange storvirksomheder fusionerede eller indgik konkurrencebegrænsende aftaler, karteller. Det kendes fra udlandet, ikke mindst i Tyskland fra 1870'erne, og her i landet med og uden Tietgens medvirken. Eksemplerne er ganske mange i årene fra slutningen af 1870'erne og begyndelsen af 1880'erne, om end aftalerne kunne være svære at få i hus, som det svenske eksempel minder om. Men

trods vanskeligheder fortsatte virksomhederne deres bestræbelser på at få begrænset konkurrencen.

De danske papirfabrikker forhandlede f.eks. fra 1877 om dannelsen af et priskartel. En ikke særlig vidtgående aftale blev dog først indgået i 1881. Den blev ikke fornyet for 1883, men i efteråret 1883 nåedes med C.F. Tietgens assistance frem til en detaljeret salgs- og prisaf tale. Stigende import var formentlig en væsentlig del af baggrunden for, at aftalen brød sammen allerede efter et år. Længerevarende var en intern regulering af murstens- og kalkhandelen, hvor transportomkostningerne medvirkede til skabelsen af næsten fuldstændige lokale monopoler. Lokale styrkepositioner gjorde sig også gældende i bryggeribranchen. Det hindrede dog ikke konkurrence, og netop i 1880'erne var konkurrencen meget hård efter en betydelig kapacitetsudvidelse i årene 1879-81.

A. Fraenkel, der havde været bryggeriinspektør, skrev i 1892, at det københavnske ølmarked var præget af „Manchesterlige Tilstande“ med et „anarchisk Udseende“. For en ægte liberalist lød det jo forjættende, men for Fraenkel gjaldt det om at undgå denne ødelæggende konkurrence og danne et kartel, der måtte ses som nutidens og fremtidens storindustrielle form for sammenslutning. Bryggeribranchen genoptog da også tidligere forhandlinger om priser og konkurrencevilkår. Flere lokale aftaler blev indgået i begyndelsen af 1890'erne, og i 1899 blev de gennem Bryggeriforeningen udvidet til en landsdækkende aftale. Efter en pause blev en ny landsdækkende aftale indgået i 1911, og den blev regelmæssigt genforhandlet. Bryggerierne konkurrerede fortsat, men vilkårene for konkurrencen havde de valgt at regulere, så der bl.a. ikke konkurreredes på prisen, der jo ellers var det centrale markedssignal i den økonomisk liberalistiske tankegang.

Det store erhvervsliv var positivt over for den fri konkurrence i første del af 1800-tallet. Også den ny industrialiserede og urbaniserede tids storvirksomheder levede længe med konkurrencen. Det var gennem den, at flere af virksomhederne havde vokset sig store. Så længe der arbejdedes på et „hæderligt Grundlag og uden urimelig Konkurrence“, selv uden prisaf taler, var det store erhvervsliv ganske godt tilfreds. Denne, set med virksomhedernes øjne, sunde tilstand varede meget forskelligt, alt efter branche og vare. Men typisk, når krisen kradsede, og det efter virksomhedernes mening udartede til „Meningsløsheder“ eller „Manchesterlige Tilstande“, så var der nogle, der ikke syntes, at det var sjovt længere, og de forsøgte sig med markedsregulering.¹¹

Den helt fri konkurrence, den rå og uregulerede kapitalisme, blev på et

tidspunkt for meget selv for store dele af det store erhvervsliv. Grupper inden for det store erhvervsliv ønskede at regulere markedet til egen fordel, men bragte sig dermed på konfliktkurs med politiske kræfter, der hævdede, at de repræsenterede forbrugerne og det almene vels interesser. Modstanden kom ikke kun fra økonomiske liberalister, men også i stigende grad fra socialisterne, der voksede sig stærke fra slutningen af 1800-tallet, og som havde en helt anden samfundsvision end markedskræfternes frie spil. Det store erhvervslivs ønske om selv at regulere konkurrencen til egen fordel var oppe mod stærke politiske kræfter. Det politiske landskab var imidlertid broget, hvilket i første omgang skulle komme det store erhvervsliv til gode; mere herom i kapitel 2.

OFFENTLIG REGULERING

Tendensen mod øget liberalisering var ikke entydig gennem 1800-tallet. Og det var ikke kun det lille og store erhvervsliv, der i en række henseender ønskede at sætte grænser for et frit og ureguleret marked. Både under enevælden og i det unge demokrati var der røster ikke mindst fra embedsstanden og fra eksperter inden for et stadig mere betydende sundhedsvæsen og en begyndende samfundsvidenskab, der opnåede politisk lydhørhed for, at regulering var nødvendig til beskyttelse af befolkningens sundhedstilstand og af særligt svage grupper i samfundet. Arbejderklassens fremvækst og den dermed forbundne politiske mobilisering især i de større byer accentuerede interessen for disse hensyn. Hos dele af samfundets elite næredes opfattelsen, at samfundet havde interesse i at sikre gode sociale vilkår, oplysning og sunde omgivelser som en nødvendig forudsætning for skabelsen af moralsk gode samfundsborgere. Hos andre begrundedes behovet for offentlig regulering bl.a. gennem tildeling af eneretsbevillinger eller monopoler med, at den var nødvendig for at sikre, at samfundsnyttige investeringer og aktiviteter blev foretaget uden unødige omkostninger for investorerne og forbrugerne.

OFFENTLIGT STØTTEDE MONOPOLER

Under enevælden var det almindeligt med tildeling af eneretsbevillinger. De blev givet som led i den merkantilistiske politik, hvor staten førte en aktiv rolle med ophjælpning ikke mindst af fremstillings- og handelsvirksomheder. Det passede ikke umiddelbart ind i en økonomisk liberalistisk tankegang, men flere liberalister udviklede dog opfattelsen, at det kunne være

økonomisk hensigtsmæssigt, at det offentlige støttede private særinteresser. Begrundelsen var som nævnt, at nogle private investeringer af væsentlig samfundsmæssig betydning kun ville ske, hvis samfundet garanterede mod fri konkurrence og dermed i realiteten tildelte monopoler, om end alene for en afgrænset tidsperiode. Det var tilfældet med beskyttelse af opfindelser og af de såkaldt naturlige monopoler, dvs. områder, hvor det opfattes som samfundsmæssigt spild at foretage lokalt konkurrerende investeringer f.eks. i forbindelse med transport- og offentlig forsyningsvirksomhed.

Hverken beskyttelse af opfindelser eller tildeling af koncessioner ved naturlige monopoler skal drøftes nærmere. Det er områder, som må afvente yderligere undersøgelser, men det fremgår dog af den eksisterende litteratur, at også 1800-tallets politiske beslutningstagere i lighed med senere beslutningstagere foretog en afvejning af forholdet mellem almenvellets interesser og private interesser. De var under pres fra private interesser, og undertiden selv part i sådanne, men gjorde sig også økonomisk teoretiske overvejelser ud fra almenvellets interesser. Beskyttelse af ejendomsretten til opfindelser og dermed eneretten til udnyttelsen heraf blev anskuet som et middel til fremme af privat udviklingsarbejde til gavn for samfundet på længere sigt. Eneretsbevillinger til udnyttelse af opfindelser blev givet gennem hele det 19. århundrede, men fik en klar institutionel ramme med den første patentlov i 1894, i øvrigt vedtaget trods modstand fra de meget liberalistisk indstillede landbokredse.¹² Tildeling af koncessioner i forbindelse med større investeringer i såkaldt offentlige goder som infrastruktur, herunder offentlig forsyningsvirksomhed blev tilsvarende set som nødvendige for at sikre fremkomsten af grundlagsinvesteringer til fremme af samfundets modernisering.

Investeringer i infrastruktur øgedes stærkt i 1800-tallet. Investeringernes samfundsøkonomiske betydning, men usikre privatøkonomiske rentabilitet var medvirkende til, at de ikke uden videre blev overladt til de frie markeds kræfter, men kom til at befinde sig i grænseområdet mellem privat og offentlig virksomhed. Valgtes den private løsning fulgtes den af nøje offentlig regulering.

Vej- og havneinvesteringer, der tog et opsving i første halvdel af 1800-tallet under den sene enevælde, var helt overvejende offentlige, mens investeringerne i offentlig forsyningsvirksomhed og jernbaneanlæg – dog tidligt med undtagelse af det såkaldte stambanenet – under det unge liberale demokrati overvejende skete på privat initiativ, men efter tildeling af offentlige koncessioner, der begrænsede eller ganske udelukkede konkurrence.

For såvel de private jernbaneinvesteringer som investeringerne i offentlig forsyningsvirksomhed, der tidligst omfattede vand og gas, og som fra slutningen af 1800-tallet suppleredes med el og telefon, havde koncessionerne som formål at beskytte de store faste investeringer mod konkurrence til gengæld for offentlig regulering af priser og kvalitet af de udbudte ydelser. Ræsonnementet var, at det var naturligt at tildele monopoler, da konkurrence ville fordre etablering af parallelle faste anlæg, der ville repræsentere et samfundsøkonomisk ressourcespild. Det er i den nyeste forskning blevet fremhævet, at bl.a. lokale politikere gjorde sig seriøse overvejelser om, hvorvidt offentlig regulering af sådan privat virksomhed var at foretrække frem for, at aktiviteterne blev drevet af det offentlige. Meningerne var ganske delte, typisk ud fra ideologiske grundholdninger, men også ud fra hvilken aktivitet det drejede sig om.¹³

Vandforsyningen i byerne var i højere grad end anden forsyningsvirksomhed et kommunalt anliggende fra etableringen af de tidligste vandværker fra 1850'erne, mens der var meget store forskelle mellem kommunerne med hensyn til, om de havde privat eller offentlig gas- og elforsyning. Generelt var tendensen fra slutningen af 1800-tallet og især i første halvdel af 1900-tallet, at privat forsyningsvirksomhed udgjorde en vigende andel til fordel for kommunal forsyningsvirksomhed. Det var en tendens, der understøttedes af en styrket kommunalpolitisk position for Socialdemokratiet og fra 1905 Det Radikale Venstre, men den fulgte dog ikke snævert de politiske skillelinjer mellem borgerlige og ikke-borgerlige lokalpolitikere. Pragmatiske og lokalt bestemte hensyn gjorde sig i høj grad gældende.

ANDEN OFFENTLIG REGULERING

Regulering af hensyn til hygiejne og sundhedsforhold, der kendes fra enevælden, udbyggedes i vekslende tempo i det unge demokrati. Hertil kom som tidligere nævnt andre former for offentlig regulering af økonomisk virksomhed. Arbejderlovgivningen, der regulerede børns og kvinders arbejde i industrien fra begyndelsen af 1870'erne, kan nævnes som et markant eksempel. Virksomhederne var generelt modstandere af sådan offentlig regulering, der skete uden nogen modydelse, og det er f.eks. slående, at landbruget, der var politisk stærkt repræsenteret på Rigsdagen, formåede at hindre, at tilsvarende regulering kom til at omfatte landbruget før sent i det 20. århundrede. Der var dog enkelte områder inden for erhvervslivet, der uden opnåelse af særlige rettigheder, tidligt accepterede en vis offentlig

regulering. De danske sparekasser er et eksempel herpå. Det må delvis ses på baggrund af, at det ikke lykkedes sparekasserne at gennemføre en egen regulering.

Sparekasseloven 1880

Succes såvel som fallit er en del af den kapitalistiske markedsökonomi. Det er imidlertid også klart, at omkostningerne ved fallitter sjældent kan holdes isolerede, men har det med at brede sig som ringe i vandet. Kreditorer risikerer at miste store beløb, og ikke mindst i forbindelse med finansielle institutioners fallitter kan kredsen af kreditorer være meget stor, herunder af personer som ikke nødvendigvis har særlig forretningsindsigt. Det er en væsentlig del af baggrunden for, at det offentlige allerede i 1880 begrænsede konkurrencen i sparekassesektoren. Forhistorien og lovens tilblivelse illustrerer de centrale interesser i forbindelse med markedsregulering, herunder også blandt virksomhederne selv.

I årene 1877–78 var de danske finansielle institutioner hårdt ramt af den lavkonjunktur, der var slået igennem fra midten af 1870'erne. Flere sparekasser var formentlig insolvente. I kølvandet på krisen, og i lighed med reaktionerne på den foregående finansielle krise, blev der i branchen taget initiativ til at indføre privat regulering for at øge stabiliteten.¹⁴ I begyndelsen af 1878 blev det på et møde med et stort antal sparekasser efter en hård debat besluttet at danne en sparekasseforening, hvis medlemmer skulle følge nærmere aftalte regler for at drive sparekassevirksomhed. I realiteten en kartelaftale om minimumpriser formuleret som maksimale rentesatser, men hertil også af hensyn til indskyderne og sikring af stabiliteten regler om risikospredning, soliditet, revision og publicering af status og driftsresultater. Den nødvendige tilslutning manglede imidlertid, hvorefter det offentlige greb ind for at fjerne problemet med såkaldte *free-riders*, dette at nogle sparekasser ikke ville underlægge sig privat aftalte spilleregler.

Et forslag til sparekasselov blev udarbejdet af en kommission nedsat af indenrigsministeren. Kommissionen foreslog at begrænse konkurrencen, bl.a. ved indførelse af maksimale rentesatser, ligesom den også ønskede, at der gennem lovgivning blev etableret et tilsyn med sparekasserne, som skulle forpligtes til at fremlægge fyldige informationer om deres virksomhed. Forslaget havde således flere lighedspunkter med det, sparekasserne selv havde diskuteret, men som der altså ikke havde været fuld opslutning til. Modstanderne mod indførelsen af konkurrencebegrænsning og et offentligt

tilsyn fik dog udvandet forslaget, da det kom i Folketinget, ikke mindst med henvisning til, at sparekasserne frygtede, at de ville blive klemte i konkurrencen med de almindelige forretningsbanker. Dermed påpegedes det klassiske problem ved regulering, nemlig at den kan virke konkurrenceforvridende. Sparekasserne ville kunne konkurrere med bankerne på lige fod om indskydernes penge, og det lykkedes at få fjernet forslaget om maksimalrenter fra det endelige lovforslag.

Når der trods modstand blev vedtaget en sparekasselov med oprettelse af et sparekassetilsyn, må forklaringen især søges i det forhold, at sparekasserne ikke blev opfattet som normale erhvervsvirksomheder. De var oprettet som sociale organisationer og skulle efter de oprindelige intentioner ikke fungere på markedsvilkår, men fungere som et sikkert anbringelsessted for mindrebemidlede opsparing. Loven blev et kompromis mellem almenvellets interesse i at sikre indskyderne og sparekassernes private interesse i at kunne konkurrere med bankerne, men det er dog samtidig værd at understrege, at adskillelsen mellem almenvellets og private interesser var glidende, da sparekasserne, som demonstreret i deres indledende forhandlinger om privat regulering, også havde en interesse i at skabe stabilitet og demonstrere sikkerhed over for de potentielle kunder.

OFFENTLIG ELLER PRIVAT REGULERING AF MARKEDET

Tendensen i 1800-tallet gik mod liberalisering og en frisættelse af markedet. Interesserne bag denne udvikling var dels enevældens embedsmænd, der i stigende grad overtog den liberale økonomiske teori, der kan føres tilbage til Adam Smith, og som blev overbevist om almenvellets interesse i fri konkurrence, dels de politiske grupper, der i det unge demokrati fra midten af århundredet videreførte den liberale økonomiske teori bl.a. med tilknytning til landbrugets og de større erhvervsdrivendes interesser. Liberaliseringen skete i vid udstrækning på trods af modstand fra de mindre erhvervsdrivende i byerne, håndværkerne og detailhandlerne. I slutningen af århundredet søgte disse i stigende grad at etablere et politisk pres for at få reguleret konkurrencen i kampen mod storkapitalen, men kun med få resultater til følge, også selv om en begyndende arbejderbevægelse, dog ud fra andre motiver, kunne støtte offentlig regulering.

Frisættelsen af markedet modvirkedes dog også af dele af det store erhvervsliv, der inden for en række brancher gennem sammenlægninger

og indbyrdes aftaler søgte at begrænse konkurrencen. Heller ikke det store erhvervsliv viste sig som ubetinget tilhænger af fri konkurrence, men søgte på en række områder at etablere egen regulering af markedskræfterne, ligesom det et stykke af vejen kunne følge de liberalister, der talte for, at offentlig regulering kunne være hensigtsmæssig bl.a. i forbindelse med udbygningen af samfundets infrastruktur, hvor konkurrerende investeringer ville repræsentere et samfundsmæssigt overforbrug af kapital.

Frisættelse af markedet med henvisning til den liberale økonomiske teori var blevet et stærkt argument i den offentlige debat i løbet af 1800-tallet og fortsatte med at være det i 1900-tallet. Men der var teoretiske argumenter herimod fra socialistisk og også i en vis udstrækning fra liberalistisk side. Og ikke mindst var der stærke interesser mod en offentlig gennemtvungelse af et frit marked. Det skulle vise sig i 1900-tallet, da forslag om vedtagelsen af en konkurrencelovgivning kom på den politiske dagsorden. Kampen blev hård mellem ikke mindst det store erhvervsliv, der selv ønskede at bestemme, i hvilken udstrækning markedet skulle reguleres, og de, der ønskede, at lovgivningsmagten skulle fastlægge rammerne for grænsen mellem privat og offentlig regulering.

NOTER

- 1 Om bageri-, bryggeri- og møllenæringslovene, jf. Einar Cohn. *Økonomi og Politik i Danmark 1848-1875* (København, Gads Forlag 1967) s. 69-82.
- 2 Poul Thestrup. *Nærbutik og næringslov-omgåelse. En undersøgelse af brugsforeningerne og deres placering i innovationsprocessen i Danmark mellem 1850 og 1919* (Odense, Odense Universitetsforlag 1986).
- 3 Udtrykket er hentet fra Vagn Dybdahl. *De nye klasser 1870-1913. Danmarks Historie 12* (1965), der sammen med sammes. *Partier og erhverv* (1969) er anvendt til dette afsnit.
- 4 Jf. Vagn Dybdahl. *Partier og erhverv* (1969) s. 340 og 343.
- 5 Det drejede sig om Harald Bing og guldsmed Michelsen, der begge tilhørte den industrielle fløj i Industriforeningens ledelse, H.N. Hansen, der som Bing af fødsel tilhørte det liberale handelsaristokrati i København, samt Johannes Holm, der repræsenterede Grosserer-Societetet og som sådan må antages at have været på linje med C.F. Tietgen i næringslovsspørgsmålet. Også formanden J.G.C.F. Koch tilsluttede sig trods sine indledende kommentarer til fordel for den lille kapital. Han var Højremand, men med

- rod i nationalliberalismen og havde som bl.a. mangeårigt medlem i Albani Bryggeriets bestyrelse tæt forbindelse til Odenses industri, jf. Vagn Dybdahl. *Partier og erhverv* (1969) s. 351.
- 6 Vagn Dybdahl. *Partier og erhverv* (1969) s. 356–386 og 405f redegør for forhandlingerne i Rigsdagen.
 - 7 Niels Thomsen. *Industri, Stat og Samfund 1870-1939* (1991) s. 165.
 - 8 Baggrunden for loven og beslutningsprocessen omkring dens tilblivelse er behandlet i Vagn Dybdahl. „Den illoyale konkurrence – Begrebets opståen“ (1952). Den følgende redegørelse bygger på denne artikel. Citaterne er fra s. 105.
 - 9 Richard Willerslev. *Studier i dansk Industrihistorie 1850-1880* (1952) s. 229f.
 - 10 Lennart Jörberg. *Svenska företagare under industrialismens genombrott 1870-1885* (1988) s. 70 og 127.
 - 11 Per Boje. *Ledere, ledelse og organisation. Dansk industri efter 1870* (1997) s. 97 og 99 med citater om industrilederes syn på fri konkurrence.
 - 12 Niels Thomsen. *Industri, Stat og Samfund 1870-1939. Dansk industri efter 1870* (1991) s. 92.
 - 13 Ole Hyldtoft. *Den lysende gas. Etableringen af det danske gassystem 1800-1890* (1994) og samme. *Modern theories of regulation: an old story: Danish gasworks in the Nineteenth Century* (1994).
 - 14 Dette og det følgende om gennemførelsen af den første sparekasselov bygger på Per Henning Hansen. „Bank Regulation in Denmark from 1880 to World War Two: Public Interests and Private Interests“ (2001), s. 49-53.

STORKAPITALEN OG MONOPOLER I MODVIND, 1901-1919

Det store erhvervsliv kom i stigende modvind fra slutningen af 1800-tallet. Det blev klemmt fra flere sider. De økonomiske liberalister med rod i landbo-kredse kritiserede byernes „storkapital“ for at søge at begrænse konkurrencen til skade for landbruget, der som modsvar opbyggede andelsbevægelsen, og det lille erhvervsliv i byerne lobbyede for at få begrænset konkurrencen fra storkapitalen og få gennemført en lovgivning til støtte for den såkaldte mellemstand, håndværkere og småhandlende. Også arbejderbevægelsen var blandt kritikerne og opbyggede egne kooperative virksomheder til at konkurrere med de privatkapitalistiske virksomheder. Bevægelsen rettede især sin kritik mod det store erhvervsliv, der hævdedes at udnytte sin stærke monopolagtige position til skade for arbejderne som forbrugere, og som partiet derfor ønskede kontrolleret gennem statsovertagelse.

Kritikken af det store erhvervsliv blev politisk farlig for storkapitalen efter systemskiftet i 1901. Højre, der havde støtte i det store erhvervsliv, måtte afgive regeringsmagten til Venstre, der i delvis alliance med Socialdemokratiet havde udgjort oppositionen til det gamle styre. Bonde og arbejder, begge kritikere af storkapitalen, rykkede nærmere magtens centrum. Også Det Radikale Venstre, der stiftedes i 1905 af udbrydere fra Venstre med rod i husmandskredse og byernes liberale borgerskab, sluttede op om kritikken af storkapitalen i den udstrækning, denne søgte at hæmme den fri konkurrence. Kun Højre af de fire såkaldt gamle partier havde i Rigsdagen repræsentanter, der ubetinget ønskede at forsvare den private storkapital; men der var ikke enighed i partiet. Dette var splittet og havde en fløj, der dels ønskede at forsvare mellemstanden, dels ønskede at gennemtvinge fri konkurrence på tværs af storvirksomhedernes forsøg på at opnå en markedsdominerende position. Det store erhvervsliv kom længere fra magtens centrum med systemskiftet, ligesom det måtte dele magten i Højre med mellemstandsflojen markeret ved partiets navneskifte til Det Konservative Folkeparti i 1915. Det opgav dog ikke forsøget på at fastholde en afgørende

politisk indflydelse ikke mindst i spørgsmålet om offentlig regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter.

Kampen mod offentlig regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter kunne synes tabt på forhånd. I USA var der allerede i slutningen af 1800-tallet vedtaget antitrustlovgivning vendt mod storkapitalens forsøg på konkurrencebegrænsning, og et massivt politisk flertal i Rigsdagen var kritisk over for storkapitalens muligheder for at kontrollere markedet til egen fordel. Økonomiske eksperter udtalte sig til fordel for den fri konkurrences gavnlige virkninger for almenvellet. Situationen var imidlertid langt fra håbløs for det store erhvervsliv, som det vil fremgå af det følgende. Kritikerne var indbyrdes uenige om målene for en offentlig indgriben over for storkapitalen. De politiske partier havde hver deres dagsorden i samspil med forskellige interesseorganisationer. Beskyttedes mellemstanden mod monopolerne, skadede det forbrugerne; og beskyttedes forbrugerne, ville det ikke kun gå ud over monopolerne, men også det lille erhvervsliv. Når det kom til stykket, var også det mindre erhvervsliv modstander af en generel offentlig kontrol med konkurrencebegrænsende aktiviteter. Hertil kom, at det store erhvervsliv rådede over betydelige midler, som kunne kastes ind i kampen mod offentlig regulering, bl.a. manifesteret ved mobilisering af egne interesseorganisationer og indflydelse på dele af de offentlige medier. Forfatningens konservative garanti med Landstinget som andetkammer kunne ligeledes mobiliseres, men det skete først i en sen fase.

Storkapitalen var i modvind i de første årtier af 1900-tallet, og det store erhvervsliv var ikke ganske tilfreds med resultatet, da Danmark fik sin første aktieselskabslov i 1917 eller den første banklov i 1919. Under Første Verdenskrig accepterede erhvervslivet som følge af de ekstraordinære forhold en omfattende offentlig regulering. Men erhvervslivet formåede at undgå en lovgivning vendt mod dets konkurrencebegrænsende aktiviteter, også selv om spørgsmålet blev rejst og diskuteret ivrigt på Rigsdagen.

TRUSTLOVGIVNING

Dele af erhvervslivet var som tidligere nævnt på forskellig måde særdeles aktive i bestræbelserne på at begrænse den fri konkurrence. Virksomheder ville naturligvis gerne opnå monopol på et bestemt marked, og kunne det ikke ske ved at holde konkurrenter ude af markedet, kunne konkurrencen søges begrænset ved indbyrdes aftaler gennem dannelsen af karteller, ved fusioner eller ved at opnå kontrol over konkurrerende selskaber via hol-

dingselskaber eller såkaldte truster, der havde kontrollerende ejerposter i de pågældende selskaber. Det var ikke kun tilfældet i Danmark, men var velkendt også i andre lande, hvor der som i Danmark opbyggedes en konkurrence Lovgivning, der havde som formål at gennemtvunge konkurrence. Det skete imidlertid til meget forskellig tid og i meget forskellig udformning. Det skete tidligst i USA – og andre „nye“ lande som Canada og Australien,¹ mens Danmark først kom sent med i 1930'erne. Flere forsøg på at få vedtaget en monopol- eller trustlovgivning blev dog gjort i Danmark i de første årtier af 1900-tallet.

USA

I det demokratiske og egalitære USA var det pres fra farmerne og andre mindre næringsdrivende, der førte til verdens tidligste trustlovgivning.² Her havde Standard Oils bestræbelser fra 1870'erne på at opnå afgørende indflydelse på det amerikanske oliemarked vakt modstand, ligesom især jernbanernes takspolitik, der tydeligt var skruet sammen efter den enkelte jernbanelinjes konkurrenceposition, førte til kraftige protester fra Midt-vestens bønder, der var afhængige af transport til og fra Østkysten. En agrarbevægelse med støtte fra mindre næringsdrivende gjorde sig gældende såvel i mange enkeltstater som på forbundsniveau, hvilket i 1887 førte til nedsættelsen af Interstate Commerce Commission. Den fik til opgave at føre kontrol med handel og transport på tværs af enkeltstatsgrænserne, og tre år senere, i 1890, vedtog Kongressen Sherman Act, der forbød truster som organisationsform, ligesom den var rettet mod alle andre former for monopolbestræbelser. Rækkevidden af loven skulle først vise sig i den følgende periode, og den viste, hvor forskellige interesser der var involveret i lovgivning vendt mod konkurrencebegrænsning.

Loven var tænkt som det lille erhvervslivs våben mod det store erhvervslivs koncentrationstendenser. Højesterets tolkning af loven i en række efterfølgende retssager indebar imidlertid, at holdingselskaber og fusioner blev godkendt som lovlige. Disse kendelser, der blev afsagt i slutningen af 1890'erne, var nærmest et incitament til yderligere koncentration i det amerikanske erhvervsliv. Kun karteller, dvs. konkurrencebegrænsende aftaler mellem selvstændige selskaber, blev kriminaliserede. Loven blev således anvendt mod det mindre erhvervslivs prisaftaler, og den blev i stigende grad opfattet som en forbrugerbeskyttende lov. Sagen fik imidlertid en ny drejning gennem nogle højesteretsdomme i 1911, der gennemtvang en opsplnitning

af Standard Oil og en anden stor trust, American Tobacco Company. Det skete med henvisning til, at de to truster havde ført til en *urimelig* konkurrencebegrænsning. Følgeslutningen var altså, at ejerkontrol godt måtte føre til konkurrencebegrænsning, bare den kunne fortolkes som værende rimelig.

Da USA i 1914 fik sin anden trustlov, Clayton Act, indeholdt den netop en præcisering af, hvad der skulle anses som urimelig konkurrencebegrænsning, bl.a. prisdiskriminering og eksklusivaftaler. Lovens formulering viste sig at kunne anvendes ikke alene mod erhvervslivets indbyrdes eksklusivaftaler, men også mod fagforeningernes forsøg på at opnå eksklusivaftaler med enkeltvirksomheder. Konkurrencebegrænsende former, der ikke direkte var udtrykt i loven, blev anset for rimelige og dermed lovlige, første gang udtrykt i en højesteretsdom fra 1920.

USA fik sin egen historie inden for monopollovgivningen, men udviklingen i USA var med til at rejse spørgsmålet om en antitrustlovgivning i Danmark som i andre europæiske lande.

MONOPOLER I POLITISK MODVIND

Private monopoler og monopollignende aktiviteter kom i stadig stærkere politisk modvind i Danmark i begyndelsen af 1900-tallet. Medierne var i stigende grad begyndt at interessere sig for dem. Det gjaldt også de politiske partier, der alle føjede kontrol med truster ind som en del af deres partiprogram i årene frem til begyndelsen af Første Verdenskrig. Hensynet til mellemstanden og frygten for social ustabilitet spillede ind, men hertil kom også hensynet til forbrugerne, som ikke mindst den hastigt voksende arbejderbevægelse appellerede til.

STATSEJE

Det blev Socialdemokratiet, der først søgte at drive en lovgivning igennem direkte vendt mod private monopollignende aktiviteter. Socialdemokratiet fiskede i rørte vande. Med støtte i den stigende uvilje mod storvirksomheder søgte partiet ad flere omgange at få gennemført statseje inden for særligt udvalgte produktioner eller erhvervssektorer. Første gang var i 1912, da Socialdemokratiet i Folketinget fik nedsat et udvalg, der skulle overveje statslig overtagelse og drift af sukkerproduktionen.³ Tidspunktet var ikke tilfældigt. I USA var der netop faldet dom i de store antitrustsager mod Stan-

dard Oil og American Tobacco Company, i Tyskland havde den konservative regering grebet ind med priskontrol over for et kunstgødningskartel, og i Sverige var der blevet nedsat en kommission, der skulle komme med en kartel- og trustredegelse. Norge fulgte snart efter, da der i 1913 blev nedsat en kommission, der skulle forberede en monopollovgivning.⁴ Det var heller ikke tilfældigt, at det var sukkerindustrien med fremstilling af en nødvendighedsvarer, der først kom i den politiske skudlinje.

En ny toldlov havde i 1908 givet sukkerindustrien øget beskyttelse, og i de følgende år var det tydeligt, at landets to tilbageværende sukkerfabrikker drog fordel heraf. Om end der ikke var tale om et monopol, så var situationen dog sådan, at der politisk var basis for at fremstille sukkerindustrien som et typisk eksempel på, hvorledes storkapitalen forstod at berige sig på forbrugernes bekostning. De øvrige politiske partier var for så vidt enige heri, men udvalgets forslag afspejlede partiernes forskellige holdning til spørgsmålet om økonomisk liberalisme og fri konkurrence.

Socialdemokratiet fandt, at den monopoliserede sukkerindustri var „i uløselig Strid med den store Befolknings Interesser“. Partiet ville derfor pålægge regeringen at ekspropriere de to bestående fabrikker og give staten eneret til produktion og import af sukker. Det Radikale Venstre, der ved partiets stiftelse i 1905 som et programpunkt havde, at „overfor de Virksomheder, der er faktiske eller retslige Monopoler, værnes Samfundets Interesser, om fornødent ved Virksomhedernes Overtagelse af Kommune eller Stat“, stod ved partiets generelle holdning over for monopoler, men fandt ikke, at der i den konkrete sag forelå oplysninger, der kunne begrunde en statsovertagelse. Principielle hensyn veg for mere pragmatiske hensyn, idet partiet gjorde opmærksom på, at ekspropriation ville være meget kostbar, og at en ændring af toldloven ville kunne fjerne sukkerindustriens store fordele. Regeringspartiet Venstre sluttede op om sidstnævnte synspunkt og fik flertal for sit dagsordensforslag om, at regeringen „ved gunstig Lejlighed“ skulle få nedsat toldbeskyttelsen på sukker. Højre, der i sin politik traditionelt var for beskyttelse af den hjemlige industri, fulgte kun nødtvunget med hertil. Tilslutningen kunne begrundes i dagsordenens anden del, hvor der blev givet udtryk for, at statsdrift var helt uegnet til at sikre forbrugerne billigt sukker.

Forløbet viste, at private industrimonopoler ikke kunne forvente statens beskyttelse, selv ikke i en sag, hvor der var involveret landbrugsinteresser. Det kunne nok bekymre Industrirådet, der dog samtidig kunne berolige sig med, at der var meget langt til et flertal i Rigsdagen for statsdrift. Den

politiske situation ændredes imidlertid kort efter. I 1913 dannede den radikale C. Th. Zahle på ny regering, og med udbruddet af Første Verdenskrig ændredes synet på statens rolle og det frie marked afgørende.

REGULERERIET OG HOLDNINGEN TIL MONOPOLER UNDER FØRSTE VERDENSKRIG

Danmark forblev neutral, men ikke uberørt af Første Verdenskrig. Nye handelsmuligheder som følge af landets neutrale status og de ændrede vilkår for den internationale handel gav store fortjenester, men også store prisstigninger med deraf følgende udhuling af reallønnen for mange lønmodtagere, da lønningerne kun langsomt fulgte med opad. Det var gode tider for landet, men også med risiko for øgede sociale spændinger. For at imødekomme de værste følger af krigssituationen gennemførtes under ledelse af den radikale indenrigsminister Ove Rode en omfattende offentlig regulering. Markedskræfterne blev i vid udstrækning sat ud af kraft både for at sikre forbrugerne en række nødvendighedsvarer til centralt fastsatte maksimalpriser og for at sikre erhvervene råvarer.

Situationen var ekstraordinær, hvorfor der var en generel accept af den offentlige regulering, som det private erhvervsliv blev inddraget i. Retslinjerne blev fastlagt gennem Den Overordentlige Kommission med deltagelse af bl.a. Alexander Foss som repræsentant for det store erhvervsliv, og udmøntningen af dem skete i en række tilknyttede udvalg, hvor de relevante erhvervsorganisationer var repræsenteret. Grænsen mellem stat og marked flyttedes, og stærke korporative træk udvikledes. Situationen kaldte på nationalt sammenhold, i 1915 markeret ved vedtagelsen af den ny og mere demokratiske grundlov og året efter ved optagelsen i regeringen af såkaldte kontrolministre fra de andre partier. Selv Socialdemokratiet fraveg den nylige kongresbeslutning om, at partiet først ville gå i regering, når det havde politisk flertal. Sammenholdet og den tilsyneladende borgfred fjernede dog på ingen måde de politiske modsætninger, og ikke mindst i slutningen af krigen skærpedes den ideologiske kamp om fremtidens Danmark. Skulle en stærk stat og regulereriet fortsætte, eller skulle markedet igen være konge? Spørgsmålet om en fremtidig monopollovgivning kom til at spille en ganske fremtrædende rolle i denne kamp. Det store erhvervsliv, der allerede før krigen havde været i politikernes søgelys, kom i skudlinjen.

Socialdemokratiet var som før krigen den udfarende kraft mod den del af erhvervslivet, som partiet betegnede som monopolistisk. Det skete

med baggrund i partiets generelle politiske mål om statens overtagelse af produktionsmidlerne, men tydeligvis under taktiske overvejelser om den øjeblikkelige politiske situation. Det viste sig i efteråret 1916 under finanslovsforhandlingerne, hvor Ove Rode holdt den såkaldte Gimletale, og i foråret 1918, da partierne rustede sig til den forestående valgkamp.⁵

GIMLE-TALE OG FINANSLOVSFORHANDLINGER, 1916

Under finanslovsforhandlingerne i 1916 havde Ove Rode overværet en ganske hård meningsudveksling mellem den socialdemokratiske ordfører F.J. Borgbjerg og sin partifælle og ministerkollega Edvard Brandes.⁶ Borgbjerg havde udæsket Brandes ved at henvise til, at broderen Georg Brandes var kommet med udtalelser, der kunne tolkes som udtryk for, at denne havde fået øjnene op for kapitalismens skadevirkninger og for arbejderbevægelsens betydning – i modsætning til Edvard Brandes, der var kendt som regeringens mest antisocialistiske medlem og overbevist liberalist. Brandes følte sig provokeret og ironiserede over Borgbjergs tro på, „at der efter Krigen vil komme en ny Tid, at det bliver som efter Ragnarok, hvor en ny Verden stiger frem af Ruinerne“. Brandes ville efter eget udsagn ikke tage stilling hertil, men gav dog hurtigt udtryk for, at Socialdemokratiets nuværende visioner ikke ville materialiseres, da også Socialdemokratiet ville ændre sig i takt med samfundsudviklingen.

Rode tog tråden op, om end indirekte. Hans indlæg formede sig i indledningen som et defensorat for den hidtil førte reguleringspolitik muliggjort gennem en stor indsats fra erhvervslivets side. Rode gik derefter over til det, som lå bag oppositionens indlæg og diskussionen mellem Borgbjerg og Brandes, nemlig visionerne for tiden efter krigen. Rodes vurdering var, at det ny indenrigsministerium forhåbentlig var kommet for at blive ligesom statsmagtens kamp for at regulere priser og forsyninger og bekæmpe den uberettigede profit. Før krigen havde trusterne været et „godt Middel til særlig Udbytning af Borgerne“, men krigen havde ifølge Rode vist, at trusterne gennem „Statsmagtens Forhandlinger“ kunne bringes til at levere varer, der var billigere end i noget andet land. Derfor var et af de første spørgsmål, der skulle klares efter krigen, at få gennemført en lovgivning, der ville give statsmagten kontrol med monopolernes priser eller om nødvendigt føre til statens overtagelse af monopolerne. Ove Rode ville udnytte erfaringerne fra krigens tid, herunder om fordelene ved planlægning og samarbejde. Han mindede om, at nordboerne troede på, at efter Ragnarok kommer Gimle.

Han troede selv på lyset efter mørket, men også på, at „Tiden før Krigen vender aldrig mere tilbage“.

I den tidligere forskning har det været diskuteret, i hvor vid udstrækning Rodes tale var udtryk for nytænkning. Det er nok rigtigt, som fremhævet af Tage Kaarsted, at talen var meget lidt konkret i sine anvisninger på fremtidens samfund, og at de udtrykte tanker var i overensstemmelse med tidligere udsagn – og traditionel radikal politik som sådan.⁷ Rodes radikale ministerkolleger opfattede da heller ikke talen som skelsættende, men den viser, at Ove Rode i højere grad end før krigen ønskede at regulere økonomien – uden at gå til et egentligt angreb på ejendomsretten. Og den kan ses som udtryk for, at krigen og den deraf følgende regulering var medvirkende til, at de ideologiske modsætninger om statens rolle, herunder i relation til monopolagtige aktiviteter, blev tydeliggjort. Oppositionen tog netop dette aspekt ind i de efterfølgende forhandlinger i Folketinget.

Den erfarne Niels Neergaard fra Venstre tilsluttede sig opfattelsen, at statsmagten ville gøre sig stærkere gældende efter krigen ikke mindst vedrørende den sociale lovgivning, og at den måtte samvirke med interesseorganisationerne.⁸ Delvis overensstemmende med Venstres program om, at folkets udbytning gennem monopoler bør hindres, gav han også udtryk for forventningen om, at staten måtte „paa den ene eller anden Maade træde til som Tilsynsførende overfor, delvis regulerende, eventuelt overtagende visse Monopoler“. Niels Neergaard lå med disse udtalelser nærmere Rode end mange af sine partifæller som I.C. Christensen, P.P. Pinstrup, P. Th. Nielsen endsige den kommende mand i partiet Th. Madsen-Mygdal. Men som god venstremand understregede Neergaard, at en medvirken til de radikale samfundsændringer ikke måtte føre til, at friheden, herunder erhvervsfriheden, som staten skulle være vogteren af, „tilintetgøres eller beskæres paa en saadan Maade, at den lider dødelig Skade“. Nogle konkrete anvisninger til politisk handling kom han dog ikke med. Det gjaldt også de radikales politiske ordfører, Johs. Fog-Petersen, der ikke overraskende kunne tilslutte sig Ove Rodes tale.

Socialdemokratiet havde tidligt under finanslovsforhandlingerne taget spørgsmålet om monopollovgivning op ved bl.a. at minde om, at de tre andre partier, Højre (siden 1915 Det Konservative Folkeparti), Venstre og Det Radikale Venstre ikke havde støttet partiets forslag i 1912 om statens overtagelse af sukkerfabrikkerne.⁹ Partiet havde derfor, selv om det fastholdt sit generelle ønske om statens overtagelse af produktionsmidlerne, erklæret sig villig til at indgå et kompromis om det mindre vidtgående at „hindre

Monopolselskaberne i at udbytte Befolkningen“. Formuleringen var tydelig udformet med udgangspunkt i Venstre og Det Radikale Venstres egne partiprogrammer.

Socialdemokratiet fik ikke umiddelbart noget ud af sine provokationer over for de to partier. De ville som nævnt ikke ind i en nærmere konkretisering af, hvordan de efter krigen ville bruge statsmagten over for erhvervslivet, og Det Konservative Folkeparti, der af Socialdemokratiet blev udkældt for alene at kunne svinge sig op til at ville beskatte monopolvirksomheder og drillet med at være dybt splittet og på vej mod sin undergang, forholdt sig tavst. Både Grosserer-Societetets Komité og Industrirådet kunne med sindsro følge diskussionerne på Rigsdagen fra sidelinjen og i øvrigt fortsætte samarbejdet med regeringen om krigstidsreguleringerne. Socialdemokratiet afsluttede debatten med at rasle med sablen; nogle vil måske sige, det var teatertorden, da det med henvisning til udtalelserne fra Niels Neergaard og Det Radikale Venstre noterede, at der var vilje til at overveje spørgsmålet om, hvorledes man skulle bekæmpe monopolerne. Partiet forventede derfor, at regeringen inden længe ville påbegynde dette arbejde.

SOCIALDEMOKRATIET FISKER I RØRTE VANDE, FORÅR 1918

Først på året i 1918 kunne Socialdemokratiet konstatere, at regeringen ikke havde taget noget initiativ i monopolspørgsmålet. Det kom nok ikke ganske bag på partiet, men under indtryk af den tiltagende sociale uro og den snarlige valgkamp fandt partiet det opportunt at tage sagen op.¹⁰ I februar 1918 stillede fem socialdemokratiske folketingsmedlemmer derfor forslag til beslutning om nedsættelse af en kommission, der for det første skulle „undersøge Kapitalens og de monopolagtige Bedrifters uheldige Indflydelse paa de sociale Forhold her i Landet“ og for det andet skulle „overveje, om ikke Hensynet til Folkets og Landets Fremtid kræver, at Staten snarest overtager“ virksomheder inden for finansiering, kommunikation og forsikring samt en række „monopolagtige Virksomheder“ inden for fremstilling af bl.a. sukker, papir, olie, tændstikker, læder, gødning, cement, salt, sprit, øl og import af kul og koks.¹¹

Under forhandlingerne om forslaget i begyndelsen af marts i Folketinget gav forslagsstillerne ingen nærmere forklaring på udvælgelsen af de berørte brancher, ud over at det var brancher, hvor der enten havde været tendenser til øget koncentration, eller hvor en række af de mere kendte større aktieselskaber havde haft store udbytter i krigsårene.¹² Forslaget begrundedes

ikke i økonomisk-teoretiske overvejelser, men i den politiske og sociale udvikling, der i Danmark og internationalt havde resulteret i en øget polarisering. Den russiske revolution blev ikke nævnt, men den udgjorde en del af forslagens kontekst som også erhvervslivets skarpe reaktioner på den offentlige regulering efter den uindskrænkede ubådskrig fra februar 1917, der havde betydet, at den offentlige regulering skiftede fra at være koncentreret om vareforsyning til mere at dreje sig om priskontrol. Socialdemokraterne henviste således til et netop afholdt møde på Børsen arrangeret af Grosserer-Societetets Komité, hvor gamle venstremænd som Peschke-Køedt og P. Th. Nielsen opildnede byens grosserere til at kræve ubegrænset frihed til at fastsætte deres priser, og hvor Herman Heilbuth forgæves havde manet til besindighed.¹³ Grossererne havde ifølge socialdemokraterne i realiteten ladet sig forføre af syndikalistisk tale. Over for overklassens og syndikalisternes krav om frihed fremførte socialdemokraterne et folkeligt krav om retfærdighed, en retfærdighed som kun kunne nås gennem en „lovbunden ordening“.

Der var hermed åbnet for diskussionen af, om det danske samfund skulle vende tilbage til tiden før krigen, eller om erfaringerne med regulering fra krigen skulle videreføres, specielt i forhold til „Kapitalen og de moderne Monopoler“. Socialdemokraterne var ikke i tvivl om, at krigen havde vist, hvor langt samfundet kunne komme gennem samvirke, og at erhvervsorganisationerne skulle spille en vigtig rolle heri. Uden nærmere at komme ind på statens rolle søgte socialdemokraterne at underbygge dette synspunkt ved at henvise til en artikel i *Economist*, som ikke kunne beskyldes for at gå socialisternes ærinde, og hvor der blev givet udtryk for korporative tanker, som tydeligvis havde stigende grobund i krigsårene, også hos borgerlige liberalister. Ragnarok i form af Første Verdenskrig var måske – som hævdet af socialisterne – netop den uregulerede kapitalismes værk.

Socialdemokraterne fik deres forslag sendt i udvalg, men allerede efter første møde konstaterede en af forslagsstillerne og udvalgsformanden, Hans Nielsen, at der ikke var almindelig tilslutning til at nedsætte en kommission, hvorfor udvalget måtte opgive sit arbejde. Socialdemokratiet havde dog fået markeret sig til den kommende valgkamp, og fronterne i monopolspørgsmålet var nok en gang blevet trukket op i forbindelse med visionerne for tiden efter krigen, sådan som Ove Rode havde gjort det halvandet år tidligere i sin Gimle-tale. Hans tale blev da også inddraget i debatten om forslaget.

Klaus Berntsen fra Venstre var ganske klar i sin afvisning af Socialdemokratiets forslag.¹⁴ Han ønskede, at landet efter krigen kom ud af det

nuværende „Tvangsstyre“ og over i et „folkeligt Selvstyre“, og han ville i det hele taget være forsigtig med som Rode at bruge et så stort ord som Gimle, der var et udtryk for, hvad forfædrene ventede efter døden. Det socialdemokratiske forslag viste, at Socialdemokratiet ønskede det modsatte af ham, hvorfor han – uden nærmere at forholde sig til monopolspørgsmålet – ikke så nogen grund til at støtte forslaget, hvortil han føjede det formelle argument, at en kommission alligevel ikke ville kunne blive færdig inden nyvalg.

Heller ikke Fraenkel fra Det Konservative Folkeparti viste megen forståelse for forslaget, medmindre det ændredes til, at kommissionen også skulle undersøge de „økonomiske, tekniske og sociale Fordele“ ved „Nutidens koncentrerede Bedrifter“ og ikke kun de monopolagtige virksomheders uheldige indflydelse. Fraenkel, der erklærede at „staa paa Kapitalismens Grundlag“, ønskede ikke at leve „i det Slaveri“, som han forbandt med den socialistiske stat. Som Berntsen forholdt Fraenkel sig ikke direkte til monopolspørgsmålet og begrundede det som denne med, at Socialdemokraterne ikke havde foretaget nogen afgrænsning mellem kapitalistisk stordrift og monopolvirksomhed.

Kun fra Det Radikale Venstre lød der forsonlige toner over for det socialdemokratiske forslag, idet Gunnar Fog-Petersen henholdt sig til Ove Rodes ord i Gimle-talen om, at kontrol med monopolpriser eller om nødvendigt overtagelse af monopoler ville være et af de første spørgsmål, der meldte sig efter krigen, og at det var en opgave for „de demokratiske Partier“. Fog-Petersen havde i denne sag ikke tiltro til „de konservative Partier her i Landet, hvad enten de kalder sig Venstre eller Folkeparti“, idet de „dækker sig ind under nogle gamle liberale Anskuelser, som i sin Tid var nye og banebrydende, men som Tidens Udvikling har ladet tilbage til Konservatismens videre Varetægt“. Fog-Petersen, der nok gerne ville bruge staten til kontrol af markedet, var dog samtidig klar i markeringen af afstanden til Socialdemokratiet, da han var overbevist om, at den bedste måde at sikre forbrugerne på var gennem konkurrence, og ikke gennem offentlig virksomhed. Stat eller kommunes overtagelse af virksomheder afvist ikke, men blev set som en sidste mulighed.

Med de politiske meldinger er det forståeligt, at forslaget blev henlagt; men det er også klart, at spørgsmålet om monopoler ville komme på den politiske dagsorden efter krigens afslutning, om end det er vanskeligt at se, hvorledes enighed skulle opnås. Det er således påfaldende, at socialdemokraterne og de to borgerlige partier havde en tendens til at lade spørgsmålet

om monopoler og kontrol hermed glide over i en diskussion af kapitalisme kontra socialisme, mens de radikale i højere grad holdt de to ting adskilt. De tilsluttede sig en liberalistisk markedsøkonomi, men gjorde det samtidig klart, at offentlig regulering kunne være nødvendig for at få markedet til at fungere. Der var interne forskelle i de borgerlige partier, men generelt ønskede de borgerlige politikere at vende tilbage til tiden før krigen, mens socialdemokraterne og de radikale ønskede en anderledes fremtid, men på hver sin måde.

INDUSTRIRÅDET OG DEN OVERORDENTLIGE KOMMISSION I ÅBENT OPGØR, AUGUST 1918

Monopolspørgsmålet blev ikke lagt brak indtil krigens afslutning. Tværtimod.¹⁵ Socialdemokraterne angreb flere gange specielt koncentrationstendenserne inden for skotøjsindustrien under anførsel af Max Ballin, og denne bar yderligere ved til bålet, da han i maj 1918 gennemførte en større fusion. Den var medvirkende til, at Ove Rode som indenrigsminister bad Den overordentlige Kommission iværksætte en undersøgelse, ikke alene af skotøjsindustrien, men generelt af firmaer og sammenslutninger, der inden for deres område kunne øve afgørende indflydelse på pris- og forsyningsforhold. Undersøgelsen blev anledning til et åbent opgør mellem Kommissionen og Industrirådet, der frygtede, at undersøgelsen var begyndelsen til permanent statskontrol med industrien. Opgøret forstærkede samtidig modsætningerne inden for Det Konservative Folkeparti mellem middelstandsfløjen, der gik ind for kontrol med truster og monopollignende aktiviteter, og fløjen, der repræsenterede det store erhvervsliv, og som stadig mere utålmodigt ønskede at bringe krigstidsreguleringen til ophør.

I Den overordentlige Kommission var begge konservative fløje repræsenteret, fløjen for storkapitalen eller især storindustrien ved formanden for Industrirådet, fabrikant Alexander Foss, og middelstandsfløjen ved den meget selvstændige økonomiprofessor L.V. Birck. Birck havde i modsætning til andre tilhørende den konservative middelstandsfløj dog ikke meget tilovers for mindre erhvervsdrivende som håndværkere og detailhandlere.¹⁶ Han respekterede derimod den tekniske mellemstand, ligesom han priste produktive investeringer. Han skelnede skarpt mellem produktiv og privat kapital, idet han anlagde en moralsk synsvinkel på økonomien. Truster kunne repræsentere dygtig organisation og højt udviklet teknik, men han mente også, „at en væsentlig del af deres Indtægter ikke skyldes disse Ting,

men deres økonomiske Magtstilling og deres Misbrug af denne overfor Konkurrenter og Publikum“.

Birck fordømte socialismen, men vendte sig i stigende grad mod profit-motivet og endte dermed i et uløseligt dilemma. Som uafhængig økonomisk ekspert betonedes han almenvellets interesser over klassehensyn og særinteresser, og han følte sig kaldet til at føre korstog mod store kapitalejere, der efter hans vurdering tabte enhver føling med samfundshensynet og lod deres lyst til profit knuse deres „spirit of service“. Korstoget var ikke drevet af antisemitisme, men det er dog samtidig klart, at denne moralsk betonedes kritik også fandt næring i en uvilje mod jødiske erhvervsdrivende.

Alexander Foss bad i midten af juli Ove Rode om at måtte træde ud af Den overordentlige Kommission. Arbejdspresset var stort for Foss, og Birck gav få dage efter udtryk for forståelse for Foss' ønske, selv om han beklagede det. Han gav samtidig udtryk for nogle krav til efterfølgeren, idet han understregede, at det ikke måtte være en jøde. Han sigtede formentlig konkret til Industrirådets næstformand, Benny Dessau, og ikke mindst til Max Ballin. Birck havde som socialdemokraterne tidligere været ude med kritik af Ballin.

Birck blev den centrale person, da et opgør mellem Den overordentlige Kommission og Industrirådet brød ud i lys lue på et fælles møde den 6. august 1918. Kommissionen havde til den af Ove Rode iværksatte undersøgelse af pris- og avanceforhold i udvalgte dele af industrien udsendt nogle spørgeskemaer, der var så omfattende, at flere fabrikanter mente, at de skulle udlevere fabrikshemmeligheder. Det bragte Industrirådet på banen, idet det for at få stækket undersøgelsen bad om et møde med Den overordentlige Kommission, hvilket blev holdt den 6. august under ledelse af formanden, overformynder M.P. Friis. Til stede var fra kommissionen bl.a. Birck, mens Industrirådets deputation på fire mand foruden sekretærer og stenografer omfattede Dessau og Ballin, som Birck netop havde søgt at holde ude af kommissionen. Mødet resulterede hurtigt i en hidsig meningsudveksling med personlige beskyldninger mellem Ballin og Birck. Sidstnævnte sluttede med at råbe: „Jeg er en hvid Mand, du er en Jøde, og en Professor ved Københavns Universitet kan ikke finde sig i den slags Beskyldninger fra dig!“

Mødet endte i opløsning, og Industrirådets repræsentanter erklærede, at de ikke ville forhandle med et udvalg under Den overordentlige Kommission, hvis Birck var med. Industrirådet havde dog allerede besluttet sig herfor inden mødet, så det var ikke hidsigheden, der var baggrunden for kravet,

men snarere utilfredshed med Bircks holdning til trustspørgsmålet og hans iver efter at få etableret en statslig monopolregulering. Industrirådet fortsatte ikke desto mindre med at samarbejde med Den overordentlige Kommission, men kampen mellem storindustriens repræsentanter og Birck fortsatte internt i Det Konservative Folkeparti og offentligt i medierne og på Rigsdagen. Valglov og det sønderjyske spørgsmål spillede en rolle for splittelsen i Det Konservative Folkeparti, men holdningen til spørgsmålet om en trustlovgivning var det afgørende stridspunkt som fremhævet af Jørgen Fink.

L.V. BIRCK OG DET KONSERVATIVE FOLKEPARTI, EFTERÅR 1918

Kun et par uger efter opgøret i Den overordentlige Kommission meldte Birck sig på den politiske scene i sin kamp mod storindustriens konkurrencebegrænsende aktiviteter.¹⁷ På et møde arrangeret af de socialdemokratiske ungdomsorganisationer i forsamlingshuset på Enghaveplads fortalte han, at han sammen med direktøren for Fabrikstilsynet, socialdemokraten Jak. Kr. Lindberg, arbejdede for, at Den overordentlige Kommission skulle fortsætte efter krigen som en trustkommission efter amerikansk forbillede.

Industrirådet fik bekræftet sin formodning om, at der i Den overordentlige Kommission var planer om at skabe en permanent statskontrol, og dets uvilje mod kommissionen blev ikke mindre. Samtidig blussede striden i Det Konservative Folkeparti op for fuld udblæsning. Asger Karstensen, der repræsenterede middelstandsfløjen og ønskede beskyttelse af de mindre producenter mod storindustrien, tilsluttede sig offentligt Bircks udtalelser. Svaret kom prompte fra Alexander Foss, der iværksatte et veritabelt felttog vendt mod Birck.

Alexander Foss og hans allierede brugte næsten alle midler til at undergrave Bircks position. Det skete i de dele af pressen, hvor storindustrien havde indflydelse eller købte sig til indflydelse, dvs. i hovedstaden og i Aalborg, hvor Birck var valgt. Birck blev ikke kun angrebet for sine politiske budskaber, men også personligt bl.a. med anklager om egen manglende etik i privatøkonomiske transaktioner. Ikke uforståeligt gik Birck til modangreb under finanslovsforhandlingerne i slutningen af oktober. Det blev til et direkte angreb på Alexander Foss, der anklagedes for at ville stå uden for almindelige love og være fri for enhver form for kontrol. Fejlen var ifølge Birck, at Foss som andre industriledere med for mange penge risikerede, „naar man ikke er umaadelig kølig balanceret“, at blive ramt af en „Form for Cæsarvanvid“. Birck håbede derfor, at Den overordentlige Kommission

efter krigen fik til opgave at bekæmpe trusterne. Birck var ikke enig med udtalelser fra den konservative Julius Schovelin om, at der ikke var truster i Danmark. Det var der ifølge Birck i flere industrigrene, bl.a. i cementindustrien, hvor Foss var aktiv.

Bircks indlæg ved finanslovsforhandlingerne i 1918 førte til hårde interne drøftelser i Det Konservative Folkeparti, hvor også Foss tog ordet. Han påpegede, at Birck ikke havde holdt sig til den fulde sandhed. Der havde været internationale aftaler i cementindustrien, men de var ophørt med krigens udbrud. Men Foss talte også mod bedre vidende, bl.a. da han benægtede at have søgt personlig indflydelse gennem pressen. Birck blev angrebet af andre fra storindustrifløjen, således af Arnold Fraenkel og Julius Schovelin. Angrebene førte imidlertid ikke til nogen afklaring, da Birck fik støtte fra middelstandsfløjen med Karstensen i spidsen. Fløjene stillede hinanden skakmat og enedes da om en erklæring, hvori de misbilligede partifællernes offentlige angreb på hinanden, og hvor de samtidig i en slet skjult kompromisformulering henviste til partiprogrammet „med dettes stærke Understregning af de store Mellemklassers økonomiske og sociale Interesser saavel paa Land som i By“ – til glæde for middelstandsfløjen – „og i Sammenhæng dermed af den fri, personlige Næringsdrifts store Betydning i Modsætning til Statssocialisme“ – især til glæde for storindustrifløjen, der i denne sammenhæng ønskede en minimalstat.

Birck-sagen havde demonstreret, at der var væsentlige interne modsætninger i den borgerlige fløj vedrørende trustspørgsmålet. Det var modsætninger, der ikke alene delte Det Konservative Folkeparti, men modsætninger, som også risikerede at vise sig mellem landbruget og storindustrien. Landbruget havde således underhånden ladet vide, at det i vrede over Ballins angreb på Birck havde overvejet at sprænge samarbejdet i Erhvervenes Fællesudvalg, der var et mellem erhvervene koordinerende udvalg under Den overordnede Kommission.

Storindustrien kæmpede mod planerne om statslig kontrol og indseende med monopol lignende aktiviteter. Men det var tydeligt, at storindustriens folk, der var aktive inden for Det Konservative Folkeparti, gennem deres interesseorganisationer og i medierne, var oppe mod stærke kræfter også uden for Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Statslånskrisen få måneder senere tydede på, at det kun var et spørgsmål om tid, inden storindustrien måtte strække våben.

I februar 1919 kom den radikale regering i vanskeligheder.¹⁸ Det var nødvendigt med et statslån, hvis staten skulle klare sine udgifter. Selv om det var udgifter, oppositionen havde været med til at vedtage, var den ikke umiddelbart sindet at bevilge statslånet. Den var stærkt utilfreds med „Regeriet“, som fortsatte her efter verdenskrigens ophør, da forsyningssituationen stadig ikke var normaliseret. Venstre-høvdingen J.C. Christensen fik derfor den ide at gøre en bevilling af statslånet betinget af en samtidig ophævelse af den såkaldte augustlov fra 1914, der var det juridiske grundlag for hele forsynings- og prisreguleringspolitikken.

Den politiske situation gik i hårdknude. Et flertal i Det Konservative Folkeparti under anførsel af Asger Karstensen valgte at følge Venstre. Regeringen nægtede imidlertid at acceptere sammenkædningen mellem statslånet og augustloven og gik af den 1. marts. Det var en udbredt forventning, at J.C. Christensen skulle danne regering. Det regnede han også selv med, da han blev tilsagt til at møde på Amalienborg den 4. marts, men her fik han den overraskende meddelelse, at kongen ikke ville pege på et ministerium, der ikke var i overensstemmelse med Folketingets flertal. Bolden var spillet tilbage til politikerne, der blev tvunget til at finde et kompromis, og jo længere tid der gik, jo større blev presset. Spørgsmålet om monopolregulering skulle vise sig at være nøglen til et kompromis.¹⁹

Regeringen genindtrådte den 18. marts og tre dage senere forelagde Ove Rode i Landstinget et lovforslag om ophævelse af augustloven. Lovforslaget havde imidlertid en interessant tilføjelse, idet den sidste paragraf i forslaget gik ud på, at indenrigsministeren efter indstilling fra Den overordentlige Kommission skulle fremlægge et forslag til en trustlov inden ophøret af augustloven. Med denne tilføjelse og efter megen diskussion om tidsplanen vedtog de fire store politiske partier afviklingen af prisreguleringen og augustloven. Augustloven skulle ophøre senest den 1. september 1919.

Tilføjelsen om et kommende forslag til trustlov passede med Socialdemokratiet og Det Radikale Venstres hidtidige politiske markeringer. Den var ligeledes i overensstemmelse med L.V. Bircks ønsker, som han havde udtrykt dem i efteråret, og med middelstandsfløjens politik i Det Konservative Folkeparti. Lederen af denne fløj, Asger Karstensen, fik således vedtaget en intern erklæring i de konservatives rigsdagsgrupper om, at de ønskede „en Trustlov af selvstændigt Indhold“. Storindustrifløjen hos de konservative

ses ikke at have gjort indsigelser mod afviklingslovens udformning trods tilføjelsen om et kommende trustlovforslag. Denne blev opfattet som prisen for at komme af med den forhadte prisregulering, og trustlovforslaget skulle jo først forhandles i tiden frem til 1. september, ligesom det ikke var klart, om en trustlov primært skulle udformes til beskyttelse af forbrugerne som ønsket af Birck eller til beskyttelse af de mindre producenter som ønsket af Karstensen. Venstre kan have ræsonneret som storindustrien. Under forhandlingerne understregede J.C. Christensen, at der kun var tale om en løfteparagraf.²⁰ Men det må samtidig understreges, at indgreb mod monopoler var i overensstemmelse med Venstres erklærede politik. Rebet strammedes nok om storindustriens og monopolernes hals, men de var endnu ikke oppe at hænge. Det skulle vise sig at blive en langvarig proces.

ANDEN REGULERING AF KAPITALEN

Storindustrien kæmpede mod det politiske flertals ønske om monopolregulering, men de manglende protester mod tilføjelsen om trustlovforslaget i afviklingsloven, viser også, at de kapitalstærke erhvervsledere til stadighed foretog realpolitiske vurderinger. Hvor langt kunne de forvente at få deres ønsker opfyldt over for den lovgivende magt. Denne pragmatiske holdning viste sig i andre spørgsmål om politisk regulering af erhvervslivet, således tydeligt i forbindelse med vedtagelsen af henholdsvis aktieselskabsloven i 1917 og bank- og sparekasselovgivningen i 1919. Begge havde en længere forhistorie, hvor det store erhvervsliv nok i mange henseender arbejdede mod regulering, men også affandt sig hermed, og endog i visse henseender så fordele i reguleringen.

AKTIESELSKABSLOVEN

Dansk selskabslovgivning var i anden halvdel af 1800-tallet enestående i international sammenhæng.²¹ I udlandet var der tradition for, at dannelsen af aktieselskaber skulle have myndighedernes godkendelse, mens den danske retstradition blot indebar en offentlig registrering af det enkelte selskab og indsigt i vilkårene for dets virksomhed. Teorien bag dette var, at det sikrede kontraktfriheden som princip og samtidig sikrede, at der ikke skete misbrug, da de nødvendige informationer forelå for alle parter.

Udviklingen fra 1890'erne førte imidlertid til øget opmærksomhed

omkring den manglende regulering. I stigende grad dannedes aktieselskaber, ikke for at få samlet kapital til særligt kapitaltunge virksomheder, men snarere for at begrænse stifternes og ledelsens økonomiske risiko. Da flere tilfælde af direkte spekulation i selskabsstiftelser til skade for aktionærer og kreditorer samtidig afsløredes, var der flere argumenter for at indføre regulering, så meget mere som tendensen til regulering forstærkedes i udlandet.

Et første meget omfattende forslag til aktieselskabslov blev fremlagt af en ministeriel kommission i 1901, men det realitetsbehandledes ikke i Rigsdagen. I 1909 nedsattes et nyt ministerielt udvalg, der også skulle overveje udformningen af en andelslovgivning. Det var en betingelse fra industriens side, at en reguleringslovgivning kom til at omfatte både aktie- og andelselskaber. Synspunktet forfægtedes især af spritfabrikant C.A. Olesen, der – uagtet han var industrimand – var formand for Grosserer-Societetets Komité 1907-12, men også var med til stiftelsen af Industrirådet i 1910.

Først otte år efter det andet udvalgs nedsættelse blev den første danske aktieselskabslov vedtaget. Da mente storindustrien ikke at kunne komme længere i sin modstand mod den offentlige regulering. Udvalgets første forslag anbefalede en detailleret regulering af aktieselskabers vedtægter. Industrirådet gik stærkt imod dette, og forslaget blev beskåret ved fjernelse af de fleste præceptive bestemmelser, der vedrørte selskabernes interne rammer og forholdet mellem aktionærerne og selskabernes forskellige organer. Alexander Foss havde raset mod det første forslag og fremført, at „Lovene burde nemlig ikke skabe Livet, men Livet Lovene“, mens modstanderen L.V. Birck var lige så hård mod det udvandede forslag, som sammenholdt med det første forslag efter hans mening var som en „barberet Puddel i forhold til en Puddel med Pels. De ligner ikke hinanden meget“.

Trods opblødningen af lovforslaget fastholdt konservative landstingsmedlemmer som konsul Frederik Hey, med rødder i industrien og formand for Landstingets aktielovsudvalg, længe standpunktet, at en andelslov var forudsætningen for en aktieselskabslov. Det var taktisk begrundet, da kredse i Venstre var stærke modstandere af en andelslovgivning, men afspejlede også en tiltagende irritation, om ikke direkte frygt fra industriens side over for den hastigt voksende andelsbevægelse, der i stigende grad også investerede i produktionsvirksomheder. I 1914 havde Industrirådet vendt sig mod en særbehandling af andelsbevægelsen, da det ved udsigten til en aktieselskabslov henvendte sig til udvalget og protesterede mod, at andelsforeninger skulle undtages fra regulering, ligesom det gjorde opmærksom på det urimelige i, at andelsfabrikker var fritaget for at betale skat.

Da forslaget til den første aktieselskabslov endelig blev lagt frem i Rigsdagen i 1917 til vedtagelse, skete det alligevel med industrifolkernes opbakning, selv om andelsforeninger generelt blev holdt uden for regulering. Konsul Heys nøjedes med at anføre, at kravet om en andelslov ikke dermed var glemt eller fraveget. Men det var Alexander Foss' vurdering, at det forestående rigsdagsvalg kunne resultere i en Rigsdag, der „vil være endnu vanskeligere at forhandle med“, ligesom det spillede en rolle, at der kom større kontrol med udlændinges repræsentation i danske aktieselskabsbestyrelser og med udenlandske selskabers adgang til at oprette filialer her i landet. Loven gav således en vis beskyttelse for det hjemlige erhvervsliv, samtidig med at reguleringen set i forhold til tidligere forslag var særdeles begrænset, således som industriens ledere ønskede det. Publicitetshensynet var det centrale i loven, der på nogle områder indebar en bedre beskyttelse af den brede kreds af aktionærer og kreditorer end tidligere.

BANK OG SPAREKASSELOV

Sparekassevirksomhed var allerede blevet reguleret ved lov i 1878, men en ny finansiel krise i 1907-08 førte til krav om, at også bankerne skulle underkastes offentlig regulering for at sikre større finansiel stabilitet af hensyn til kunderne og samfundet generelt. En nærmere redegørelse for de langstrakte forhandlinger herom bl.a. i en kommission med repræsentanter for såvel sparekassernes som bankers, skal ikke gives her.²² Det interessante er sparekassernes og bankernes interesser i en ny lov. De to parter vågede tydeligvis over hinanden, idet de begge ville undgå, at den anden part opnåede særlige konkurrencefordele. Men det er også tydeligt, at selv de typisk mere kapitalstærke banker så fordele i en regulering, selv om de betonedes vigtigheden af et frit og effektivt marked.

Bankerne var imod maksimalrentebestemmelser, men de tilsluttede sig tidligt den endelige lovs bestemmelser om minimumskrav til kapital og etableringen af en offentlig bankinspektion. De var opmærksomme på, at det kunne være med til at bedre deres i nogle kredse noget flossede image, ligesom det sikrede dem mod konkurrence fra *free-riders* i form af uansvarlige banker. Deres særinteresser harmonerede således med almenvellets interesser, der ligeledes med bankernes billigelse blev tilgodeset med krav om fyldige informationer om bankernes drift og status, så der ikke i samme grad som tidligere var tale om asymmetrisk information til skade for kunderne. Lovgivningen var fortsat mere restriktiv over for sparekasserne end

over for bankerne ud fra den gamle antagelse om, at sparekassekunderne havde mest behov for beskyttelse på grund af mindre finansiell indsigt end bankkunderne.

REBET STRAMMES

Det store erhvervsliv blev i de første årtier af 1900-tallet kritiseret fra flere sider. Det mindre erhvervsliv krævede bl.a. gennem repræsentanter i Det Konservative Folkeparti beskyttelse mod storkapitalen; Socialdemokratiet stillede forslag om statseje af monopolagtige foretagender; og på Rigsdagen var Det Radikale Venstre under Første Verdenskrig langt fremme med tanker om, at et nyt samfund med omfattende regulering af ikke mindst det store erhvervsliv skulle bygges op efter krigen. Selv om Venstre stod urokkeligt på kapitalismens grund, og det store erhvervsliv havde stor indflydelse inden for Det Konservative Folkeparti, så var de politiske partier enige om, at samfundet havde pligt til at værne almenvellet mod storvirksomheders misbrug af markedsdominerende positioner.

Det var efter afslutningen af Første Verdenskrig svært at se, hvordan det store erhvervsliv skulle kunne undgå, at der blev vedtaget en lov vendt mod erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Partierne enedes således i marts 1919 om at afvikle krigstidens ekstraordinære reguleringsordninger med en tilføjelse i loven om, at indenrigsminister Ove Rode skulle fremlægge et forslag til en trustlov inden ophøret af augustloven fra 1914, der havde udgjort lovgrundlaget for krigstidens omfattende reguleringer. Permanent regulering af markedet var på vej bl.a. med vedtagelsen af den første aktieselskabslov i 1917 og med den første banklov i 1919. Og selv om også det store erhvervsliv så nogle fordele ved denne lovgivning, da den var med til at give erhvervslivet et bedre image og mindske risikoen for opportunistisk adfærd, så var lovgivningens formål først og fremmest en beskyttelse af forbrugerinteresser og mere kapitalsvage grupper.

Det store erhvervslivs handlefrihed indskrænkedes med vedtagelsen af de nye love, og handlefriheden ville blive yderligere indskrænket, hvis de politiske bestræbelser med støtte i dele af medierne og henvisning til løfteparagraffen i afviklingsloven fra marts 1919 førte til, at der blev indført en permanent offentlig kontrol med monopollignende aktiviteter. Det store erhvervsliv var en uforsonlig modstander heraf. Og det indstillede sig på en hård kamp mod de politiske bestræbelser for at få en sådan lov gennemført. De interne fløjkampe inden for Det Konservative Folkeparti havde alle-

rede under Første Verdenskrig vist, at det var en kamp, som var fyldt med hjerteblood. Hvordan den videre kamp forløb efter Rigsdagens vedtagelse af løfteparagraffen i foråret 1919, kan følges i næste kapitel.

NOTER

- 1 W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 3.
- 2 Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand* (2000) har en god oversigt over amerikansk trustlovgivning.
- 3 Nedenstående om sukkerindustrien bygger på Niels Thomsen. *Industri, Stat og Samfund 1870-1939* (1991) s. 167.
- 4 *Betænkning nr. 86. Konkurrencebegrænsning og monopol* (1953) s. 39 og 43.
- 5 En kortere omtale heraf findes i Birgit Nüchel Thomsen. „Trustlovsforslaget af 1919. En analyse af den politiske beslutningsproces“ (1983) s. 335-337 og samme. „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) s. 312-314.
- 6 Diskussionen mellem Borgbjerg og Edv. Brandes samt vurderingerne af Rodes Gimle-tale bygger på Tage Kaarsted. *Ove Rode som indenrigsminister* (1985) s. 143-158.
- 7 I modsætning til Erik Rasmussen, der har betonet, at talen afspejler, at Rode under indtryk af krigen udviklede en ny samfundsopfattelse og nye tanker om statens rolle, jf. Tage Kaarsteds anførte arbejde s. 143.
- 8 Jf. *Rigsdagstidende, Behandling af Forslag til Finanslov 27. oktober 1916* sp. 925-928.
- 9 Socialdemokratiets indlæg specielt vedrørende monopollovgivning, jf. *Rigsdagstidende, Behandling af Forslag til Finanslov 19-27. oktober 1916* spalte 187-192, 531-533 og 987f.
- 10 Initiativet er bl.a. omtalt i Niels Thomsen. *Industri, Stat og Samfund 1870-1939. Dansk industri efter 1870* (1991) s. 223.
- 11 *Aarboeg for Rigsdagssamlingen 1917/18* s. 295f.
- 12 *Rigsdagstidende. Folketingets Forhandlinger 1917/18* sp. 3641-3673.
- 13 I slutningen af marts 1918 afholdt Industrirådet et tilsvarende protestmøde vendt mod en forlængelse af prisreguleringen og planer for et statsligt tobaksmonopol. Industrirådets møde forløb dog noget mere fredeligt, jf. omtale af de to erhvervsorganisationers møder i Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand* (2000) s. 98-100.
- 14 Diskussionen af forslaget, jf. *Rigsdagstidende. Folketingets Forhandlinger 1917/18* sp. 3702-3757.
- 15 Dette og de følgende afsnit bygger meget tæt på Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand* (2000), jf. især s. 68, 118-138 og 153-172.
- 16 Portræt af L.V. Birck, jf. Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand* (2000) s. 54-56.
- 17 Afsnittet bygger på Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand* (2000), jf. især s. 124-136.

- 18 Afsnittet bygger på Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand* (2000), jf. især s. 153-172.
- 19 Denne vurdering finder ikke ganske støtte i den tidligere litteratur, men det er dog karakteristisk, at nyere forskning i højere grad end den tidligere har fokuseret på spørgsmålet om en permanent regulering af erhvervslivet. I Erik Rasmussen. *Statslånskrisen 1919* (1970) følges de politiske forhandlinger detaljeret, men det er som anført i undertitlen med særligt henblik på folketingsparlamentarismen. Kun i et kort vurderende kapitel 4 s. 100-108 kædes forløbet sammen med spørgsmålet om erhvervsfrihed og et uklart citat fra L.V. Birck diskuteres med hensyn til omfanget af finansverdenens indflydelse på forløbet. Også i Tage Kaarsted. *Ove Rode som indenrigsminister* (1985) s. 256-270 skildres forløbet uafhængigt af spørgsmålet om permanent regulering, og som hos Erik Rasmussen gøres der mest ud af de langstrakte forhandlinger om tidspunktet for augustlovens ophævelse. Splittelsen i Det Konservative Folkeparti nævnes, men det sker alene ved at karakterisere partiet som havende en venstrefløj under Asger Karstensen og en højrefløj under Alexander Foss, uden at de to fløje i denne sammenhæng kædes sammen med middelstanden og storindustriens forskellige interesser i en trustlovgivning, således som det sker i Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand* (2000). Også i Birgit Nüchel Thomsen. „Trustlovsforslaget af 1919. En analyse af den politiske beslutningsproces“ (1983) og samme. „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) er der kort sket en sammenkædning mellem statslånskrisen og indførelsen af en permanent monopolregulering.
- 20 Jf. Birgit Nüchel Thomsen. „Trustlovsforslaget af 1919. En analyse af den politiske beslutningsproces“ (1983) s. 337.
- 21 Bygger på Per Boje. *Ledere, ledelse og organisation. Dansk industri efter 1870* (1997) s. 37-39.
- 22 Herom, jf. Per Henning Hansen. „Bank Regulation in Denmark from 1880 to World War Two: Public Interests and Private Interests“ (2001) s. 53-57.

KAMPEN OM EN TRUSTLOV

STORKAPITALEN KLARER SKÆRENE,
1919 - 1929

I foråret 1919 syntes vejen banet for gennemførelsen af en lovgivning til regulering af monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler. Tilbagevendende diskussioner på Rigsdagen havde vist, at Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, trods indbyrdes uenighed om fremtidens samfund, stærkt ønskede en trustlovgivning. Og både Det Konservative Folkeparti og Venstre havde i deres partiprogrammer erklæret sig mod monopoler. Så sent som den 21. marts havde Det Konservative Folkepartis rigsdagsgrupper vedtaget en intern erklæring om, at de ønskede en trustlov af selvstændigt indhold. Og partierne var i slutningen af måneden med vedtagelsen af afviklingsloven som udgang på statslånskrisen blevet enige om, at regeringen efter indstilling fra Den overordentlige Kommission og inden augustlovens ophør fra 1. september 1919 skulle fremlægge et forslag til en trustlov.

Der var tilsyneladende politisk flertal for at indføre en eller anden form for monopolkontrol, men det skulle vise sig, at sagen ikke var ganske enkel. Der var indbyrdes uenighed om udformningen af en monopollovgivning. J.C. Christensen fra Venstre havde betonet, at bestemmelsen i afviklingsloven om fremlæggelsen af et trustlovsforslag kun var at opfatte som en løfteparagraf, og store dele af erhvervslivet og mange borgerlige politikere ønskede i realiteten blot, at de institutionelle rammer uden regulering som før krigen ville vende tilbage. Det store erhvervsliv var fortsat blandt de hårdeste modstandere af en regulering af monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler. Det viste sig under Den overordentlige Kommissions forberedelser af et trustlovsforslag hen over sommeren 1919, og det viste sig, da Rigsdagens partier efterfølgende diskuterede kommissionens forslag fremlagt af regeringen umiddelbart inden den aftalte tidsfrist.

Det lykkedes erhvervsorganisationerne med Industrirådet som den drivende kraft i samarbejde med storindustrifløjen i Det Konservative Folkeparti at få udskudt vedtagelsen af en reguleringslovgivning indtil 1931. Det skete gennem forsøg på at påvirke det lovforberedende arbejde såvel før

som under forhandlingerne på Rigsdagen, først under den radikale regering med Ove Rode som indenrigsminister og senere under de ændrede politiske konstellationer på Rigsdagen fra marts 1920 efter den radikale regerings afgang og de stærkt ændrede økonomiske konjunkturer fra efteråret 1920. I dette kapitel følges perioden frem til 1929, da reguleringstilhængerne styrkedes ved dannelsen af regeringen mellem Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre.

TRUSTLOVFORSLAG, 1919 - 1920

I den radikale Zahle-regerings sidste år var vedtagelsen af en trustlov et af de mest brændende politiske spørgsmål. Kampen herom begyndte i Den overordentlige Kommission, der i april 1919 fik til opgave at udarbejde et lovforslag i henhold til afviklingsloven. Arbejdet i kommissionen kan inddeles i tre faser, en første, hvor kommissionen udarbejdede de første lovforslag, en anden i sommeren 1919, hvor erhvervenes interesseorganisationer blev inddraget i forhandlingerne, og en tredje i august, hvor kommissionen udarbejdede sit endelige forslag med erhvervsorganisationerne holdt udenfor. Ved udgangen af august fremlagde regeringen lovforslaget, der var til forhandling i Rigsdagen, indtil regeringen i marts 1920 gik af i protest akkompagneret af Socialdemokratiets trusler om generalstrejke med henvisning til, at kongen havde begået statskup. Såvel på de indre linjer som i offentligheden var storindustriens folk ubrudt at finde blandt de aktive modstandere af forsøgene på at gennemføre en offentlig regulering af monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler.¹

DEN OVERORDENTLIGE KOMMISSIONS FØRSTE TRUSTLOVFORSLAG, FORÅR 1919

I april 1919 bad indenrigsminister Ove Rode Den overordentlige Kommission om at udarbejde et trustlovforslag. Kommissionen henlagde arbejdet til det trustudvalg, som den allerede havde nedsat i maj 1918, da Ove Rode havde bedt kommissionen om at iværksætte en undersøgelse af firmaer og sammenslutninger, der inden for deres område kunne øve afgørende indflydelse på pris- og forsyningsforhold.

Udvalget blev i anledning af den nye opgave udvidet med yderligere repræsentanter fra kommissionen. Det havde kommissionens formand, overformynder M.P. Friis, som formand og bestod af repræsentanter fra de

fire store partier samt ledende erhvervsrepræsentanter og et par økonomiske eksperter. Der var dog nogen uklarhed om, hvilke interesser de enkelte medlemmer repræsenterede. De fleste var blevet udpeget af ministeren allerede i begyndelsen af krigen i deres personlige egenskab. Det var først fra slutningen af krigen, at f.eks. erhvervsorganisationerne blev bedt om at indstille medlemmer til råd og nævn i forbindelse med disse års omfattende offentlige regulering, eller at ministeriet ganske enkelt udpegede organisationernes formænd.² Medlemmerne i trustlovudvalget var derfor ikke bundet af bestemte interesser, men kunne påberåbe sig personlig uafhængighed. Særligt aktive i udvalget var formanden M.P. Friis, den radikale direktør Herman Heilbuth, socialdemokraten C.N. Hauge og de to nationaløkonomiske professorer Axel Nielsen og L.V. Birck. Især sidstnævntes status kunne diskuteres, da han samtidig var konservativt folketingsmedlem.

I Den overordentlige Kommission lå initiativet hos formanden, overformynder Friis. Han fik indhentet materiale fra England og Norge, og udvalget hørte tidligt et foredrag af professor i jura ved Københavns Universitet, Fr. Vinding Kruse. Vinding Kruse fortalte, at der i Europa endnu ikke var vedtaget nogen trustlovgivning, og anbefalede, at man ventede med en dansk lovgivning, indtil man havde kunnet foretage yderligere undersøgelser i udlandet. Friis ønskede dog ikke at følge denne anbefaling, men udarbejdede hurtigt et lovforslag, som blev fremlagt til drøftelse.

Friis' forslag var afbalanceret. Det blev foreslået, at der oprettedes et tilsyn med virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, som havde væsentlig eller bestemmende indflydelse på varepriserne. Tilsynet skulle tillægges betydelige administrative beføjelser, idet det skulle kunne indhente omfattende oplysninger om de enkelte virksomheders økonomiske forhold og over for virksomhederne påtale forhold, som tilsynet fandt kritisable. Det skulle endvidere kunne indstille til ministeren om at træffe særlige foranstaltninger, såfremt tilsynets egne forhandlinger med virksomhederne ikke førte til ændringer af de uønskede forhold. Tilsynets medlemmer skulle udpeges af indenrigsministeren, og Friis foreslog, at flertallet skulle udpeges efter indstilling fra erhvervsorganisationerne. Dette sidste var tydeligvis for at mildne erhvervslivet, som Friis udmærket vidste ville være imod et tilsyn med den foreslåede kompetence.

Debatten i udvalget kom da også til især at handle om afgrænsningen af tilsynets kompetence og dets sammensætning. Bag debatten lå striden om, hvor langt staten skulle kunne gå i forsvaret af forbrugernes interesser, mens forsvaret af de mindre producenter over for den mere kapitalstærke del af

erhvervslivet fortonede sig i debatten. Det skulle vise sig at være et taktisk fejlgreb af dem, der ønskede regulering. Et tilsyn, der i en eller anden udstrækning skulle have indseende med prisdannelsen, kunne jo vanskeligt undgå også at berøre dele af det mindre erhvervsliv, for hvilket prisaftaler siden lavstiden havde været en udbredt praksis.

Det socialdemokratiske medlem af udvalget, C.N. Hauge, gik længst i kravet om en udvidelse af det offentliges kontrol. Han foreslog, at tilsynet skulle have bemyndigelse til at regulere pris- og avanceforhold i de berørte virksomheder. Og han ønskede, at politikerne fik kontrol med tilsynet, idet kun et mindretal af tilsynets medlemmer skulle udpeges efter indstilling fra erhvervsorganisationerne. Disse forslag stod for Hauges egen regning, men han kunne et stykke af vejen finde støtte hos udvalgets to nationaløkonomiske eksperter, Axel Nielsen og L.V. Birck. Især sidstnævnte var aktiv i arbejdet med trustlovsforslaget, ikke kun i udvalget, men også uden for.

Bircks kamp for en trustlov foregik i medierne og inden for Det Konservative Folkeparti, hvor modsætningen mellem middelstandsfløjen og storindustrien på ny blussede op. I slutningen af april 1919, da M.P. Friis arbejdede på sit lovforslag, lod Birck sig interviewe i Asger Karstensens avis, *Frederiksborg Amtstidende*. Her bebudede han, at der i Den overordentlige Kommission var enighed om en eller anden form for prisregulering, og at han i Det Konservative Folkeparti i løbet af kort tid ville fremlægge et forslag til trustlov.

Allerede inden månedens udgang fremlagde Birck sit forslag i partiet. Det var som tidligere delt i spørgsmålet. Alexander Foss kunne på ingen måde følge Birck og slog ikke overraskende til lyd for, at partiet i hvert fald ikke skulle tage noget initiativ i sagen. Modsætningerne kom også frem i pressen, hvor de to fløje fortsat kontrollerede hver sit blad. Foss-fløjens blad *København* gav således udtryk for, at Bircks forslag var blevet begravet, og at de konservative medlemmer havde „vist megen Kølighed mod Professorens Hjertebarn“. Karstensens svar lod ikke vente længe på sig, da han i sin avis advarede *København* mod at bringe flere forkerte oplysninger. I modsat fald truede han med et åbent opgør, og kort tid senere slog han fast, at Det Konservative Folkeparti var imod kapitalistiske monopoldannelser. Medlemmer af partiet græmmede sig, mens politiske observatører uden for partiet frydede sig. *Politiken* undlod ikke at bringe en overskrift: „Sprænges Det Konservative Folkeparti?“ Spørgsmålet om en trustlov splittede partiet, men det gav ikke den meget uafhængige Birck anledning til nærmere overvejelser. Han var overbevist om nødvendigheden af at tøjle storkapitalens tilbøjelighed til konkurrencebegrænsning.

Under debatten om M.P. Friis' trustlovsforslag i trustudvalget under Den overordentlige Kommission hørte Birck til strammerne. Sammen med Axel Nielsen foreslog han, at tilsynets virkeområde udvidedes til generelt at omfatte industri, handel og håndværk samt som foreslået af Hauge bankvæsen. De to økonomer ønskede bl.a. også at begrænse erhvervenes indflydelse på sammensætningen af tilsynet. Udpegningen af medlemmer skulle alene foretages af indenrigsministeren, mens handelsministeren med den tætte kontakt til erhvervene efter deres mening skulle holdes udenfor. De var ikke så forsigtige eller måske taktiske som M.P. Friis, hvilket storindustrien forstod at udnytte, da erhvervsorganisationerne blev indkaldt til høringer i trustudvalget i sommeren 1919.

ERHVERVENE OG TRUSTLOVFORSLAGET, SOMMER 1919

Debatten om M.P. Friis' trustlovsforslag fik storindustrien til at sætte en modoffensiv ind. Storindustrien var klar over, at den var særlig udsat, og at det derfor gjaldt om at holde erhvervene sammen i kampen mod en trustlov.

I maj måned oprettede Industrirådet en såkaldt Monopolkomite. Komiteen skulle afløse Centralkomiteen mod Statsmonopoler, der havde haft til opgave at bekæmpe forslag om etablering af skattemonopoler begrundet i afgiftshensyn. Den nye komite havde tidligere været foreslået af direktør i De danske Spritfabrikker, Chr. H. Olesen – organisatorisk aktiv som faderen C.A. Olesen – men da vendt mod Socialdemokratiets socialiseringstanker. Nu oprettedes den ny komite med det bredere sigte at arbejde for et frit erhvervsliv ved at oplyse om statsmonopolers indflydelse på forbrugs- og erhvervsforhold.

Den bløde formålsparagraf var uden tvivl medvirkende til, at Monopolkomiteen fik bred opbakning med repræsentanter fra industri, handel og forbrugere. Og efter det første møde blev det endvidere besluttet også at indbyde arbejderbevægelsen og landbruget til at være repræsenteret. Komiteen skulle være under neutral ledelse, og den første formand blev nationaløkonomen Harald Westergaard, mens Fr. Vinding Kruse blev næstformand.

Komiteen havde ikke direkte indflydelse på forhandlingsforløbet om trustlovsforslaget; men den var uden tvivl med til at styrke modstanden mod lovforslaget. Komiteen var med til at understøtte den især i borgerlige kredse udbredte modvilje over for en stærk stat, som både statsmonopoler

og en lovgivning mod private monopoler kunne tages som udtryk for. Det er i hvert fald slående, at erhvervene endte med at stå samlet over for Den overordentlige Kommissions trustudvalg, da de kom til høring i løbet af sommeren 1919, selv om trustudvalget søgte at holde det lille og store erhvervslivs organisationer adskilt.

Trustudvalget holdt først et møde med repræsentanter for Industrirådet og Grosserer-Societetets Komité, hvorefter turen kom til repræsentanter for Provinshandelskammeret og de to detailhandelsorganisationer, De københavnske Handelsforeningers Fællesrepræsentation og De samvirkende Købmandsforeninger i Danmark.³ Til dette andet møde var der dog også repræsentanter for Industrirådet og Grosserer-Societetets Komité, men kun i form af sekretariatsansatte, der alene havde observatørstatus.

På det andet møde søgte trustudvalget at berolige detailhandelsorganisationerne. Formanden M.P. Friis gav udtryk for, at lovforslaget ikke direkte sigtede på dem, hvilket bl.a. også L.V. Birck understregede. Birck havde ganske vist i udvalget arbejdet på at få udvidet lovforslagets virkeområde, men det var vreden mod storkapitalens magt, der gennem årene havde været drivkraften for hans engagement for at få gennemført en eller anden form for monopolkontrol. Det var formentlig ikke kun af taktiske hensyn, at han og andre i trustudvalget søgte at berolige detailhandelens organisationer. Dennes repræsentanter var dog ikke ganske trygge, og som på det første møde for det store erhvervsliv bad de indkaldte repræsentanter om betænkningstid, inden de svarede trustudvalget. Medvirkende hertil var givetvis, at Fr. Vinding Kruse som indkaldt juridisk ekspert på det andet møde med støtte fra Hauge gav udtryk for, at forslagens udformning også omfattede den mindre handel.

I Industrirådet var der efter det første møde ikke tvivl om, at storindustrien var udset til at være syndebuk. Det fremlagte forslag var efter nogles mening måske nok mildt, men H.P. Prior blev ikke modsagt, da han sagde, at det kun var en begyndelse, og Ballin supplerede med, at det var begyndelsen til en socialisering af industrien. Tiden var præget af social uro, og de kunne ikke se, at forslaget kunne tjene som et værn mod det, der var værre. Foss, der nok frygtede, at det foreslåede tilsynsråds virksomhed kunne føre til, at storindustrien ville blive udleveret til offentlige angreb, lagde imidlertid vægt på, at Industrirådet holdt sig til en saglig kritik.

Inden udarbejdelsen af et svar til trustudvalget rådførte Industrirådet sig med Vinding Kruse. Det var givet medvirkende til den forsigtige linje, Industrirådet slog ind på. Det var Vinding Kruses vurdering, at man ikke undgik

en trustlov, og at tilsynsrådets sammensætning var det afgørende punkt. Erhvervslivet kunne ikke være tjent med et politisk sammensat råd. Industrirådets svar, der skulle ligge til grund for rådets næste møde med trustudvalget den 7. juli, udformedes som et længere memorandum, der var nøgternt i tonen, men samtidig et politisk taktisk dokument, der trods varetagelsen af egne interesser appellerede til fælles optræden fra erhvervslivets side.

Memorandummet indeholdt fire hovedkritikpunkter. For det første fandt rådet, at Den overordentlige Kommission ikke havde dokumenteret, at det var nødvendigt med en trustlov. For det andet at forslaget i modsætning til den seneste amerikanske lovgivning ikke præciserede, hvad der var forbudt. For det tredje at forslaget var specielt rettet mod storindustrien, og for det fjerde at forslaget ikke tog højde for, at storindustriens avance kun betød lidt for prisdannelsen sammenlignet med handelens avance. Storindustrien følte sig presset, og Industrirådet slog derfor samtidig kraftigt til lyd for, at erhvervene også omfattende landbruget, de store rederier og handelen skulle protestere i fællesskab. Det sidste var ikke givet, da detailhandelsorganisationerne ikke tidligere havde villet afvise et lovforslag, hvis det friholdt detailhandelen.

Mødet med trustudvalget den 7. juli omfattede ikke kun Industrirådet, men også handelens fire organisationer. Alexander Foss prøvede på Industrirådets vegne at få udskudt lovforslaget ved at erklære sin tilslutning til undersøgelser med henblik på senere lovgivning, sådan som Vinding Kruse tidligere havde anbefalet det og på ny støttede det på mødet. Friis, der gerne så et kompromis med erhvervene og bl.a. betonedede, at tilsynsrådet skulle etableres i en acceptabel form, valgte dog at følge sit politiske opdrag og fastholdt, at Rigsdagen havde ønsket et lovforslag. Erhvervene skulle ifølge Friis have fremført deres kritik, dengang afviklingsloven blev forhandlet i Rigsdagen, men da forholdt deres repræsentanter, herunder Foss, sig tavse.

Det var imidlertid ikke kun storindustriens og storhandelens repræsentanter, der følte nettet stramme, men også repræsentanterne for detailhandelen gav udtryk for forbehold over for forslaget. Umiddelbart før mødet havde de modtaget nok en juridisk udtalelse, denne gang i form af et responsum fra en overretssagfører, der på linje med Vinding Kruses tidligere udtalelser vurderede, at detailhandelen kunne blive omfattet af lovgivningen. Forudsætningen for detailhandelens tidligere udtrykte velvilje var dermed fjernet, ikke mindst hvis loven friholdt brugsforeningerne. Også i Industrirådet var der opmærksomhed omkring andelsbevægelsen, som Industrirådet krævede omfattet, hvis der skulle komme en lovgivning.

Mødet demonstrerede, at erhvervene og trustudvalget stod langt fra hinanden. Det var måske ikke så overraskende i henseende til det store erhvervsliv, men udvalgets forslag fandt heller ikke umiddelbar accept hos det lille erhvervsliv. Forbrugernes interesser var ikke sammenfaldende med erhvervslivets, og udvalget havde ikke kunnet overbevise det lille erhvervsliv om, at lovforslaget tog tilstrækkeligt hensyn til dets interesser. Forløbet havde også vist, at modstanden fra erhvervenes side især var vendt mod de politiske bestræbelser på at få kontrol med det foreslåede tilsynsråd. Alle de involverede erhvervsorganisationer ønskede egen repræsentation i et eventuelt tilsynsråd, hvis de blev omfattet af lovforslaget. Bedst ville det være helt at undgå et tilsynsråd eller i det mindste at begrænse dets kompetence. Lykkedes det ikke, gjaldt det om at få størst mulig indflydelse, ja gerne kontrol med det foreslåede tilsynsråd. *Capture*-teorien var ikke lanceret på denne tid, men erhvervsorganisationerne agerede i god overensstemmelse hermed.

TRUSTLOVFORSLAG FRA DEN OVERORDENTLIGE
KOMMISSION, AUGUST 1919 –
ERHVERVSORGANISATIONERNE UDEN FOR INDFLYDELSE

M.P. Friis var indstillet på at finde en løsning, der kunne tilfredsstille erhvervslivet. Med støtte fra især Vinding Kruse fremlagde han flere reviderede lovforslag, der ikke alene søgte at imødekomme erhvervenes ønsker om tilsynsrådets sammensætning, men også ønskerne om at give det en begrænset kompetence.

Friis udarbejdede således et forslag, ifølge hvilket der slet ikke skulle være politiske medlemmer af et syv mand stort tilsynsråd. Medlemmerne skulle være tre dommere fra de kollegiale retter, to personer fra erhvervsorganisationerne, Industrirådet og Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation, samt to fra De samvirkende Fagforbund. Sidstnævnte kan ses som forbrugernes repræsentanter. Tilsynsrådet skulle ikke have nogen myndighedskompetence, men det skulle alene kunne indstille til ministeren vedrørende generelle foranstaltninger, der ikke ramte en enkelt virksomhed. Offentliggørelse af materiale fra undersøgelser skulle kun kunne ske, når tilsynsrådets medlemmer var enige herom.

I begyndelsen af august ændredes situationen imidlertid afgørende i trustudvalget. Først trak Vinding Kruse sig efter pres fra især L.V. Birck. Dernæst rantes M.P. Friis af en længerevarende sygdom, og den socialdemokratiske

borgmester Jacob Jensen trådte til som fungerende formand. Hermed var slapperne ude af udvalget, og strammerne under ledelse af Birck og Hauge fik øget indflydelse. Der arbejdedes ganske vist videre med Friis' forslag, men det ændredes på de afgørende punkter om tilsynets sammensætning og kompetence. I det nye forslag, der fremsendtes til den samlede kommission, var den politiske indflydelse på tilsynsrådets sammensætning stærk som ønsket af Hauge, men sagkundskaben blev også tilgodeset som ønsket af Birck. Formanden skulle være kongeligt dvs. ministerielt udpeget, fire medlemmer (to dommere og to teknisk sagkyndige) skulle udpeges af ministeren, fire af Rigsdagen og fem af erhvervsorganisationerne, heraf de to af De samvirkende Fagforbund. Tilsynsrådet skulle ifølge forslaget kunne indstille til ministeren at træffe særlige foranstaltninger, men var ikke tillagt nogen myndighed over for den enkelte virksomhed. Forslaget opererede med en midlertidig lov, der efter fem år skulle vurderes på grundlag af en beretning fra tilsynsrådet om konkurrenceforhold og monopoliserede brancher.

Den overordentlige Kommission diskutererede i midten af august trustudvalgets forslag. Den diskutererede flere ændringsforslag, bl.a. som ønsket af Hauge at udvide tilsynsrådets kompetence ved at give det en bemyndigelse til prisregulering. Ændringsforslagene blev imidlertid ikke fulgt, ligesom kommissionen lukkede af over for videre forhandlinger med erhvervsorganisationerne. Disse fik ganske enkelt at vide, at der ikke var mere at forhandle om. Den samlede kommission endte med generelt at tilslutte sig trustudvalgets forslag.⁴ Til nogle af sine partifællers fortrydelse tilsluttede også Hauge sig forslaget, der dermed i næsten uændret form endte på indenrigsministerens bord, hvorfra det med enkelte tilføjelser blev sendt til Rigsdagen som regeringens trustlovsforslag, fremsat i henhold til afviklingsloven få dage inden fristens udløb den 1. september 1919.

FLERTAL FOR EN TRUSTLOV I FOLKETINGET

Trustlovsforslaget fremsendt af en enig kommission skulle kunne få en let gang gennem Rigsdagen. De fire store partier, der alle var erklærede modstandere af monopoler, havde været repræsenteret under kommissionsarbejdet, så de havde kunnet indgå det nødvendige kompromis. Behandlingen i Folketinget blev da også forholdsvis udramatisk. Den 27. august fremlagde indenrigsminister Ove Rode forslaget, der efter anden behandling gik i udvalg uden dog at blive færdigbehandlet. Forslaget genfremsattes derfor i

oktober i den ny folketingssamling, hvor det igen blev henvist til udvalg. Betænkningen herfra blev fremlagt den 18. februar 1920, og inden månedens udgang blev forslaget vedtaget med kun få ændringer.

Førstebehandling i Folketinget

Ove Rode motiverede lovforslaget dels med afviklingsloven, dels med samfundets interesse i at modvirke erhvervenes „kunstige Forsøg paa at skrue Priserne i Vejret“ ... „udelukkende under Hensyn til sine egne Interesser“. Det var almenvellets interesser, der skulle forsvares mod de private særinteresser, da det allerede før krigen var velkendt, at der var virksomheder, som søgte at hindre „den frie Konkurrences Virksomhed“. For at hindre virksomhederne i at være „til Skade for Samfundet“ ønskede Rode derfor med forslaget at sikre det offentliges tilsynspligt og undersøgelsesret samt dets adgang til at offentliggøre, hvad der blev afdækket, og på grundlag af undersøgelserne at træffe de nødvendige foranstaltninger. Formuleret i moderate vendinger ønskede Rode det offentliges ret til information, men også til at gribe ind over for misbrug.

Rode gjorde ved fremlæggelsen opmærksom på to mindre tilføjelser i forhold til kommissionens forslag. For det første skulle tilsynet kunne supplere sig med repræsentanter fra erhvervsorganisationer, der ellers ikke var fast repræsenteret. Det sidste skulle sikre, at alle virksomheder, der blev underkastet en undersøgelse, havde mulighed for at have en organisationsrepræsentant til at tale deres sag i tilsynet. Det korporative element styrkedes dermed. Og for det andet skulle tilsynsrådet omfatte en repræsentant fra andelsbevægelsen. Andelsbevægelsen havde ønsket repræsentationen med henvisning til, at den var med til at bekæmpe monopoltendenserne i samfundet. Rode tilsluttede sig dette argument, men tilføjede samtidig, at repræsentationen var hensigtsmæssig, da også produktionsvirksomheder under andelsformen kunne få en „monopolagtig Karakter“.⁵

Lovforslagets lette gang gennem Folketinget markeredes allerede ved førstebehandlingen af lovforslaget. Kun Det Konservative Folkeparti var forbeholdent, mens de tre andre partier tilsluttede sig forslaget om end med forskellige argumenter.

Venstre sluttede noget lunkent op om forslaget, nærmest under devisen, at det ikke var så galt. Det var efter Venstres skøn „ikke noget vidtgaende Forslag“, og partiets ordfører slog på, at tilsynsrådet var afbalanceret sammensat. Der var repræsentanter for henholdsvis erhvervenes og forbrugernes inter-

esser, hvortil kom dommerne og de sagkyndige, der stod mellem parterne. Tilsynsrådet afgjorde, hvilke virksomheder der skulle under tilsyn, og selv om Venstre gerne havde set en mere præcis afgrænsning heraf, så fandt partiet, at der var taget tilstrækkeligt højde for dette problem ved, at der skulle oprettes en appelinstans bestående af fem dommere. Som begrundelse over for erhvervslivet slog Venstre endvidere på, at det offentliges indseende med de tilsynspligtige virksomheder var til erhvervslivets fordel. Fremlæggelsen af oplysninger underkastet nøgterne og uhildede skøn ville sikre industrien „en mere retfærdig Bedømmelse“ og beskytte de pågældende virksomheder „mod en urimelig og ubillig Kritik“. Det var både i samfundets og virksomhedernes interesse. Venstre fremhævede således et delvist sammenfald mellem almenvellets interesser og private særinteresser.

Også Socialdemokratiet sluttede noget forbeholdent op om forslaget, men her var deisen, at forslaget ikke var vidtgående nok. Det lå langt fra partiets krav, men gennemført med „virkelig Kraft og Energi“ ville det kunne opfylde en del af partiets ønsker. Partiet mindede om, at klassemødsætningerne i perioden var „skærpede til – man kan næsten sige Revolutionens yderste Rand“. Folket havde båret krigens byrder og hungrede nu efter store omvæltninger og et bedre samfund. Det var op til overklassen at afgøre, om den kommende omformning af samfundet skulle „ske paa en fredelig eller en voldsom Maade“. Socialdemokratiet gik ind for den fredelige vej og så det foreliggende forslag som et skridt ad denne vej, men så det gerne ændret og udvidet på en række punkter.

Partiet ønskede ikke kun offentlig kontrol med truster, men med erhvervslivet i almindelighed. Det var ikke kun for at afsløre „Raaddenskab og Svindel inden for Erhvervslivet“ og påtale misbrug, men for at fremme erhvervsudviklingen bl.a. mod rationel stordrift. Socialdemokratiet gik ind for øget bemyndigelse til tilsynsrådet, så det kunne forhandle med virksomhederne og regulere priserne, ligesom det skulle kunne indstille til regeringen, at virksomheder, der arbejdede „i Strid med hele Samfundets Interesser“, blev socialiserede. Det politiske element ønskedes styrket, bl.a. ved at appelinstansen ikke kun skulle bestå af dommere og tage juridiske hensyn, men skulle kunne sammensættes frit af ministeren og i højere grad træffe afgørelser „ud fra samfundsmæssige, ud fra sociale, økonomiske og politiske Grunde“. I modsætning til Venstre, der i lighed med erhvervslivet argumenterede for klarere regler i lovforslaget dvs. øget vægt på retsprincippet, argumenterede Socialdemokratiet for øget vægt på skønspncippet.

De korporative tanker i forslaget ønskede Socialdemokratiet styrket i

forlængelse af ønsket om, at hele erhvervslivet skulle kunne underkastes offentlig kontrol. Derfor foreslog partiet, at Arbejdsgiverforeningen også skulle være repræsenteret i tilsynsrådet fulgt af en ekstra plads til fagbevægelsen, så styrkeforholdet mellem arbejdsmarkedets to parter ikke forrykkedes i forhold til forslaget. Socialdemokratiet fremhævede desuden forbrugernes særlige interesser. Partiet fremførte, at samarbejdet mellem arbejdsgiver og arbejder i nogle tilfælde kunne være til skade for forbrugerne, og foreslog derfor, at forbrugernes interesser skulle varetages gennem en særskilt kontrollov. Denne skulle sikre, at der blev fuld offentlighed om de af tilsynsrådet indsamlede oplysninger.

Det Radikale Venstre kunne ikke overraskende anbefale lovforslaget uden de store reservationer. Partiets ordfører Gunnar Fog-Petersen tog udgangspunkt i finanslovsdebatten fra 1916 og Ove Rodes Gimle-tale, hvor denne havde givet udtryk for sin forventning om, at „Lovgivningsmagten“ efter krigen om nødvendigt ville indføre kontrol med monopolerne priser eller overtage monopolerne. Fog-Petersen konstaterede, at der var en tilbøjelighed i erhvervslivet til at slutte sig sammen og forenkle driften. Truster og stordrift var kommet for at blive, og det havde mange fordele. De radikale ønskede ikke at gå imod denne udvikling, men alene at have indseende med den. For de radikale bestod den politiske øvelse i at sikre samfundets eller forbrugernes interesser. Den tid var forbi, „hvor Befolkningen roligt vil finde sig i at blive klippet, hvor man vil ligge stille, medens man bliver flaaet“. Der hvor den fri konkurrence ikke sikrede forbrugerne, måtte samfundet gribe ind. Samfundet havde tre veje at gå: For det første gennem lav toldbeskyttelse at fremme den internationale konkurrence, for det andet gennem andelsbevægelsen at skabe et alternativ til trustdannelser og for det tredje at regulere erhvervslivet gennem lovgivning. Det foreliggende lovforslag repræsenterede ifølge Fog-Petersen denne tredje vej.

Fog-Petersen søgte at understrege forslagets begrænsede rækkevidde. Det var ikke meningen at forbyde monopoler, og han foreslog som en understregning heraf, at den foreslåede lovteksts formulering ændredes fra „Udnyttelsen af en Monopolstilling“ til „uberettiget Udnyttelse af en Monopolstilling“ som begrundelse for, at en virksomhed blev underkastet tilsyn. Det skulle være legitimt at tjene penge, bare det skete „efter sunde og reelle Forretningsprincipper“ uden misbrug og uden at „udnytte Befolkningen“. Tilsynsrådet skulle ikke være som en „Spioncentral“, men være „Samfundets vaagne Øje“, der ikke skelede til hverken den ene eller anden side ved dets tilsyn med avancer og priser.

Arnold Fraenkel havde fået den utaknemmelige opgave at fremlægge Det Konservative Folkepartis holdning til lovforslaget. Det var vanskeligt, da partiet var delt i spørgsmålet. Det var da også med en slet skjult spydighed, at Ove Rode efter partiernes indlæg konstaterede, at alle partier var enige om koncentrationstendenserne i erhvervslivet, men om Fraenkel fremhævede, at „det ærede Medlems Stilling til Lovforslaget som Helhed forekom mig ret uklar, hvilket maaske har sine Grunde“.

Fraenkels indlæg var formet som et forsvar for stordriften, for de „koncentrerede Bedrifter“, som han foretrak at sige vel vidende, at „nogle kalder dem Truster, andre Fusioner; kært Barn har mange Navne“. Fraenkel og hans parti var ikke imod „Tanken“ i lovforslaget, men han brugte det meste af sit indlæg på at påpege, hvor forkert forslaget var udformet. Erhvervene opererede i en usikker verden, og vanskelighederne blev ikke mindre, hvis de blev pålagt yderligere byrder og indskrænkninger næret af „Tidens hele Følelse“ og „Stemningen“ vendt mod de koncentrerede virksomheders magt. Disses magt bekymrede ham nok i social og politisk henseende, men ikke så meget økonomisk, sådan som lovforslaget alene sigtede på. Forslaget var i realiteten overflødigt, da den liberale danske toldlovgivning ifølge Fraenkel var et effektivt værn mod virksomhedernes økonomiske magt. Fraenkel havde ikke den store tillid til tilsynsrådet. Han frygtede, at det ville blive præget af den til enhver tid siddende ministers partifarve, og at det politiske fik alt for stor vægt i forhold til det faglige. Han tilsluttede sig erhvervenes – og Venstres – ønske om, at byrder og indskrænkninger blev pålagt „gennem faste Lovregler og ikke gennem Skøn“. Forbeholdene var tydelige, selv om Fraenkel ikke på forhånd afviste, at Det Konservative Folkeparti kunne støtte en lovgivning om „koncentrerede Bedrifter“, der også vedrørte priserne.

Ove Rode kunne fornøjet sammenfatte debatten til, at der som nævnt var politisk enighed om koncentrationstendenserne i erhvervslivet, og at der var et flertal for at etablere et tilsyn som en nødvendig reaktion på denne udvikling. Følelsen af bred politisk opbakning og politisk manøvrefrihed, da forslaget var Den overordentlige Kommissions og ikke Rodes eget, er formentlig forklaringen på, at Rode i sine kommentarer var mere afvisende over for det store erhvervsliv end over for socialdemokraterne. Den danske industris ledende mænd blev foreholdt, at deres norske kolleger havde vist „noget større Vidsyn“ ved at anerkende forpligtelsen til at undergive sig et statstilsyn. Socialdemokratiet blev derimod beroliget med, at lovforslaget var udformet således, at der kunne ske regulering af priser, nedsættelse af

udbytter og socialisering af virksomheder, hvis lovgivningsmagten fandt det nødvendigt efter indstilling fra tilsynsrådet „til Sikring af Forbrugernes Interesser“, ligesom det i forslaget lå, at tilsynsrådet havde den af socialdemokraterne ønskede myndighed til at forhandle med virksomhederne. Dog afviste Ove Rode at lade tilsynet omfatte hele erhvervslivet. „I alt Fald for Tiden“ ville han koncentrere sig om virksomheder, der i kraft af deres koncentration, enkeltvis eller gennem sammenslutning, havde særlig indflydelse på priserne, og for ham var det i den forbindelse ikke afgørende, om ordet monopol eller monopolagtig forekom i lovteksten.

Førstebehandlingen i Folketinget havde vist, at der var flertal for forslaget trods uenighed om tilsynets sammensætning, dets beføjelser og afgrænsningen af, hvilke virksomheder der skulle være tilsynspligtige. Disse var i forslaget defineret som „saadanne enkelte eller sammensluttede Virksomheder af monopolagtig Karakter indenfor Produktion og Omsætning, derunder indbefattet Transport, som er i Stand til at udøve en bestemmende Indflydelse paa Pris og Omsætningsforhold i det indenlandske Marked eller en betydende Del heraf“, hvortil føjedes virksomheder, der indgik kartelaftaler, hvilket formuleredes på følgende noget omstændelige måde: „Bestaar der indenfor et Erhverv et saadant Fællesskab eller en saadan ensartet Optræden til Regulering af Pris eller af Omsætningsforhold, at Virkningen heraf, selv om Virksomhederne ikke foretager en videregaaende Sammenslutning ... kan Lovens Bestemmelser gøres anvendelige for de Virksomheder, som deltager deri“. Især de borgerlige partier var utilfredse med, at den praktiske afgrænsning af tilsynspligtige virksomheder i forslaget blev overladt tilsynsrådets skøn.

Der var enighed om, at lovens hensigt var at beskytte forbrugerne. Hensynet til det mindre erhvervsliv, der blev trængt i konkurrence med storindustrien, havde ikke større vægt i debatten. Venstre førte det ind i diskussionen, men uden tilslutning fra Det Radikale Venstre. Socialdemokratiet ville ikke afvise at beskytte det mindre erhvervsliv, bare det ikke gik for meget ud over den økonomiske effektivitet. Fraenkel forbigik spørgsmålet og fremhævede i stedet de samfundsgavnliche virkninger af stordrift og kapitalakkumulation hos enkeltpersoner. Det var med hans ord entreprenørtyper som C.F. Tietgen og H.N. Andersen, der var de vigtigste bærere af samfundets fremskridt.

Under forhandlingerne i Folketingssalen var fokus rettet mod „de koncentrerede bedrifter“, som Fraenkel kaldte dem. Det var især storindustrien, der blev tænkt på under forhandlingerne, og det er forståeligt, at den – som tidligere – førte an i kampen mod en trustlovgivning.

Bolchevikernes Vampyrer på fremmarch – afslutningsdebat i Folketinget

Storindustrien så med bekymring på den politiske udvikling. Regeringen fortsatte det i erhvervslivet i stigende grad forhadte „regulereri“, og den øgede politiske demokratisering med systemskiftet i 1901 og ny Grundlov i 1915 fulgtes efter krigen af vidtrækkende reformer. Det gjaldt f.eks. retsområdet med indførelse af nævninge og købstædernes styrelse med overgang til folkevalgte borgmestre, ligesom privilegier knyttet til storlandbruget afskaffedes. Den politiske og sociale uro tog samtidig til med krav fra arbejderbevægelsen om ottetimers arbejdsdag og industrielt demokrati. Og oven i det hele var der så forslaget til en trustlov, der var blevet udarbejdet uden om erhvervsorganisationerne, og som et næsten enigt Folketing sluttede op om i efteråret 1919. Trustlovforslaget, kravene om udbyttedeling og de ansattes medindflydelse så industriens førstemand Alexander Foss som den direkte vej til „den yderste Bolchevisme“.

Der var i storindustrien fortalere for en kompromissøgende politik som det bedste værn for kapitalismen, men det blev fortsat Alexander Foss' meget faste holdning, der prægede Industrirådets politik, også efter at han måtte træde tilbage efter et slagtilfælde i januar 1920. Storindustrien var således særdeles aktiv i forsøget på at dæmme op for udviklingen. I oktober 1919 medvirkede Foss til, at Arbejdsgiverforeningen og Industrirådet i fællesskab oprettede et såkaldt Socialpolitisk Udvalg, der skulle bidrage til at klargøre arbejdsgivernes argumenter over for arbejdernes mest vidtgående krav. I december søgte han uden held at få kongen til at afskedige ministeriet med udgangspunkt i det sønderjyske spørgsmål, ligesom han søgte at modvirke L.V. Bircks genopstilling som folketingskandidat i Aalborg. I januar 1920 gik Arbejdsgiverforeningen og Industrirådet sammen om oprettelsen af Erhvervenes Pressesekretariat, og i begyndelsen af februar besluttede Det socialpolitiske Udvalg, nedsat af Dansk Arbejdsgiverforening og Industrirådet, at der skulle tages kontakt med de borgerlige politikere i folketingsudvalget, der behandlede trustlovforslaget efter første behandling i Folketinget. Med de konservative delvis inde i folden gjaldt det ikke mindst om at vinde Venstres politikere til modstand mod trustlovforslaget.⁶ Det skulle imidlertid vise sig ganske vanskeligt.

Storindustriens forsøg på at opnå politisk indflydelse var i første omgang uden de store synlige resultater. Da trustlovforslaget fra folketingsudvalget kom til anden og tredje behandling i Folketinget i slutningen af februar 1920, var de politiske positioner stort set uændrede. De politiske ideologier blev pudset af nok en gang, og Venstre havde ikke ladet sig rokke af

erhvervsorganisationernes pression. Det Konservative Folkeparti meldte dog nu klart fra, men med indbyrdes skænderi for åbent tæppe til følge.

I udvalget og ved de afsluttende forhandlinger i Folketinget blev det gjort klart, at Socialdemokratiet gerne ville have gået videre i retning af kontrol, mens Venstre tog „bestemt Afstand herfra“. Det Radikale Venstre befandt sig i en midterposition med understregning af, at forslaget ikke tog sigte på at hindre et frit erhvervsliv, men at sikre samfundet mod misbrug ved at have indseende med udvalgte virksomheder. Partierne talte om beskyttelse mod misbrug og varetægelse af samfundshensyn, men havde dog tydeligvis forskellige opfattelser af, hvad der var rimeligt. Ikke mindst Socialdemokratiet gjorde sig til talsmand for, at virksomheder ikke måtte have en „for høj Fortjeneste“, uanset om den blev brugt som udbytte, reinvesteret eller brugt til henlæggelser, ligesom Det Radikale Venstres ordfører talte om, at kapitaludbyttet „maa have sin Begrænsning i Hensynet til det Samfund, hvis Borgere er Virksomhedens Kunder“.⁷ Partierne var i vid udstrækning bærere af en klassisk økonomisk opfattelse af, at produktionsomkostningerne var udgangspunktet for beregning af acceptable priser og fortjenester. Det var ifølge lovforslagets tekst dog ikke fortjenestens størrelse, der var det afgørende for at tale om misbrug, men om fortjenesten skyldtes en „Monopolstilling“, eller om der ved „uforsvarlig Konkurrence, Misbrug af økonomiske Magtmidler m.v.“ skete en skadelig indskrænkning i den fri konkurrence.

De tre partiers ordførere kom med relativt korte indlæg under folketingsforhandlingerne og søgte at afdramatisere forslaget ved at lade det fremstå som led i en generel international udvikling. Positionerne var velkendte fra udvalgsarbejdet, og da der kun var kommet mindre ændringer til, var vælgerne for så vidt allerede blevet orienteret under førstebehandlingen.

Det Konservative Folkepartis to udvalgsmedlemmer, A. Fraenkel og P. Korsgaard, afviste forslaget, som det forelå. De tilsluttede sig flertallets intentioner om kontrol med monopoler, men fandt som tidligere, at forslaget var uklart med hensyn til afgrænsningen af tilsynspligtige virksomheder. Loven var ifølge Fraenkel „geleagtig“ og som en „Harmonikalov“, der kunne trækkes ind eller ud efter politisk ønske. De to konservative politikere gjorde opmærksom på, at det først var under udarbejdelsen af udvalgsbetænkningen, at trustbegrebet var blevet brugt direkte, og at de var utrygge ved forslagets terminologi „monopolagtig Karakter“ og flertallets omtale af „trustlignende Virksomheder“. De ville indsnævre lovens gyldighedsområde til „Monopoler“ defineret som virksomheder, der havde en indflydelse på

priser og omsætning, som var „tilstrækkelig til at ophæve Virkningerne af Konkurrencen baade for Ind- og Udland“. Taget i bogstaveligste forstand var det unægtelig en meget restriktiv definition, som Ove Rode under folketingsforhandlingerne betegnede som „ganske uforstaaelig“. De konservative talsmænd ønskede i øvrigt at beskytte virksomhederne bedre mod det foreslåede tilsynsråd og at fjerne den politiske repræsentation i dette. De kunne ikke støtte trustlovforslaget og fulgte dermed storindustriens modstand mod forslaget.

Denne konservative enegang var imidlertid stik imod L.V. Bircks og Asger Karstensens dybeste overbevisning, og de to konservative politikere gik begge på Folketingets talerstol med lange taler, hvori de anbefalede lovforslaget. Både Birck og Asger Karstensen udtalte sig til fordel for forslaget, ikke alene under henvisning til forbrugerne, der i så høj grad var blevet fremhævet under lovens første behandling, men også under henvisning til hensynet til det mindre erhvervsliv. Birck ville tvinge trusterne til fair optræden over for de mindre virksomheder og sikre den offentlige moral generelt. Birck harcelerede over Korsgaards mangel på kundskaber og overvejelser om, hvad der er en fair pris uden at tage hensyn til, om den pågældende virksomhed havde monopol eller ej. Det var en kritik, der også ramte Fraenkel. Karstensen henviste til de „mange ondartede Angreb“, der de sidste tre år havde ramt hans fløj fra „en vis Fløj inden for den store Kapital“. Han erklærede, at han ville stemme for loven for at varetage mellemstanden, den almindelige handlende og håndværker, og forbrugernes interesser. Det var et led i hans kamp for den private ejendomsret og det private initiativ, en kamp vendt mod såvel socialismen som monopolerne. Han troede på den fri konkurrence som det eneste middel til at regulere priserne og ikke på, at det kunne ske gennem en prisreguleringspolitik.

Fraenkel var bidende i sit angreb på de to partifæller. Fraenkel forstod ikke Karstensens fordømmelse af overklassen, da samfundets fremskridt efter hans opfattelse var knyttet til de store iværksættere, men han indrømmede, at der i overklassen var snyltere som i enhver anden samfundsklasse. Alligevel forstod han godt, at Karstensen måtte tage et særstandpunkt og stemme for loven, da denne jo tidligere havde „været lidt oppe i Nærheden af de koncentrerede Bedrifter“ og også havde „følt Pysken smælde om Ørerne paa sig“. Birck havde han derimod ingen forståelse for. Det var hårdt at arbejde sig igennem dennes indlæg: „det er saadan en Bunke Hø og Hakkelse“ ... og „der skulde Uger til at arbejde sig igennem, hvis man skulde svare paa hver enkelt Forkerthed“.

Debatten mellem de konservative kombattanter fik til slut et yderligere ideologisk islæt, da Borgbjerg fra Socialdemokratiet ikke kunne nære sig for at kommentere den. Han indledte ganske vist med at konstatere, at debatten var „saa interessant og fornøjelig – det vil sige for os, der hører til andre Partier –, at den mere frister til at blive siddende stille paa sin Plads og nyde Debatten end egentlig til at gribe ind i den“. Borgbjerg lod sig imidlertid provokere af Fraenkels bemærkninger om, at den foreslåede trustlov også ville kunne vendes mod fagforeningerne. Det kunne Borgbjerg ikke forestille sig, da fagforeningerne var forpligtede til at arbejde for socialismens indførelse og dermed efter hans opfattelse varetog samfundshensynet, dvs. almenvellets interesser.

Borgbjerg mindede dernæst Det Konservative Folkepartis to fløje om, at de i deres kamp for henholdsvis overklassen og middelstanden glemte det meget bredere lag „i Samfundets Bund“, nemlig arbejderklassen. Middelstanden eller mellemlaget kunne værnes gennem en fornuftig trustlovgivning som foreslået, men arbejderklassens krav gik videre i retning af industrielt demokrati. Her og nu støttede Socialdemokratiet imidlertid Karstensen mod storindustrifløjen i dennes kamp for en trustlov i middelstandens interesse, men derefter ville partiet „kæmpe videre mod Kapitalens Eneherredømme“ i arbejderklassens interesse. Lovforslaget var i denne udlægning ikke et spørgsmål om fri konkurrence og størst mulig produktion i almenvellets interesse, men et stykke klassepolitik.

Debatten afslørede, at flertallet bag trustlovforslaget havde meget forskellige motiver til at støtte det. De ideologiske modsætninger var store, men pragmatiske hensyn til forbrugerne ud fra en økonomisk liberalistisk tankegang bar lovforslaget igennem Folketinget. Vedtagelsen i Landstinget manglede dog stadig, og storindustrien var ikke sindet at opgive kampen mod lovforslaget.

Trustlovforslagets gang gennem Folketinget havde båret yderligere ved til det bål, som storindustriens repræsentanter frygtede så stærkt i disse år. Det kom frem i deres private reaktioner. Således skrev direktøren for Aarhus Oliefabrik Frederik Lausen til Alexander Foss' håndgangne mand Povl Drachmann umiddelbart efter den sidste folketingsdebat: „Er da hele Befolkningen her i Landet slagen med Blindhed, at den ikke kan se, hvor det bærer hen, hvis Statssocialisterne med Regeringen og Embedsmændene i Spidsen faar lov til at handle med Handel og Industri, som det ser ud til de vil ... vi er nu saa langt ude, at Erhvervenes Mænd kan ikke risikere ret meget ved at stryge alt det gamle, fornemme, uvirksomme af sig og bryde

ud – for min Skyld gerne – i en slags Desperation. ... Jeg vil spaa Dem, at hvis der ikke snart gøres Noget – og Vorherre hjælpe os nu vi ikke har Foss – vil vi billedligt talt kunne komme til maaske allerede i indeværende Aar at befinde os i den Situation, som Bladene saa dramatisk har skitseret, hvor Bolchevikernes Vampyrer efter langt Sejpineri trækker anderledes Tænkende ud paa Marken og lader dem – dødsdømte – under Hujen, Forhaanelser og Fornærmelser langsomst muligt grave deres egen Grav.“⁸

TRUSTLOVFORSLAGET I LANDSTINGET – KAMPEN BLÆSES TIL HALVLEG, FORÅR 1920

Trustlovforslaget var til første behandling i Landstinget den 12. marts.⁹ De fire partiers indlæg viste, at der som i Folketinget var flertal for loven. De konservative var som hidtil imod, men udtalte sig i moderate vendinger. Socialdemokraten Bramsnæs ramte noget ganske centralt, da han over for de konservative gjorde opmærksom på, at det kunne koste vælgere at gå imod loven. Og Ove Rode var på linje hermed, da han afviste, at loven alene var en udløber af krigstidens ekstraordinære forhold. Det offentliges indseende med „koncentrerede Bedrifter“ var noget, der lå i tiden allerede fra før krigen. Det sås i andre lande, og de fire danske partier havde det alle på deres programmer. Loven var uundgåelig; den var med Rodes ord „et Barn af Tiden overhovedet“.

Trods presset fra de radikale og socialdemokraterne var det tydeligt, at ikke kun de konservative, men også Venstre havde forbehold. Det var især tilsynsrådets sammensætning, der gav anledning til debat i Landstinget, og Rode fremhævede, at rådet var afbalanceret sammensat med repræsentanter for sagkundskaben og for de involverede erhverv, mens de udpegede rigsdagsmedlemmer måtte opfattes som forbrugernes eller folkets repræsentanter. Venstre accepterede synspunktet, men det fjernede ikke de borgerliges utryghed ved, at rådet kunne få et flertal med radikale-socialdemokratiske sympatier. Et andet stridspunkt, der fremstod med helt anderledes vægt end i Folketinget, var spørgsmålet om tilsynsrådets ret til at foreskrive ændringer i virksomhedernes regnskabspraksis, så der opnåedes en øget gennemskuelighed. Den borgerlige mistillid til statsmagten og ønsket om at begrænse tilsynsrådets beføjelser slog tydeligt igennem i denne del af debatten. Rode åbnede dog ikke for en opblødning på dette punkt.

Debatten i Landstinget kunne ikke berolige Industrirådet eller de andre erhvervsorganisationer, der var mod trustlovforslaget.¹⁰ De fortsatte kampen

mod forslaget med intensiveret styrke, men formentlig udsigtsløst, hvis de ikke var blevet reddet af regeringsskiftet allerede samme måned.

En veritabel pressekampagne med plantede artikler i hovedstads- og provinspressen var indledt efter vedtagelsen i Folketinget, og bestræbelserne på at påvirke politikerne, nu især Venstres landstingsmedlemmer, fortsatte. Få dage efter debatten i Landstinget, der endte med, at forslaget blev sendt i udvalg, afholdt det nyligt etablerede Erhvervsorganisationernes Trustudvalg et møde i Industrirådet med repræsentanter fra såvel Industrirådet, Grosserer-Societetets Komité som detailhandelsorganisationerne. Hensigten var på grundlag af oplæg fra Industrirådets sekretariat og Vinding Kruse at få udarbejdet en fælles protest mod trustlovsforslaget til fremlæggelse for landstingsudvalget. Den 17. marts, dagen efter mødet i Industrirådet, sluttede Håndværkerforeningen sig til protesterne mod loven. Håndværkerne frygtede, at loven ville kunne anvendes mod mesterforeningernes prisoverenskomster.

Erhvervslivets kritik næredes også af regeringens forslag til valutalov og avancelov, der blev set parallelt med trustlovsforslaget. Trustlovsforslaget og lovforslaget om begrænsning af urimelig handelsavance var således de to punkter på et stort protestmøde arrangeret af de mindre handlendes og håndværkernes organisationer sidst i marts. Det store erhvervsliv havde nu klar opbakning fra det lille erhvervsliv i kampen mod trustlovsforslaget. De borgerlige politikere i landstingsudvalget har ikke kunnet undgå at mærke presset, men inden effekten heraf måtte vise sig, blev der blæst til halvleg. Ministerkrise og folketingsvalg kom i vejen for udvalgsarbejdet.

BORGERLIG REGERING OG TRUSTLOVSFORSLAGET TIL TÆLLING

De politiske magtforhold ændredes afgørende i løbet af foråret 1920. Erhvervene havde længe været stærkt utilfredse med regeringens „regulereri“ og ønskede et regeringsskifte. Alexander Foss havde i december 1919 søgt at medvirke hertil, men var blevet afvist af kongen. Under den såkaldte påskekrise i slutningen af marts måned kom regeringsskiftet imidlertid med kongens afskedigelse af den radikale regering.

Påskekrisen, der indebar en højspændt politisk situation, hvor Socialdemokratiet anklagede kongen for at begå statskup, havde baggrund i flere faktorer.¹¹ Det sønderjyske spørgsmål og ikke mindst Venstres ønske om at komme til magten spillede en vigtig rolle, men der er ingen tvivl om,

at presset på kongen også var stærkt som følge af erhvervslivets uvilje mod regeringens fortsatte bestræbelser på offentlig regulering, som det bl.a. kom til udtryk i trustlovsforslaget. Ønsket om en erhvervspolitisk tilbagevenden til tiden før Første Verdenskrig var udtalt.

Udgangen på krisen blev folketingsvalg og dannelsen af en ren Venstre-regering under ledelse af Niels Neergaard. I relation til trustlovsforslaget havde det endvidere betydning, at trustlovtilhængerne forsvandt ud af Det Konservative Folkeparti, L.V. Birck allerede i marts og Asger Karstensen midt på sommeren. Andre stridspunkter spillede ind for deres udtræden af partiet, men spørgsmålet om en trustlov var stærkt medvirkende, idet de havde mødt hård intern kritik for deres optræden ikke mindst under Folketingets forhandlinger om trustlovsforslaget. Den storindustrielle fløj sad derefter uantastet på magten i Det Konservative Folkeparti.

Trods de ændrede politiske rammer var der fortsat flertal for trustlovsforslaget. Men under venstremanden P. Nørgaards formandskab havde landstingsudvalget ikke hastværk, og i juni 1920 meddelte han, at udvalget ikke kunne nå at afslutte sit arbejde i Rigsdagssamlingen 1919-20. Det var derfor op til Venstre-regeringen, om den ville genfremsætte forslaget i den ny samling til efteråret. Det ville den, men kun halvhjertet.

I november 1920 genfremsatte indenrigsminister Sigurd Berg trustlovsforslaget i uændret form i Landstinget.¹² Det skete uden den store entusiasme, da ministerens begrundelse herfor var parlamentarisk skik, da forslaget ikke var blevet færdigbehandlet i det tidligere nedsatte landstingsudvalg. Der var dog stadig i Venstre flertal for loven, og erhvervslivet kunne med god grund ikke vide sig sikker for en gennemførelse af loven. Afgørende blev det derfor, om Venstre stod fast eller ændrede holdning. At der var en chance for det sidste viste sig allerede under første behandling efter genfremsættelsen.¹³

Ved fremlæggelsen anførte Berg, at „Hovedtanken“ i forslaget havde Venstres principielle tilslutning, men han mindede om, at der under den hidtidige behandling havde været flere indvendinger mod forslaget, dog uden at nævne hvorfra disse indvendinger især var kommet. Venstres ordfører Oluf Krag udtalte sig også mere forbeholdent, end det tidligere var set fra Venstres side. Hvor Venstre tidligere havde søgt at afdramatisere konsekvenserne af forslaget, betonedes Krag nu risikoen ved forslaget, idet han udtalte sin bekymring for, at det private initiativ ville hæmmes, uden at loven ville tjene til at fjerne private monopolars skadelige virkninger over for forbrugerne. Han understregede i den forbindelse, hvor vanskeligt det

havde været for andre lande at nå frem til en effektiv lovgivning, og at man f.eks. i Norge var endt med alene at registrere oplysninger om trustvirksomhed. Og han sluttede med en slet skjult trussel mod fagforeningerne, idet han i de videre forhandlinger ville have lovforslaget ændret, så det ikke kun sigtede på at skaffe oplysninger om virksomheder, men også tog „Sigte paa Bekæmpelse af saadanne faktiske Monopoler, som tilvejebringes ad den rent organisatoriske Vej, og som spontant kan virke fuldkommen lammende paa Produktionen og Samfundslivet. Vi mener, at hele denne Sag har en dobbelt Side ...“.

De nye toner registreredes straks af Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Gunnar Fog-Petersen fra Det Radikale Venstre søgte at holde forhandlingerne åbne ved at betone indenrigsministerens tilsyneladende forhandlingsvillighed i modsætning til Krag's mere truende udtalelser, mens Bramsnæs fra Socialdemokratiet mere direkte talte om „en Svingning i Venstres Syn“, der ikke gjorde ham optimistisk med hensyn til de videre forhandlinger. Bramsnæs prøvede dog samtidig at afdramatisere forslaget, idet han afsluttende fremførte, at forslaget var mere til gavn end skade for erhvervslivet, da det ville være med til at sikre lave priser og dermed styrke de danske virksomheder i konkurrencen fra udlandet. Det var stik modsat Venstres liberale ræsonnement, at det var et ureguleret marked og den udenlandske konkurrence, der var garanten for lave priser.

Uenigheden til trods ønskede intet af partierne at stå som ansvarlig for et brud i forhandlingerne, så sagen blev på ny henvist til udvalgsbehandling. Det gav erhvervslivet nye muligheder for at øve indflydelse på det videre forhandlingsforløb gennem kontakt med udvalgets medlemmer. Især det konservative medlem af udvalget, landstingsmand Charles Tvede samarbejdede tæt med erhvervslivets organisationer. Han orienterede Det socialpolitiske Udvalg om bl.a. Venstres synspunkter og fik fra Industrirådet oplysninger, der kunne bruges i diskussioner i udvalget.

Strategien i samarbejdet mellem Tvede og erhvervsorganisationerne var i vinterens løb at påvise, at forarbejdet til lovforslaget gennemført af Den overordentlige Kommission var mangelfuldt. Det blev anført, at kommissionen ikke havde foretaget en systematisk kortlægning af omfanget af konkurrencebegrænsende aktiviteter. Og det hævdedes, at de virksomheder og brancher, der skulle under tilsyn, ikke havde mulighed for at kontrollere priserne bl.a. som følge af den liberale toldlovgivning og konkurrencen fra udenlandske virksomheder. Det var i denne sammenhæng mindre relevant, at Det Konservative Folkeparti og industriens organisationer traditionelt var

gået ind for en vis beskyttelse af hjemmemarkedet. Argumentationen var imidlertid i god overensstemmelse med Venstres traditionelle økonomisk liberalistiske tankegang.

Det afgørende slag mod trustlovforslaget blev sat ind, da Tvede i foråret 1921 fremlagde en række ændringsforslag i landstingsudvalget. Det skete i tæt samarbejde med Korsgaard og Fraenkel og med Det socialpolitiske Udvalg. Ændringsforslagene vedrørte de traditionelle stridspunkter om tilsynsrådets sammensætning og kompetence, men hertil kom – i modsætning til den traditionelle argumentation fra konservativ side, men med et klart taktisk sigte – et forslag om at udvide tilsynets virksomhed. Udvidelsen skulle omfatte organisationer, herunder fagorganisationer. Krag havde som nævnt allerede tidligere på Venstres vegne udtrykt ønske om organisationernes inddragelse under lovforslaget. Venstre havde nu flere grunde til at springe fra sin tilslutning til det oprindelige trustlovforslag, mens Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre erklærede, at de på ingen måde kunne godtage de konservatives ændringsforslag. Alliancen mellem Venstre på den ene side og Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet på den anden side var definitivt blevet brudt, sådan som der havde været tegn på allerede i efteråret, og sådan som erhvervsorganisationerne med Industrirådet i spidsen målbevidst havde arbejdet på.

Forslaget om en trustlov blev ikke færdigbehandlet under rigsdagssamlingen 1920/21, hvilket i realiteten betød, at forslaget foreløbig var lagt død. Venstre mente sig ikke forpligtet til at genfremsætte forslaget i den efterfølgende samling. Forslaget var som ønsket af erhvervslivet blevet standset, om end kun for en tid. Det store erhvervsliv forsøgte i de nærmest følgende år at spille bolden helt af banen gennem forsøg med selvregulering. Det lykkedes ikke, men alligevel syntes risikoen for offentlig regulering at fortone sig i løbet af 1920'erne, da partierne ikke kunne finde sammen, og i stedet brugte spørgsmålet om offentlig regulering af monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler til ideologiske markeringer.

SELVREGULERING OG IDEOLOGISKE MARKERINGER I 1920'ERNE

SELVREGULERING

Erhvervslivet havde anført af det store erhvervsliv udført et effektivt lobbyarbejde for at få trustlovforslaget standset. Det lykkedes i foråret 1921. Erhvervslivet var imidlertid klar over, at forslaget havde bred folkelig appel. Kritik af erhvervslivets avancer var udbredt. Prisstigningerne under krigen og umiddelbart derefter havde bidraget hertil, og kritikken forstummede ikke med de ændrede konjunkturer fra slutningen af 1920. I efteråret 1920 satte en, som det udtryktes, „Køberstreike“ ind, og der blev et stærkt pres på priserne i nedadgående retning. Kraftig deflation afløste de foregående års høje inflation, men kritikere af erhvervslivet fandt, at detailpriserne ikke faldt så hurtigt som engrospriserne. Avancerne øgedes med andre ord for nogle erhvervsdrivende.

For at undgå kritikken og offentlig regulering etablerede erhvervslivet selvregulering i efteråret 1921. Det skete efter krav fra politisk side, men selvregulering havde også tidligere været overvejet i erhvervslivets egne organisationer. På et møde i socialpolitisk udvalg i slutningen af maj 1921 krævede landstingsmand Tvede, at der blev lagt en dæmper på erhvervsdrivende, der tog for høje priser. Hvis det ikke skete, ville der uvægerligt komme et offentligt indgreb. Han tilskyndede organisationerne til at træffe de nødvendige foranstaltninger og fik nu støtte fra Industrirådets nye formand, direktør H.P. Prior. Denne havde ellers tidligere været imod selvregulering, da der i erhvervenes trustudvalg var blevet opfordret til at indkalde formændene for en række fag, for at disse kunne få deres medlemmer til at holde igen med avancerne. Den forsigtige og tilbageholdende Prior havde ikke følt trang til at gribe ind, for som han sagde „... enhver Bager vilde kunde bevise over for ham, at Bagerne ikke tjente noget“, og han var overbevist om, at prisaftalerne inden for detailhandelen ville falde fra hinanden på lidt længere sigt.

Prior måtte imidlertid indrømme, at prisaftalerne skadede erhvervslivet. Der skulle derfor gøres noget, hvilket andre medlemmer af Industrirådet også gav udtryk for i lighed med Arbejdsgiverforeningens formand, H. Langkjær. Nok var trustforslaget blevet standset i foråret 1921, men erhvervslivet kunne frygte, at det ville blive genfremsat i Rigsdagssamlingen 1921/22. For at

komme dette i forkøbet oprettede erhvervsorganisationerne i september 1921 Erhvervenes Priskontrolkomité.

Priskontrolkomiteen skulle foretage undersøgelser af eventuelle monopolmisbrug og desuden modtage klager over for høje priser, som blev tilskrevet konkurrencebegrænsende aftaler. Ligheden med tilsynsrådet i trustlovsforslaget var åbenbar. Komiteens sammensætning og kompetence var dog en ganske anden end tilsynsrådets, da komiteen var uden formel kompetence og helt underlagt erhvervsorganisationernes kontrol. Bag komiteen stod Industrirådet, Arbejdsgiverforeningen, Fællesrepræsentationen for Dansk Industri og Haandværk, Grosserer-Societetets Komité, Provinshandelskammeret og detailhandlerorganisationerne, der alle havde været involveret i den sidste fase af kampen mod trustlovsforslaget.

Erhvervene søgte at legitimere den ny komite over for forbrugerne ved at indbyde Husmoderforeningen til det stiftende møde. De to partier bag trustlovsforslaget anfægtede imidlertid komiteens legitimitet, og også kredse med tilknytning til Venstre stillede sig skeptisk. Landbrugsrådet var således blevet indbudt til det stiftende møde, men ønskede ikke at deltage med henvisning til, at forbrugernes interesser ikke i tilstrækkelig grad ville blive tilgodeset. Det kunne ifølge Landbrugsrådet bedst ske ved at forbrugerne dannede indkøbsforeninger, sådan som det kendtes inden for landbruget. Landbrugsrådet ville gerne bidrage til et bedre forhold mellem producent og forbruger også i byerne, men markerede tydeligt sin distance til byerhvervene. Byerne skulle organiseres som på landet, hvor andelsbevægelse med bl.a. brugsforeninger sikrede det gode liv.

Komiteens virksomhed indstilledes allerede ved udgangen af 1922 efter godt et års virke. Begrundelsen var manglen på klager over priserne, men stærkt medvirkende var ændrede ydre omstændigheder. Venstre havde undladt at genfremsætte trustlovsforslaget. Truslen om en trustlov fortonede sig dermed. Hertil kom, at erhvervslivet med Industrirådet i spidsen under H.P. Priors ledelse havde mistet troværdighed som moralens vogter ud i det økonomiske. Fallitter hørte til dagens orden i kølvandet på deflationen. Det var der i og for sig ikke noget odiøst i, selv om det udløste mange personlige tragedier, som f.eks. Max Ballin, der tog sit eget liv i foråret 1921. Men da Skandinaviens største bank Landmandsbanken i september 1922 måtte kaste håndklædet i ringen, åbnedes der for et indblik i det store erhvervslivs transaktioner, som af mange opfattedes som særdeles tvivlsomme. Prior og

andre af erhvervslivets fremtrædende ledere var involverede, hvilket yderligere afdækkedes ved efterfølgende retssager og en udgiven beretning fra den tre mand store Landmandsbankkommission, hvor L.V. Birck var det ene særdeles aktive medlem. Kritikerne af ikke mindst det store erhvervsliv havde kronede dage.

Legitimiteten af erhvervslivets selvregulering forsvandt sammen med de mange millioner under afdækningen af Landmandsbanksagen, og selvreguleringen ophørte ved udgangen af 1922. Initiativet blev dermed spillet tilbage til de politikere, der ønskede offentlig regulering.

DET RADIKALE VENSTRE HOLDER FAST I TRUSTLOVFORSLAGET

I foråret 1923 genfremsatte Det Radikale Venstre med Ove Rode som ordfører det gamle trustlovsforslag.¹⁴ De politiske fronter blev trukket op nok en gang, samtidig med at argumenterne blev tilpasset den øjeblikkelige situation præget af stadige avisoverskrifter om Landmandsbankens sammenbrud. Offentligheden blev løbende underrettet om den omfattende børsspekulation under verdenskrigens hausse og brugen af Børsen til at rejse kapital til stort anlagte projekter. Projekterne forudsatte typisk fortsat opgang og inflation, så konjunkturumslaget blev katastrofalt for mange af dem, ligesom der blev tabt store beløb på russiske investeringer. Værst for erhvervslivets renommé var dog afsløringerne af eksempler på brug af meget kreative regnskabsprincipper.

Ove Rodes fremlæggelse af trustlovsforslaget blev holdt i en afdæmpet tone med en påpegning af den historiske baggrund. Som i al historieskrivning var det imidlertid en selektiv historie, Ove Rode fortalte. Han fulgte kun forslaget tilbage til 1918, da skotøjs- og tobaksindustrien var i politikernes søgelys. Det var to brancher, hvis prispolitik havde stor forbrugermæssig interesse, og hvor koncentrationstendenser og storkapitalens rolle var synlig. Ove Rode betonedede i sin fremlæggelse, at forslaget havde haft opbakning fra de tre partier, Det Radikale Venstre, Socialdemokratiet og Venstre, og nogle konservative folketingsmedlemmer, men at det alene var strandet i Landstinget på grund af storindustriens modstand til stor skade for samfundet, hvilket „smerteligt“ havde måttet erkendes efterfølgende.

Under forhandlingerne blev det endnu tydeligere, at Ove Rode søgte at drage fordel af den øjeblikkelige uvilje mod storkapitalen. I modsætning til tidligere, hvor forbrugernes interesser blev fremhævet, slog Rode

nu fast, at en varetagelse af disse kun var en sideopgave. Det var ikke en reguleringslov, som Venstre hævdede. Hovedopgaven var „selvfølgelig den koncentrerede Bedrifts Belysning indefra“, så offentligheden fik sikkerhed for „Redelighed og Aabenhed i Forretningsførelse og Regnskabsaflæggelse“. Samfundet skulle have indseende med skadelig konkurrencebegrænsning og misbrug af økonomisk magtstilling. Med betoningen af kravet om „Hæderlighed, Redelighed og Aabenhed“, og at forslaget skulle ses som „et Barn af Tiden“ var Rodes udtalte budskab klart: det var aldrig kommet så langt med erhvervsskandalerne og de tilhørende tab, hvis det offentlige tilsyn var blevet oprettet, sådan som han havde ønsket det som indenrigsminister.

Fraenkel gentog på Det Konservative Folkepartis vegne utilfredsheden med lovforslagets udformning, mens Hans Nielsen fra Socialdemokratiet som ventet hilste forslaget velkomment som et led i bestræbelserne på at sikre rimelige priser. Hans Nielsen var overbevist om, at den nemmeste måde at gøre det på var ved at indføre priskontrol. Det var nødvendigt, da de daglige forhør på Domhuset og i Vestre Fængsel af „Folk, som har styret og ledet nogle af de største Bedrifter her i Landet“, viste, „hvorledes hele den indre Mekanik i det kapitalistiske System virker“. Den ideologiske markering var ikke til at tage fejl af, om end mere afdæmpet end partifællen Brochmann, der som sit bidrag til „en teoretisk-social Diskussion“ med de borgerlige til slut under debatten gjorde det klart, at „det Kapitalistsamfund, de støtter, er i Virkeligheden en blodbestænkt Svindelbutik, og den skal vi angribe...“. Det var en karakteristik, han ikke ville ændre, trods formaning fra Folketingets formand om at finde mere passende udtryk.

Kommentarerne fra Venstres Oluf Krag, der nu var blevet indenrigsminister, og ordføreren Knud Kristensen, lod ingen tvivl tilbage om, at Venstre havde forladt sin gamle tilslutning til forslaget. Krag's argumentation gik i forlængelse af hans indlæg i 1920 på, at der manglede dokumentation for omfanget af truster i dansk erhvervsliv, og at lave priser ikke sikredes gennem offentlig regulering, men bedst sikredes gennem åbne markeder og international konkurrence. Venstre frygtede, at en reguleringslov ville hæmme det private initiativ og varetagelsen af egeninteressen, og mente, at det var mere vigtigt med en konkurrencelov, der sikrede konkurrence ved let og lige adgang til erhverv. Han antydede, at han inden længe selv ville komme med forslag til en sådan lov, der skulle hindre konkurrencebegrænsning gennem aftaler og økonomisk magt, og som ville kunne anvendes mod fagforeninger, som det skete i USA.

Som Ove Rode søgte Knud Kristensen støtte i de aktuelle erhvervsfor-

hold, men med modsat konklusion. De senere års lavkonjunktur havde i høj grad skærpet konkurrencen, så der netop nu ikke var det store behov for offentlig indgriben. Argumentationen var nærliggende, men ikke modsigelsesfri. Fraenkel og Birck havde tidligere i Folketinget været i diskussion om, hvorvidt koncentrationstendenser og konkurrencebegrænsning især skete under høj- eller lavkonjunkturer. Det diskuteres også i faglitteraturen i dag, men uanset opfattelse er der dog gode empiriske belæg for, at nogle virksomheder finder sammen til begrænsning af konkurrencen i nedgangstider. Det var der også eksempler på i Danmark på denne tid, om end der ikke skiltes offentligt hermed. Men som en af de ledende deltagere i elmotorindustriens branche- og kartelsamarbejde etableret i 1922 udtrykte det: før 1914 havde virksomhederne arbejdet „ude i Landet paa et hæderligt Grundlag og uden urimelig Konkurrence, endskønt der ikke forelaa Prisaftaler“, men nu var et samarbejde nødvendigt for at standse „Efterkrigstidens Meningsløshed“. ¹⁵ Samarbejdet udformedes i øvrigt på en måde, så det delvis bekræftede Knud Kristensens synspunkt, idet priserne især blev holdt oppe på den del af sortimentet, hvor den udenlandske konkurrence var mindst.

Lovforslaget blev sendt i et 15 mands-udvalg, der ikke nåede frem til at afgive beretning. ¹⁶ Ordførerne havde alle talt om en afvejning af samfundets fællesinteresse kontra egeninteressen for den enkelte eller grupper, f.eks. organiseret efter klasse eller fag, men de vægtede interesserne så forskelligt, at der ikke kunne samles et flertal for Det Radikale Venstres forslag. Det var ligeledes tilfældet, da Det Radikale Venstre genfremsatte trustlovsforslaget i hver af Rigsdagssamlingerne 1924/25 til 1928/29. Det er derfor ganske logisk, at Socialdemokratiet og Venstre senere i 1920'erne kom med hver deres forslag, da alle partier jo havde monopolspørgsmålet på partiprogrammet, og de alle under forhandlingerne om det radikale forslag havde erklæret deres støtte til en lovgivning på området.

LOVFORSLAG FRA SOCIALDEMOKRATIET OG VENSTRE – MARKEDSREGULERING, MEN AF HVEM?

Socialdemokratiet og Venstre skiftedes til at besætte statsministerposten i 1920'erne og 1930'erne. 1920–24 og 1926–29 dannede Venstre med parlamentarisk støtte fra Det Konservative Folkeparti mindretalsregeringer, og i den mellemliggende periode var det Socialdemokratiet, der dannede en mindretalsregering med støtte fra Det Radikale Venstre. 1929 dannedes den flertalsregering mellem Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre,

der holdt indtil Anden Verdenskrig. Mandatfordelingen i Folketinget var bestemmende for regeringsdannelsen, men lovgivning krævede flertal i både Folketing og Landsting. I sidstnævnte havde Venstre og Det Konservative Folkeparti flertal indtil 1936. De skiftende politiske magtforhold prægede spørgsmålet om gennemførelsen af en lovgivning vedrørende monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler.

Efter overtagelsen af regeringsmagten i 1924 fremsatte Socialdemokratiet i januar 1925 et forslag til kontrol med erhvervslivet og dets priser. Det blev et par måneder senere fulgt af et forslag fra Venstre om en beskyttelse af markedsfriheden og umiddelbart derefter af en genfremsættelse af det gamle radikale trustlovsforslag. I det socialdemokratiske forslag var vægten lagt på den statslige og udøvende magts kontrol og regulering af priserne. Vægten i Venstres forslag lå i modsætning hertil på, at prisdannelsen bedst sikredes gennem en så fri konkurrence som muligt. Venstre var på dette punkt på linje med Det Radikale Venstre, men i modsætning til dette parti ønskede Venstre ikke oprettelsen af et statsligt organ til at føre tilsyn med, at den fri konkurrence fungerede. Venstre ville overlade det til agenterne på markedet at være den fri konkurrences vogtere. Disse skulle selv indklage brud på den fri konkurrence for domstolene, der frit skulle kunne vælge undersøgelsesform i det konkrete tilfælde. Der skulle ifølge Venstres forslag være erstatningspligt for brud på loven, og de dømte skulle kunne idømmes simpelt fængsel eller under formildende omstændigheder bøder på indtil 100.000 kr. Der var store forskelle i de tre forslags grad af statslig involvering i reguleringen af markedet. Desuagtet var det organiserede erhvervsliv anført af det store erhvervsliv i byerne imod alle tre forslag.¹⁷

Socialdemokratiets forslag blev fremlagt af Stauning i dennes egenskab af erhvervsminister og var tilsyneladende udformet af hans ministersekretær uden større forarbejder. Det sigtede på en stærk politisk kontrol med prisdannelsen i samfundet. Det hed således i første paragraf, at ministeren til kontrol af prisers rimelighed af alle og enhver kunne kræve fornødne oplysninger. En politisk sammensat kommission på fem medlemmer skulle vurdere oplysningerne. Efter indstilling fra kommissionen skulle ministeren dernæst under nærmere angivne forudsætninger kunne fastsætte passende avancer, idet sådanne påbud dog senere skulle forelægges Rigsdagen til godkendelse.

Forslaget fik en hård modtagelse i Folketinget. Det gav anledning til nogen moro, at alle og enhver kunne afkræves oplysninger, og Ove Rode fra regeringens støtteparti fremførte, at en vedtagelse af forslaget ville være

en uvenlig handling over for ministeren. Venstres Oluf Krag fandt det fornødent at give ministeren en elementær indføring i nationaløkonomi. Det var i realiteten den neoklassiske liberale økonomis læresætninger om prisdannelse gennem udbud og efterspørgsel, Krag holdt op over for Socialdemokratiets traditionelle opfattelse af, at priserne burde stå i et rimeligt forhold til produktionsomkostningerne. Socialdemokratiets opfattelse var i overensstemmelse med de klassiske økonomer herunder Karl Marx, der i deres værdilære lagde vægt på udbudssiden, sådan som det mest enkelt kom til udtryk i arbejdsværdilæren.

Industrirådet havde i midten af februar måned offentliggjort en artikel med voldsom kritik af det socialdemokratiske forslag og sendt eksemplarer heraf til rigsdagspolitikere og pressen. Erhvervsorganisationerne vurderede dog i første omgang, at der var meget ringe risiko for, at forslaget ville kunne gennemføres. Det havde Industrirådets formand Benny Dessau hørt fra flere politikere, og på et møde i Erhvervenes sociale Fællesråd i begyndelsen af februar havde man valgt at afstå fra en fælles officiel protest. Fællesrådets medlemmer var de store erhvervsorganisationer, der tidligere havde markeret sig i kampen mod Rodes trustlovsforslag, Dansk Arbejdsgiverforening, Fællesrepræsentationen for Dansk Industri og Haandværk, Industrirådet, Grosserer-Societetets Komité, De københavnske Handelsforeningers Fællesrepræsentation, De samvirkende Købmandsforeninger i Danmark og Provinshandelskammeret, hvortil var kommet Landbrugsrådet og Dansk Dampskibsrederforening. Trekvart år senere i efteråret 1925 fremsatte Socialdemokratiet da også som nævnt nedenfor et modereret forslag, hvor den politiske kontrol ikke var så fremtrædende.

Da Venstre og Det Radikale Venstre fremsatte deres forslag i marts 1925, blev erhvervene mere aktive. De havde tidligere med Industrirådet i spidsen bekæmpet Det Radikale Venstres forslag, men også Venstres forslag fik en hård medfart. Reaktionen afslørede imidlertid, at erhvervsorganisationerne havde forskellige interesser. Det var ikke muligt at holde en fælles front, idet der var skillelinjer mellem det store og lille erhvervsliv og mellem land- og byerhverv.

Forslag til Lov om Værn for Erhvervs- og Arbejdskraftigheden

Anledningen til Venstres forslag, fremsat i marts 1925 og benævnt som „Forslag til Lov om Værn for Erhvervs- og Arbejdskraftigheden“, var Socialdemokratiets forslag, men forslaget afspejlede et længe næret ønske fra land-

brugsorganisationerne. Ganske omfattende arbejdskonflikter havde siden 1919 demonstreret de faglige organisationers stærke magtstilling. Selv om landbrugseksporten i flere tilfælde havde været undtaget fra konflikt, var landbrugets sårbarhed både med hensyn til eksport og tilførsel af gødning og foderstoffer åbenbar. Venstre havde derfor i nogen tid internt drøftet, om partiet gennem lovgivningsmagten skulle søge at svække de faglige organisationer. Og det var i debatten om de radikales trustlovsforslag flere gange kommet frem, at Venstre så en fremtidig monopollovgivning som et middel, der kunne vendes mod det organiserede arbejdsmarked, sådan som det var tilfældet i USA.

Dette mål blev netop betonet, da Venstre fremsatte sit forslag til lov om værn for erhvervs- og arbejdsfriheden. Partiet havde under debatterne om de radikales trustlovsforslag erklæret sig mod monopoler og for markedsbestemte priser dannet i et åbent marked med fri international konkurrence. Det tilstræbtes med lovforslaget, men det forudsatte med ordføreren Oluf Krag's ord, at der blev taget hånd om „Organisationsuvæsenet“. Forslaget vendte sig ifølge Krag „mod de Vildskud, som vokser frem, og som har til Maal at monopolisere Erhverv og Arbejde, at berøve Personer Frihed til at virke saaledes, som deres Evner og Kræfter tillader det“. Det var formuleringer, der sigtede på at tæmme begge parter på arbejdsmarkedet til fremme af samfundets fælles interesse, men som i arbejderbevægelsens selvforståelse og megen historiskrivning er set som specielt vendt mod fagforeningerne.¹⁸

Venstres mål var at stække fagforeningerne, og arbejderbevægelsen var af samme grund kraftigt imod lovforslaget, men det var Industrirådet også. De øvrige organisationer inden for byerhvervene var ligeledes blandt modstanderne, da lovforslaget senere blev genfremsat. De ønskede lige så lidt som fagbevægelsen, at en lov som den foreslåede skulle kunne vendes mod det organiserede arbejdsmarked og kollektive aftalesystem. For megen frihed var ikke hensigtsmæssig.

Det store erhvervsliv havde tidligere modarbejdet trustlovsforslaget og gik også mod lovforslagene fra Socialdemokratiet og Venstre. Det var ikke overraskende også tilfældet, da Stauning som erhvervsminister i slutningen af 1925 fremsatte et nyt om end modereret forslag. Dette begrundedes med det nødvendige i at sikre et prisfald i forbindelse med kronens kraftige revaluering.¹⁹ Prisaftaler, der hæmmede prisfald eller førte til prisforhøjelser, skulle ifølge forslaget forbydes. Et råd med 11 medlemmer skulle på baggrund af egne initiativer følge prisudviklingen. Flertallet skulle være ministerielt udpeget blandt juridisk kyndige og sagkyndige inden for økonomi

og teknik, mens et mindretal skulle udpeges af Rigsdagen. Rådet skulle derimod ikke have repræsentanter fra erhvervsorganisationerne. Den politiske indflydelse på rådets sammensætning vejede tungt også i dette forslag, ligesom rådet blev foreslået tillagt en betydelig kompetence med bl.a. ret til på eget initiativ at foretage undersøgelser.

Industrirådet var dog i denne fase relativt tilbageholdende, da opfattelsen var, at det måske ikke så meget var den store industri, som der i denne sammenhæng sigtedes til, men mere handelen og håndværket. Hertil kom, at det var vanskeligt at se, hvorledes der skulle opnås politisk enighed i en sag, hvor talelysten i Rigsdagen var så stor. Det Radikale Venstre prøvede som tidligere, men uden held, at optræde i den medierende rolle mellem Socialdemokratiet og Venstre, mens Det Konservative Folkeparti befandt sig ude på sidelinjen, hvor det holdt tæt kontakt med erhvervsorganisationerne, herunder Industrirådet.

Gennemførelse og ophævelse af lov om værn for erhvervs- og arbejdsfriheden

I begyndelsen af 1927, efter regeringsskiftet, genfremsatte Venstre sit lovforslag om „Værn for Erhvervs- og Arbejdsfriheden“. Forslaget blev sendt i udvalg, og allerede i februar sendte folketingsudvalget forslaget til høring hos erhvervsorganisationerne og et par mindre forbrugerorganisationer. Byerhvervene var ikke blevet mildere stemt i det forløbne år.

Industrirådet udtalte, at forslaget var præget af uklarhed; det var en kritik, som genkendes fra diskussionen om trustlovforslaget. I det foreliggende forslag var det uklart, hvilke prisaftaler der skulle omfattes. I forslagens anden paragraf omtaltes et ubestemt antal undersøgelsesudvalg, der skulle afgøre, hvad der faldt ind under loven. Desuden fandt Industrirådet det „yderst forkasteligt“, hvis den enkelte skulle have frihed til at bryde en indgået kollektiv aftale. Det ville underminere en lang række særdeles nyttige aftaler.

Fællesrepræsentationen for Dansk Industri og Haandværk havde formentlig afstemt sit svar med Industrirådet. Og Dansk Arbejdsgiverforening var på linje med de to organisationer, idet foreningen kritiserede, at forslaget risikerede at fjerne „Grundlaget for selve de kollektive Overenskomster ... til stor Skade for Arbejdsfreden“. De samvirkende Fagforbunds udtalelse harmonerede ganske med arbejdsgivernes tilfredshed med det af organisationerne privat regulerede arbejdsmarked.

Handelens organisationer, der jo repræsenterede et svagere organiseret

område, var mere forsigtige i deres kritik af forslaget, men fandt dog, at forslaget var overflødigt. Sympati for forslaget havde de beskedne forbrugerorganisationer, Forbrugernes Værn og De danske Husmoderforeninger samt den til arbejderbevægelsen konkurrerende, men lille organisation, Kristeligt Dansk Fællesforbund.

I modsætning til byerhvervenes organisationer var landbrugsorganisationerne næsten udelte positive over for forslaget. Den eneste undtagelse var Andelsudvalget, der frygtede, at andelsselskabernes kollektive leverings- og købepligt ville kunne blive ramt af lovforslaget. Andelsudvalget foreslog derfor med støtte fra landbrugets hovedorganisationer, at deres aftalesystem blev eksplicit undtaget i loven. Det var land mod by, og den konkurrence, som skulle sikres i byerne, var der ifølge landbrugsorganisationerne ingen grund til at overføre til landet. Særinteresserne var ikke til at tage fejl af.

Erhvervsorganisationernes kritik gjorde uden tvivl indtryk, ikke mindst på Det Konservative Folkeparti. Partiet havde tidligere haft kontakt med bl.a. Industrirådet om partiernes lovforslag på området, og blandt dets medlemmer på Rigsdagen var der personer med rod i erhvervsorganisationerne. Det gjaldt f.eks. Povl Drachmann, der var knyttet til Industrirådet, og Johs. Pitzner med tilknytning til Fællesrepræsentationen for Dansk Industri og Haandværk. Udvekslingen af informationer mellem parti og organisationer skete uformelt og formelt, og det er på baggrund af byerhvervenes svar ikke overraskende, at de Konservative stillede krav om ændringer, hvis de skulle indgå forlig med Venstre.

Forhandlinger mellem de to borgerlige partier førte til en præcisering af lovens rækkevidde i forhold til arbejdsmarkedet, idet lovligt varslede kollektive arbejdskampe eksplicit blev undtaget fra loven. Og efter indhentet udtalelse fra juristen Fr. Vinding Kruse, der tidligere havde været inddraget som bl.a. Industrirådets konsulent vedrørende trustlovforslaget, blev formuleringerne i lovforslaget ændret til, at det kun var „utilbørlig“ begrænsning af den enkeltes frie adgang til erhverv eller arbejde, der skulle kunne pådømmes. Denne centrale præcisering indgik i den endelige lov, dog i stedet med ordene „paa uberettiget Maade“. Ændringen skete efter ønske fra Retsforbundet, der netop for første gang var blevet repræsenteret i Folketinget i 1926, og som tilsluttede sig lovforslaget.

Præciseringen, der i nogen grad imødekom byerhvervenes ønsker om at arbejdsmarkedets kollektive aftalesystem ikke skulle kunne antastes, udhuledes dog af, at der i forklaringerne til loven – givet efter ønske fra grupper i Venstre – skete en tilføjelse om, at bestemmelser i foreninger eller organisa-

tioners vedtægter, der indskrænkede erhvervs- og arbejdsfriheden, faldt ind under lovens bestemmelser. Erhvervsorganisationerne var utilfredse hermed, og netop organisationsrepræsentanterne i den konservative rigsdagsgruppe hørte længst til et lille mindretal i gruppen, der tog forbehold over for at indgå en aftale med Venstre på det foreliggende grundlag.

Forlig blev der alligevel indgået mellem de to store borgerlige partier, og loven blev vedtaget i Rigsdagens to kamre i foråret 1929. Det Konservative Folkeparti under ledelse af den meget akademisk orienterede Victor Pürschel lod sig ikke styre af det store erhvervsliv, eller også nedprioriterede erhvervslivet bevidst sagen ud fra en vurdering af, at loven ville få begrænset virkning.²⁰ Erhvervslivet var tilsyneladende meget tilbageholdende i den seneste del af forhandlingerne, hvilket også kan forklares med, at arbejderbevægelsen og Socialdemokratiet agiterede heftigt mod loven.

Venstre betegnede ofte loven som „Frihedsloven“, mens arbejderbevægelsen betegnede den som „Tugthusloven“ med henvisning til lovens formulering om, at den, der begrænsede „den Enkeltes frie Adgang til Erhverv eller Arbejde eller hans (hendes) Ret til at være Medlem af eller staa uden for en Organisation“, kunne idømmes en bøde eller „simpelt Fængsel“. Tugthus var det ikke, men det lød bedre i agitationen mod loven, også selv om Socialdemokratiet i sit tidligere lovforslag mod prisaftaler og urimelige fortjenester opererede med tilsvarende sanktioner over for de private virksomheder.²¹

Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre ophævede loven om „Værn for Erhvervs- og Arbejdsfriheden“ i 1937. Det kunne da konstateres, at den aldrig havde fundet anvendelse. Loven må ikke desto mindre i lighed med de radikales stadige genfremsættelse af trustlovforslaget og Socialdemokratiets prisreguleringsforslag fra 1925 ses som vigtige led i partiernes ideologiske markeringer i 1920'erne vedrørende det offentliges regulering af monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler.

STORKAPITALEN KLARER SKÆRENE

Rigsdagens fire gamle partier havde i foråret 1919 besluttet, at regeringen skulle fremlægge et forslag til en trustlov inden 1. september, hvor august-loven fra 1914 ophørte. Det store erhvervsliv var klar over, at offentlig regulering af monopoler og konkurrencebegrænsende aktiviteter rykkede nærmere, også selv om de to borgerlige partier Venstre og Det Konservative Folkeparti understregede, at der ikke var truffet nogen endelig beslutning

om vedtagelsen af en trustlov. Beslutningen betød blot, at partierne havde forpligtet sig til at drøfte udformningen af en eventuel trustlov. Alle fire partier havde dog på deres program, at de ønskede indført en form for kontrol med markedsdominerende virksomheder.

Da Ove Rode derfor i efteråret 1919 efter et grundigt forarbejde i Den overordentlige Kommission fremlagde den radikale regerings forslag til en trustlov, var der stor sandsynlighed for, at partierne ville kunne enes om et kompromis. Med undtagelse af Det Konservative Folkeparti kunne partierne da også relativt hurtigt i Folketinget enes om et forslag. Forslaget støttedes tillige af den fløj i Det Konservative Folkeparti, der ønskede at beskytte det mindre erhvervsliv mod en for hård konkurrence fra den mere kapitalstærke del af erhvervslivet. I Landstinget tegnede der sig også et flertal for gennemførelsen af trustlovforslaget, men inden det kunne ske, blev sagen udskudt som følge af den radikale regerings tilbagetræden i forbindelse med påskekrisen i 1920.

Det var nu op til den efterfølgende Venstre-regering at få forslaget gennem Rigsdagen. Efter stærkt pres fra det store erhvervsliv viste det sig, at Venstre ikke længere bakkede op om forslaget. Og i Det Konservative Folkeparti havde den storindustrielle fløj sejret i den interne magtkamp med middelstandsflojen, således at partiet nu stod mere udelt end tidligere i sin modstand mod gennemførelsen af en trustlov. Det store erhvervsliv havde opnået en foreløbig sejr, da Venstre-regeringen efter en halvhjertet genfremsættelse valgte at lægge Ove Rodes trustlovforslag på is.

Udviklingen i 1920'erne viste, at sagen om offentlig regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter ikke var glemt, men viste også, hvorfor det store erhvervsliv havde haft held til at sabotere vedtagelsen af Ove Rodes forslag. De fire gamle partier havde nemlig hver deres svar på, hvilket middel der skulle tages i anvendelse over for erhvervslivets markedsdominerende virksomheder. Det kom frem i de lovforslag, som de tre af partierne stillede i løbet af 1920'erne.

I diskussionerne om Ove Rodes trustlovforslag havde det ikke været ganske klart, efter hvilke principper en offentlig regulering skulle foregå. Ove Rode afviste ikke direkte pris- og avanceregulering eller statsovertagelse af monopoler, men han betonede dog, at målet i første række var at skabe offentlig kontrol og indseende med markedsdominerende virksomheder. Kontrolprincippet var det centrale for Det Radikale Venstre, således som det også kom frem i de forslag, som Det Radikale Venstre fremsatte som oppositionsparti i de fleste rigsdagssamlinger gennem 1920'erne. Socialdemo-

kratiet kunne tilslutte sig dette middel, men som det bl.a. fremgik af forslag fra partiet, da det dannede regering i midten af 1920'erne, så var vejen til beskyttelse af forbrugerne statsovertagelse af en række storvirksomheder, især inden for produktionen af nødvendighedsvarer, kombineret med en omfattende offentlig prisregulering. Forskellen mellem de to partier viste sig også ved, at Det Radikale Venstre ønskede en offentlig regulering med et klart korporativt præg, mens Socialdemokratiet foretrak en overvejende politisk styret regulering.

Over for disse to partiers velvillige holdning til offentlig regulering stod Det Konservative Folkeparti, hvis storindustrielle fløj reelt ikke ønskede at give plads til offentlig regulering. Den foretrak en ordning, hvor erhvervslivet kunne henholde sig til, at det gennem selvregulering hindrede enkeltvirksomheders misbrug af markedsdominerende positioner. Venstre med rod i det agrare Danmark, der traditionelt var stærkt kritisk over for byernes storvirksomheder, ønskede, at disse virksomheders økonomiske magt blev stækket. Det kunne ske gennem offentlig regulering, men partiet argumenterede især for, at det skulle ske gennem en styrkelse af konkurrencen. Dette sidste kunne ske ved konkurrence fra udenlandske virksomheder, og den internationale konkurrence fremhævedes af Venstres politikere, men også ved konkurrence fra andelsbevægelsens virksomheder, som Venstres politikere reelt søgte at favorisere i forhold til de traditionelt organiserede virksomheder. Venstre var ikke konsekvent i sit ønske om at skabe fri konkurrence, men argumenterede ivrigt imod konkurrencebegrænsning, hvilket mest markant viste sig i partiets argumentation mod det organiserede arbejdsmarked.

De fire gamle partier kunne enes om at fordømme virksomheders misbrug af markedsdominans. Midlerne til at hindre det var de imidlertid uenige om, hvilket lettede det store erhvervslivs stadige bestræbelser på at undgå offentlig regulering vendt mod monopoler og konkurrencebegrænsende aktiviteter. Det blev også klart gennem diskussionerne på Rigsdagen, at partierne befandt sig på et kontinuum i deres vilje til at bruge staten over for erhvervslivet i denne sag. Det Konservative Folkeparti domineredes fra 1920 af den storindustrielle fløj, der var stærkt afvisende over for offentlig regulering, mens Socialdemokratiet befandt sig i den anden ende af kontinuummet, hvor der kun blev givet ringe plads til markedet. Det Radikale Venstre var positiv over for offentlig regulering ud fra et ønske om at få markedskræfterne til at fungere, sådan som Venstre også ønskede det, men med et minimum af offentlig indgriben.

De store forskelle i partiernes svar på erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter lettede det store erhvervslivs bestræbelser på at undgå offentlig regulering. Men forhandlingerne siden 1919 havde også vist, at der var kompromismuligheder. Det er derfor ikke overraskende, at de ændrede politiske konstellationer i 1930'erne med en styrkelse af Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre resulterede i, at erhvervslivet måtte strække våben og ikke længere kunne hindre vedtagelsen af en lovgivning vendt mod erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Forhandlingerne og udformningen heraf er emnet for næste kapitel.

NOTER

- 1 Afsnittet bygger på Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand. Det ideologiske opgør i Det Konservative Folkeparti 1918-1920* (2000) især s. 170-241, 257-264 og 268-275, Birgit Nüchel Thomsen. „Trustlovsforslaget“ (1983) og samme. „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) især s. 318-347.
- 2 Tage Kaarsted. *Ove Rode som indenrigsminister* (1985) s. 296, 306 og 342.
- 3 Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand. Det ideologiske opgør i Det Konservative Folkeparti 1918-1920* (2000) s. 193 anfører, at Industrirådet alene var indkaldt til det første møde.
- 4 Tilsynsrådet skulle kunne gøre indstilling til ministeren, hvis det fandt det ønskeligt til sikring af forbrugerne. Kun vedrørende dette punkt var kommissionen delt, idet det alene var et flertal i kommissionen, der støttede tilføjesen om, at sådan indstilling skulle fremmes blot fire medlemmer krævede det, jf. Forslag til midlertidig Lov om offentlig Tilsyn med visse Virksomheder med bilag med kommissionens indstilling i *Rigsdagstidende 1918-19, Tillæg A* sp. 7088-7100.
- 5 Rodes forelæggelsestale samt første og anden behandling, jf. *Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1918-19* sp. 7232-7240 og 7665-7704.
- 6 Jf. Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand. Det ideologiske opgør i Det Konservative Folkeparti 1918-1920* (2000) især s. 212f og 235 og Birgit Nüchel Thomsen. „Trustlovsforslaget“ (1983) s. 350-352 og samme. „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) s. 333-335.
- 7 *Rigsdagstidende 1919-20, Tillæg B*, Betænkning over Forslag til midlertidig Lov om offentligt Tilsyn med visse Virksomheder af 18. februar 1920 sp. 873-934, jf. herunder bilag 1 med Socialdemokratiets forslag sp. 885ff og *Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1919-20* Gunnar Fog-Petersen under 3. behandling 27. februar 1920 sp. 4058. Anden og tredje behandling er gengivet sp. 3918-3968 og 4052-4095.
- 8 Citeret fra Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand. Det ideologiske opgør i Det Konservative Folkeparti 1918-1920* (2000) s. 263.

- 9 *Rigsdagstidende, Landstingets Forhandlinger 1919-20* sp. 1328-1370.
- 10 Om erhvervenes kamp mod lovforslaget, jf. Birgit Nüchel Thomsen. „Trustlovsforslaget“ (1983) s. 351-354 og samme. „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) s. 335-339 og Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand. Det ideologiske opgør i Det Konservative Folkeparti 1918-1920* (2000) især s. 268-278 og 300f.
- 11 Den nyeste vurdering af krisen, jf. Jørgen Fink. *Storindustri eller middelstand. Det ideologiske opgør i Det Konservative Folkeparti 1918-1920* (2000) s. 274-291.
- 12 Birgit Nüchel Thomsen „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) s. 340-347 har en detaljeret gennemgang af Rigsdagens og erhvervenes behandling af trustlovsagen i årene 1920-23.
- 13 *Rigsdagstidende, Landstingets Forhandlinger 1920-21* sp. 157f og 209-236.
- 14 Fremlæggelse og forhandlinger, jf. *Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1922-23* sp. 4258-4261 og 5559-5624.
- 15 Per Boje & Tage Kaarsted. *Thomas B. Thrige primus motor* (1983) s. 110.
- 16 *Årbog for Rigsdagssamlingen 1922-23* s. 326.
- 17 Redegørelsen for forhandlingerne om Socialdemokratiets og Venstres lovforslag og erhvervenes reaktioner herpå bygger på Birgit Nüchel Thomsen. „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) s. 347-376.
- 18 Birgit Nüchel Thomsen. „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) s. 376 nævner den særlige historiske tradition for opfattelsen af loven.
- 19 *Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1925-26* sp. 2239-2241 med forelæggelsestale 19. november 1925 og første behandling begyndende 3. december sp. 2766-2807 og 2975-3088.
- 20 Nogle medlemmer af Industrirådet stillede sig positivt til loven, jf. Birgit Nüchel Thomsen. „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) s. 375 note 186.
- 21 F.eks. Tage Kaarsted. *Krise og krig 1925-1950*. (1991) s. 28 betoner forskellen mellem simpelt fængsel og tugthus.

BEGYNDENDE MONOPOLKONTROL, 1930-1937

Det Radikale Venstres forslag til offentligt tilsyn med „monopolagtige Virksomheder“ og Socialdemokratiets forslag om prisregulering blev til erhvervslivets store tilfredshed begravet i Rigsdagen i 1920'erne. Det skete med Venstres og Konservatives stemmer, selv om alle fire partier var principielt enige om, at det var politikernes opgave at komme de for samfundet skadelige virkninger af privat regulering af markedskræfterne til livs. Varetagelsen af almenvellets interesser var det erklærede mål for alle partierne, men de forstod i vid udstrækning noget forskelligt derved, og når det kom til den konkrete udformning af midlerne til varetagelsen af forbrugernes interesser var partierne dybt uenige. Ikke mindst Venstre og Det Konservative Folkeparti så sig samtidig som forsvarere af forskellige erhvervsinteresser.

I mere end ti år havde Rigsdagen drøftet gennemførelsen af en trustlovgivning, men uden resultat. Dette til trods for, at trustlovgivning begyndte at blive vedtaget i vore nabolande, og at internationale truster og karteller under betydelig politisk og fagøkonomisk opmærksomhed fik øget erhvervsmæssig indflydelse gennem 1920'erne. Denne udvikling var stærkt medvirkende til, at Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet blev stadig mere frustrerede over ikke at komme igennem med en dansk lovgivning. Basis for et kompromis med Venstre rykkede imidlertid nærmere, og i 1931 stod de tre partier bag den første lovgivning, der var vendt mod „Truster, Karteller og lignende Sammenslutninger af monopolagtig Karakter“. Loven er ikke blevet tillagt synderlig vægt i dansk historieskrivning, der har betonet, at den havde et begrænset sigte. Det er rigtigt set med en senere tids øjne, men lovens forhistorie og vedtagelse i Rigsdagen gav anledning til lange debatter i Rigsdagen og offentligheden samt modstand fra flere af erhvervslivets organisationer. Loven var da også et første skridt i retning af en generel dansk konkurrencelovgivning, som i dette kapitel skal følges frem til oprettelsen af Priskontrolrådet i 1937.

„VENSTRES LILLE TRUSTLOV“, 1931

RADIKAL IHÆRDIGHED, MEN FORGÆVES

Det Radikale Venstre fremsatte som tidligere nævnt næsten årligt sit gamle trustlovsforslag. Det gjorde ingen forskel, at partiet ikke længere dannede regering. Partiet var overbevist om rigtigheden af forslaget, og udviklingen, nationalt som internationalt, blev taget til indtægt for, at det ikke blev mindre rigtigt med tiden. Det fremgik tydeligt, da P. Munch tidligt i 1929 som ordfører begrundede, at partiet nok en gang genfremsatte forslaget.¹

P. Munch konstaterede, at siden forslaget blev begravet i Landstinget i foråret 1920, var det blevet mødt med sympati ved de tidligere genfremstillinger, men også med en næsten sløv ligegyldighed, så det ikke kom til egentlige realitetsforhandlinger. Han fandt, at Danmark i 1920'erne var præget af en „underlig Søvnighedstilstand“, mens udviklingen var gået stærkt i udlandet. Det havde i USA ført til et fortsat arbejde om trustspørgsmålet, og i Europa havde flere lande vedtaget trustlovgivning, om end af forskellig styrke. Det gjaldt Tyskland i 1923, Sverige i 1925 og Norge i 1926. Norges ordning karakteriseredes som langt mere vidtgående end det forslag, han fremlagde. I andre lande var der diskussioner om, hvor langt det enkelte land kunne nå i offentlig regulering ved som Storbritannien og Frankrig at nytolke ældre lovbestemmelser og anvende dem over for konkurrencebegrænsende aktiviteter.

Munch så forslaget til en reguleringslov som samfundets nødvendige svar på, hvad der ikke alene kunne konstateres i udlandet, men også i Danmark, nemlig at den teknologiske udvikling fremmede koncentrationstendenser i erhvervslivet. Han fandt, at store områder af den danske økonomi var „fuldstændig beherskede af truststartede Foretagender“. Cement, sukker, papir, glas, øl, tændstikker samt benzin og olie blev nævnt som eksempler på produkter, der var domineret af rent danske eller udenlandsk kontrollerede „Trustdannelser“. Det var der i sig selv ikke noget forkert i, blot samfundet fik midlerne til at værne sig mod mulige „Overgreb“ eller „Misbrug“ fra disse foretagenders side. I overensstemmelse med tidligere radikal argumentation anførte Munch, at det var i virksomhedernes egen interesse – vel vidende at virksomhederne havde en anden mening herom.

De andre partiers reaktion var den forventede. Socialdemokratiet kunne støtte forslaget, selv om partiet ikke fandt det vidtgående nok, mens Venstre og Det Konservative Folkeparti med lidt forskellige begrundelser ikke kunne støtte det. Venstre, der havde støttet forslaget i Folketinget lige efter Første

Verdenskrig, fandt, at tiden ikke var den rigtige længere. Erhvervslivet var nu presset økonomisk i modsætning til dengang, hvor mange virksomheder havde haft store udbytter. Sådan kunne vurderingen af tiden variere alt efter holdning til forslaget, og den konservative Fraenkel, der i mange år havde erklæret sig som tilhænger af kontrol med „de koncentrerede Bedrifter“, henholdt sig til, at tiden var ved at være forpasset til en dyberegående drøftelse, da den foreliggende Rigsdagssamling snart var slut. Han forbigik ganske det forhold, at det var Venstre-regeringen, der havde holdt forslaget fremlæggelse i Folketingssalen tilbage. De borgerlige søgte tydeligvis at undgå en realitetsbehandling. Den taktik var ikke mulig efter valget et par måneder senere, da den socialdemokratisk-radikale Stauning-Munch regering trådte til i april 1929.

SOCIALDEMOKRATISK-RADIKAL OFFENSIV

I den nye regerings tiltrædelseserklæring i Folketinget annonceredes en skærpelse af reguleringen af erhvervslivet. Regeringen ønskede en revision af bank-, aktieselskabs- og forsikringslovgivningen for at forhindre spekulationsskandaler som de, der var blevet afsløret i forbindelse med Landmandsbanksagen. Den ønskede desuden en lovgivning vendt mod truster og monopoler.² Det blev især det sidste punkt, der kom til at optage en væsentlig del af Rigsdagens tid, efter at regeringen sidst på året fremsatte et trustlovsforslag.

Det var den socialdemokratiske handelsminister C. Hauge, der motive-rede forslaget, der var næsten identisk med Det Radikale Venstres tidligere trustlovsforslag.³ Det var dog forsynet med en ny paragraf, der foreskrev, at virksomheder efter tilsynsrådets skøn skulle anmelde prisaftaler til tilsynet. En sådan almen registrering var bl.a. indeholdt i den lov, der tre år tidligere var blevet vedtaget i Norge.

Hauge anførte, at regeringens forslag var mindre vidtgående end den norske lov, der indeholdt direkte forbud mod konkurrencebegrænsning og mulighed for statslig prisregulering. Forslaget byggede på, hvad Hauge kaldte „Undersøgelsesprincippet“, idet de offentlige myndigheder skulle tillægges ret til at foretage undersøgelser og offentliggøre resultaterne herfra, hvis det skønnedes at være i „Publikums og Samfundets Interesse“. Begrundelsen for forslaget var som tidligere hensynet til forbrugerne, der skulle beskyttes mod priser, der ikke stod i et rimeligt forhold til omkostningerne ved produktion og distribution, når nu Danmark fulgte det kapitalistiske system.

Hauge betonedede samtidig hensynet til dansk produktion. Det nationale blev trukket frem, idet Hauge opstillede en fremtidsvision, hvor „nogle af de allerfarligste Monopoldannelser“ ville overtage al produktion, så danske virksomheder helt eller delvis forsvandt. Forslaget ville gøre det muligt „at give Befolkningen Underretning om lyssky Forsøg paa at brandskatte Forbrugerne, og det kan i paakommende Tilfælde tjene til at værne den danske Produktion mod planlagte Attentater udefra“.⁴

Som også den efterfølgende diskussion viste, søgte regeringspartierne opbakning til deres forslag om monopoltilsyn ved at fremmane de hastigt voksende udenlandske multinationale virksomheder som et mægtigt fjendebillede. Socialdemokratiets ordfører P. Andersen talte således om udenlandske trusters hårde „Regimente“ ved udnyttelse af deres økonomiske styrke og om, „at store Dele af dansk Industri staar i et uværdigt Vasalforhold til udenlandske Industrisammenslutninger“.⁵ Han gik dermed imod den opfattelse, at internationaliseringen af erhvervslivet, der havde været i vækst fra midten af 1800-tallet, i væsentlig grad havde bidraget til samfundets modernisering. Det skal i den forbindelse bemærkes, at modviljen mod de udenlandske selskaber næredes af, at der i mellemkrigstiden var et tiltagende kartelsamarbejde mellem de store multinationale firmaer, der også omfattede Danmark.⁶

Erhvervslivets reaktioner var de velkendte med det store erhvervsliv som ledende i modstanden mod forslaget. De politiske allierede var som tidligere Det Konservative Folkeparti og delvis Venstre.

Hauge fremsatte sit lovforslag den 3. december 1929, og allerede tre dage senere indkaldte Grosserer-Societetets Komité, Industrirådet og Dampskibsrederiforeningen til et møde om fælles kamp mod forslaget. Samme dag, som dette initiativ blev taget, nedsatte Industrirådet et trustudvalg med deltagelse af bl.a. rådets tidligere formand Benny Dessau, og hvor også Dansk Arbejdsgiverforening var repræsenteret ved dets formand bogtrykker H. Langkjær. Det store erhvervslivs organisationer handlede hurtigt. Ikke mindst den nye paragraf om registrering af prisaftaler skærpede modviljen mod forslaget. Industrirådet så i denne paragraf risikoen for en tilbagevenden til verdenskrigens reguleringskommission og udtalte i øvrigt sin undren over, at alene arbejdernes lønaftaler var undtaget fra registrering. Industrirådet kunne handle hurtigt, da det blot trak sit gamle memorandum fra 1920 vendt mod Rodes trustlovforslag frem og genbrugte argumenterne.

Som tidligere gjaldt det om at sikre en enig front i erhvervslivet. Industrirådet lancerede en pressekampagne mod, som det hed, „Russerloven og

dens Kvælertag“, og der blev holdt flere møder med deltagelse af forskellige erhvervsorganisationer. Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation holdt et stort møde for handelen i midten af januar, og en uge senere blev der afholdt et stort landsindustrimøde med 6-700 repræsentanter for industri og håndværk. Hauge deltog sammen med flere embedsmænd i landsindustrimødet, som han dog noget bister forlod i utide, da mødedeltagerne havde vedtaget en resolution, der fordømte forslaget med begrundelsen, at det „i Praksis vil virke som en Forberedelse til en Socialisering af den industrielle Produktion“. Også Håndværkerforeningen i København og Dampskibsrederiforeningen vedtog resolutioner vendt mod forslaget.

Erhvervsorganisationerne bakkedes op af de to borgerlige partier, om end mere helljertet af Det Konservative Folkeparti end af Venstre.⁷ En uge efter lovforslagets fremsættelse holdt den konservative rigsdagsgruppe møde, hvor den valgte at gå imod forslaget. Formelt havde der ikke været kontakt med erhvervsorganisationerne, men i hvert fald Povl Drachmann kendte til Industrirådets modstand, der heller ikke kan have været ukendt for andre af gruppens medlemmer. Interessant nok traf rigsdagsgruppen sin beslutning på tværs af en anbefaling fra Arnold Fraenkel, der havde været partiets tidligere bannerfører i kampen mod trustlovsforslaget, men som jo samtidig havde talt for nødvendigheden af samfundets kontrol med monopoler. Ordfører var nu John Christmas Møller, der i en meget lang tale afviste forslaget. Han hævdede, at det var vanskeligt at opnå monopol, da andelsselskaberne og åbne landegrænser i modsætning til under Første Verdenskrig sikrede en sund konkurrence, selv om han indrømmede, at der var eksempler på kartelaftaler, og at nogle udenlandske selskaber havde en stærk stilling på det danske marked f.eks. for benzin og margarine. Regeringspartierne argumentation om, at flere brancher var helt kontrolleret af truster, afviste Christmas Møller imidlertid, idet han tog dem op en for en og mente at kunne påvise, at kun De danske Spritfabrikker havde et egentligt monopol, men de var også netop ved lov underlagt offentlig kontrol. Christmas Møller ville ikke afvise, at der som anført af socialdemokraterne havde fundet „kapitalistiske Udskejelser“ sted i Danmark, men det kunne ikke få ham til at gå ind for en lov som den foreslåede, da en sådan alligevel ikke ville have kunnet hindre forhold, som de der havde hersket i årene omkring 1920.

Holdningen var som ventet mere splittet i Venstre. Bl.a. Jørgen Jensen-Klejs, der havde været med i udvalgsarbejdet og stået bag folketingsflertallet for trustlovsforslaget i begyndelsen af 1920, var stemt for at støtte forslaget, men kom dog til at tilhøre et mindretal. Anført af partiets leder Th. Mad-

sen-Mygdal med støtte fra bl.a. Oluf Krag var et flertal imod at indgå i realitetsforhandlinger. Det betød, at folketingsudvalget nedsat for at behandle forslaget ikke kunne nå at afslutte sit arbejde i Rigsdagssamlingen 1929/30. Der var altså lagt op til en fornyet behandling i den nye Rigsdagssamling til efteråret. En gentagelse kunne forventes, men det internationale parlamentariske samarbejde gav sagen en uventet drejning.

REGERINGEN LADER UDLANDET SÆTTE DAGSORDENEN

I sommeren 1930 havde Rigsdagens partier deltaget i et møde holdt af Den internationale parlamentariske Union i London. Her havde partierne i enighed tilsluttet sig vedtagelsen af en resolution, der konstaterede, at karteller, truster eller lignende sammenslutninger var en naturlig del af det økonomiske liv, men også at de kunne være skadelige, hvorfor det var nødvendigt med offentlig regulering for at hindre misbrug. Det kunne ifølge resolutionen ske ved bestemmelser om publicitetsprincippet sikret gennem anmeldelsespligt og offentlig registrering af monopolaftaler. Kun i tilfælde af misbrug skulle aftalernes indhold dog offentliggøres. Det blev endvidere foreslået, at der i hvert land blev nedsat en regeringsuafhængig kartelkommission med repræsentanter for forbrugere og arbejdstagere. Kommissionen skulle i nærmere angivet omfang foretage undersøgelser af misbrug, men idømmelse af straf og omstødelse af aftaler skulle kun kunne ske ved domstolene.

Hauge så de politiske muligheder i denne vedtagelse. Han ændrede sit gamle lovforslag i retning af London-resolutionen og foreslog i december 1930 en lov om „Prisaftaler m.v.“ og ikke som året før en lov „om offentligt Tilsyn med visse Virksomheder samt om prisaftaler m.v.“ Anmeldelsespligt og registrering af konkurrencebegrænsende aftaler blev trukket frem som det centrale i det nye forslag, dvs. publicitetsprincippet som i London-resolutionen. Som foreslået i London-resolutionen skulle der oprettes en kartelkommission, i forslaget kaldet „Raadet“. Rådet skulle dog være under tæt politisk kontrol, og det blev tillagt større kompetence end kartelkommissionen ifølge London-resolutionen. Rådets medlemmer skulle udpeges af Ministeriet for Handel og Industri og repræsentere forbruger- og arbejdslederinteresser samt besidde teknisk og økonomisk indsigt. Rådet var i Hauges forslag tillagt betydelig selvstændighed ved tilrettelæggelsen af sin undersøgelsesvirksomhed, men i tilfælde af større intern uenighed skulle ministeren lægge linjen. Rådet skulle administrativt kunne pålægge virksom-

heder at ændre eksisterende aftaler. Det var dog kun domstolene, der skulle kunne stadfæste sådanne pålæg og idømme eventuel straf. Ifølge forslaget skulle et 15 mand stort udvalg udpeget blandt Rigsdagens medlemmer følge rådets arbejde. Udvalget var dog ikke tillagt nogen særlig kompetence, og det betød derfor ingen reel begrænsning af det regeringskontrollerede råds virksomhed.

Ved fremlæggelsen i Folketinget betonedes Hauge, at han havde ændret sit oprindelige forslag under indtryk af London-resolutionen.⁸ Han søgte at afdramatisere forslaget ved at omtale det som værende „i nøje Overensstemmelse med Konferencens enstemmige Udtalelse“ og som ikke særligt vidtgående med hensyn til anmeldelsespligten, der kun skulle omfatte „Truster, Karteller og lignende Sammenslutninger, der øver en bestemmende Indflydelse paa Priserne overfor det danske Publikum“, samt virksomheder, hvor der var mindre end 50 „ensartede Virksomheder“ i hele landet inden for et bestemt erhvervsområde.

Regeringspartiernes ordførere fulgte ikke overraskende Hauges linje op. Den socialdemokratiske ordfører Nygaard mindede om, at de borgerlige politikere, der havde deltaget i London-konferencen, havde stemt for resolutionen. Han så lovforslaget som „et Minimum af Lovgivning paa dette Omraade“ og anbefalede det derfor i et kort indlæg. Den radikale M.P. Rasmussen (Gylling) fattede sig også i relativ korthed. De radikale var som hidtil ikke imod stærke økonomiske virksomheder, men mod misbrug fra deres side og ønskede derfor regulering. Han ønskede mindre ændringer i forslaget, bl.a. en styrkelse af den parlamentariske kontrol med rådets virksomhed.

Hauges forsonlige linje formildede ikke Industrirådet eller Det Konservative Folkeparti, men han opnåede det tilsigtede, at forligstilhængerne i Venstre fik vind i sejlene. Endnu inden forhandlingerne i Folketinget søgte Industrirådet imidlertid, som tidligere med opbakning fra de andre erhvervsorganisationer, at vinde den offentlige opinion ved til pressen og nyhedsbureauerne at rundsende rådets synspunkter. Industrirådets kritik fulgte det kendte mønster. Det fandt, at det nye forslag var for upræcist, og at erhvervslivet ville blive underlagt et statsorgans skønsmæssige kontrol. Anmeldelsespligten ville i praksis kunne komme til at omfatte hele industrien, mens andre dele af erhvervslivet formentlig ville gå fri. Hertil kom indvendinger mod det foreslåede råds sammensætning og kompetence. Industrirådet fremførte, at London-resolutionen opererede med en uafhængig kartelkommission, mens regeringen foreslog et ministerielt og

dermed politisk udpeget tilsynsråd, som tilmed ifølge forslaget blev tillagt en bemyndigelse til at forhandle med virksomhederne, noget som ikke fandtes i den internationale resolution.

Det Konservative Folkeparti bakkede under førstebehandlingen op om Industrirådets afvisning af Hauges forslag. Christmas Møller var partiets ordfører, og han sparede ikke på krudtet. Omkring en fjerdedel af den samlede taletid gik med hans indlæg. Sagen var tydelig vigtig for Det Konservative Folkeparti, hvor den gamle splittelse inden for egne rækker imidlertid igen viste sig, da Arnold Fraenkel i to større indlæg begrundede sit særstandpunkt.

Christmas Møller afviste som året før, at landet havde brug for en trustlov. Desuden foretog han en konkret gennemgang af det nye forslag med kritik af især det foreslåede råds beføjelser vedrørende indseende med erhvervslivet – det var ifølge Christmas Møller en „Posekiggerlov“, der var på vej. Han afviste endvidere, at London-resolutionen var et brugbart oplæg, og kritiserede – noget selvmodsigende – at forslaget afveg fra London-resolutionen ved på en række punkter at være mere vidtgående. Tonen var ligesom lagt, da Christmas Møller talte om, at rådet fik „diktatorisk Magt over Erhvervslivet“, og han så loven som et skridt mod „Socialisering for Byerhvervene“. Dette afvistest bestemt af handelsminister Hauge. Han ville ikke afvise, at det i fremtiden ville blive nødvendigt med „Socialiseringsforanstaltninger“, men det ville i så fald skyldes, at der ikke var blevet opnået „en haardt tiltrængt Kontrol med visse Erhvervsforeteelser i det privatkapitalistiske Statssamfund“. Erhvervslivet var hyklerisk, når det modsatte sig kontrol med henvisning til kravet om erhvervsfrihed, men samtidig gennem aftaler satte den fri konkurrence ud af kraft, så der kunne „finde grove Plyndringer Sted overfor den store og fattige Befolkning“. Socialdemokraten P. Andersen udpegede som de største syndere storindustrien, de inden- og udenlandske truster, men pegede også på handelsleddet eller grossisterne, der gennem et udstrakt net af aftaler drev en „fuldstændig terroristisk“ virksomhed.

Christmas Møller ville ikke afvise, at store udenlandske foretagender kunne være et problem, men gav ellers ikke indrømmelser under debatten og fjernede sig stadig mere fra muligheden for et kompromis. Hans partifælle Arnold Fraenkel følte sig dog foranlediget til dels at forklare, hvorfor han havde stemt for resolutionen i London, dels at forklare sit særstandpunkt i den aktuelle debat. Fraenkel ønskede at forsvare middelstanden. Koncentrationstendenserne i erhvervslivet var uundgåelige. Han ville dog ikke af den grund følge hverken Socialdemokratiet i dets fordømmelse af kapitalismen

eller storindustrien i dens lovprisning af denne udvikling. Han var ikke imponeret af industriens argumentation mod lovforslaget. I modsætning til Christmas Møller betonedes Fraenkel, at der var behov for en trustlovgivning, selv om han hverken kunne støtte eller stemme imod det foreliggende forslag. Det for ham afgørende hensyn var ikke arbejderne, som fremhævet af Socialdemokratiet. De skulle nok klare sig, da de var organiseret, men det var „Mellemstanden“, der risikerede at blive „pulveriseret“ mellem stordriftsudviklingen og arbejderorganisationerne. Fraenkel stod dermed på middelstandslinjen, som tidligere i denne sag havde tabt opgøret med storindustrifløjen inden for Det Konservative Folkeparti. Christmas Møller nævnte i sine indlæg mod trustlovgivningen hensynet til det mindre erhvervsliv, men det var dog tydeligt, at det især var det store erhvervslivs interesser, han følte sig kaldet til at forsvare.

Flertallet i Det Konservative Folkeparti stod fast i afvisningen af regeringsforslaget, mens Venstre var mere åben. Under førstebehandlingen viste de gamle modsætninger sig med bonde og arbejder i samlet front imod byernes erhvervsdrivende. Christmas Møller var inde på det, da han i sit angreb på forslaget fremførte, at andelsbevægelsen og arbejderkooperationen favoriseredes af den eksisterende lovgivning i modsætning til anden erhvervsvirksomhed. Og Venstres ordfører Olav Olsen gik direkte i rette med Industrirådet. Han ville ikke stemme for en lov, der truede industrien, men han syntes samtidig, at Industrirådet skulle gå noget mere varsomt frem end hidtil, og at industrien skulle sørge for at opføre sig anstændigt i sin prispolitik. Som ryger var han kun alt for vidende om, at tobaksindustrien brandskattede forbrugerne. Cigarpriserne var urimeligt høje. Men også på andre områder fandt Olav Olsen, at der var monopoldannelser og skete en urimelig prisdannelse bl.a. i ly af toldbeskyttelse. Økonomisk liberalisme var på dette tidspunkt fortsat Venstres mærkesag.

Venstre erklærede sig åben over for en forhandling om lovforslaget. Det vurderede, at forslaget var mere vidtgående end London-resolutionen, som Venstre med en klar finte til de konservative vedkendte sig ånden i om end ikke direkte ordlyden af. Olav Olsen nævnte under første behandling nogle af de punkter, Venstre gerne så ændret i Hauges forslag. Det drejede sig primært om udpegningen af kartelkommissionen eller rådet, hvor Venstre gerne så det korporative element styrket ved at lade erhvervs- og forbrugerorganisationerne stå for udpegningen, ligesom partiet ønskede at begrænse rådets kompetence, herunder bl.a. at det ikke selv skulle kunne foretage undersøgelser. Ministerens indflydelse over rådet ønskedes begræn-

set, mens det parlamentariske udvalgs kompetence ønskedes styrket. Venstre erklærede, at partiet godt kunne støtte registreringen af prisaftaler, men det ønskede begrænsninger i, hvad der måtte offentliggøres – det måtte kun ske i tilfælde af misbrug. Hertil kom formuleringer i forslaget, som Venstre ønskede ændret, så lovens rækkevidde præciseredes.

Det var et taktisk klogt træk, at regeringen tog udgangspunkt i London-resolutionen, som repræsentanter fra de fire gamle partier alle havde tilsluttet sig. Det gjorde det sværere at tale imod en lovgivning, der regulerede erhvervslivets konkurrencebegrænsende aftaler. Hverken Industrirådet eller flertallet i Det Konservative Folkeparti opgav imidlertid modstanden mod offentlig regulering. De følte sig på ingen måde bundet af den internationale resolution, men havde samtidig en pointe i, at regeringsforslaget i en række henseender var mere vidtgående end London-resolutionen. Det skulle vise sig, at heller ikke Venstre mente sig bundet af London-resolutionen. Denne var dog medvirkende til, at der for første gang siden 1920 kom gang i realitetsforhandlinger mellem borgerlige politikere og de to regeringsbærende partier Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre om en reguleringslov vedrørende erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Det skete i det folketingsudvalg, der blev nedsat efter førstebehandlingen af regeringsforslaget.

VENSTRE SÆTTER DAGSORDENEN

Meningerne var delte i Venstre. Der var en stærk uvilje mod regeringens forslag, men flertallet fandt samtidig, at det var uholdbart fortsat at afvise enhver form for trustlovgivning. Partiet valgte derfor at se, hvor langt det kunne komme med selv at formulere et forslag, der var meget mere begrænset i sit sigte end de hidtidige forslag fra regeringspartierne, og også end det Venstres Olav Olsen havde stillet i udsigt under førstebehandlingen. Forslaget blev fremlagt i folketingsudvalget, og regeringspartierne viste sig særdeles forhandlingsvillige. Regeringspartierne erkendte, at de kun havde flertal i Folketinget, men ikke i Landstinget, og de var som erklæret i regeringsgrundlaget særdeles interesserede i, at der blev vedtaget en reguleringslov, også selv om den langt fra opfyldte deres ønsker. De tilsluttede sig derfor forslaget udarbejdet af Venstre, så et helt nyt lovforslag kunne fremlægges af et flertal bestående af regeringspartierne og Venstre, mens Det Konservative Folkeparti valgte at stå uden for forliget. Under de efterfølgende forhandlinger i Folketinget havde regeringspartierne travlt

med at forklare deres forligsvillighed, mens Det Konservative Folkeparti så sig som eneste forsvarer af byerhvervenes interesser.

Det nye forslag erstattede det først foreslåede tilsynsråd med et lille undersøgelsesudvalg bestående af tre medlemmer, der skulle udpeges af domstolene, og hvoraf i hvert fald de to skulle være dommere. Hauge havde under førstebehandlingen i Folketinget taget stærk afstand fra Venstres forslag om at lade organisationerne udpege rådsmedlemmerne, da „det vilde være det samme som at sætte Ræven til at vogte Gæssene“. Det af Venstre foreslåede udvalg skulle bl.a. ved inddragelse af sagkyndig bistand kunne foretage prisundersøgelser og afgøre, om priser søgtes holdt oppe gennem såkaldt utilbørlige foranstaltninger. Eventuelle sager skulle kunne indbringes for Landsretten. Den dømmende magt stod således centralt i forslaget. Ministerens indflydelse var i realiteten elimineret, hvilket også gjaldt lovgivningsmagten, da Hauges forslag om et følgeudvalg af rigsdagsmedlemmer var fjernet fra det nye forslag. London-resolutionens forslag om anmeldelsespligt og offentlig registrering, som Hauge havde taget udgangspunkt i, var også fjernet i det nye forslag. Venstre afviste at medvirke til opbygning af et administrativt apparat til at kontrollere, om en anmeldelsespligt blev overholdt. Publicitetsprincippet var dermed fjernet, om end virksomheder, der blev grebet i utilbørlige prisaftaler, kunne vælge mellem at lade dem offentliggøre eller blive pådømt ved domstolene.

Venstre erklærede, at partiet så forslaget som et værn for den forbrugende almenhed og dermed som et supplement til loven om værn for erhvervs- og arbejdsfrihed. Venstre vedkendte sig gerne betegnelsen af forslaget som „Vestres lille Trustlov“, idet partiet fandt det nødvendigt med offentlig regulering af erhvervslivet, herunder ikke mindst handelsleddet, da partiet fandt, at prisaftaler var blevet stadig mere almindelige i løbet af 1920'erne.

Mens Det Radikale Venstre forholdt sig påfaldende tavs under folketingsforhandlingerne om Vestres forslag, kom et par socialdemokrater (ordføreren Jesper Simonsen og P. Andersen) samt handelsminister Hauge med flere længere indlæg, hvor de beklagede forslagets begrænsede rækkevidde, både set i forhold til det tidligere regeringsforslag og i forhold til London-resolutionen. Men partiet havde bøjet sig for Vestres krav, herunder om opgivelsen af anmeldelsespligten og den offentlige registrering. Partiet søgte dog at nedtone denne indrømmelse ved at minde om, at princippet om offentliggørelse ikke havde ligget i regeringspartiernes oprindelige forslag til en trustlovgivning, men at det først var kommet ind i Hauges seneste forslag

under inspiration fra London-resolutionen. Utilfredsheden med forslaget begrænsede rækkevidde fremgik klart af Socialdemokratiets understregning af, at det så lovforslaget som et første skridt i retning af at få gennemført en mere vidtgående regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. At forslaget var et skridt i den rigtige retning begrundedes bl.a. med, at det var vendt mod „Truster, Karteller og lignende Sammenslutninger af monopolagtig Karakter“, der greb til misbrug, herunder „utilbørlige Pris-aftaler“. Det var formuleringer, der af forslagens modstandere blev angrebet for ikke at være ganske præcise med hensyn til, hvilke virksomheder der var omfattet af forslaget, men som Socialdemokratiet fandt fuldt operationelle under udøvelse af konkrete skøn.

Lovens gyldighedsområde var naturligvis et centralt punkt. Flertallet bag det nye lovforslag havde her ændret formuleringerne fra det foregående forslag. Den kraftigt kritiserede bestemmelse om, at virksomheder inden for erhvervsområder med mindre end 50 „ensartede Virksomheder“ skulle være underlagt loven, var blevet fjernet, ligesom „Truster, Karteller og lignende Sammenslutninger, der øver en bestemmende indflydelse paa Priserne“ var blevet erstattet med den meget snævrere formulering om, at loven kun gjaldt „Truster, Karteller og lignende Sammenslutninger af monopolagtig Karakter“, der fastlagde „utilbørlige“ priser eller brugte „utilbørlige“ midler for at opnå sådanne priser. Man var under indflydelse af en udtalelse fra nationaløkonomen professor F. Zeuthen vendt tilbage til formuleringen „af monopolagtig Karakter“, som havde været anvendt i Det Radikale Venstres tidligere trustlovforslag; men det væsentlige var, at lovforslaget med den nye formulering alene sigtede på virksomheder, der handlede uretmæssigt, mens Hauges lovforslag sigtede videre, nemlig på alle virksomheder, der havde mulighed for at virke konkurrencebegrænsende, hvad enten de efter lovgivernes opfattelse misbrugte denne position eller ej.

Zeuthen havde i sin udtalelse diskuteret nationaløkonomernes definitioner af begreberne trust, karteller og lignende sammenslutninger. Det centrale for ham var spørgsmålet om, hvad der skulle til, for at en virksomhed kunne siges at være prisbestemmende eller med andre ord kunne siges at føre en monopolistisk politik. Både det amerikansk inspirerede begreb trust og det tysk inspirerede begreb kartel blev af økonomer typisk forbundet med virksomhedsformer og -aktiviteter, der virkede prisbestemmende. Zeuthen understregede, at det var vanskeligt at afgøre, om en virksomhed eller sammenslutning havde en bestemmende indflydelse på priserne. Markedsandelen havde betydning herfor, men nogen nærmere grænse kunne ikke

angives, da det afhang af, i hvor vid udstrækning efterspørgslen efter den pågældende vare var uelastisk, og af hvor store muligheder konkurrerende virksomheder havde for at udvide deres produktion. Zeuthen anførte videre, at monopolistisk adfærd ikke alene var begrænset til karteller eller truster i form af enkeltvirksomheder eller sammenslutninger, men at det også kunne finde sted uden egentlig sammenslutning eller udtrykkelige aftaler som f.eks. gennem forbundne bestyrelser eller fælles forretningsforbindelser. Zeuthen støttede således forsigtigt de politikere, der anså konkurrencebegrænsende aktiviteter som et problem, og også det synspunkt, at det ikke var muligt at foretage en præcis og let operationaliserbar definition af monopolistisk adfærd.⁹

Hverken den kraftige udvanding af Hauges forslag eller Zeuthens indirekte støtte til den anvendte afgrænsning af lovens gyldighedsområde kunne dog formilde den gamle falanks bestående af flertallet i Det Konservative Folkeparti og Industrirådet i dens kamp mod offentlig regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Under de videre forhandlinger endte det store erhvervsliv dog med at være mere forhandlingsvillig end Det Konservative Folkeparti.

DET KONSERVATIVE FOLKEPARTI I ENIG FRONT MED DET STORE ERHVERVSLIV

Industrirådet opnåede tilslutning fra andre af de store erhvervsorganisationer til sin kritik af Hauges forslag fra december 1930. Da sagen overgik til behandling i folketingsudvalget, hvor Venstre fremlagde sit nye forslag, fik erhvervsorganisationerne ikke mulighed for at blive hørt under forhandlingerne, men Industrirådet fremsendte sin kommentar, dagen før udvalget afgav sin betænkning. Det var en klar afvisning, idet Industrirådet fandt, at Venstres forslag i lighed med regeringens oprindelige forslag betød et administrativt erhvervstilsyn og -kontrol, som indebar „en yderst betænkelig Indskrænkning i Næringslivets Frihed“. Industrirådet krævede en meget mere præcis lov, der udelukkede skøn, og ifølge hvilken alene domstolene skulle kunne træffe afgørelser. Industrirådet ville gerne deltage i forhandlingerne om en lovgivning mod økonomisk magtmisbrug, men det krævede, at de handlinger, der blev lovgivet imod, først blev dokumenteret. Med andre ord, Industrirådet afviste at være vidende om virksomheders „utilbørligt“ høje priser som følge af manglende konkurrence og krævede i øvrigt, at forbrydelser skulle begås, inden der kunne lovgives imod dem.

Tydeligvis i håb om at drive en kile ind mellem Venstre og regeringspartierne udtrykte Industrirådet i lighed med andre erhvervsorganisationer et ønske om, at der også blev lovgivet mod priser på tjenesteydelser og arbejde, hvis der skulle lovgives mod varepriser. Det kunne Venstre godt følge, da partiet så et sådant krav som værende i forlængelse af partiets lov fra 1929 om erhvervs- og arbejdsfrihed. Socialdemokratiet var ikke overraskende imod dette krav, der bl.a. var vendt mod fagforeningerne, og støttedes her af Det Radikale Venstre, der stod som fortalere for den danske model med to velorganiserede parter på arbejdsmarkedet.

Mens flertallet ikke udviste megen forståelse for Industrirådets argumentation, sluttede Det Konservative Folkeparti op om modstanden mod det nye forslag. Som under førstebehandlingen var det igen de konservative politikere, der under andenbehandlingen optog det meste af taletiden. Som den forsmåede part var de sat uden for indflydelse. Det var fortsat Christmas Møller, der som ordfører trak læsset med mere end 20 pct. af den samlede taletid, men som tidligere begrundede Fraenkel også fra Folketingets talerstol sit særstandpunkt i den konservative gruppe.

Den konservative argumentation gik nu i vid udstrækning på kritik af forhandlingsforløbet i folketingsudvalget. Her var Venstres forslag først blevet fremlagt, knap 14 dage før betænkningen blev afgivet, så kun Industrirådet havde nået at tilkendegive sin mening. Det var uacceptabelt, da forslaget efter Det Konservative Folkepartis mening var særdeles vidtgående. Det skyldtes ifølge de konservative ikke mindst en upræcis afgrænsning af lovens gyldighedsområde og af det foreslåede udvalgs kompetence. Som tidligere rettedes kritikken mod utidigt posekigteri fra det offentlige side, samtidig med at de konservative politikere var ganske højstemte i deres forudsigelse af, at landets erhvervsfrihed stod for fald, såfremt forslaget blev vedtaget. Christmas Møller undrede sig over, hvordan Venstres leder Madsen-Mygdal kunne gå ind for en sådan „Tvangslovgivning“. I sin magtesløshed over for flertallet i Folketinget satte Christmas Møller sin lid til Venstres landstingsmedlemmer, hvoraf nogle havde udtalt sig imod forslaget.

Det Konservative Folkeparti opnåede dog en beskeden indrømmelse under forhandlingerne i Folketinget. Da forslaget dagen efter anden behandling blev fremlagt til tredje behandling var lovforslagets titel ændret, idet m.v. var blevet fjernet. Lovforslaget hed nu alene „Forslag til Lov om Prisaftaler“, hvorved det understregedes, at kun prisaftaler var omfattet af forslaget. Den socialdemokratiske ordfører Jesper Simonsen forklarede, at ændringen ikke havde nogen reel betydning. Handelsminister Hauge ærgrede sig dog, da

den fri konkurrence jo hæmmedes af andet end prisaftaler, sådan som han i øvrigt kunne referere Madsen-Mygdal for også at have sagt.

Under den korte tredje behandling af lovforslaget blev fronterne nok en gang trukket op. Det Radikale Venstre holdt sig fortsat ude af debatten. Det Konservative Folkeparti var ubøjelig i sin modstand. Socialdemokraterne bøjede sig med Hauges ord for „Overmagten“. Venstre havde nøglen til forlig, så socialdemokraterne gik med til fjernelsen af m.v. og så i øvrigt lovforslaget som en begyndelse til på længere sigt at få en stærkere lovgivning gennemført. Nogle erhvervsorganisationer havde med Hauges ord „sat sig for at protestere og protestere og protestere“, men socialdemokraterne ville desuagtet beskytte „hele det store forbrugende Publikum“ mod „den koncentrerede Kapitals, mod Monopolets Angreb“. De havde i dette fundet sammen med Venstre og henviste til, at De danske Landboforeninger og Husmandsforeningerne i fællesskab havde udtalt et ønske om et „Værn mod prisfordyrende Aftaler“. Det var arbejder og bonde mod byernes erhvervsdrivende. Situationens alvor understregedes af Det Konservative Folkeparti, der ved tredjebehandlingen krævede afstemning ved navneopråb. Kun Det Konservative Folkepartis medlemmer stemte imod lovforslaget. Fraenkel fastholdt dog sit særstandpunkt ved at undlade at stemme, men også hos Venstre markeredes uenigheden, da tre venstrefolk, J.C.A. Larsen, A. Chr. Christensen og A.L.H. Elmquist ligeledes undlod at stemme.

LOVENS VEDTAGELSE. DET STORE ERHVERVSLIV GÅR PÅ KOMPROMIS

Byerhvervenes organisationer protesterede, ikke kun Industrirådet, men også handelens organisationer. De var imod en reguleringslov, der gav mindelser om Den overordentlige Kommissions stærke regulering under Første Verdenskrig, og iværksatte en kampagne mod det reviderede lovforslag, da det overgik fra Folketinget til forhandlinger i Landstinget. Dels gik de i medierne, dels henvendte de sig direkte til landstingsmedlemmerne. Landstinget havde tidligere fungeret som bremseklods, og det forsøgtes nok en gang. Det lykkedes ikke for erhvervsorganisationerne i denne omgang, men de opnåede en yderligere udvanding af lovforslaget.

Venstre havde internt besluttet at stå ved forliget i folketingsudvalget, men under pres fra Madsen-Mygdal valgte partiet alligevel at se, om det kunne få de to andre forligspartier til at acceptere yderligere ændringer til imødekommelse af erhvervsorganisationernes indvendinger. Under behand-

lingen af lovforslaget i Landstinget fastholdt Det Konservative Folkeparti sin modstand. Men da byerhvervenes organisationer indså, at loven ville komme under alle omstændigheder, valgte de med Industrirådet som den udfarende kraft at arbejde for nogle meget afgrænsede ændringsforslag i samarbejde med Venstre.

Vigtigst i så henseende var ændringer om, at undersøgelsesudvalget, eller som det kom til at hedde i loven Prisaftaleudvalget, ikke på eget initiativ kunne foretage undersøgelser eller forhandle med virksomhederne. Udvalgets kompetence begrænsedes. Sanktionerne i lovforslaget blev opblødt, da pådømmelse af virksomheders urimelige brug af prisaftaler ændredes fra, at det skulle straffes med bøde, til at der kunne idømmes bøde ud over, at sådanne aftaler blev erklæret ugyldige. Også lovens gyldighedsområde ændredes, idet formuleringen „utilbørlige Priser“ ændredes til „aa-benlyst urimelige Priser“. Det sidste var en ændring i forlængelse af teksten i „frihedsloven“ og havde den konsekvens, at loven ændredes til en lov om vareåger, da det var en formulering, der allerede fandtes i købeloven. Industrirådet og Grosserer-Societetets Komité kom dog ikke igennem med deres ønske om at få indført et element af selvregulering, idet de to organisationer forgæves udtrykte et ønske om indflydelse på udpegningen af udvalgsmedlemmer eller ret til at deltage i lovens administration med henvisning til behovet for særlig faglig indsigt i sagsbehandlingen. Det lykkedes heller ikke Industrirådet at få lovens gyldighedsområde udvidet fra at omfatte aftaler vedrørende priser på almindelige forbrugsvarer til også at omfatte aftaler vedrørende tjenesteydelser, oprindelig udtrykt som tjenesteydelser og arbejde, så loven kunne anvendes mod fagforeningerne.¹⁰

Socialdemokratiet beklagede under forhandlingerne i Landstinget stærkt Venstres fremgangsmåde. Socialdemokratiet fandt det uhørt, at Venstre krævede, at et lovforslag, der havde været flertal for i Folketinget, skulle underkastes udvalgsbehandling også i Landstinget. Men partiet accepterede alligevel den yderligere opblødning, da loven blev set som et første skridt i retning af regulering. Samme synspunkt gjorde den radikale Gunnar Fog-Petersen sig til talsmand for, da han mindede om, at Rigsdagen siden 1919 havde „gennemtærsket“ spørgsmålet om en reguleringslovgivning. Erhvervslivet var mod princippet om regulering, men nu tog man ifølge Fog-Petersen endelig hul på spørgsmålet ved gennem en meget begrænset og let overskuelig lov at prøve at skabe et „Forbrugerværn“ mod tidens meget udbredte prisaftaler.

En meget stor del af debatten i Landstinget var mellem Venstre og Det

Konservative Folkeparti, der stredes om, hvem der havde tjent erhvervslivet bedst. Venstremanden tidligere trafikminister Johs. Stensballe, der havde haft underhåndsforhandlinger med Industrirådet, fremhævede, at byerhvervenes organisationer helst var en lovgivning foruden. Men Industrirådet, Grosserer-Societetets Komité, De samvirkende Købmandsforeninger i Danmark og De københavnske Handelsforeningers Fællesrepræsentation havde subsidiært fremsat en række konkrete ændringsforslag, og det var ved Venstres indsats i vid udstrækning lykkedes at få taget hensyn til disse. Heroverfor stod den konservative Julius Schovelin, der fastholdt de konservatives kompromisløse holdning og kritik af flertallets påståede hastværk. Han benægtede, at der var behov for loven, da misbrug af prisaftaler ikke var dokumenteret. Skulle der endelig vedtages en lov, skulle den hvile på publicitetsprincippet, således som det havde været foreslået i London-resolutionen. Og som sine konservative partifæller i Folketinget så han loven som et første skridt på en lang glidebane. Socialdemokraterne havde jo proklameret dette flere gange, og han ønskede ikke at medvirke til „dette Forsøg paa at knægte Erhvervslivet“. Mange erhvervsdrivende troede måske „i deres Hjertes Naivitet“, at loven ikke var så farlig endda. Men ifølge Schovelin lå det „farlige“ ... „deri, at man *gør en Begyndelse*, at man faar Blod paa Tanden, og at det Dommerudvalg, som nu bliver nedsat ... ogsaa faar Smag paa Kontrol. Saadan gaar det nu en Gang med Mennesker“.

Landstinget vedtog lørdag den 25. april det noget opblødte lovforslag, der alene skulle have en gyldighed på fem år, med begyndelse 1. januar 1932 og udløb 31. december 1936. Samme dag konfirmerede Folketingets flertal lovforslaget – som sin sidste handling i rigsdagssamlingen 1930/31, 10 minutter før medlemmerne indkaldtes til det sidste møde, hvor eneste punkt var den formelle hjemsendelse i henhold til kongens og statsministerens afgørelse.

DEN MINDSTE FÆLLESNÆVNER

Den nye lov om prisaftaler havde rod i Det Radikale Venstres trustlovforslag fra 1919, som i vid udstrækning havde ligget til grund for handelsminister Hauges forslag i december 1929. Forskellen var imidlertid slående. Det radikale forslag opererede med en ganske stærk tilsynsmyndighed under stærk politisk kontrol, men med et væsentligt korporativt element i form af erhvervsorganisationernes inddragelse. Det vedrørte kontrol med forskellige former for konkurrencebegrænsende aktiviteter, ikke kun prisaf-

taler. Hauge havde fremsat et nyt lovforslag i december 1930, men også i forhold til dette afveg den nye lov markant. Hagues nye forslag byggede på publicitetsprincippet vedrørende konkurrencebegrænsende aftaler og indeholdt bestemmelser om oprettelsen af et råd, der skulle være aktivt med hensyn til registrering af og kontrol med sådanne aftaler. Rådet skulle være ministerielt udpeget, og et politisk udpeget udvalg skulle følge den udøvende magts administrative praksis over for de private virksomheder. Alle virksomheder med bestemmende prisindflydelse samt virksomheder i brancher med få aktører på markedet skulle være underlagt det af Hauge foreslåede råd, såfremt de indgik konkurrencebegrænsende aftaler, eller der var mistanke herom.

Kernen i den nye lov var hverken det radikale eller de to socialdemokratiske forslag, men derimod Venstres overraskende forslag i marts 1931. Mere end 12 års politiske stridigheder endte derfor i første omgang med en lov alene om prisaftaler. Det ifølge loven nedsatte prisaf taleudvalg – udpeget af og for flertallets vedkommende udgået fra den dømmende magt – havde ingen initiativret, og sanktioner kunne alene idømmes ved domstolene, hvis det kunne bevises, at en prisaf tale havde ført til åbenbart urimelige varepriser.

Venstre havde tjent egne og erhvervsorganisationernes interesser ved at få givet loven en udformning, så den blev uden praktisk betydning. Erhvervsorganisationerne havde da også i vid udstrækning forliget sig med lovforslaget. Landbrugets organisationer havde tidligt på året vedtaget et direkte ønske om et værn mod prisfordyrende aftaler. Håndværkets og søfartens organisationer havde i den sidste fase af lovforslagets behandling i Landstinget forholdt sig tavse. Kun industriens og handelens organisationer havde vendt sig mod lovforslaget, men havde samtidig opnået en vis indflydelse ved at stille en række konkrete ændringsforslag. Det store erhvervslivs organisationer havde ikke længere kunnet hindre vedtagelsen af en lov om offentlig regulering af dets konkurrencebegrænsende aktiviteter, men de havde medvirket til, at rækkevidden heraf begrænsedes ganske kraftigt.

I en artikel i *Tidsskrift for Industri* umiddelbart efter lovens vedtagelse anførtes det, at der på de væsentligste punkter var blevet taget hensyn til Industrirådets synspunkter. Det var vel ment til beroligelse af medlemmerne, men passede et godt stykke ad vejen. I de følgende fem år fik prisaf taleudvalget kun forelagt seks skriftlige begæringer om at undersøge prisdannelsen, og heraf blev kun én sendt videre til rigsadvokaten til prøvelse ved domstolene. Det var ikke noget imponerende antal, når det vides, at kartelaftaler fortsat

blev anvendt inden for både det store og det lille erhvervsliv, og at antallet af aftaler formentlig ikke blev mindre, da den internationale krise for alvor ramte Danmark i 1932.

PLANØKONOMI OG NY PRISAFTALELOV M.V., 1937

Politisk og økonomisk markerede 1930'erne et afgørende skifte. Tilhængerne af markedskræfterne var i defensiven, og troen på offentlig regulering vandt frem. Den økonomiske verdenskrise var afgørende herfor. Den fremherskende økonomisk-teoretiske opfattelse, der kan følges tilbage til Jean Baptiste Say, at al produktion skaber sin egen efterspørgsel, og at markedet således sikrer, at samfundenes produktionsressourcer vil blive fuldt udnyttet, stod for fald i takt med, at verdenskrisen og en stærkt stigende arbejdsløshed bed sig fast. Landene forlod i bølger den økonomiske liberalisme og slog ind på protektionisme og regulering af udenrigshandelen. Det gjaldt også Danmark, der i januar 1932 oprettede Valutacentralen, der var tiltænkt en midlertidig rolle med regulering af de danske valutatransaktioner, men som, fra 1940 i form af afløseren Direktoratet for Vareforsyning, fik en hovedrolle i en planøkonomisk politik, der først begyndte at blive afviklet fra slutningen af 1940'erne.

Venstre og landbrugsorganisationerne havde gennem 1920'erne været de varmeste fortalere for de internationale markedskræfter, således som det bl.a. kom til udtryk i diskussionen om en trustlovgivning. Landbruget blev imidlertid som eksporterhverv ramt hårdt af svigtende afsætningsmuligheder på især det engelske marked og opgav fra begyndelsen af 1930'erne troen på de frie markedskræfter. Landbrugsorganisationerne indledte et omfattende samarbejde med regeringen om etableringen af en række udvalg og råd, der fik til opgave at regulere landbrugsproduktionen, priser og eksport.¹¹ Udvalgene havde et stærkt korporativt præg med repræsentanter fra organisationer og centraladministration, men med organisationsfolkene som de bærende kræfter. Landbrugerhvervet ønskede og satte sig på reguleringen – en god illustration af *capture*-teorien. Politikerne holdt sig ude af den daglige administration, men var dog med støtte fra organisationerne og embedsmændene afgørende for udformningen af det retslige grundlag for disse udvalg og råd.

I byerhvervene blev der i 1930'erne ikke talt mindre om konkurrencebegrænsning end tidligere. Inden for flere brancher med nogle af landets førende industrivirksomheder foregik der i stigende grad drøftelser om

strukturrationalisering.¹² Det var en eufemisme for forsøg på konkurrencebegrænsning dækkende over fusioner, over at nye kartelaftaler blev indgået, og at virksomheder aftalte en indbyrdes specialisering. Mange virksomheder søgte at dele markedet mellem sig med mindre konkurrence til følge. Udelukkelsen af mange udenlandske varer fra det danske marked bidrog yderligere hertil.

Den mindskede konkurrence bekom ikke mindst dele af det veletablerede erhvervsliv vel. De var ganske tilfredse med den offentlige regulering og deltog delvis selv i administrationen heraf. Reguleringen gav skævheder på markedet, hvilket nogle virksomheder forstod at drage fordel af. Den socialdemokratisk-radikale regering glemte derfor ikke de to partiers gamle ønske om kontrol med private virksomheder og disses prispolitik set i sammenhæng med virksomhedernes markedsmæssige position. Store gevinster skulle ikke kunne hentes som følge af mangel på konkurrence. Regeringens handlefrihed var imidlertid begrænset som følge af borgerligt flertal i Landstinget, således som det bl.a. blev illustreret under behandlingen af „Venstres lille Trustlov“. Denne situation ændredes først i 1936, da en lodtrækning på Bornholm om det afgørende mandat i Landstinget faldt ud til regeringspartiernes fordel. Det åbnede nye politiske muligheder, i denne sammenhæng synligt ved ophævelsen af tugthus- eller frihedsloven fra 1929 og ved, at „Venstres lille Trustlov“ fra 1931 erstattedes med en ny lov i 1937. Det må dog med i vurderingen, at der med den såkaldte valutalog af 18. december 1935, afløst af en ny i 1937, allerede før flertals-skiftet i Landstinget var vedtaget bestemmelser om at kontrollere og hindre urimelige prisstigninger som følge af importbegrænsningerne.

I efteråret 1929, kort efter den socialdemokratisk-radikale regerings tiltræden og samtidig med forslaget om en trustlov, stillede handelsminister Hauge forslag om tugthuslovens ophævelse.¹³ Det skete i ganske kort form, da forslaget lød: „Lov Nr. 70 af 27. Marts 1929 om Værn for Erhvervs- og Arbejdsmiljøet ophæves. Denne Lov træder i Kraft straks“. Huges argumentation, at loven fra 1929 kun var blevet vedtaget med et knebent flertal, og at befolkningen ved det seneste valg havde vist sin uvilje mod loven ved at fremkalde et regeringsskifte, rokkede dog ikke det borgerlige flertal i Landstinget. De borgerlige holdt stand, også ved den følgende rigsdagssamling, hvor Hauge genfremsatte sit forslag. Efter at forslaget var blevet nedstemt i Landstinget i rigsdagssamlingen 1931/32, stillede regeringen sagen i bero. Først da landstingsflertallet var skiftet, tog regeringen sagen op på ny, og det gamle forslag om ophævelse af tugthus- eller frihedsloven

blev vedtaget i februar 1937 med støtte fra regeringens og kommunisternes stemmer imod stemmerne fra Venstre, Det Konservative Folkeparti og de to små partier Det frie Folkeparti og Retsforbundet.

REGERINGSFORSLAG OM PRISAFTALELOV M.V.

I marts 1937 fremlagde handelsminister Kjærboel forslag til lov om prisaf-taler m.v. til afløsning af prisaftaleloven fra 1931.¹⁴ 1931-loven udløb med udgangen af 1936, hvilket der for så vidt ikke ville være sket alverden ved, når det erindres, i hvor ringe grad den havde været anvendt. Regeringen ønskede imidlertid at få gennemført en ny lov til afløsning af 1931-loven. Så da regeringen var i tidnød, havde Kjærboel i december 1936 fået Rigs-dagens tilslutning til en forlængelse af 1931-loven med fire måneder indtil 30. april 1937. Det var derfor tilsyneladende på høje tid, da Kjærboel den 10. marts fremlagde det nye lovforslag, hvor tilføjelsen m.v. viste, at regeringen ønskede en mere vidtgående lov. Den gamle lov havde været længe under-vejs. Det blev ikke tilfældet med den nye, uagtet den i forhold til de tidligere diskussioner var ganske vidtgående; de nye politiske konstellationer blev afgørende for en hurtig gang gennem Rigsdagen og for mere spagfærdige reaktioner fra erhvervslivets organisationer end tidligere.

Forslaget var vendt mod prisaftaler eller bestemmelser, der virkede konkurrencebegrænsende og førte til åbenbart urimelige priser. Det vedrørte ikke som 1931-loven kun priser på almindelige forbrugsvarer, men bredt aftaler og bestemmelser vedrørende pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold. Forslaget hvilede på publicitetsprincippet i lighed med London-resolutionen fra 1930 og Hauges forslag fra samme år. Der blev foreslået en almindelig anmeldelses- og registreringspligt vedrørende pris- og konkurrenceaftaler med undtagelse af arbejdsmarkedets aftaler. Aftalerne skulle anmeldes til og registreres af en nyoprettet offentlig myndighed, Priskontrolrådet, for at være retsligt gyldige. Ikke kun aftaler var anmeldelsespligtige, men også enkeltvirksomheders såkaldte bestemmelser eller angivelser af priser o.l. over for andre virksomheder skulle anmeldes, dvs. loven sigtede bl.a. på det såkaldte bruttoprissystem, hvor fabrikanter eller grossister angav salgspriser for efterfølgende salgsled.¹⁵ Lovforslaget omfat-tede virksomheder, der uanset om de var hjemmehørende i Danmark eller udlandet „i Kraft af deres Størrelse, Karakter eller andre Forhold over en bestemmende Indflydelse paa Pris-, Produktions-, Omsætnings- eller Transportforhold“. Det sidste var en formulering, der kan følges tilbage til

det radikale trustlovforslag fra 1919, og som gav loven lighed med tidligere forslag om tilsyn med enkeltvirksomheder. Det var i lovens titel angivet som *m.v.* I konsekvens heraf var der ikke som tidligere blot brug for et *prisaftaleudvalg*, men et *priskontrolråd*.

Priskontrolrådet skulle være på ni medlemmer, alle udpeget af ministeren. Der var således tale om et politisk sammensat råd med en ganske vidtrækkende kompetence, idet rådet ifølge forslaget skulle have myndighed til at foretage undersøgelser på eget initiativ og ikke kun efter indgivne klager, ligesom det skulle have påtaleret over for virksomheder, der misbrugte deres markedsmæssige position. Virksomhederne beskyttedes mod vilkårlighed, ved at de fik ret til at indbringe en eventuel sag for domstolene, ligesom inddragelse af eventuel uretmæssig fortjeneste til fordel for statskassen kun kunne ske ved dom.

Det var et forslag, hvor den politiske magt havde større indflydelse på kontrolorganets sammensætning end i det tidligere radikale trustlovforslag fra 1919, idet Priskontrolrådet skulle være uden repræsentanter fra erhvervsorganisationerne. Ja det understregedes i forslaget, at Priskontrolrådets medlemmer nok skulle have kendskab til erhvervslivets forhold, men formanden måtte ikke være knyttet til nogen erhvervsvirksomhed eller erhvervsorganisation, og det samme skulle så vidt muligt gælde de øvrige medlemmer. Det mindede i den henseende om Socialdemokratiets forslag fra 1925, men adskilte sig herfra ved, at Priskontrolrådet kun skulle have ministerielt udpegede medlemmer og ingen udpeget af Rigsdagen. Virksomhederne kunne ifølge 1919-forslaget søge at unddrage sig offentlig kontrol ved at appellere til den dømmende magt, men i det nye forslag var det handelsministeren, der afgjorde, hvorvidt anmeldelsespligt forelå. Den dømmende magt fremstod som virksomhedernes sidste garanti mod statsmagten, men afsvækket sammenholdt med 1919-forslaget.

Det foreslåede Priskontrolråd med tilhørende sekretariat blev tillagt nok så vide undersøgelsesbeføjelser som det i 1919 foreslåede tilsynsråd. Ifølge det oprindelige radikale forslag skulle tilsynsrådet have regnskabsindsigt i den enkelte virksomheds indenlandske aktiviteter. Fandt det regnskabsformen utilstrækkelig til at belyse driftsindtægter, driftsudgifter, netto- og bruttofortjeneste samt status, kunne det kræve regnskabsformen ændret. Tilsynsrådet skulle endvidere kunne indhente „alle saadanne yderligere Oplysninger“, som det måtte finde „fornødne“ for at få indblik i produktions-, omsætnings- og finansielle forhold, ligesom det skulle have ret til at foretage eftersyn af bøger og lagre på den enkelte virksomhed. Tekniske hemmeligheder skulle

virksomheden ikke være pligtig til at oplyse til tilsynsrådet, men derimod til en teknisk uvildig instans i form af direktøren for Statsprøveanstalten, der så på passende måde kunne orientere tilsynsrådet. Det var ganske vide beføjelser, som da også havde været en væsentlig del af baggrunden for erhvervslivets modstand mod det radikale forslag.

Priskontrolrådet skulle ikke kunne kræve ændring af regnskabsprincipperne. Dette hensyn var i den mellemliggende periode delvis blevet tilgodeset gennem skærpet lovgivning vedrørende regnskaber og aktieselskaber.¹⁶ Rådet skulle som tilsynsrådet kunne kræve indsendt regnskabsmateriale og foretage undersøgelser på stedet, endda beskrevet meget vidt som „fornødne Undersøgelser“. Det blev imidlertid også foreslået tillagt yderligere beføjelser til at skaffe sig information om forhold af betydning for „den frie Erhvervsudøvelse og Prisdannelse“. Priskontrolrådet blev som noget nyt foreslået givet retten til at kalde personer „til mundtlig Forklaring“. Tekniske hemmeligheder blev der som i det gamle forslag taget hensyn til, men ikke ved at en uvildig tredje instans skulle inddrages, men ved at formanden for Priskontrolrådet skulle afgøre, hvorledes oplysninger herom blev afgivet.

Handelsminister Johannes Kjærboel søgte i sin fremlæggelsestale at afdramatisere forslaget. Det havde en lang forhistorie, men i stedet for at gå tilbage til de tidlige socialdemokratiske forslag om statsovertagelse af monopoler eller andre socialdemokratiske forslag om offentlig regulering tog han udgangspunkt i de vanskelige forhold under og lige efter Første Verdenskrig. Han nævnte, at regeringen dengang havde taget initiativ til priskontrol af hensyn til forbrugerne, og mindede om de forskellige forslag tilbage fra det radikale trustlovsforslag. Kjærboel fremhævede, at forslaget havde ligheder med den eksisterende norske lovgivning, der var bilagt lovforslaget, men også at det ikke var så vidtgående, da kontrolrådets afgørelser i henhold til det danske forslag skulle kunne indbringes for den dømmende magt. Det var en appelmulighed, der ikke fandtes i den norske lov. Kjærboel fandt desuden støtte for sit forslag i en udtalelse fra det eksisterende Prisaftaleudvalg, der anførte, at det ikke havde de nødvendige beføjelser til at undersøge priserne tilstrækkeligt effektivt og hurtigt. Den hidtidige lov havde ifølge udvalget været „vanskelig at anvende i Praksis og i det hele lidet egnet til sit Formaal“.

Kjærboel betonede også indledningsvis, at erhvervslivet selv havde grebet til regulering ved nedsættelsen af Priskontrolkomiteen i 1921, og at den havde behandlet ca. 135 sager i løbet af det første år. Han vendte tilbage hertil i sine afsluttende bemærkninger, hvor han anførte, at der var behov for at dæmme op for den seneste tids prisstigninger, ikke alene af hensyn til

forbrugerne, men også af hensyn til erhvervene. Formålet med lovforslaget var ikke at skabe „en urimelig Spændetrøje for de Erhvervsdrivende, der udøver deres Erhverv paa forsvarlig Maade“, men loven var vendt mod den mindre del af erhvervslivet, der ikke gjorde det. Han var sikker på, at erhvervslivet delte denne opfattelse om at rydde op i egne rækker, således som det havde vist med etableringen af Priskontrolkomiteen i 1921. Vel vidende, at stemmerne var på plads for forslaget, havde Kjærbo den forsonlige tone fremme og forbigik elegant, at baggrunden for erhvervslivets selvregulering i 1921 var at undgå en mindre vidtgående offentlig regulering end den nu foreslåede.

Regeringspartiernes ordførere forholdt sig i generelle vendinger til forslaget, idet Hassing-Jørgensen fra Det Radikale Venstre dog betonedede, at han i almindelighed var imod prisregulering, men at tiden gjorde det nødvendigt. De to store borgerlige oppositionspartier, Venstre og Det Konservative Folkeparti, afviste forslaget, der gav dem ubehagelige mindelser om maksimalpriser og hele reguleringspolitikken under og lige efter Første Verdenskrig. Talelysten var dog betydeligt mere afdæmpet end i 1930-31, da de dengang mindre vidtgående reguleringsforslag diskuteredes.¹⁷ Også oppositionen vidste, at regeringen havde flertallet på plads. I lighed med de små partier Det frie Folkeparti, der trods hård kritik støttede forslaget, og Retsforbundet brugte Venstre og Det Konservative Folkeparti forslaget til at kritisere regeringens generelle reguleringspolitik og anførte, at det mest effektive middel til at begrænse tendensen til prisstigninger var at genetablere den fri konkurrence, som de seneste års reguleringspolitik havde undermineret, senest med vedtagelsen af valutaloven. De ville ikke nødvendigvis afvise, at der var eksempler på store prisstigninger, men i så fald måtte det ses som resultat af „Valutacentralens uheldige Virksomhed“, som Venstres ordfører Jensen-Broby udtrykte det. Debatten førte ikke til nærmere realitetsdrøftelser, men mere til drillerier fra regeringspartiernes side, og såmænd også mellem de to store borgerlige partier indbyrdes. De borgerlige partier var tydeligvis ikke konsekvente i deres afvisning af offentlig regulering. Det Konservative Folkeparti måtte f.eks. høre for, at det havde lod og del i toldloven fra 1932, og Venstre mindedes om sin støtte til landbrugsordningerne. Bag eksemplerne lå den traditionelle modsætning mellem land og by.

Konkrete markeringer i forhold til lovforslaget blev det dog også til. Det Konservative Folkepartis ordfører W. Prieme så gerne, at loven ikke kun var vendt mod prisstigninger, men også mod kunstigt lave priser. Det var middelstandssynspunktet, der her viste sig i form af ønsket om en beskyttelse

af det mindre erhvervsliv over for de mere kapitalstærke virksomheder. Det fik dog ingen betydning i de videre forhandlinger. Det Radikale Venstre markerede et forbehold over for anmeldelsespligten og opbygningen af det dertil hørende administrative apparat. Det havde ikke ligget i det oprindelige radikale forslag og var af Socialdemokratiet overtaget fra norsk lovgivning. For Socialdemokratiet var det formentlig det vigtigste element i forslaget, da det gav staten et middel og de nødvendige ressourcer til løbende at have det ønskede indseende med det private erhvervsliv. Det var vel bl.a. det Venstres Jensen-Broby vendte sig imod, da han tilsluttede sig princippet om en trustlovgivning til værn for forbrugerne mod truster og usunde pris-aftaler, men krævede, at loven udformedes, så „ethvert Posekiggerisystems Indførelse modvirkes“.

ERHVERVSORGANISATIONERNE:

KENDTE MELODIER I NYT TONELEJE

I slutningen af marts 1937 blev regeringsforslaget sendt til videre forhandling i et folketingsudvalg. Som tidligere søgte erhvervsorganisationerne at samarbejde med Det Konservative Folkeparti, der umiddelbart efter lovforslagets fremsættelse havde besluttet at gå imod det. Det er imidlertid slående i forhold til tidligere, at erhvervsorganisationerne nu ikke førte en politik, hvor de søgte at bremse forslaget, men i stedet søgte at påvirke dets udformning gennem en erklæret vilje til forhandling. Forklaringen er den enkle, at organisationerne erkendte de ændrede politiske styrkeforhold. Industrirådets formand udtrykte internt, at strategien fra erhvervsorganisationernes side var tilrettelagt efter, at regeringen havde „Magten“ til at gennemføre, hvad den ønskede. Man søgte derfor at opnå „det bedst mulige Resultat“.¹⁸

I begyndelsen af april nedsatte Industrirådet et internt trustlovudvalg, og det samarbejdede med Det Konservative Folkeparti bl.a. om, hvilke spørgsmål partiet skulle stille i folketingsudvalget. Industrirådet lagde vægt på fælles optræden fra erhvervsorganisationernes side, og en uges tid senere rettede det sammen med flere af de andre store erhvervsorganisationer, Provinshandelskammeret, Grosserer-Societetets Komité, Dansk Dampskibsrederiforening og Fællesrepræsentationen for Dansk Industri og Haandværk, en fælles henvendelse til folketingsudvalget, hvor de advarede mod en vidtgående statskontrol og regulering af hele det danske erhvervsliv.

Erhvervsorganisationerne henviste til, at handelsministeren med valuta-loven havde fået en ekstraordinær bemyndigelse til at kontrollere prisud-

viklingen. Organisationerne var ikke imod en lovgivning, „der tilsigter at udelukke urimelig Prisudnyttelse af Forbrugerne“, men de så ingen grund til at haste en ordinær lovgivning igennem. Som tidligere udtrykte de deres tvivl om behovet for en lovgivning mod prisaftaler m.v. Uskylden var slående, idet de anførte, at regeringen var på vej til at lovgive mod en konkurrencebegrænsende adfærd, som den ikke havde givet et eneste eksempel på. Desuagtet foreslog de en række konkrete ændringer, og i modsætning til tidligere undlod de at iværksætte en større pressekampagne mod forslaget. De sørgede dog for, at deres fælles henvendelse til folketingsudvalget blev distribueret til alle Rigsdagens medlemmer.

Erhvervsorganisationerne gav i deres fælles henvendelse udtryk for et ønske om, at anmeldelsespligten og den offentlige registrering fjernedes fra lovforslaget, ligesom de var imod, at det foreslåede Priskontrolråd fik nogen „eksekutiv Myndighed“ i forhold til virksomhederne. Forslaget gav dem mindelser om Den overordentlige Kommissions beføjelser under Første Verdenskrig. Det skulle alene være domstolene, der kunne udstede pålæg til virksomhederne. Erhvervsorganisationerne ønskede at begrænse det offentliges indseende og Priskontrolrådets beføjelser. Det var dog kun en del af det store erhvervslivs ændringsforslag, der fremgik af den fælles henvendelse. Som påvist af Birgit Nüchel Thomsen udarbejdede Industrirådets sekretariat få dage senere en række ændringsforslag, som de fik en række af de andre erhvervsorganisationer til at godkende, og som blev indarbejdet af Det Konservative Folkeparti i partiets mindretalsudtalelse i folketingsudvalget.¹⁹

Det Konservative Folkeparti betonedes med henvisning til erhvervsorganisationernes holdning ønsket om at begrænse Priskontrolrådets kompetence, bl.a. ved at trække den dømmende magt stærkere frem, hvortil kom et ønske om, at erhvervsorganisationernes indflydelse på rådet blev lovfæstet. Således foreslog de konservative, at rådet udvidedes til 11 medlemmer alle udpeget af ministeren, formanden dog formelt af kongen. De fem medlemmer skulle imidlertid udpeges efter indstilling fra erhvervsorganisationerne repræsenterende industrien, håndværket, handelen, rederierhvervet og landbruget og et sjette medlem efter indstilling fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. Det politiske element blev desuden søgt begrænset ved, at de fire øvrige medlemmer i rådet skulle udpeges blandt eksperter med juridisk, nationaløkonomisk og teknisk indsigt. Dette var klart vendt mod regeringsforslagets formulering om, at ministeren alene foretog udnævnelsen af medlemmerne på en måde, så rådet dækkede „et alsidigt Kendskab

til Erhvervslivets forskellige Sider, derunder ogsaa nationaløkonomisk og teknisk Kundskab“, samt at formanden skulle være og de øvrige medlemmer så vidt muligt skulle være „uafhængige af Erhvervsvirksomheder og Erhvervsorganisationer“ berørt af loven. Det Konservative Folkeparti var desuden enig med erhvervsorganisationerne i ønsket om at undgå anmeldelsespligten, ligesom ønsket om at begrænse kontrolrådets kompetence yderligere konkretiseredes ved at foreslå, at rådet ikke skulle have nogen initiativret til at foretage undersøgelser. Undersøgelser skulle kun kunne foretages efter pålæg fra ministeren eller på grundlag af indsendte klager.

Større ændringer kom oppositionen og erhvervsorganisationerne ikke igennem med. Dog begrænsedes anmeldelsespligten i den endelige lov på et par væsentlige punkter. Immaterielle erhverv blev undtaget for anmeldelsespligten, og det gjaldt også enkeltvirksomheder eller sammenslutninger med en bestemmende indflydelse på pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold. Enkeltvirksomheder skulle således ikke være anmeldelsespligtige, blot fordi de var store og havde en markedsræssig stærk position. Anmeldelsespligten indskrænktes til kun at gælde aftaler og bestemmelser, som enkeltvirksomheder eller sammenslutninger måtte indgå, så „fri Prisdannelse eller Erhvervsudøvelse inden for det paagældende Omraade derved udelukkes eller væsentlig begrænses“. I en henvendelse fra detailhandelens organisationer var ønsket om at undtage enkeltvirksomheder og sammenslutninger fra lovforslaget netop blevet fremhævet. Ændringen kan derfor ses som en imødekommelse af disse organisationers ønske.²⁰ Industrirådets formand var dog ganske på det rene med, at ændringen især måtte tilskrives Det Radikale Venstres ordfører Hassing-Jørgensens forbehold over for anmeldelsespligten og opbygningen af det administrative apparat i forbindelse hermed.²¹ Registreringsarbejdet begrænsedes betydeligt ved denne ændring, men det er dog værd at bemærke, at enkeltvirksomheder ikke undgik anmeldelsespligt, hvis de søgte at påvirke prisdannelsen ved at udstede anvisninger på vilkår for handelen med deres varer.

Det store erhvervsliv var stærkt tilfreds med loven, specielt med anmeldelsespligten og det nye råds kontrolmuligheder. Det er åbenbart, at et stort flertal i det store erhvervsliv havde den opfattelse, at socialdemokraterne og de radikale med deres tidligere lovforslag og nu kronet med 1937-loven ønskede et utidigt indseende med erhvervslivet. Erhvervslivet så sig underkastet en lovgivning, for hvilken grænserne var uklare. Der var da også internt meget kraftige udfald mod loven. Det kom f.eks. tydeligt frem, da Industrirådet efter lovens vedtagelse og udstedelse af ministeriel bekendt-

gørelse til opfølgning heraf på et møde drøftede lovens gyldighedsområde, specielt omfanget af anmeldelsespligten.²²

Industrirådets formand, G.E. Hartz, mente, at loven i særlig grad var vendt mod industrien, men forudså, at mange aftaler inden for håndværket, dele af engros-handelen og detailhandelen også ville blive indbefattet af loven. Der var på mødet indlæg om, at loven var et første skridt på „det frie Erhvervslivs“ ophør, og der var rådsmedlemmer, som erklærede, at de længst muligt ville prøve at unddrage sig anmeldelsespligten, da grænserne for den var uklare. Ikke mindst lovens formulering om, at enkeltvirksomheders „Bestemmelser“ var omfattet af loven, faldt nogle for brystet. De fandt, at Priskontrolrådet var på vej til at indsamle urimeligt mange oplysninger om virksomhederne. Direktør Zahle fra De forenede Papirfabrikker mente, at det drejede sig om flere oplysninger, end det var almindeligt at give aktionærerne, og direktør E.F. Jacob udtalte, at der krævedes flere oplysninger, end selv Den overordentlige Kommission havde fordret. Der var imidlertid også mere besindige rådsmedlemmer, som ville anmelde de mest oplagte aftaler, og som ikke fandt det klogt at „drille Kontrolraadet“. Besindigheden gav mindelser om forårets diskussion, hvor enkelte rådsmedlemmer i diskussionen om lovforslaget havde mindet om, at industrien selv havde åbnet for offentlig regulering ved at være velvillige over for valutarestriktionerne.

Dele af det store erhvervsliv var udmærket klar over, at det på nogle områder havde interesse i offentlig regulering. Og handelsminister Kjærbo havde søgt at berolige Hartz med, at der ved lovens administration ville blive vist „Erhvervslivet alle berettigede Hensyn“. Kjærbo havde bl.a. udnævnt fabrikant Laurits Laursen til medlem af Priskontrolrådet – efter forslag fra Industrirådet, hvor Laursen var indvalgt som repræsentant for teglværksindustrien. Laursen følte sig dog tydeligvis i mindretal i Priskontrolrådet og erklærede uden at blive modsagt af de øvrige industrirådsmedlemmer, at han var uenig med flertallet i det nye Priskontrolråd, som mente, at registrering af prisaftaler var til erhvervslivets fordel. Flertallet i Priskontrolrådet mente, at registreringen kunne ses som et officielt udtryk for aftalernes lovlighed. Argumentet har været fremført i senere litteratur om offentlig regulering, men det store erhvervsliv så på dette tidspunkt tydeligvis ingen fordel i en sådan form for legitimering af dets konkurrencebegrænsende aftaler.

LOV OM PRISAFTALER M.V., 1937 - REGERINGENS TRUSTLOV?

Loven i 1937 blev ikke kaldt en trust- eller monopollov. En trustlov vendt mod monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler havde været på de fire gamle partiers politiske program siden årene omkring Første Verdenskrig. Og især Det Radikale Venstre havde med støtte fra Socialdemokratiet kæmpet hårdt for at få en sådan lov gennemført. Kampen havde længe været forgæves, da ikke mindst det store erhvervsliv med vekslende opbakning fra organisationerne for andre dele af erhvervslivet havde formået at mobilisere borgerlig modstand på Rigsdagen mod lovforslagene. Det var sket ved tætte kontakter til borgerlige politikere og gennem påvirkning af den offentlige opinion gennem dele af pressen.

De borgerlige politikere havde langt fra været enige i deres modstand mod en trustlov, der jo indgik som et punkt i deres principprogrammer. I Det Konservative Folkeparti sejrede den fløj, der så sig som repræsentanter for det store erhvervslivs synspunkter. Byernes mindre erhvervsliv, mellemstanden, havde også fortalere i Det Konservative Folkeparti, men de stod svagt i partiet. Det store flertal i Venstre ønskede en lovgivning, der betød regulering af byerhvervene, men de var ikke villige til at følge dette op med opbygningen af et statsligt kontrolapparat. Partiet ønskede at holde andelsbevægelsen uden for offentlig regulering, mens aftalerne på arbejdsmarkedet, specielt i relation til fagforeningerne, blev fremhævet af Venstre som konkurrencebegrænsende og derfor ønskedes offentligt reguleret – i modsætning til ikke mindst Socialdemokratiet, men også i modsætning til Det Radikale Venstre og dele af Det Konservative Folkeparti, der støttede den danske aftalemodel med privat regulering af arbejdsmarkedet.

Uenigheden om offentlig regulering af monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler gjorde sig ikke kun gældende i den borgerlige lejr, men gjaldt også mellem Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet. De to partier havde som udgangspunkt forskellige mål med en trustlovgivning, selv om begge i lighed med de to borgerlige partier kunne enes om at tale forbrugernes sag. Det Radikale Venstre ønskede offentlig regulering for at sikre den fri konkurrence, mens Socialdemokratiets mål, som det kom frem under rigsdagsdebatterne i årene omkring Første Verdenskrig og gennem Socialdemokratiets egne lovforslag i midten af 1920'erne, var statsovertagelse af monopoler og indgående erhvervskontrol med indgriben over for de priser og fortjenester, som partiet med rod i arbejdsværdilæren fandt urimelige set i forhold til produktions- og distributionsomkostninger.

Det mudrede politiske billede, uenighed mellem partierne og delvis internt i partierne samt borgerligt flertal i Landstinget frem til 1936, var en væsentlig del af baggrunden for, at erhvervslivet så længe havde succes med at modarbejde vedtagelsen af en dansk trust- eller monopollovgivning – også set i forhold til dele af udlandet. „Venstres lille Trustlov“ fra 1931 var et beskedent skridt i retning af en sådan lovgivning, selv om det store erhvervsliv og ikke mindst Det Konservative Folkeparti reagerede kraftigt imod den. Loven muliggjorde alene, at virksomheder og forbrugere, der mente at skulle betale „aabentlyst urimelige Priser“ som følge af indgåede prisaftaler, kunne få disse aftaler dømt ugyldige. Initiativet lå altså hos private, der ved at klage kunne få det offentligt nedsatte prisudvalg til at foranstalte undersøgelser af, hvorvidt deres mistanke om åbenlyst urimelige priser på almindelige forbrugsvarer var rigtig.

Først i 1937, efter at flertallet i Landstinget var skiftet, blev loven om pris-aftaler m.v. vedtaget. Den var som 1931-loven ikke vendt specielt mod store monopolagtige virksomheder, men mod konkurrencebegrænsende prisaftaler og bestemmelser. Sådanne var i stigende grad kommet i politikernes og også fagøkonomernes søgelys. Venstre havde fra første halvdel af 1920'erne sat fokus herpå med lovforslaget om værn for erhvervs- og arbejdsfriheden, og Socialdemokratiet havde fulgt dette op med sine to lovforslag fra 1925 om henholdsvis priskontrol og uretmæssige priser. 1937-loven indeholdt ingen bestemmelser om oprettelsen af et offentligt tilsyn med virksomheder af monopolistisk karakter, som havde været et hovedformål med den radikale regerings trustlovforslag i 1919, og som indgik i det socialdemokratisk-radikale regeringsforslag i 1929. Kontrol med konkurrencebegrænsende aftaler, som indførtes med 1937-loven, var imidlertid også et væsentligt element i Det Radikale Venstres trustlovforslag fra 1919 og i senere monopollovgivning. 1937-loven dækkede dermed på et vigtigt punkt, hvad datiden og en eftertid forventede af en trust- eller monopollovgivning.

1937-loven kan som trustlov vurderes som svag i henseende til, hvad den ikke indeholdt. Den kan dog også anskues som et væsentligt skridt i udviklingen af en dansk monopollovgivning, fra 1990'erne betegnet som konkurrencelovgivning. Den indebar oprettelsen af et administrativt ministerielt udpeget organ, Priskontrolrådet, der blev tillagt kompetence til at foretage undersøgelser over for private virksomheder. Posekiggeriet, som de borgerlige politikere og erhvervslivet havde kæmpet imod, blev legaliseret, ikke kun i en ekstraordinær situation som f.eks. en krigssituation. Og publicitetsprincippet, som var bærende for dansk monopollovgivning helt

frem til slutningen af 1990'erne, blev indført. Det havde ikke ligget i de tidlige trustlovforslag, men var kommet på den politiske dagsorden med det socialdemokratisk-radikale trustlovforslag i 1929 med henvisning til norsk lovgivning fra 1926 og fik støtte fra den internationale London-resolution fra 1930. I 1937 blev det primært begrundet med henvisning til den norske trustlovgivning. Publicitetsprincippet med anmeldelsespligt og registrering af pris aftaler og bestemmelser indebar opbygningen af et administrativt system. Det havde de borgerlige politikere og erhvervslivet vendt sig imod, og også Det Radikale Venstre var forbeholdne overfor dette, men det var i god overensstemmelse med Socialdemokratiets tanker om en stærk stat.

Erhvervslivet og ikke mindst det store erhvervsliv var stærke modstandere af 1937-loven. De offentlige reaktioner på lovforslaget viste det, men også de interne reaktioner i Industrirådet efter lovens vedtagelse. Industrirådets medlemmer opfattede, at loven primært var rettet mod industrien, om end ikke udelukkende. Det er imidlertid slående, at sprogbrugen hos erhvervslivets ledere og til dels også de borgerlige politikere var langt mere afdæmpet i 1937 end under drøftelserne af lovforslagene i årene omkring 1930, selv om det store erhvervsliv ikke følte sig ganske beroliget af den socialdemokratiske handelsminister Kjærbo's forsonlige indlæg og udstrakte hånd ved at følge Industrirådets indstilling til medlem i det nye Priskontrolråd. Det store erhvervsliv bøjede sig imidlertid for de nye magtforhold på Rigsdagen og søgte ved forhandling at få det bedst mulige ud af situationen.

Givetvis under indtryk af den hårde internationale krise var der fra 1930'ernes begyndelse hos begge parter en voksende forståelse for, at der skulle samarbejdes. Og blandt de økonomiske eksperter, også blandt de neoklassisk orienterede økonomer, var der stadig flere, der erkendte, at et frit marked ikke var en selvfølge. Konkurrencebegrænsning var knyttet til monopoler, men ikke udelukkende. Det blev derfor mindre kontroversielt, at det offentlige fik mulighed for at få indseende i prisdannelsen som følge af utilstrækkelig konkurrence.

1937-loven fastlagde rammerne for et samarbejde mellem politikere og erhvervsliv om offentlig regulering af den fri konkurrence. Den senere udvikling i dansk monopol- eller konkurrencelovgivning skulle vise, at disse rammer til stadighed stod til forhandling, men tendensen var klar. Grænserne for den offentlige regulering udvidedes gradvis efter ønske fra lovgivningsmagten. Begyndelsen var gjort med indførelsen af publicitetsprincippet vedrørende konkurrencebegrænsende pris aftaler og en offentlig myndigheds, Priskontrolrådets, mulighed for at tage initiativ til undersø-

gelser og indklage eventuelle misbrug af prisaftaler og bestemmelser for den dømmende myndighed. I de følgende årtier skete en udvidelse af lovgivningens gyldighedsområde og af den offentlige tilsynsmyndigheds kompetence. Det skete ikke uden kamp, og i forbindelse hermed blev et af de vigtige spørgsmål, hvem der skulle have kontrol med udpegningen af medlemmer til tilsynsmyndigheden, sådan som det også havde vist sig i forhandlingerne om de tidlige trustlovsforslag. Skulle det lykkes erhvervslivet at overtage tilsynsmyndigheden, når den nu blev tillagt stadig større magt over for virksomhederne?

NOTER

- 1 *Rigsdagstidende, Forhandlingerne i Folketinget 1928/29* sp. 4020-4031.
- 2 Henrik Nissen i Søren Mørch (red.). *Danmarkshistorie Bind 7 Tiden 1914-1945* (1988) s. 244.
- 3 Redegørelsen for forhandlingerne og erhvervenes reaktioner herpå bygger på Birgit Nüchel Thomsen. „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) s. 377-395 suppleret med egne studier af Rigsdagens forhandlinger.
- 4 *Rigsdagstidende, Forhandlingerne i Folketinget 1929/30* sp. 2920-2925 med Hauges fremlæggelse af lovforslaget 3. december 1929.
- 5 Citater fra P. Andersens tale 11. december 1929, *Rigsdagstidende, Forhandlingerne i Folketinget 1929/30* sp. 3322-3326.
- 6 Om udenlandske multinationale virksomheders rolle i dansk økonomi, jf. f.eks. Per Boje. *Danmark og multinationale virksomheder før 1950* (2000), for denne periode især s. 138-161.
- 7 Forhandlingerne i Folketinget, jf. *Rigsdagstidende, Forhandlingerne i Folketinget 1929/30* sp. 3322-3400. Heraf tegnede Det Konservative Folkepartis ordfører Christmas Møller sig for 34 spalter.
- 8 Lovforslaget med tilhørende bilag og forhandlingerne herom findes i *Rigsdagstidende 1930/31, Tillæg A* sp. 5817-5830; *Tillæg B* sp. 1889-1910, 2981-3014 og 3027-3028; *Tillæg C* sp. 1535-1538, 2721-2724 og 2739-2740; *Forhandlingerne i Folketinget* sp. 2445-2450, 3302-3419, 6058-6178, 6240-6255 og 7508-7536 samt *Forhandlingerne i Landstinget* sp. 1524-1565, 2106-2132 og 2135-2138.
- 9 Netop i disse år var der hos fagøkonomer en stigende interesse for at diskutere monopolspørgsmålet. Zeuthen henviste da også i resposummet til folketingsudvalget til sin egen artikel „Mellem Monopol og Konkurrence“ i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 1929.

- 10 Jf. *Rigsdagstidende 1930/31, Tillæg B* sp. 2991-2994 og 3003-3006 med Industrirådets og Grosserer-Societetets Komités udtalelser som bilag 1 og 3 til landstingsudvalgets betænkning af 24. april 1931. I henvendelsen til folketingsudvalget ønskede Industrirådet tjenesteydelser og arbejde inddraget under loven på linje med varer, mens Industrirådet i henvendelsen til landstingsudvalget alene nævnte tjenesteydelser, der jo dog også kan opfattes som omfattende arbejde.
- 11 Jf. bl.a. Flemming Just. *Landbruget, staten og eksporten 1930-1950* (1992).
- 12 En generel omtale heraf, jf. Per Boje. *Ledere, ledelse og organisation. Dansk industri efter 1870* (1997) s. 67. Et brancheeksempel findes f.eks. beskrevet i Per Boje & Tage Kaarsted. *Thomas B. Thrige primus motor* (1983) s. 124-127 og et lokalt eksempel i Per Boje & Hans Chr. Johansen. *Altid på vej ...* (1989) s. 181-188.
- 13 Forslagene om lovens ophævelse kan følges i *Rigsdagstidende* fra rigsdagssamlingen 1929/30 indtil samlingen 1936/37, første gang i *Forhandlingerne i Folketinget 1929/30* sp. 34ff, senest i *Forhandlingerne i Landstinget 1936/37* sp. 777ff.
- 14 Redegørelsen for forhandlingerne og erhvervenes reaktioner herpå bygger på Birgit Nüchel Thomsen. „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) s. 395-403 suppleret med egen gennemgang af Rigsdagens forhandlinger.
- 15 Jf. *Trustkommissionens Betænkning nr. 3* (1953) s. 52 om, at bruttoprissystemet lå bag lovforslagets formulering „Bestemmelser“.
- 16 Per Boje. *Ledere, ledelse og organisation* (1997) s. 230f.
- 17 Lovforslaget med tilhørende bilag og forhandlingerne herom findes i *Rigsdagstidende 1930/31, Tillæg A* sp. 5717-5732; *Tillæg B* sp. 2641-2678 og 3037-3044; *Tillæg C* sp. 1977-1984 og 2487f; *Forhandlingerne i Folketinget* sp. 4547-4554, 4914-4965, 6704-6744 og 6785 samt *Forhandlingerne i Landstinget* sp. 2392-2407, 2539f og 2547.
- 18 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 21. april 1937.
- 19 Birgit Nüchel Thomsen. „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) s. 399.
- 20 Birgit Nüchel Thomsen. „Kampen om monopollovgivningen“ (1987) s. 400-402 nævner i den forbindelse specielt henvendelsen fra detailhandelens organisationer, De københavnske Handelsforeningers Fællesrepræsentation, De samvirkende Købmandsforeninger i Danmark, Dansk Textil Union og Landsbrancheforeningernes Forbund. Intet tyder dog på, at der blev taget særlige hensyn til detailhandelens organisationer, der f.eks. også ønskede et forbud mod underbydelse af mindstepriser for mærkevarer. Denne beskyttelse af detailhandelen, eller mellemstanden som de konservative tidligere ville have sagt, og som genfindes i konservative indlæg på Rigsdagen, kom ikke med i loven. Birgit Nüchel Thomsen nævner dog også, at Hassing-Jørgensen spillede en rolle for begrænsningen af anmeldelsespligten i det endelige lovforslag.
- 21 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 24. august 1937.
- 22 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 24. august 1937.

PRISKONTROL, 1937-1955

Med loven i 1937 om prisaftaler m.v. var der sat et foreløbigt punktum for et kvart århundredes politiske diskussioner af, om det offentlige skulle have mulighed for at gribe ind over for uheldige konsekvenser af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Loven indebar oprettelsen af en offentlig tilsynsmyndighed, Priskontrolrådet med tilhørende sekretariat. De nødvendige administrative ressourcer til det ganske omfattende arbejde med at registrere virksomhedernes anmeldelser og at foretage nærmere undersøgelser af eventuelt misbrug af aftaler og bestemmelser blev dermed etableret. I de danske monopolmyndigheders, i dag konkurrencemyndigheders, selvforståelse var 1937-loven begyndelsen til det offentliges regulering af virksomhedernes forsøg på at begrænse den fri konkurrence.¹ Priskontrolrådet fik imidlertid hurtigt yderligere opgaver. 1937-loven var udformet med henblik på normale tilstande, så vidt der kan tales om sådanne i 1930'ernes hårde kriseår. Skæret af normalitet ophørte definitivt med udbruddet af Anden Verdenskrig i september 1939, og som under Første Verdenskrig indførtes en omfattende ekstraordinær prisregulering, der i første omgang blev lagt under Priskontrolrådet.

I dette kapitel skal krigstidens prisregulering kort omtales, hvorefter der vil følge en redegørelse for det første tiår efter befrielsen. Som efter Første Verdenskrig var der stærke brydninger om vilkårene for afviklingen af den ekstraordinære reguleringslovgivning. Parallellen til tiden efter Første Verdenskrig var tydelig, da afviklingen af de ekstraordinære foranstaltninger kobledes sammen med et politisk ønske om at styrke det offentliges kontrol med erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter under normale forhold. Begivenhederne fik dog et noget andet forløb end efter Første Verdenskrig. Målet for kontrol med erhvervslivet stod ikke længere til politisk diskussion, alene midlerne, og også erhvervslivet accepterede nu i vid udstrækning offentlig regulering, om end ønskerne til en sådan regulering var meget forskellige inden for erhvervslivet. De politiske markeringer

vedrørende ændringer af prislovgivningen i de første år efter krigen vil blive behandlet i den resterende del af kapitlet, mens gennemførelsen af en ny monopollov i 1955, der tog sin begyndelse i 1948-49 med nedsættelsen af en særlig trustkommission, vil blive taget op i de følgende to kapitler.

KRIG OG PRISREGULERING

Den økonomiske krise fra begyndelsen af 1930'erne ændrede synet på offentlig regulering. Store dele af erhvervslivet og i forlængelse heraf også de borgerlige partier ønskede en øget inddragelse af statsmagten dels med henblik på direkte erhvervsstøtte, dels med henblik på øget beskyttelse i forhold til udlandet. Det er dog også karakteristisk, at efterhånden som krisen mildnedes i slutningen af 1930'erne, tiltog de kritiske røster vendt mod den stærke erhvervsregulering i styrke. Det skete bl.a. ved, at oppositionen rejste forespørgsler i Folketinget til markering af ønsket om en styrkelse af de frie markeds kræfter.

I efteråret 1937 fremsatte Retsforbundet en forespørgsel om, hvorvidt regeringen havde planer om „at imødegaa Dyrtiden ved Ophævelse af Monopoler, Særrettigheder og Skatter?“² Forespørgslen havde ingen større realpolitisk betydning. Retsforbundet, der havde været repræsenteret i Folketinget siden 1926, var et lille parti uden politisk indflydelse, men forespørgslen gav anledning til, at holdningerne til reguleringspolitikken blev markeret. Retsforbundet, der med udformningen af forespørgslen klart viste sit georgistiske idegrundlag, fulgte forespørgslen op med et forslag til en dagsorden, hvor partiet især lagde afstand til regeringens politik, men det freddede heller ikke den foregående Venstre-regering for kritik. Retsstatsfolkene søgte tydeligvis at overgå Venstre i kravene til et liberalt samfund, hvor det ikke var statsmagten, men „fuld Frihandel“ som skulle stå forrest i kampen mod monopoler og sikre, at markedet fungerede. Kun Retsforbundets fire folketingsmedlemmer stemte for partiets forslag til dagsorden.

Venstre svarede igen med sit eget forslag til dagsorden. Partiet kunne ikke overraskende tilslutte sig kritikken af den socialdemokratisk-radikale regerings erhvervspolitik og foreslog, at „Folketinget udtaler sin stærke Misbilligelse af Regeringens Administration af Valutacentralen, der medfører Monopoldannelser ...“ og bl.a. også skaber uretfærdighed og arbejdsløshed. Venstre kunne nok angribe regeringens „Planøkonomi“, men det er dog slående, at partiet ikke direkte angreb statsmagten i samme grad som Retsforbundet, der talte om at begrænse „Statens Magtomraade ...

til det naturlige“. Venstre lagde mere vægt på at angribe den måde, som regeringen forvaltede sine beføjelser på, og især hvilke interesser der blev tilgodeset. Venstres ordfører Hans Clausager betonedede, at den førte politik især gavnede de hjemmemarkedsorienterede virksomheder, hvoraf flere opnåede en monopollignende position til skade for eksporterhvervene, hvor landbruget og fiskeriet naturligt lå Clausager på sinde, men han mindede også om problemerne for eksportindustrien.

Venstres forslag til dagsorden opnåede tilslutning fra Det Konservative Folkeparti, men det afvistes af regeringspartierne, der vedtog en afværgedagsorden om, at ministeriet førte en politik, der var „i Overensstemmelse med Valgdagens Tilkendegivelse“. Som ordfører for Det Konservative Folkeparti erklærede Christmas Møller sig i hovedtrækkene enig i Venstres kritik af regeringens erhvervs politik, om end forskellene også markeredes. Det Konservative Folkeparti var især forbeholdent over for kritikken af regeringens administration af Valutacentralen. Beskyttelse af hjemmemarkedserhvervene var jo gammel konservativ politik, men ikke noget, der i denne sammenhæng blev forfulgt yderligere.

De to store borgerlige partier kunne som liberal opposition være enige om at markere deres utilfredshed med regeringens ganske omfattende erhvervsregulering bl.a. omfattende forårets lov om pris aftaler m.m. Men kritikken var forsigtig, da partierne meget vel erkendte erhvervslivets behov for det offentlige regulering i en tid, hvor det frie internationale handelssystem var brudt sammen.

Med udbruddet af Anden Verdenskrig indskrænkedes rammerne for udenrigshandelen yderligere. Såvel de politiske partier som erhvervslivet accepterede fra begyndelsen, at de ekstraordinære vilkår stillede krav om yderligere regulering, sådan som det også var sket under Første Verdenskrig. Der var politisk enighed om, at den ekstraordinært betingede vareknaphed og begrænsningen af den udenlandske konkurrence krævede regulering dels for at undgå inflationære tendenser, dels for i sammenhæng hermed at undgå voldsomme fordelingsmæssige forskydninger i samfundet.

BEMYNDIGELSESLOV GIVNING

Umiddelbart efter krigsudbruddet vedtog Rigsdagen den 2. september 1939 en vareforsyningslov, der bemyndigede handelsministeren til at regulere varepriserne. Reguleringsinitiativer vedrørende landbrug og fiskeri blev dog tillagt landbrugsministeren, der ventedes at træffe nærmere aftale med

handelsministeren. Regeringen fandt med oppositionens tilslutning, at 1937-loven om prisaftaler ikke var tilstrækkelig i den ekstraordinære situation. I de følgende måneder fulgtes vareforsyningsloven op med en række bekendtgørelser, den første allerede den 3. september, hvor der blev fastsat maksimalpriser på de vigtigste nødvendighedsvarer som brød og mel samt brændsel. Ligeledes blev det forbudt at udnytte den ekstraordinære situation til at forhøje avancen ud over den sædvanlige procentvise avance i den pågældende branche. En mere detaljeret bekendtgørelse blev udstedt 19. oktober efter omfattende forhandlinger med erhvervsorganisationerne.

Efter ønske fra erhvervsorganisationerne gav den nye bekendtgørelse tilladelse til visse prisforhøjelser. Virksomhederne fik på tværs af Priskontrolrådets ønsker om anvendelse af det såkaldte kostprincip mulighed for at begrunde prisforhøjelser med højere genanskaffelsespriser for råvarer og halvfabrikata.³ Nettoavancen måtte dog ikke procentvis overstige den sædvanlige avance fra før krigen, men virksomhederne måtte godt tage en højere absolut nettoavance. I deres priskalkulation måtte de beregne sig den tidligere sædvanlige avance og dertil lægge et tillæg, der stod i et såkaldt rimeligt forhold til den almindelige pristigning og øgede risiko. Disse regler blev imidlertid sat ud af kraft 9. april 1940, da den tyske besættelse fulgtes af et midlertidigt forbud mod at beregne en højere varepris end den, som var gældende den 8. april. Eventuelle prisforhøjelser krævede godkendelse fra Priskontrolrådet, hvis afgørelser blev gjort inappellable.

Priskontrolrådet ønskede en stram regulering, men i første omgang uden at opnå politikernes fulde opbakning. Det kom ved forhandlingerne om oktober-bekendtgørelsen ikke igennem med kostprincippet, ligesom det til sin utilfredshed ikke fik mulighed for at påbyde maksimalpriser fra krigsudbruddet i september 1939.⁴ Det fik dog udvidet sine beføjelser og arbejdsopgaver betragteligt fra krigens begyndelse, og administrationen af de nye prisbestemmelser førte hurtigt til et stærkt stigende antal ansatte. Priskontrolrådets nye centrale rolle blev desuden markeret ved, at handelsministeren kort efter besættelsen anmodede det om at udarbejde et forslag til en egentlig lov om prisregulering begrundet i de ekstraordinære forhold, der bl.a. viste sig i et foruroligende stærkt stigende pristal for april måned. Erhvervsorganisationerne blev mod deres vilje ikke inddraget i den egentlige lovforberedelse.⁵

Regeringens overordnede mål efter besættelsen var at undgå social uro. Det kom til udtryk i en større lovpakke fremsat den 21. maj, der bl.a. indeholdt forslag til love med henblik på at fremme beskæftigelsen, at støtte vanskeligt stillede arbejdsløshedskasser, at begrænse lønudviklingen og at begrænse udbetaling af udbytter og tantiemer i aktieselskaber m.v. Et af elementerne i denne socialt afbalancerede lovpakke var handelsministerens forslag til lov om priser m.v. byggende på forslaget fra Priskontrolrådet. Partierne, der var blevet inddraget i lovforberedelsen, kunne relativt let enes om, at det var nødvendigt med en vis form for regulering for at undgå inflationære tendenser, bl.a. set i sammenhæng med, at lønningerne søgtes holdt i ro. Uenigheden kom derfor alene til at dreje sig om, efter hvilke principper reguleringen skulle foregå, herunder ikke mindst om erhvervslivets råderum for at øge indtjeningen.

Forslaget til lov om priser m.v. var udformet som en udvidelse af 1937-loven om prisaftaler. 1937-loven skulle ifølge det nye lovforslag sættes midlertidigt ud af kraft. Til gengæld inkorporeredes lovens bestemmelser med enkelte ændringer i det nye lovforslag. Forslaget betød en styrkelse af det korporative element. Der blev i forslaget åbnet for flere repræsentanter fra erhvervsorganisationerne. Ifølge 1937-loven skulle Priskontrolrådet bestå af ni medlemmer, hvoraf ingen så vidt muligt måtte have tilknytning til erhvervsvirksomheder eller erhvervsorganisationer. Det var der allerede blevet ændret på i efteråret 1939. Ifølge lovforslaget i 1940 skulle der ikke være en begrænsning i antallet af medlemmer, og der åbnedes for, at et mindretal af rådsmedlemmer kunne have tilknytning til erhvervsorganisationer. Forslaget indebar også en udvidelse af Priskontrolrådets beføjelser. Priskontrolrådet skulle ikke kun kunne gribe ind over for aftaler eller bestemmelser, der kunne medføre urimelige priser eller indskrænkninger i den fri erhvervsudøvelse, men rådet skulle ifølge forslaget mere generelt kunne gribe ind over for priser eller forretningsbetingelser, som det fandt urimelige. Rådets pålæg skulle ikke længere kunne indbringes for domstolene, men alene for et mindre ankenævn, hvis formand skulle opfylde betingelserne for at kunne være højesteretsdommer.

Forslagets væsentligste udvidelser bestod ikke så meget i ændrede formuleringer af tidligere paragraffer som i tilføjelse af helt nye områder for Priskontrolrådets virksomhed. Det drejede sig om den prisregulering, som bemyndigelsesloven og de efterfølgende bekendtgørelser siden krigsudbruddet i september 1939 havde ført til. Lovforslaget indeholdt som sep-

temberloven en generel bemyndigelse til handelsministeren om at kunne regulere priser, fastsætte regler om maksimalpriser, forbyde tilbageholdelse af varer samt gribe ind over for unødvendig mellemhandel. Landbrugsministeren skulle fortsat have initiativet vedrørende landbrug og fiskeri. Som i bekendtgørelsen fra oktober 1939 var der i lovforslaget særlige paragraffer med retningslinjer for virksomhedernes priskalkulationer. Ifølge paragraf 8 skulle der være forbud mod urimelige priser og forretningsbetingelser, og de næringsdrivende måtte ikke have en højere nettoavance, hverken relativt eller absolut, end det var sædvane i pågældende branche. Paragraffen var en videreførelse af bestemmelserne i oktober-bekendtgørelsen, men ifølge forslaget skulle det ikke som tidligere være tilladt at lægge genanskaffelsesprisen, men alene den faktiske indkøbspris til grund for avanceberegningen. Og der skulle ikke som i henhold til oktober-bekendtgørelsen være mulighed for at opnå et tillæg som følge af øget risiko. Det var en væsentlig indsnævring af avancemulighederne i en periode med vareknaphed og stigende råvarepriser. Hertil kom, at Priskontrolrådet blev bemyndiget til at offentliggøre maksimalpriser og avancer, der ikke måtte overskrides.

Lovforslagets prisregulerende formål kom endvidere til udtryk i bestemmelser om, at virksomhederne kun måtte foretage prisforhøjelser, hvis de kunne dokumentere, at betingelserne som omtalt i paragraf 8 var opfyldt. Og endnu mere restriktivt var forslaget i forhold til de virksomheder eller sammenslutninger, der var anmeldelsespligtige, idet disse kun måtte foretage prisforhøjelser efter forudgående godkendelse af Priskontrolrådet.

Lovforslaget indebar en skærpelse af den offentlige markedsregulering. Trods den politiske borgfred og dannelsen af en national samlingsregering angreb de borgerlige partier sekundært af erhvervsorganisationerne reguleringens omfang og ikke mindst administrationen heraf. De borgerlige partier og erhvervsorganisationerne anerkendte dog behovet for regulering. Erhvervsorganisationerne valgte derfor en kompromissøgende linje. De søgte især at påvirke udformningen af kalkulationsreglerne, der var afgørende for medlemsvirksomhedernes indtjening, ligesom de argumenterede for, at de skulle være med i administrationen af loven. Tendensen til konkret interessevaretagelse frem for en principiel afvisning af statslig regulering viste sig også under forhandlingerne om senere revisioner af prisloven.

De borgerlige partier og til dels også Det Radikale Venstre havde i diskussionerne om indførelsen af en monopollovgivning frem til 1937 udtrykt uvilje mod opbygningen af et større administrativt kontrolapparat. Et sådant belastede de offentlige udgifter, hvortil kom, at det styrkede statsmagten, ikke mindst i modstrid med det liberale Venstres politiske grundholdning. Med etableringen af Priskontrolrådet i 1937 begyndte opbygningen af et embedsapparat, i første omgang med henblik på kontrol af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aftaler og bestemmelser, men fra 1939 også med den supplerende og snart meget større opgave at forestå den generelle pris- og avanceregulering.

Staben til at administrere prisaftaleloven var i begyndelsen ganske beskednen.⁶ I 1937 udgjordes den af formanden for Priskontrolrådet, der deltog i det daglige arbejde, en kontorchef, en kontordame samt en „altmuligmand“. Ved krigsudbruddet i 1939 havde formanden og kontorchefen en stab på i alt 18 medarbejdere til deres rådighed, hvoraf halvdelen dog kun var på deltid, heraf to studenter. Men derefter gik det stærkt, da den generelle pris- og avanceregulering kom til. I 1940 havde man passeret 30 medarbejdere, i 1942 de 100, og inden krigens ophør var man oppe på mere end 300 medarbejdere, hvoraf en stor del dog kun arbejdede på deltid, heraf ikke mindst mange studerende. Til denne stab kan imidlertid lægges medarbejderne ved de lokale prisudvalg, som handelsministeren allerede fra efteråret 1939 kunne nedsætte til at følge prisudviklingen og yde Priskontrolrådet støtte i arbejdet med at sikre prislovgivningens overholdelse. Den stigende aktivitet viste sig også ved, at Priskontrolrådet efter krigsudbruddet gik over til at holde ugentlige mod tidligere månedlige møder.

Væksten førte også til ledelsesmæssige ændringer. I begyndelsen lå både kontrolfunktionen med prisaftalerne og den generelle prisregulering under Priskontrolrådet. Priskontrolrådet suppleredes i september 1939 med et forretningsudvalg, og fra oktober udvidedes antallet af medlemmer i rådet. I 1941 udvidedes antallet yderligere fra 12 til 17. Det skete i forbindelse med, at den generelle pris- og avanceregulering blev lagt under et nyoprettet Prisdirektorat. Ledelsen heraf kom under cand. jur. Erik Seligmann, der siden 1938 havde været formand for Priskontrolrådet. Til ny formand for Priskontrolrådet udnævntes professor, dr. jur. Kristian Sindballe.

Handelsminister Kjærbøls fremlæggelse af forslaget til Lov om Priser m.v. i Folketinget i maj 1940 var holdt i meget nøgterne vendinger.⁷ Han redegjorde for den hidtidige udvikling i lovgivningen og foretog så en overvejende teknisk gennemgang af lovforslaget, hvor han især fremhævede paragraf 8. Det drejede sig om forbuddet mod urimelige priser og forretningsbetingelser, om bestemmelserne for nettoavancens størrelse beregnet på grundlag af indkøbspriser og ikke som i henhold til oktoberbekendtgørelsen genanskaffelsespriser samt om muligheden for i særlige tilfælde at opnå tilladelse til at anvende gennemsnitspriser. Paragraf 8 i forening med forslagets paragraf 13 om bindende prisnoteringer og maksimalpriser var ifølge Kjærbøl til at leve med for erhvervslivet, når der samtidig skulle tages de nødvendige hensyn til befolkningens almene interesser og samfundet som helhed „under en saa alvorlig Situation, som den vi lever under i Dag“.

Kjærbøl og også den socialdemokratiske ordfører Gustav Pedersen appellerede i deres relativt korte begrundelser for forslaget til det nationale sammenhold i en vanskelig situation, hvor vareknaphed og manglende konkurrence kunne risikere at føre til prisstigninger. Sammenhængen med de øvrige kriseforslag betonedes, og Gustav Pedersen anførte, at når „praktisk talt alle Lønmodtagere gennem andre Love maa resignere ... er det naturligt, at ogsaa de selvstændige Næringsdrivende for deres vedkommende maa bringe Ofre“.

De borgerlige ordførere Knud Kristensen for Venstre og W. Priemé for Det Konservative Folkeparti erklærede sig enige i forslagets formål om at sikre stabile priser i en situation, hvor konkurrencen var sat delvis ud af kraft. Knud Kristensen undlod dog ikke at bemærke, at myndighedernes prisregulering kun ville kunne blive et „Surrogat“, der aldrig ville kunne blive så effektiv en prisregulator som fri konkurrence. Generelt var Knud Kristensen positiv over for lovforslagets bestemmelser, om end han ankede over, at det ikke omfattede offentlige virksomheder, løn- og arbejdsforhold samt de finansielle institutioners udlånsrente. Priemé var noget mere kritisk. Han kunne f.eks. ikke som Venstre bifalde forslaget om at lade et ankenævn erstatte domstolene, ligesom han i højere grad vendte sig mod de foreslåede beføjelser til Priskontrolrådet. Priemé, men også i mere moderate vendinger Knud Kristensen, rettede en ganske direkte kritik mod Priskontrolrådet og dets embedsmænd. For Knud Kristensens vedkommende skete det i et forsøg på at få styrket erhvervslivets repræsentation i administrationen af lovgivningen – sådan som *capture*-teorien tilsiger det, mens Priemé mere generelt gik efter at stække embedsmændene i deres praksis.

Knud Kristensen ønskede, at „Kontorfolk“, der „kan være meget dygtige og meget flinke paa deres Omraade“ ikke fik for stor indflydelse ved sammensætningen af Priskontrolrådet. Han ønskede en væsentlig repræsentation af erhvervslivets folk, der havde den nødvendige faglige indsigt og forståelse for, at virksomhederne havde en fortjeneste, så virksomhederne kunne fortsætte. Priémé var på linje hermed, om end mere direkte i sin kritik af embedsmændene. De blev beskyldt for, at den hidtidige prisregulering havde været præget af hastværksarbejde, og at det i det hele taget var uheldigt, at administrationen var overladt til „unge uerfarne Embedsmænd“, der næsten ikke havde lavet andet end at regulere, så de havde „faaet en mærkværdig Tro paa, at der skal være Regulering, og at de er uundværlige. Vi har set et Sekretærregimente, som gaar langt ud over, hvad der har været Meningen med Lovene og Bekendtgørelserne“. Og Priskontrolrådets formand havde i den hidtidige praksis foretaget fortolkninger, der var langt mere vidtgående end tænkt fra lovgivernes side. Priémé udtalte da også sin anerkendelse af, at ministeren ikke i lovforslaget havde medtaget Priskontrolrådets forslag om, at dette skulle kunne pålægge virksomhederne et udvidet samarbejde vedrørende pris-, produktions-, omsætnings- eller transportforhold.⁸ Et sådant indgreb i de selvstændige erhvervsdrivendes dispositionsfrihed fandt Priémé ubærligt. Med hans ord: „Det kan være galt nok, at disse Embedsmænd skal sidde og regne ud og bestemme, hvad en Vare maa koste, men at de ogsaa skulde være tekniske Overformyndere for det Erhvervsliv, der arbejder under eget Ansvar og med egne Midler, det vilde dog være for stærkt“. Priémé kunne såmænd godt tilslutte sig reguleringslovgivningen, hvis den bare administreredes på en for producenter og forbrugere rimelig måde. En hjælp hertil kunne være udstedelsen af nye instruktioner og en omplacering af de embedsmænd, der hidtil havde virket i Priskontrolrådet.

De øvrige politiske partier markerede sig som forventet. Det Radikale Venstres ordfører Rasmussen (Gylling) kunne støtte forslaget og betone, at lovens form ikke var så afgørende, vigtigere var administrationen af loven, da „Priskontrolraadet og Ankenævnet ... i Virkeligheden faar diktatorisk Magt over priserne“. Derfor var sammensætningen af rådet afgørende. Partiet ønskede en styrkelse af det korporative element ved at sikre erhvervslivet repræsentation, men lagde tillige vægt på, at „nationaløkonomisk og teknisk Kundskab“ var repræsenteret. De to mindre liberale partier, Bondepartiet og Retsforbundet, tordnede mod indskrænkningerne i den fri næringsudøvelse, idet Retsforbundet dog erkendte det logiske i, at regeringen med forslaget søgte at bringe priserne i ro, når den gennem anden lovgivning

havde ophævet pristalsreguleringen af lønningerne. Om end ud fra den modsatte holdning var også Danmarks Kommunistiske Parti stærkt kritisk over for forslaget, der efter ordføreren Aksel Larsens mening blot skulle bruges til „at berolige Arbejderne“. Det var rent „Bluff“. Lovforslaget fandt han utilstrækkeligt, og ikke mindst betonedes han, at den hidtidige administration af kontrollovgivningen havde været alt for slap. „Lovene er ikke blevet brugt, Bemyndigelserne er ikke blevet brugt, og man har tilladt en Bølge af Prisstigninger at skylle ind over Landet, saaledes at Befolkningens Levevilkaar er blevet ganske betydeligt forringet, og Kapitalisterne har sikret sig fantastisk ublu Fortjenester“.

Den vanskelige situation for landet erkendtes af partierne. Det var imidlertid ikke det nationale sammenhold, der prægede debatten, men forsøgene på at pleje interesserne for de vælgergrupper, som partierne mente at repræsentere. Og erhvervsorganisationerne var som før krigen aktive i deres forsøg på at påvirke den politiske beslutningsproces. De havde også været inddraget under udarbejdelsen af oktoberbekendtgørelsen i 1939, og da forslaget til Lov om Priser m.v. kom til udvalgsbehandling i Folketinget mellem første og anden behandling, rettede flere af organisationerne for byerhvervene henvendelse til udvalget.

Det store erhvervsliv repræsenteret af Grosserer-Societetets Komité, Provinshandelskammeret og Industrirådet arbejdede sammen om en fælles henvendelse til folketingsudvalget. Organisationerne erkendte nødvendigheden af indgreb i den fri prisdannelse, men fandt ikke overraskende, at forslaget var for vidtgående. Organisationerne gik derfor ind i en detaljeret diskussion af forslagets udformning. Det var især udformningen af den centrale § 8, som kritikken rettede sig imod, således som det også var sket fra Det Konservative Folkepartis side. Venstre accepterede princippet om at lægge indkøbspriserne til grund for beregningerne af de tilladte priser, mens det store erhvervsliv i lighed med Det Konservative Folkeparti ønskede, at genanskaffelsespriserne skulle lægges til grund. De to parter var også enige om at kritisere, at bestemmelserne om de maksimalt tilladte avancer tilsyneladende alene var udformet med henblik på en situation med prisstigninger. De påpegede, at i en situation med faldende priser, kunne bestemmelsen om uændret relativ avance føre til et direkte fald i den absolutte avance. Der skete dog ingen ændringer på disse punkter ved udformningen af den endelige lovtekst. § 8 indeholdt som nævnt et forbud mod urimelige priser og forretningsbetingelser. Ingen erklærede sig uenige i forbuddet mod urimelige priser, men det lykkedes i bemærkningerne til den endelige lov at få

præciseret, at der ved urimelige forretningsbetingelser skulle forstås udelukkelse eller forskelsbehandling af samarbejdspartnere. Det store erhvervsliv kom ikke igennem med et ønske om, at anmeldte prisforhøjelser skulle være gyldige, hvis Priskontrolrådet ikke inden 8 dage havde nægtet disse. Det store erhvervsliv måtte også mod sit ønske acceptere, at ankenævnet og ikke domstolene blev appelinstans for Priskontrolrådets afgørelser. Det store erhvervsliv opnåede til gengæld, at den danske Handelsstands Fællesrepræsentation og Industrirådet sammen kunne udpege det ene af de tre medlemmer af ankenævnet. Ved udformningen af den endelige lovtekst lod politikerne dermed lovens korporative element blive styrket, men generelt havde det store erhvervsliv ikke succes med at få ændret lovforslaget.

Det samme var tilfældet for det mindre erhvervsliv. Dansk Textil Union, der repræsenterede landets detailhandlere på tekstilområdet, opnåede dog at få indføjet i bemærkningerne til loven, at priskalkulationerne ikke nødvendigvis skulle ske på grundlag af den sædvanlige nettoavance for hver enkelt vare, „men ud fra et rimeligt Skøn over samtlige foreliggende Forhold“. Argumentet var, at detailhandelen ikke selv foretog detaljerede kalkulationer for enkeltvarer, hvorfor det ikke ville være rimeligt at pålægge den en sådan ekstra administrativ byrde.

POLITISK BORGFRED – „DEN HAARDE NØDVENDIGHEDS LOV“
Forslaget til Lov om Priser m.v. fik en hurtig og relativ smertefri gang gennem Rigsdagen. Der blev som nævnt ovenfor kun i begrænset udstrækning taget hensyn til erhvervsorganisationernes indvendinger om at mildne lovens bestemmelser og begrænse Priskontrolrådets kompetence. Erhvervslivet opnåede dog, at det i højere grad end oprindeligt forslået kunne blive inddraget i administrationen af loven, uden at dets indflydelse derfor kan siges at være blevet specielt stærk. Erhvervsorganisationerne blev kun repræsenteret med et mindretal i Priskontrolrådet og i ankenævnet. Priskontrolrådet fik ikke fuldt den bemyndigelse, det selv ønskede. Inden Priskontrolrådets oprindelige forslag blev fremsendt til Rigsdagen, blev det ændret, så rådet ikke som foreslået skulle kunne komme med pålæg om erhvervslivets arbejdstilrettelæggelse. Efterfølgende udtrykte Priskontrolrådet dog tilfredshed med, at prisreguleringen skærpedes bl.a. med indførelsen af kostprincippet, og at det fik udvidet sine beføjelser med bl.a. muligheden for at fastsætte maksimalpriser.⁹

Lovforslaget blev vedtaget allerede den 30. maj med overvældende flertal,

idet de fire gamle partier, der alle var repræsenteret i den nationale samlingsregering, sluttede op om loven, der fik gyldighed indtil marts 1941. Selv Det Konservative Folkeparti, der var mest kritisk blandt de fire gamle partier, tilsluttede sig lovforslaget. Som den konservative ordfører Halfdan Henriksen i Landstinget udtrykte det: „Vi lever under den haarde Nødvendigheds Lov, som medfører Indgreb, der er særdeles ubehagelige for dem, det gaar ud over, men som er nødvendige for Opretholdelsen af ordnede Forhold i Samfundet“. Det „legale og hæderlige“ erhvervsliv har „ej heller nogen Interesse i, at oversmarte Forretningsmænd skal udnytte Situationen til egen Fordel“. I Folketinget stemte 90 medlemmer for loven og kun to imod, mens otte medlemmer fra bl.a. Bondepartiet og Danmarks Kommunistiske Parti undlod at stemme. I Landstinget blev loven enstemmigt vedtaget med 50 stemmer for.

Den politiske opslutning ændrede ikke ved, at der især blandt konservative politikere og i dele af erhvervslivet var stærk utilfredshed med prisreguleringen, mens kontrol med erhvervslivets egne konkurrencebegrænsende aktiviteter accepteredes. Enkelte konservative rigsdagsmedlemmer brød partilinen.¹⁰ I Folketinget fremførte den konservative Kristen Amby, at han ville stemme imod lovforslaget, da administrationen blev sat på en alt for omfattende og derfor umulig opgave. I Landstinget udtalte de konservative medlemmer Lange og Stein deres uvilje mod loven. Lange ville afholde sig fra at stemme, da han ikke havde tillid til fortolkningen og administrationen af loven, mens Stein oplyste, at han ville stemme imod, da han fandt loven for vidtgående, ja så vidtgående, at den „faktisk gør den højtærede Minister til Prisdiktator“. Og han kunne ikke acceptere, at domstolene blev fjernet som appelinstans ved, at „den afgørende Myndighed“ bliver flyttet fra „den dømmende Magt til Administrationen“. Det var synspunkter, som var på linje med, hvad Halfdan Henriksen også havde udtrykt, men Halfdan Henriksen havde alligevel draget en anden konklusion, da han sammen med flertallet af partifællerne bøjede sig for „den haarde Nødvendigheds Lov“. Det gjorde det store erhvervsliv også, om end i begyndelsen noget modstræbende.

ET ANSVARLIGT INDUSTRIRÅD

Industrirådets medlemmer var som andre repræsentanter for erhvervslivet stærkt utilfredse med de begrænsninger, som prislovgivningen betød for deres indtjening. Industrirådet arbejdede sammen med Grosserer-Societetets Komité og Provinshandelskammeret om kritik af forslaget til den første

prislov i maj 1940 og i forbindelse med lovrevisionerne i 1941. De tre organisationer søgte f.eks. ved fælles optræden at få prisloven lempet i efteråret 1941, men uden held. Erhvervslivet følte sig på det nærmeste forfulgt af kontrolmyndighederne, der havde skærpet kursen over for virksomhedernes kalkulationer efter prisloven af 30. maj 1940.¹¹

Efter vedtagelsen af prisloven oplevede erhvervsvirksomhederne, at Priskontrolrådet alene ville godkende en avance, der svarede til den sædvanlige før krigen. Priskontrolrådet henholdt sig til, at prisforhøjelser var blevet forbudt 9. april, og at dette forbud var blevet erstattet med bestemmelsen i prislovens paragraf 8 om, at nettoavancen ikke måtte øges, hverken absolut eller relativt. Det betød en ophævelse af bekendtgørelsen fra oktober 1939, ifølge hvilken der måtte beregnes et tillæg, der stod „i rimeligt Forhold til øget Risiko og stedfunden Stigning i Landets almindelige Prisniveau“. Flere af Industrirådets medlemmer kunne internt berette, at de var blevet tvunget til at sænke deres avancer i forhold til det, som Priskontrolrådet tidligere havde godkendt. Og ikke mindst harmede det medlemmerne, at det undertiden skete med henvisning til, at virksomhederne havde et for stort overskud, uden at det blev set i forhold til f.eks. en øget omsætning. Uviljen mod Priskontrolrådet bundede ikke kun i nogle „bestemte og temmelig haardhændede Lovregler“, som Industrirådets formand Holm udtrykte det, men også i et reguleringslystent Priskontrolråd, der dog blev holdt på plads, da handelsministeren i efteråret 1940 udviste „stort Maadehold“ og ikke ville følge Priskontrolrådets ønsker om udvidede beføjelser.¹² Og holdningen til Priskontrolrådet mildnedes ikke just af, at erhvervslivets „erfarne Mænd“ oplevede, at „ganske unge, uøvede og undertiden stærkt doktrinært stillede Embedsmænd ... nu og da under Forhandlinger har lagt en Suffisance for Dagen, som kunde virke krænkende“.¹³ Kritikken blev dog i vid udstrækning holdt inden døre, og Industrirådets formand anbefalede, at Industrirådet holdt en lav profil med hensyn til kritik af prisreguleringen, da han opfattede, at den offentlige opinion ønskede en skærpet regulering.¹⁴

Holdningerne i erhvervslivet til den omfattende regulering varierede. Og det store erhvervslivs organisationer kunne ikke fastholde enigheden om, hvilken politik der skulle føres. Da prisloven revideredes i efteråret 1942 med strammere straffebestemmelser til følge, gik Grosserer-Societetets Komité og Provinshandelskammeret sammen med detailhandelens organisationer ind for en mere offensiv linje, end Industrirådet ønskede at følge. Trods modstand

fra mange af lederne af de store industrivirksomheder er det påfaldende, i hvor høj grad Industrirådet som organisation gradvis slog ind på en politik, hvor rådet ikke alene accepterede de politiske bestræbelser på at undgå prisstigninger, men også under ledelse af formanden H.P. Christensen selv aktivt arbejdede for, at medlemsvirksomhedernes overskud begrænsedes. Det var en ændring, som i vid udstrækning faldt sammen med, at Industrirådet som andre erhvervsorganisationer blev inddraget i administrationen af reguleringspolitikken og i udformningen af reglerne for virksomhedernes konkurrencevilkår på mere specielle områder.

Som et mere specielt område kan nævnes, at Industrirådet uden større ændringer accepterede regeringens forslag i 1941 om at begrænse virksomhedernes indtjeningsmuligheder ved de særlige industrileverancer til Tyskland, der finansieredes over den dansk-tyske clearing konto.¹⁵ Industrirådet samarbejdede dagligt med Udenrigsministeriet om en kontrol af virksomhedernes priskalkulationer, der var så indgående, at nogle virksomhedsejere foretrak at fravælge disse eksportmuligheder for at undgå at skulle fremlægge deres interne kalkulationer.¹⁶ Senere under krigen argumenterede H.P. Christensen flere gange for, at det var i industriens egen interesse at medvirke til en stærk prisregulering, og at virksomhederne endog skulle undlade prisstigninger, også selv om de kunne få tilladelse hertil hos kontrolmyndighederne. Bl.a. førte beskæftigelseshensynet til, at virksomhederne fik mulighed for at beregne højere generalomkostninger, hvis de undlod fyringer i forbindelse med mindsket produktion.¹⁷

H.P. Christensen fremhævede internt, at administrationen af prislovgivningen igen var blevet mere besindig, efter at revisionen af prisloven i november 1941 blev fulgt op dels af den administrative omlægning med oprettelsen af Prisdirektoratet, dels med udpegningen af flere erhvervsrepræsentanter til Priskontrolrådet. Fra december 1941 udpegede Industrirådet således to medlemmer mod tidligere et. H.P. Christensen understregede på flere møder, at det var i industriens interesse at modvirke inflationære tendenser.¹⁸ Han anbefalede på denne baggrund, at Industrirådet holdt en lav profil i forbindelse med Rigsdagens revision af prisloven i november 1942. Begrundelsen var ikke som tidligere frygt for den offentlige opinion, men industriens interesse i en stram prisregulering. Og under departementschefstyret fra august 1943 støttede Industrirådet direkte skærper af prislovgivningen i modsætning til handelens organisationer.¹⁹ H.P. Christensen fandt, at industrien skulle bidrage til rolige samfundsmæssige forhold, ligesom

industrien skulle tænke på tiden efter krigen, hvor landets konkurrenceevne ville være bedre, hvis det lykkedes at begrænse prisstigningerne.

Industrirådet og dermed i hvert fald dele af det store erhvervsliv var under de særlige forhold under krigen blevet positive over for regulering. Industrien definerede i stigende grad sine interesser som værende i overensstemmelse med de generelle samfundsinteresser. Industrien anså det som statsmagtens primære opgave at sikre prisstabilitet og social ro. Det betragtede den som forudsætningen for dansk erhvervslivs konkurrenceevne efter krigen, hvor den internationale konkurrence forventedes at tage til igen. Ikke mindst den store industri, der var vant til at have et langt tidsperspektiv, accepterede indgreb i erhvervsfriheden, herunder en stram prisregulering, også selv om det betød mindre indtjening på kort sigt. Det er nærliggende at se denne glidning i Industrirådets perspektiv som værende ikke alene bestemt af de ekstraordinære krigsforhold, men også som resultat af regeringens bevidste politik om at imødekomme erhvervslivets ønsker om at få del i administrationen af den offentlige regulering. Erhvervslivet fik medindflydelse, men også et medansvar, som Industrirådet og i nogen udstrækning også andre erhvervsorganisationer accepterede, og som – om ikke fjernede så dog – mindskede modsætningerne mellem kontrolmyndighedernes ansatte og repræsentanterne for den mere ansvarlige del af erhvervslivet.²⁰

REGULERINGSLOVGIVNING UNDER GRADVIS AFVIKLING, 1945 - 1952

De første efterkrigsår var som efter Første Verdenskrig turbulente. Der var ganske vist ingen russisk revolution til at puste til revolutionsangsten i erhvervskredse, men en politisk radikaliseringslurede. Kommunisterne stod politisk stærkt med kredit fra både den hjemlige modstandskamp og Sovjetunionens krigsindsats mod det nazistiske Tyskland. Socialdemokratiets position blandt arbejderne var truet fra venstresiden af det politiske spektrum.

Allerede under besættelsen havde den socialdemokratiske partiledelse begyndt arbejdet med udformningen af *Fremtidens Danmark*, der på partikongressen i august 1945 blev vedtaget som grundlag for partiets arbejde. Det er blandt historikere omdiskuteret, hvorledes *Fremtidens Danmark*, der blev udsendt i et meget stort oplag, skal tolkes. Var programmets socialistiske elementer med planer for samfundets kontrol med især den kapitaltunge del af erhvervslivet og for medarbejdernes deltagelse i ledelsen af virksomhederne alvorlig ment, eller var de som hævdet af nogle historikere i højere grad tak-

tisk præget tankegods med henblik på at imødegå kommunisternes appeller til de danske arbejdere. Store dele af erhvervslivet var dog ikke i tvivl og opfattede *Fremtidens Danmark* som udtryk for Socialdemokratiets ønske om indførelsen af planøkonomi med et væsentligt socialistisk islæt. Det var der gode grunde til. Socialdemokratiet havde ikke forladt socialismen som ideologisk grundprincip, og samtidig var der blandt økonomer og mange vestlige, også borgerlige politikere en øget tiltro til planøkonomien frem for en anarkisk fri kapitalisme. Reguleringsøkonomien var vokset frem siden begyndelsen af 1930'erne, og ikke mindst USA's krigsøkonomi havde gennem hård planlægning vist en imponerende produktionsformåen. De gamle socialdemokratiske ledere, der sad i spidsen for udarbejdelsen af *Fremtidens Danmark*, kunne ikke uden grund føle, at tiden nu endelig var med dem i deres tro på socialismen. Og den unge økonom Jens Otto Krag, der havde fungeret som pennefører og i offentligheden blev opfattet som programmets hovedarkitekt, kunne se sine visioner om indførelsen af en mere permanent planøkonomi rykke politisk nærmere, sådan som han tidligere havde propageret for gennem en omfattende skribentvirksomhed.²¹

Det store erhvervslivs ledere samlet i Industrirådet var ikke i tvivl om, at de stod over for en øget risiko for socialisering. De ønskede ikke hårde konfrontationer. Arbejdsgiverne gik i konsekvens heraf med til indførelsen af samarbejdsudvalg på de større virksomheder, men i en mild form, der ikke anfægtede arbejdsgivernes ret til at lede og fordele arbejdet. Og på det reguleringspolitiske område viste ikke mindst storindustrien forståelse for, at politikerne fortsatte reguleringspolitikken i en længere periode efter befrielsen.²² Mange borgere og erhvervsdrivende gav tidligt efter befrielsen udtryk for en „Restriktionstræthed“, som ikke mindst doktrinært liberale politikere kunne appellere til, men som ikke fandt støtte hos de ledende inden for Industrirådet. Disse accepterede, at Danmark de første år efter befrielsen stod med to store økonomiske problemer, nemlig utilstrækkelig valutaindtjening og risikoen for inflation som følge af pengeregighed skabt af flere gruppers høje indtjening under besættelsen kombineret med vareknaphed og deraf følgende begrænsede forbrugsmuligheder. Disse makroøkonomiske overvejelser støttedes samtidig af en rygmærksreaktion om at undgå en gentagelse af de hårde økonomiske erfaringer fra årene efter Første Verdenskrig, da en spekulationsbølge med stærkt stigende priser et par år efter fredsslutningen slog om i deflation og utallige virksomhedskrak. Hertil kom varetagelsen af industriens interesser over for de øvrige erhvervsgrupper.²³

Industrien havde interesse i en fortsat regulering af udenrigshandelen for at sikre, at en del af den knappe udenlandske valuta blev reserveret industriens behov for import af råvarer, halvfabrikata og maskiner. Her lå industrien i konkurrence med andre erhverv, hvoraf især landbruget stod stærkt som det mest valutaindtjenende erhverv, mens dele af handelen og forbrugerne kunne finde sammen i et ønske om import af forbrugsvarer efter i fem år at have været afskåret fra bananer og andre værdsatte udenlandske varer. Industriens interesse i en fortsat pris- og avanceregulering må også ses på baggrund af, at det hjemlige pris- og lønniveau havde større betydning for industrien end for de hjemmemarkedsorienterede erhverv som detailhandel og håndværk og for mange grossister, der havde import som en del af deres erhvervsgrundlag. Reguleringen gjorde det lettere at imødegå kravet om lønstigninger.²⁴ Industrien blev ved stigende priser og lønninger ikke alene ramt konkurrencemæssigt på eksportmarkederne, men risikerede også at tabe markedsandele på hjemmemarkedet til udenlandske konkurrenter, ikke mindst hvis industrien samtidig havde vanskeligt ved at få den nødvendige valuta til effektivisering af produktionsapparatet.

Storindustriens ledere havde ikke ændret deres hidtidige opfattelse, at markedet på længere sigt skulle fungere med så ringe statslig regulering som muligt, men på kort sigt under de givne internationale økonomiske vilkår anerkendte de behovet for statslig regulering. Det prægede diskussionerne om afviklingen af krigstidens ekstraordinært begrundede pris- og avancerregulering. Storindustriens ledere var forsigtige med hensyn til at presse på for en afvikling, og de koncentrerede sig i stedet om, at rammerne for og administrationen af pris- og avancereguleringen var i overensstemmelse med deres interesser. Det var de liberale rigsdagspolitikere suppleret af andre erhvervsgrupper, især omkring storhandelen og landbruget, der pressede på for en afvikling.

PRIS- OG AVANCEREGULERING, 1945-52

Den økonomiske begrundelse for lov om priser m.v. fra maj 1940 var, at den fri konkurrence var sat ud af kraft som følge af valutaregulering og vareknaphed. Loven udformedes, så den med mindre modifikationer indeholdt lovteksten fra 1937-loven om kontrol med konkurrencebegrænsende aftaler m.v. samt bestemmelser vedrørende en egentlig pris- og avanceregulering. Det er denne sidste del, der i det følgende kort skal følges frem til 1952. I de følgende år kom den ekstraordinært begrundede pris- og avancelovgiv-

ning til at stå i skyggen af arbejdet med at få udformet en ny permanent monopollov.

Det er ikke hensigten nærmere at redegøre for de mange forhandlinger om revisionerne af prislovgivningen i efterkrigsårene. Prisloven blev normalt fornyet for et år eller kortere tid ad gangen. Loven var tidsbegrænset som understregning af, at den var begrundet i ekstraordinære forhold. Det tunge forarbejde til revision af loven skete typisk inden for rammerne af Priskontrolrådet, hvor ansatte organisationsrepræsentanter og de ledende embedsmænd fra Prisdirektoratet så det som deres fælles arbejdsopgave at finde frem til kompromiser, der kunne opnå nationaløkonomernes accept som det økonomisk mest effektive og samfundsøkonomisk forsvarlige, og som interessegrupperne for forbrugere og forskellige erhverv kunne leve med trods stærkt modstridende interesser. En større revision i 1949 skete dog på grundlag af en betænkning udarbejdet af en i 1948 særlig nedsat såkaldt afviklingskommission under ledelse af departementschef H. Jespersen fra Handelsministeriet og med repræsentanter fra erhvervene og den økonomiske sagkundskab samt med forbruger- og arbejderrepræsentanter. Denne kommission skulle også stille forslag vedrørende ændringer af en anden vigtig reguleringslov, nemlig vareforsyningsloven.

Lederne fra det store erhvervsliv organiseret i Industrirådet var ikke specielt aktive i arbejdet med ændringerne af prislovgivningen. Industrirådets medlemmer var i høj grad afhængige af de rapporter om arbejdet, som rådets repræsentanter i Priskontrolrådet, typisk en aktiv erhvervsmand og en af rådets ledende embedsmænd, aflagde. Denne sidste var den aktive i formuleringen af Industrirådets politik på området. Selv om hans notater blev rundsendt og gjort til genstand for debat i bestyrelse, eller som det oprindelig hed det stående udvalg, og undertiden også i det samlede Industriråd, er det åbenbart, at hans ofte ganske tekniske tilgang til spørgsmålene satte snævre rammer for diskussionerne blandt rådets medlemmer. Notaterne var udarbejdet ud fra kendskab til industriens interesser og Industrirådets overordnede politik lagt af formanden og drøftet i det samlede Industriråd. Men det er samtidig klart, at når der skulle findes kompromiser i Priskontrolrådet, var egentlige ideologiske markeringer mindre interessante. Industrirådets medlemmers indflydelse begrænsedes endvidere af, at der kun refereredes relativt sparsomt fra drøftelserne om det lovforberedende arbejde i Priskontrolrådet, der behandledes som fortroligt. Industrirådets medlemmer følte sig da heller ikke altid tilstrækkeligt informeret, ligesom nogle til tider gav udtryk for et ønske om en mere offensiv linje over for

offentligheden ved at oplyse om Industrirådets synspunkter og interesser, bl.a. med henvisning til landbrugets effektive påvirkning af den offentlige opinion.²⁵

Forarbejdet til ændringerne af prislovgivningen blev gjort i Priskontrolrådet, men prislovenes endelige udformning skete i Rigsdagen efter den sædvanlige procedure med fremlæggelse af lovforslag ved ministeren, forhandlinger i Folketing og Landsting samt udvalgsarbejde mellem første og anden behandling. Ministeren lagde sig typisk tæt op ad Priskontrolrådets forslag. Det var et vægtigt argument i den politiske debat, at et forslag fulgte anbefalingerne fra Priskontrolrådet. De politiske forhandlinger førte derfor ofte kun til mindre ændringer, men det hindrede ikke længere drøftelser på Rigsdagen, da lovgivningen havde klare ideologiske undertoner om grænserne for det offentliges rolle i reguleringen af det private erhvervsliv. Interesseorganisationerne, herunder Industrirådet, søgte da også at påvirke den politiske beslutningsproces, før og især under Folketingets udvalgsarbejde, ligesom oppositionen typisk stillede flere ændringsforslag under henvisning til, at ministeren gennem sine embedsmænd havde haft mulighed for at påvirke lovforslagets udformning inden fremlæggelsen i Rigsdagen.

Drøftelserne om ændringerne i prislovgivningen drejede sig om repræsentation i Priskontrolrådet, om ganske konkrete forhold til dels af teknisk karakter vedrørende lovgivningens rækkevidde og kalkulationsprincipperne, som imidlertid kunne have betydelige økonomiske konsekvenser for forbrugere og virksomhederne, samt om mere ideologisk prægede formuleringer til markering af udviklingen i grænserne for den offentlige regulering. Der skete i efterkrigsårene generelt en lempelse af pris- og avancereguleringen i overensstemmelse med det store erhvervslivs ønsker, men tendensen i ændringerne var ikke entydig, som det kan forventes af en lovgivning, der skulle tilgodesee meget forskellige interesser.

Ved lovrevisionen i foråret 1947 styrkedes forbrugersiden f.eks. ved, at husmødrene for fremtiden skulle have to repræsentanter i Priskontrolrådet, mens håndværket nu også skulle have en repræsentant i rådet. Ved samme revision var der forslag om at udvide Priskontrolrådets beføjelse til at omfatte en almindelig kvalitetskontrol, men det indskrænkedes til, at det alene i kommentarerne til loven bemærkedes, at en pris kunne opfattes som urimelig, hvis den stod i et åbenbart urimeligt forhold til kvaliteten, så der var tale om „noget i Retning af Svindel“. Ved samme lovrevision opnåede industrien, at det i folketingsudvalgets betænkning blev tilkendegivet minister og Priskontrolråd, at priskontrollen skulle udøves på en måde, så

virksomhederne havde interesse i at rationalisere. Dette sidste pegede på et tilbagevendende punkt i ikke mindst storindustriens interesse for udformningen og administrationen af pris- og kalkulationsreglerne.

Problemet med den oprindelige prislovs regler om virksomhedernes højeste tilladte pris var, at de ikke indeholdt noget incitament til at effektivisere produktionen. Det var den enkelte virksomheds omkostningsstruktur, der var afgørende for kalkulationen af den tilladte pris. Prisen beregnedes som omkostninger med tillæg af en avance, der var den typiske i den pågældende branche før krigen. Til det etablerede erhvervslivs utilfredshed gav det basis for etablering af en række usunde virksomheder, som havde et højt omkostningsniveau, men som takket være vareknapheden alligevel kunne holde den sædvanemæssige avance ved at sælge til høje priser godkendt af Priskontrolrådet.²⁶ Og utilfredsheden blev ikke mindre, når priskontrolmyndighederne prøvede at presse de større kapitaltunge virksomheders priser ved dels at sænke deres avancer under henvisning til deres samlede indtjening, dels ved ikke i omkostningerne at indregne afskrivninger, der var tilstrækkelige til at dække anskaffelse af nyt og stadigt dyrere produktionsudstyr.

På disse mere tekniske områder omkring udformningen af pris- og avancerreglerne skete der dog gradvis lempelser, som imødekom storindustriens ønske om ud fra driftsøkonomiske kalkulationer at fremme rationaliseringer og nyinvesteringer i virksomhederne. Balancen var dog hårfin, da virksomhederne samtidig stod over for politiske bestræbelser på at styrke kontrolmyndighederne og presse avancen. Ved lovrevisionen i foråret 1948 foreslog Jens Otto Krag f.eks. som handelsminister, at Priskontrolrådet skulle have beføjelse til at foreskrive, hvorledes prisbestemmende virksomheder skulle udforme deres interne bogføring vedrørende produktion, salg, lager m.m. for at lette Priskontrolrådets kontrolvirksomhed. Krag kom ikke igennem hermed. For at presse virksomhederne til at øge rationaliserings-tempoet foreslog Krag i samme forbindelse, at det i loven blev indføjet, at omkostningskalkulationerne skulle ske ud fra, om virksomheden var „iværksat paa en Maade, der ... maa anses for hensigtsmæssig“. Det blev alene til en kommentar i Folketingets betænkning om, at der var enighed om, at „kun virkelig medgaaede *nødvendige* Omkostninger kan indregnes i en Vares Pris“, så unormalt høje omkostninger ikke kunne lægges til grund for kalkulationerne.

Ved lovrevisionen i foråret 1949 var der forslag om, at kalkulationerne tog udgangspunkt i omkostninger for „de effektivt arbejdende virksomheder“. Dette blev dog opblødt til, at kalkulationerne skulle tage udgangspunkt i

virksomheder, „som drives på normal teknisk og kommerciel hensigtsmæssig måde“. Industrirådet, der havde argumenteret for, at prisloven indrettedes, så den fremmede effektivisering, valgte i denne sammenhæng en konservativ politik, da det foretrak den blødere formulering, der beskyttede den normalt drevne virksomhed – og dermed virksomhedernes indtjeningsmuligheder.²⁷

Revisionen i foråret 1949 indeholdt i øvrigt den principielle ændring, at den tilladte pris ikke længere skulle fastlægges på grundlag af omkostninger med tillæg for den normale avance fra før krigen, men efter et friere skøn fra Priskontrolrådets side. Prislovens centrale paragraf 8, der som tidligere indeholdt et forbud mod urimelige priser og forretningsbetingelser samt nu også efter ønske fra forbrugerrepræsentanterne et forbud mod urimelige avancer, omtalte ikke længere avancens størrelse, men forholdt sig alene til kalkulationen af vareprisen, hvor der meget bredt formuleret skulle tages hensyn til varens kvalitet og dens betydning i produktion og forbrug, ligesom princippet om at anvende de faktisk afholdte omkostninger blev forladt til fordel for det af industrien ønskede princip om ret til at bruge genanskaffelsprincippet. Det betød administrative forenklinger. Som noget nyt blev det også slået fast, at en pris ikke kunne anses for urimelig, hvis konkurrencen var tilstrækkelig til at sikre en fri prisdannelse.²⁸

Det store erhvervsliv var delt i spørgsmålet om den nye udformning af paragraf 8. Grosserer-Societetets Komité ønskede modsat Industrirådet at holde fast ved princippet om førkrigsavancen. Og internt i Industrirådet var der meget delte meninger om, hvor stor ulempen var ved, at Priskontrolrådet blev tillagt større kompetence med henblik på at kunne foretage et friere skøn ved avancekalkulationen.²⁹ Flertallet i Industrirådet var opmærksom på risikoen for, at Prisdirektoratet ville diktere lavere priser end dem, der ville herske under fri konkurrence, men valgte at lægge mere vægt på den mulige overgang til en friere prisdannelse og mindre administrativt arbejde ved priskalkulationerne.

Industrirådets ønske om indregning af afskrivninger i omkostningerne blev også gradvis, men kun langsomt imødekommet. Ved lovrevisionen i 1948 opnåede virksomhederne ret til at foretage afskrivninger på rationaliseringsudgifter. Det betød dog kun en delvis imødekommelse af ønsket om, at afskrivningerne skulle kunne medregnes efter samme regler, som skattemyndighederne fulgte, sådan som Industrirådet bl.a. udtrykte det i en skrivelse til handelsminister Krag. Da den tidligere formand for Industrirådet Aage L. Rytter var blevet handelsminister, blev spørgsmålet om indregning

af afskrivninger igen taget op, uden at der dog blev fundet en for Industrirådet fuldt tilfredsstillende form. I bemærkningerne til en ændring af loven i 1951 blev det forsigtigt anført, at det var vigtigt for kapitalintensive virksomheder, at de „får tilstrækkelig mulighed for at foretage afskrivninger og henlæggelser ... for at sikre industriens fremtidige konkurrenceevne, ikke mindst på de internationale markeder“.

IDEOLOGISKE MARKERINGER OMKRING PRIS- OG AVANCEREGULERINGS I EFTERKRIGSÅRENE

Forhandlingerne om ændringerne i prislovgivningen førtes ud fra en varetægelse af meget konkrete interesser og forskellige ideologiske holdninger til statens rolle. Modsætningerne mellem et reguleringsivrigt Socialdemokrati og de borgerlige partier, der lagde vægt på en tilbagetrukket rolle for staten, lå bag mange af diskussionerne, og det er interessant at følge, hvorledes de politiske partier afvejede den mere tekniske udformning af lovgivningen over for mere programmatisk formuleringer i lovgivningen. Det er tydeligt, at Socialdemokratiet relativt tidligt i efterkrigsårene fjernede sig fra den mere doktrinaire holdning, der kan læses ind i *Fremtidens Danmark*. Det skete i ord og mere gradvist i handling med Jens Otto Krag som erhvervspolitisk repræsentant for partiet. Krag og Socialdemokratiet accepterede i stigende grad privatkapitalismen, men med fortsat vægt på offentlig markedsregulering.

Debatten i 1948 om en forlængelse og ændring af prisloven var i den sammenhæng ganske slående, når det erindres, at Socialdemokratiet knap tre år tidligere havde udsendt *Fremtidens Danmark*. Jens Otto Krag, pennefører fra 1945, stod nu som handelsminister med ansvar for ændringer af prislovgivningen, og han overraskede alle partier med en ganske pragmatisk samarbejdspolitik, hvor han samtidig fik demonstreret et uomtvisteligt politisk håndslag.³⁰ Der var under forhandlingerne langt til de socialistiske manifestationer i *Fremtidens Danmark*. Det viste sig, da den borgerlige opposition fik indføjet en formålsparagraf i det socialdemokratiske lovforslag om, at målet var at vende tilbage til en fri markedsøkonomi, formuleret på følgende måde: „Ved Lovens Administration vil der være at tilstræbe saa normale Prisberegninger og Prisdannelser som muligt for saaledes at fremme en Afvikling af de ekstraordinære Prisforanstaltninger og en Tilbagevenden til normale Forhold“.³¹ Krag mistede imidlertid ikke det politiske sigte at fastholde en ganske stram prisregulering. Han betonedes således ved frem-

læggelsen i begyndelsen af marts 1948 og under de senere forhandlinger nødvendigheden af en fortsat prisregulering.³²

Som det kunne forventes af en socialdemokratisk minister, anførte Krag hensynet til forbrugerne som begrundelse for fortsat prisregulering, men hovedargumentationen fulgte liberalistisk økonomisk tankegang. Han erklærede, at regeringen var „af den Opfattelse, at Krigstidens Restriktioner ogsaa paa Prisomraadet bør ophæves saa hurtigt, som Forholdene gør dette forsvareligt“. Men tiden var efter Krags opfattelse endnu ikke inde. I den internationale økonomi var der intet, der tydede på, at de hidtidige inflationstendenser ville aftage, og i den hjemlige økonomi „findes en Række Forhold, som bidrager til at forøge Uligevægten mellem Udbud og Efterspørgsel. Under disse Forhold kan det ikke være samfundsmæssigt forsvareligt at lempe paa Prislovens Regler“. Det var et økonomisk ræsonnement, som lå helt på linje med Industrirådets formand, når denne internt over for sine medlemmer betonede nødvendigheden af fortsat regulering som følge af vareknaphed og pengeligelighed, så inflationen blev holdt i ave. Og det var helt på linje med Venstres ordfører Axel Kristensen, at økonomisk frihed forudsatte „Ligevægt mellem Købeevne og Varemængde“.

Som uddannet økonom var Krag fortrolig med markedsøkonomiske ræsonnementer, og det var også sådanne, og ikke planøkonomiske, der lå bag hans tilslutning til, at prismekanismen under fri konkurrence var en effektiv regulator af økonomien. Axel Kristensen bebrejdede Krag, at denne i sin forelæggelsestale i så høj grad havde opholdt sig ved fordelene ved priskontrollen, og ikke ved ulemperne. Priskontrollen trak nemlig „betydelig Beskæftigelse over paa uvigtige Produktioner“ og kunne derved ifølge Axel Kristensen „være skadelig for Landets Økonomi og for Befolkningens Levefod“. Det var en tankegang, som bl.a. Industrirådet delte, og som også Krag kunne følge. Han fandt det fuldkommen rigtigt, at „en af Sidevirkningerne i hele det Krise- og Restriktionssystem, vi nu har haft siden 1939, delvis siden 1932, er, at det danske Produktionsapparat er blevet skævt udviklet, og at Masser af Produktionskræfter efterhaanden har tabt sig i Retninger, hvor de gør mindre Gavn for Samfundet, end de gjorde, medens friere Erhvervsforhold endnu var bestemmende for Udviklingen.“

Krag talte nok den økonomiske liberalismes sprog, men holdt samtidig døren åben for offentlig regulering. Han talte ikke om frie, men kun om „friere Erhvervsforhold“, og skævvridningen var sket ved en „vidtdreven Priskontrol“. Han udelukkede ikke, at det kunne være hensigtsmæssigt med en vis påvirkning af produktion gennem en permanent, men mere afgrænset

prisregulering. Socialdemokratiets politiske ordfører Gustav Pedersen gik et skridt længere i sin principielle tilslutning til markedsökonomiske principper, da han gerne ville „erkende, at en virkelig Konkurrence vilde være mere effektiv, end selv den bedste Prislov og selv den bedste Administration af Prisloven har kunnet være“, men de aktuelle økonomiske forhold betød, „at vi ikke inden for en rimelig Fremtid har noget Haab om, at Konkurrencen kan klare de Funktioner, som er Prislovens“.

De fire gamle partier og Retsforbundet erklærede sig alle som tilhængere af en tilbagevenden til en i hvert fald friere markedsökonomi, men med undtagelse af Retsforbundet anerkendte de prislovens nødvendighed for at dæmme op for prisstigninger. Som Socialdemokratiet fremhævede også Det Radikale Venstre hensynet til forbrugerne, mens Venstre og Det Konserverative Folkeparti påpegede områder, hvor de ønskede øget hensyntagen til erhvervslivet ved ændringer i lovens udformning. Kun kommunisten Aksel Larsen udtrykte ønsket om en strammere prisregulering.

Forhandlingerne i marts 1948 om en ny prislov forløb samtidig med forhandlingerne om en ny vareforsyningslov. Forhandlingerne i folketingsudvalget trak imidlertid ud, så Krag måtte to gange gå til Rigsdagen for at forlænge den eksisterende prislov med en måned. Resultatet ved udgangen af maj 1948 blev en noget ændret lov end den først foreslåede. Vurderingen af resultatet varierede.

Det er nævnt, at det store erhvervsliv – sammen med de borgerlige politikere – var ganske tilfredse med, at der var tilføjet en formålsparagraf om prisreguleringens afvikling. Og det blev fra samme side noteret med tilfredshed, at der skulle nedsættes et rigsdagsudvalg, som handelsministeren skulle konsultere ved principielle afgørelser vedrørende såvel vareforsyningsloven som prisloven.

Med et ganske andet udgangspunkt var også Jens Otto Krag fornøjet med forhandlingsresultatet, sådan som det fremgår af hans dagbog.³³ Rigsdagsudvalget, som oppositionen så som et middel til at få „kontrol“ og „indsigt“ med forvaltningen, så han som en fordel, da han herigennem kunne få gjort oppositionen medansvarlig for upopulære beslutninger. Og formålsparagraffen i prisloven tillagde han mindre vægt end de stramninger, som blev indføjet i den ny prislov, hvor han vel især tænkte på, at omkostninger kun kunne indgå i priskalkulationerne, hvis de var nødvendige ved en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af produktionen. Krag anførte ikke i dagbogen, at han havde givet køb på sine forslag om, at forbrugerne skulle have en lige så stor repræsentation i Priskontrolrådet som erhvervslivet,

og at Priskontrolrådet skulle kunne foreskrive virksomhederne den måde, de indrettede deres bogføring på. Og han mindede heller ikke dagbogens fremtidige læsere om, at han under folketingsdebatten om formuleringen af bestemte dele af loven havde udtrykt, at det ikke drejede sig om at udvide, „men tværtimod om at begrænse“ Priskontrolrådets beføjelser.

Krag tillagde ikke den nye „paaklitrerede“ formålsparagraf større betydning. Det er dog i denne sammenhæng værd at bemærke, at nok fik erhvervslivet og de borgerlige politikere stillet prisreguleringens afvikling i udsigt, men i første stykke af formålsparagraffen hed det, at loven gav handelsministeren bemyndigelse til „at sikre Kontrol med Monopoler, Truster og Karteller samt Prisaftaler m.v. inden for private Erhvervsvirksomheder, Andelsforeninger o.lign. og at hindre økonomisk Udnyttelse af de herskende ekstraordinære Forhold“. Der var for så vidt intet nyt heri. En form for monopolkontrol var allerede indarbejdet i den eksisterende prislov på grundlag af 1937-loven, men nu blev spørgsmålet om kontrol med monopoler trukket frem som noget centralt. Det var for mange en logisk konsekvens af de erklærede bestræbelser på at få indført fri prisdannelse, selv om det tidligere havde givet anledning til voldsomme politiske diskussioner. Spørgsmålet var imidlertid netop på denne tid ved at blive aktuelt igen – og paradoksalt nok var det denne gang Det Konservative Folkeparti, der bragte spørgsmålet på den politiske dagsorden.

Socialdemokratiet fastholdt i de følgende år ønsket om en offentlig prisregulering. I 1951, da partiet var i opposition, fremlagde det – uden succes – sit eget lovforslag indeholdende en stærkt skærpet prisregulering sammenholdt med den borgerlige regerings lovforslag. De borgerlige partier og især Venstre betonedede i modsætning hertil, at de økonomiske forhold var ved at være normaliserede, og at der ikke længere var behov for prislovgivning begrundet i ekstraordinære forsyningsforhold, som under krigen og i de første efterkrigsår. I 1952 markeredes dette ved, at den nye prislov blev benævnt lov om prisaftaler m.v. Analogien til 1937-loven var tydelig. Den egentlige prisregulering blev nedtonet, og elementerne fra 1937-loven vendt mod konkurrencebegrænsende aftaler fik en relativ større vægt. Adgangen til at dekretere prisstop ophørte med 1952-loven, ligesom de lokale prisudvalg fra krigens tid blev nedlagt. Det generelle forbud mod urimelige priser og forretningsbetingelser fra den oprindelige prislovs paragraf 8 bevarede dog, ligesom der stadig kunne udfærdiges maksimalpriser. I praksis indskrænkedes antallet af ekstraordinære pris- og avanceordninger hurtigt efter 1952, og ved midten af 1950'erne konstaterede

Priskontrolrådet, at de sidste ordninger med maksimalpriser var blevet afviklet.³⁴

Indskrænkningerne i prisreguleringen viste sig også i antallet af ansatte i Prisdirektoratet. Antallet af medarbejdere toppede 1946-48 med omkring 350 ansatte, men faldt derefter i de følgende år. I årene 1950-52 var der omkring 150 ansatte, og i 1953 var tallet nede på godt 100 ansatte. Tallet faldt året efter til færre end 100, hvor det holdt sig relativt stabilt indtil slutningen af 1960'erne, dog med en svagt opadgående tendens fra begyndelsen af tiåret.³⁵

1952-loven var trods indskrænkningerne i prisreguleringen langt mere vidtgående end 1937-loven. Når den alligevel gled relativ smertefrit gennem Rigsdagen, kan forklaringen være som udtrykt i *Tidsskrift for Industri*, at handelsminister Rytter havde sikret et bredt forlig ved at lade forarbejdet ske i Priskontrolrådet, hvor kompromiserne blev indgået mellem de forskellige interessenter.³⁶ Det var som nævnt den normale fremgangsmåde i disse år. Og det benyttede Rytter sig af, da han ved fremlæggelsen henholdt sig til, at der var enighed i Priskontrolrådet om forslaget. Det skal dog med i vurderingen, at lempelserne ikke var så vidtgående som oprindeligt ønsket af Rytter, idet der var sket skærper af hans forslag under de forudgående forhandlinger med Priskontrolrådet.³⁷ Medvirkende til den relativt lette gang i Rigsdagen var dog også, at ikke mindst Industrirådet stadig havde interesse i en vis regulering og ikke mindst i kontrol med inflationen, der var på vej op som følge af Koreakrigen. Om end uden begejstring accepterede Industrirådet, at Priskontrolrådet fik øget sine beføjelser til i vurderingen af en rimelig nettoavance at tage hensyn til virksomhedernes hele økonomiske stilling.

PRISREGULERING – MELLEMLØS NØDVENDIGHED OG IDEOLOGI

Med udbruddet af Anden Verdenskrig indledtes en omfattende prisregulering. Der var erfaringer hermed fra Første Verdenskrig, og selv om de borgerlige politikere var principielle modstandere heraf, erkendte de nødvendigheden af prisreguleringen under de ekstraordinære forhold. Også i erhvervslivet, ikke mindst i Industrirådet var der forståelse herfor. Ikke alene ud fra samfundsøkonomiske hensyn, herunder ønsket om social ro, men også ud fra en vurdering af langsigtede interesser accepterede industrien prisreguleringen. Lederne af de store industrivirksomheder ønskede

at undgå en for stærk inflation, der ville hæmme konkurrenceevnen over for de udenlandske storvirksomheder, når samhandelen på et tidspunkt igen ville blive friere på tværs af landegrænserne. Handelens repræsentanter så i højere grad prisreguleringen som en spændetroje, der vanskeliggjorde en tilpasning til de aktuelle markedsforhold.

Det store erhvervslivs accept af nødvendigheden af en prisregulering hindrede ikke, at der under og også efter krigen var stærke interessemodsigelser omkring udformningen af prisreguleringen. Reglerne for beregning af den tilladte avance var i mange politikeres øjne vanskeligt forståelige tekniske spørgsmål, men de var særdeles afgørende for indtjeningen i forskellige typer virksomheder, herunder for om der i erhvervslivet var et tilstrækkeligt incitament til en modernisering af produktionsapparatet. Ikke mindst efter krigen, da der gradvis igen blev mulighed for at foretage større investeringer, var det afgørende for den fremtidige erhvervsstruktur, hvorledes indtjeningen i virksomhederne påvirkedes af prisreguleringen, og under hvilke vilkår virksomhederne fik adgang til den knappe udenlandske valuta, der ofte krævedes for at forny produktionsapparatet. Frygten for stærk inflation som efter Første Verdenskrig var udtalt i dele af det store erhvervsliv, som derfor gik langt i accepten af prisreguleringen, men hvor den mere dynamiske del dog samtidig i stigende grad pressede på, for at reguleringen ændredes, så der blev bedre muligheder for at styrke konkurrenceevnen gennem nyinvesteringer.

De politiske partiers holdning til prisreguleringen under og efter krigen var i vid udstrækning bestemt af en erkendelse af, at der var ubalance i økonomien som følge af stærk efterspørgsel kombineret med udtalt vareknaphed. Inflationspresset var stort. Det hindrede imidlertid ikke, at partierne i den mere konkrete udformning af prisreguleringen søgte at tilgodese kernevælgernes interesser, ligesom den ideologiske side af prisreguleringen lå latent i de politiske diskussioner om udformningen af prislovene. For socialdemokraterne var den statslige regulering ikke i samme grad som hos de tre gamle borgerlige partier Venstre, Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre, et politisk middel i en ekstraordinær situation, men et langt stykke af vejen et politisk mål til skabelsen af et bedre og efter deres opfattelse mere effektivt samfund. Planøkonomi var der en vis forståelse for hos de borgerlige politikere i disse år, men for brede kredse af Socialdemokratiet – og hos flertallet af partiets ledere – var det noget, der skulle kæmpes for. Det prægede forhandlingerne om de stadigt tilbagevendende revisioner af prisloven i efterkrigsårene.

Den politiske diskussion stod om, hvor hurtigt og i hvilken grad prisreguleringen skulle afvikles. For Socialdemokratiet med Jens Otto Krag som den ledende figur på det erhvervspolitiske område var der tale om en stadig balancegang mellem ønsket om at have magten i et land, som partiet aktivt var med til at placere blandt de vestlige privatkapitalistiske lande, og som partiet samtidig gerne så fulgte en tredje vej, hvor statsmagten havde en betydelig indflydelse på samfundsøkonomien. Det viste sig i en noget dobbeltbunden politik, hvor partiet fra slutningen af 1940'erne i stigende grad gik med til at erklære sig for markedsøkonomien, men hvor det samtidig arbejdede for en fastholdelse af prisreguleringen. Heroverfor stod de borgerlige partier, der nok alle var for en fri markedsøkonomi, men som samtidig i mellemkrigstiden havde vist en meget forskellig tro på, om erhvervslivet selv ønskede fri konkurrence. Det havde vist sig i diskussionerne om en lovgivning vendt mod erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter.

Som efter Første Verdenskrig blev spørgsmålet om afviklingen af „reguleriet“ kædet tæt sammen med spørgsmålet om udformningen af en konkurrencelovgivning. Afviklingsloven vedtaget som udgangen på statslånskrisen i marts 1919 knyttede ophævelsen af augustloven fra 1914 sammen med fremlæggelsen af en trustlov i Rigsdagen. Også efter Anden Verdenskrig lå det politiske kompromis for en afvikling af prislovgivningen i en skærpelse af konkurrencelovgivningen.

Trods Socialdemokratiets fortsatte ønske om en stærk prisregulering tiltrak pris- og avancereguleringen sig stadig mindre politisk opmærksomhed i årene omkring 1950. I stedet vendtes opmærksomheden mod en revision af den normale monopolkontrol. Dette spørgsmål var på ny kommet på den politiske dagsorden i foråret 1948, overraskende nok rejst af Det Konservative Folkeparti. Og det besluttedes under 1952-forhandlingerne om prislovens revision, at en i 1949 nedsat trustkommission inden sommeren 1953 skulle afgive en betænkning med forslag til grundlaget for en helt ny lovgivning om prisaftaler m.v. Politikerne bandt sig altså samtidig med afviklingen af den ekstraordinært begrundede pris- og avancelovgivning til at forhandle om en ny lov til regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Men mere herom i næste kapitel.

NOTER

- 1 I 1987 markeredes 50-året for dansk monopollovgivning, jf. Monopoltilsynets prunkløse jubilæumsskrift *Dansk monopollovgivning 50 år 18. maj 1987* (1987), ligesom *National-økonomisk Tidsskrift 1987* indeholdt flere artikler om den historiske udvikling af dansk monopol- og konkurrencelovgivning.
- 2 *Aarbog for Rigsdagssamlingen 1937-38* s. 492-495.
- 3 *Beretning fra Priskontrolraadet 1938-43* (1946) s. 6.
- 4 *Beretning fra Priskontrolraadet 1938-43* (1946) s. 7.
- 5 Jf. f.eks. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møder 10. og 21. maj 1940.
- 6 Den administrative udbygning kan følges i *Dansk monopollovgivning 50 år 18. maj 1987* (1987), især s. 8ff.
- 7 Lovforslagets fremlæggelse og forhandlingerne herom kan følges i *Rigsdagstidende 1939-40. Folketingets Forhandlinger* sp. 4210-4214, 4282-4317, 4474-4478 og 4511-4529 og *Lands-tingets Forhandlinger* sp. 1773-1790, 1819-1820 og 1824. Lovforslaget med tilhørende bemærkninger findes i *Tillæg A* sp. 4817-4840 og betænkningen fra folketingsudvalget mellem første og anden behandling i *Tillæg B* sp. 1155-1168.
- 8 Et mindretal i Priskontrolrådet havde dog udtalt sig mod denne del af rådets forslag, jf. *Rigsdagstidende 1939-40. Tillæg A* sp. 4831f.
- 9 *Beretning fra Priskontrolraadet 1938-43* (1946) s. 8.
- 10 Det kan ikke umiddelbart ses af stemmetallene optrykt i *Rigsdagstidende*, der kun oplyser afstemningsresultatet for de tilstedeværende medlemmer og ikke disses stemmefordeling på partier eller personer.
- 11 Jf. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møder 6. december 1940, 26. februar, 3. september og 10. december 1941.
- 12 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 26. februar 1941.
- 13 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 25. november 1942.
- 14 Anbefalingen kom i foråret 1941 i forbindelse med den første revision af prisloven, jf. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 26. februar 1941.
- 15 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 3. september 1941.
- 16 Ditlev Tamm. *Danfoss under besættelsen* (2001) s. 29f.
- 17 Jf. *Aarbog for Rigsdagssamlingen 1940/41* s. 365 vedrørende lov om ændring i Lov om Priser m.v. af 17. december 1940. Beskæftigelseshensynet findes gentaget i den senere lovgivning, jf. f.eks. *Aarbog for Rigsdagssamlingen 1941/42* s. 355f og *1942/43* s. 359f vedrørende Lov om Priser m.v. af 22. november 1941 og Lov af 28. november 1942.
- 18 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møder 25. november 1942, 7. juni og 27. september 1944.
- 19 Jf. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 15. marts 1944.
- 20 Industrirådet var dog ganske på det rene med, at erhvervsorganisationernes rolle var mere fremtrædende under Første Verdenskrig, hvor der ikke var opbygget statslige organer som Direktoratet for Vareforsyning og Priskontrolrådet til at varetage dele af reguleringsopgaverne, jf. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 16. maj 1945.
- 21 Bo Lidegaard. *Jens Otto Krag 1914-61* (2001) s. 181-189.
- 22 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 15. maj 1946 om interesserne i fortsat regulering, bl.a. også udtrykt i en offentliggjort skrivelse af 20. februar 1946 til

- handelsministeren. Også senere argumenterede formanden ud fra makroøkonomiske overvejelser om nødvendigheden af fortsat regulering, jf. f.eks. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 1. juni 1948, 17. november 1948, 27. april 1949.
- 23 Om de bitre erfaringer fra efter Første Verdenskrig, jf. f.eks. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 16. maj 1945.
 - 24 Om andre erhvervs mindre forståelse for betydningen af fortsat regulering, jf. f.eks. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 15. maj 1946 om handelsorganisationernes og især importhandelens pres for afvikling af restriktioner og EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 12. november 1946, hvor det omtales, at handelens og håndværkets organisationer i modsætning til Industrirådet pressede på for lempelser i prislovgivningen. Om modsætninger til handelen vedrørende importbevillinger, jf. f.eks. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 27. april 1949 og 9. juni 1949. Industrirådets noget afvigende holdning fra handel og håndværk fremgår også af, at organisationerne fra disse erhverv i højere grad søgte at påvirke lovgivningsarbejdet vedrørende prisloven end Industrirådet, jf. f.eks. Forslag til Forlængelse og Ændring af Lov om Priser m.v. af 13. December 1946 i *Rigsdagstidende 1946-47 Tillæg A* sp. 2657-2754 og Betænkning af 14. Februar 1947 i *Rigsdagstidende 1946-47 Tillæg B* sp. 249-280
 - 25 Jf. f.eks. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 8. marts 1949 med kritik fra Hartz, tidligere formand for Industrirådet, om utilstrækkelig orientering af medlemmerne og utilstrækkelig offentlighed om Industrirådets holdninger. Industrirådet diskuterede da også i disse år, hvorledes det kunne styrke sin oplysningsvirksomhed. Industrirådet satsede kun beskedent på egen presseformidling og der var udbredt utilfredshed med Erhvervenes Oplysningsråd, der vurderedes mere at viderebringe handelens end industriens synspunkter. Blandt dagbladene fæstedes der lid til Nationaltidende, men opbakningen bag avisen var efter flere erhvervslederes opfattelse for svag. Diskussioner herom, jf. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 8. marts 1949 og 7. september 1949.
 - 26 Industrirådet diskuterede tidligt disse uheldige konsekvenser af udformningen af prislovens bestemmelser, jf. f.eks. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 12. maj 1946 om manglende incitament til rationalisering og de vanskeligt håndterbare regler om i kalkulationerne at anvende nettoavancen tilbage fra før krigen. Synspunktet gentages i de følgende år, jf. f.eks. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 11. februar 1948, 8. marts 1949.
 - 27 Industrirådet søgte tydeligvis at beskytte den mindre effektive del af industrien. Jf. f.eks. fabrikant Hans Gronemann, der med henvisning til en konkret sag i *Tidsskrift for Industri 1948* s. 75f kritiserede, at Prisdirektoratet nægtede at godkende omkostninger med henvisning til, at mere rationaliserede virksomheder ville have kunnet producere billigere. Han fandt, at Prisdirektoratets embedsmænd var alt for optagne af „Tanken om Stordriftens Fordele og Lave Omkostninger“. Prisankenævnet underkendte dog i den konkrete sag Prisdirektoratets afgørelse.
 - 28 *Lovtidende 31. marts 1949 Nr. 132.*
 - 29 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 8. marts 1949.
 - 30 Bo Lidegaard. *Jens Otto Krag 1914-61* (2001) s. 301f.
 - 31 *Lovtidende 29. Maj 1948 Nr. 234.*
 - 32 De følgende citater er hentet fra forelæggelsestalen 4. marts 1948 og førstebehandlingen 9. marts 1948, jf. *Rigsdagstidende 1947-48. Folketingets Forhandlinger* sp. 2545-2552 og 2665-2719.

- 33 Bo Lidegaard. *Jens Otto Krag 1914-61* (2001) s. 301.
- 34 Jf. *Beretning fra Priskontrolrådet for tiden 1952-53* s. 5, 11 og 19 om mindre arbejde med prisregulering og afvikling af 23 af 28 ekstraordinære pris- og avanceordninger og *Beretning for tiden 1953-55* om afvikling af de sidste fem ordninger og ophør af brugen af maksimalpriser.
- 35 *Dansk monopollovgivning 50 år 18. maj 1987* (1987) s. 12. I *Beretning fra Priskontrolrådet for tiden 1952-53* s. 5 og 19 omtales, at der har været mindre arbejde med almindelig priskontrol, og at 23 af 28 ekstraordinære pris- og avanceordninger er blevet afviklet. I beretningen for 1953-55 omtales, at de sidste fem pris- og avanceordninger er afviklet, og at der ikke længere var maksimalpriser.
- 36 *Tidsskrift for Industri* 1952 s. 301f.
- 37 *Beretning fra Priskontrolrådet for tiden 1952-53* s. 5 og 11f.

TRUSTKOMMISSION OG ANBEFALINGER TIL NY MONOPOLLOV, 1948-1953

SOCIALISERINGSFRYGT OG TRUSTKOMMISSION, 1948 - 1949

KONSERVATIV FORESPØRGSEL, MAJ 1948

I mellemkrigstiden konkurrerede dansk og udenlandsk kapital hårdt om det danske margarinemarked. Hollandske og engelske firmaer inden for sæbe- og margarinefremstilling samledes i slutningen af 1920'erne i Unilever-koncernen. Allerede inden fusionen havde hollandsk og engelsk kapital overtaget flere danske margarinefabrikker, men selv efter sammenslutningen havde Unilever vanskeligt ved at trænge ind på det danske marked.¹ Det skyldtes til dels ny teknologi, der gjorde mindre producenter konkurrencedygtige over for de store traditionelle producenter, men også at De forenede Brugsforeninger og ikke mindst Otto Mønsted A/S stod stærkt på det danske marked, sidstnævnte med mærkevaren OMA-margarine. I stedet for at fortsætte den hårde konkurrence indgik de fire største producenter i 1931 en aftale om at dele markedet mellem sig. Det var en af den slags aftaler, som prisaf tale-loven fra 1937 netop sigtede på at gøre offentligt kendt – og det blev den. FDB, der stod uden for aftalen, drog fordel heraf og nåede i løbet af 1930'erne op på en markedsandel på omkring 25 pct.

Overenskomsten fra 1931 blev suspenderet under krigen. Margarineproduktionen var indstillet fra 1941 som følge af vanskeligheder med at få tilført de nødvendige råvarer. Men efter krigen genoptog de største private producenter samarbejdet, idet Unilevers Solofabrik, Alfa og Otto Mønsted A/S i 1947 gik sammen om oprettelsen af A/S Margarine-Compagniet M.C. som fælles salgs- og marketingselskab. Målet var tillige at fremme rationalisering, hvilket dog ikke hindrede, at det konkurrencebegrænsende samarbejde blev ganske omdiskuteret i pressen og blev genstand for Prisdirektoratets særlige interesse. Der var med andre ord stor offentlighed om sagen, hvilket fik Det Konservative Folkeparti til i maj 1948 at rette en

forespørgsel i Folketinget til handelsminister Krag om, hvilke foranstaltninger han agtede at iværksætte „for at imødegaa Faren ved Trustdannelse paa Margarinefabrikationens Omraade“.

Forespørgslen begrundedes af den konservative ordfører Aksel Møller.² Hans indlæg var et forsvar for mellemstanden, det mindre erhvervsliv, sådan som linjen kan følges i en del af partiet tilbage fra Første Verdenskrig. Ganske vist sagde han, at partiets politiske hovedmotiv til at rejse sagen var at beskytte forbrugerne, men det overordnede mål kom givet frem, da han fremhævede, at det „Samfundssyn, vi hylder, er at bevare saa mange frie, selvstændige Mellemstandsbedrifter som vel muligt“. Han gik imod en udvikling, hvor danske detailhandlere mistede selvstændighed og blot blev uddelere „af bestemte Varer fra ganske faa Fabrikker“. Han gik mod mærkevareudviklingen, hvor samme vare solgtes i forskellig indpakning, så forbrugerne fejlagtigt kunne tro, at de fik forskellige kvaliteter. Det fremmede stordrift, og selv om han anerkendte, at den nuværende socialdemokratiske regering havde udstedt talrige garantier om, at den ikke stilede mod socialisering eller koncessionering af de vigtigste industrier, så kunne man jo ikke være sikker på, at det også ville holde i fremtiden. Han mindede i den forbindelse om „den Bog, der er udgaaet af den højtærede Regerings Haandbogsbibliotek *Fremtidens Danmark*“.

Aksel Møller henvendte sig tydeligvis til den relativt store gruppe af byernes mindre selvstændige, som udgjorde en stor gruppe af de konservative kernevælgere. Det gjorde han ved at minde om tidens socialiseringstanker, men gjorde det samtidig ved at appellere til de nationale følelser. Det kan naturligvis ses som en afspejling af tiden her kort efter besættelsen. Men uviljen mod udenlandsk kapital havde også været udbredt i årene omkring Første Verdenskrig, og i diskussionerne om trustlovgivningen i begyndelsen af 1930'erne havde ikke mindst Socialdemokratiet søgt tilslutning til en kontrollovgivning ved at advare mod udenlandske monopolars stærke position og konkurrencebegrænsende aktiviteter. Det samme gjorde Aksel Møller nu med en ganske detaljeret beskrivelse af den udenlandske kapitals stigende kontrol med den danske margarineproduktion og handel.

Aksel Møller ville ikke afvise, at trustdannelse kunne ske ud fra „højt respektable Motiver“, og han ville heller ikke afvise, at de „Landsmænd“, der deltog i dannelsen af Margarine-Compagniet, havde taget hensyn til danske interesser. Ja, de havde måske endog „ment det nødvendigt at indgaa en Alliance med Verdensmonopolet“. Med i det nye selskab var Unilever, der i kraft af kontrol med råvareforsyningerne „har Herredømmet i Sve-

rige og Norge og i alle frie Lande ikke blot i vor Verdensdel, men overalt, hvor det britiske Flag vajer og hvor hollandsk Indflydelse er trængt frem“. Danmark havde hidtil modstået „Monopolets“ fremtrængen, men havde nu „kapituleret“. Unilever havde ikke alene overtaget danske producenter, men det havde „endvidere rettet sin Kaardespids direkte imod den danske Butikshandel gennem sit Herredømme over 150 Butiksudsalg, de saakaldte Palma-Forretninger“. Aksel Møller bekymrede sig imidlertid ikke kun om handelsleddet, men vendte sig også mod Margarine-Compagniets planer om rationalisering ved at nedlægge en række mindre margarinefabrikker.

Aksel Møllers konklusion var, at lovgivningsmagten og den udøvende magt måtte gribe ind. Der var efter hans mening ingen anden institution „end den høje Regering og Rigsdag“, der kunne samle „det danske Folks Kræfter“ og „forhindre de fremmedes Indtrængen paa Markedet og deres Herredømme over den danske Produktion“. Aksel Møller erkendte, at vareforsyningsloven og prisloven muliggjorde en vis beskyttelse af mindre virksomheder, men ønskede som også demonstreret under forhandlingerne i Rigsdagen om disse love en liberalisering. Det Konservative Folkeparti var „Tilhænger af Erhvervsfrihed, men ikke af en saadan Udnyttelse af Erhvervsfriheden, at den afliver sig selv“. Aksel Møller opfordrede derfor til, at „man med den største Opmærksomhed maa følge Begivenheder i Erhvervslivet, som fører til en fortrustning af Samfundet“.

Meget i Aksel Møllers tale var i overensstemmelse med traditionelle konservative synspunkter, men appellen til statsmagtens kontrol med det store erhvervsliv og opfordringen til at følge fortrustningen af erhvervslivet nøje var dog ganske overraskende toner set på baggrund af mellemkrigstidens politiske diskussioner om indførelsen af en form for monopollovgivning. Principielt havde de konservative været positive heroverfor, men de havde reelt kæmpet imod, bl.a. med henvisning til, at der ikke var nogen overbevisende dokumentation af, at konkurrencebegrænsning var udbredt i erhvervslivet. Grebet af den offentlige debat og den udbredte nationale strømning i tiden bad de konservative nu selv om, at det blev nøjere undersøgt. Deres hårdeste modstandere i spørgsmålet om offentlig monopolkontrol, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre, var ikke sene til at gribe chancen.

Venstres ordfører Axel Kristensen holdt sig fra de konservatives nationale toner. Tværtimod understregede han behovet for, at danske virksomheder samarbejdede med „Industrien ude i Verden for at faa Raadighed over teknisk Viden“. Og han advarede mod, at den misforståelse opstod, „at Danmark vil være fjendtligt stillet over for udenlandsk Kapitalanbringelse“.

Stordrift kunne ifølge Axel Kristensen være hensigtsmæssig inden for nogle produktioner, men han tilsluttede sig samtidig synspunktet, at Danmark burde have flest mulige selvstændige virksomheder, og talte for, at kapitalen bragtes under kontrol i tilfælde af monopoldannelse. Han kunne derfor til fulde støtte Aksel Møllers forslag til dagsorden om, at Folketinget opfordrede regeringen til at lade foretage en dybtgående undersøgelse af oprettelsen af Margarine-Compagniet og om fornødent foretage indgreb med hjemmel i prisloven.

Også Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet kunne tilslutte sig forslaget om en tilbundsående undersøgelse, men smedede samtidig, mens jernet var varmt. Socialdemokratiets ordfører Poul Hansen kunne ikke undlade at undre sig over, at forespørgslen kom fra Det Konservative Folkeparti, og gik derfor hurtigt over til at anføre, at det ikke kun var et spørgsmål om udenlandske truster. Trusterne var et generelt problem, som de kooperative virksomheder førte en „heltemodig Kamp“ imod, men disse havde vanskeligt ved at klare sig, da de stod over for „næsten uovervindelige“ „Giganter af ... stor Slagkraft“. Det bedste middel ville være socialisering, men det måtte Poul Hansen med beklagelse konstatere, at der ikke var „mange Muligheder for i Øjeblikket her i Landet“. Derfor måtte der arbejdes på at få vedtaget en „Antitrustlov“.

Det Radikale Venstres Bertel Dahlgaard undrede sig som Poul Hansen over, at sagen var bragt op af de konservative. Han mindedes – ganske vist under højlydte protester – „hvordan Ordet Trustlovgivning for Venstre og Konservative var et uartigt Ord“, dengang han for 28 år siden kom i Folketinget. Det lovede godt med Aksel Møllers nye udtalelser, men Bertel Dahlgaard kunne ikke lade være med drillende at tilføje, at „det, der er sket her, er jo al Konservatismes Skæbne: det at komme dette lille kvarte Aarhundrede bagefter“. Han gentog det velkendte radikale standpunkt, at de, der ønskede et frit erhvervsliv og at undgå „almindelig Socialisering“, måtte „sikre den fornødne Kontrol med Monopoldannelser“. Bertel Dahlgaard kunne derfor også tilslutte sig handelsministerens løfte om at ville nedsætte en trustkommission, idet han – formentlig med et glimt i øjet – udtrykte sit håb om, at det ærede medlem Hr. Aksel Møller påskønnede handelsministerens initiativ, der „netop er et udmærket Supplement til det ærede Medlems Dagsorden“.

Krag havde vist sig særdeles imødekommende over for Aksel Møllers forespørgsel. Han havde indledt sit svar med at konstatere, at det spørgsmål, der var rejst fra konservativ side, vedrørte „et overordentlig samfundsvigtigt

og samtidig et overordentlig kompliceret Problem“. Det havde sammenhæng med spørgsmålet om monopol- eller trustdannelse, som jo ikke alene havde betydning for spørgsmålet om udenlandsk kapitals indflydelse, men også for forbrugerne „gennem Spørgsmaalet om Priser, Kvalitet, Salgsformer o.s.v.“, for arbejderne som ansatte på virksomhederne, for „Handelsledenes Salgsvilkaar og Selvstændighed“, for konkurrerende virksomheder og endelig også for selve næringsfrihedsprincippet, „som jo naturligvis kommer i større Fare, jo mere Monopoltendensen vinder Terræn“. Krag havde understreget, at der i Danmark var monopoldannelser på langt flere områder end på margarineområdet, og oplyst, at der i Priskontrolrådet lå anmeldt over 1.000 konkurrencebegrænsende aftaler. Krag havde derfor fromt udtrykt det løfte, som Bertel Dahlgaard henviste til, at han snart ville tage initiativ til at nedsætte en trustkommission, som naturligvis som en af sine allerførste opgaver ville få at undersøge margarine-sagen, som Aksel Møller havde rejst, men som mere generelt også skulle undersøge monopoltendenserne i samfundet, deres samfundsøkonomiske virkninger og spørgsmålet om, hvorvidt lovgivningen var tilstrækkelig på området. Aksel Møller blev dermed tillagt æren for, at Krag nu ville gennemføre det, som den socialdemokratiske regering „i nogen Tid“ havde overvejet. Der var ingen tvivl om, at Krag med applaus fra Bertel Dahlgaard på dennes underspillede måde lod det fremstå, som om Aksel Møller var fanget på det forkerte ben.

Det politiske spil var dog mere kompliceret end som så. I sit forsvar for mellemstanden videreførte Aksel Møller som nævnt en af linjerne i konservativ politik, og i de interne kampe i Det Konservative Folkeparti i slutningen af 1930'erne havde han bekæmpet de grupper i partiet, der lod sig tiltrække af fascismen. Det totalitære stod ham fjernt, og under besættelsen havde han arbejdet tæt sammen med socialdemokraterne og H.C. Hansen om oprettelsen af Dansk Ungdomssamvirke. De to unge politikere blev fra 1944 deres partiers repræsentanter i kontaktudvalget med Frihedsrådet.³ Aksel Møller kan derfor meget vel have været fuldt bevidst om de mulige konsekvenser af, at de konservative rejste forespørgselsdebatten – ligesom Jens Otto Krag og Bertel Dahlgaard måske ikke var så overraskede over den nye konservative politik, som de gav udtryk for. Aksel Møller gav da heller ikke forsvaret for mellemstanden som eneste forklaring på sin støtte til en trustlovgivning, men sagde også, at en „Trustlovgivning ikke blot er rigtig, men at den er nødvendig, hvis vi vil undgå at spille Socialismens Spil her i Landet, dét, som fører til Socialisering“. „Det bedste Middel til

at bevare det nuværende Samfund er at forhindre, at der opstaar Trustdannelser.“ Frygten for socialismen var som i tiden omkring afslutningen på Første Verdenskrig nærværende og var formentlig en væsentlig del af forklaringen på de ændrede konservative signaler, ligesom de konservative så, at en trustlovgivning kunne vendes mod kooperationens stærke position på nogle erhvervsområder.

Socialdemokraterne undlod i forespørgselsdebatten at diskutere den mulige sammenhæng mellem trustlovgivning og socialisering. Deres egne noget uklare meldinger i disse år omkring planøkonomi og frie markedskræfter taget i betragtning, så var det måske i virkeligheden dem, der internt var ved at være mere klemte end de konservative. Socialdemokraternes traditionelle kamp med kommunisterne om arbejderstemmerne var fortsat hård her i foråret 1948, også selv om kommunisterne var ved at miste opbakning som reaktion på den sovjetiske overtagelse af magten i Østeuropa. Kommunisternes leder Aksel Larsen kunne netop bruge spørgsmålet om monopoldannelser som et vigtigt argument i sin kamp mod det bestående system og i den sammenhæng åle de øvrige partier, der havde stået bag revisionen af prisloven og indføjjet formålsparagraffen om, at prisdannelsen så vidt muligt skulle normaliseres. Fri prisdannelse var ifølge Aksel Larsen „noget, som gælder til Wandsbeck“, så længe der ikke blev grebet ind mod trusterne. Aksel Larsen var dog i denne sag forsigtig med at presse socialdemokraterne, da også han holdt spørgsmålet om trustlovgivning adskilt fra spørgsmålet om socialisering. Trustlovgivningen havde alene til formål at beskytte forbrugerne – socialismen ville ikke, som de borgerlige troede, kunne bekæmpes ad den vej; den skulle nok komme under alle omstændigheder.

NEDSÆTTELSE AF TRUSTKOMMISSIONEN, 1948-49

I oktober 1948 fremlagde handelsminister Jens Otto Krag forslag til lov „om nedsættelse af en trustkommission“. ⁴ Det skete med henvisning til forespørgselsdebatten i maj vedrørende Margarine-Compagniet, hvor alle partier tilsluttede sig regeringens planer om at nedsætte en sådan kommission. Krag henviste til, at han i sommerens løb havde diskuteret kommissionens opgave med Prisdirektoratet og professor H. Winding Pedersen, som han havde tænkt skulle være formand for kommissionen. Winding Pedersen havde været professor i nationaløkonomi ved Handelshøjskolen i København siden 1943 og havde netop tiltrådt et tilsvarende professorat ved Københavns Universitet. Han havde skrevet flere afhandlinger om pristeori,

herunder om betydningen af monopoldannelser, ligesom han gennem sin deltagelse i det af Finansministeriet nedsatte udvalg af 30. januar 1943, det såkaldte professorudvalg, havde markeret sig i debatten om den fremtidige økonomiske politik. Fagøkonomisk var det således en særdeles velkvalificeret formand, Krag foreslog, og formandsvalget gav da heller ikke anledning til debat i Rigsdagen.

Kommissionen skulle ifølge § 1 i Krags forslag afgive en „betænkning om, i hvilken udstrækning dansk næringslivs enkelte grene

1. beherskes af danske eller udenlandske enkeltforetagender, sammenslutninger, interessefællesskaber, eller finansielt sammenknyttede selskaber,
2. deltager i eller berøres af privatretlige aftaler, vedtagelser eller bestemmelser, som kan begrænse den frie konkurrence eller erhvervsfriheden,
3. præges af andre forhold end de under 2 nævnte, der kan medføre begrænsning i den frie konkurrence, såsom indgreb fra det offentlige side.

Kommissionen skal herunder tage stilling til, hvorvidt den bestående lovgivning kan anses for tilstrækkelig til på betryggende måde at værne mod urimelige eller skadelige virkninger af de nævnte sammenslutninger m.v., aftaler m.v. eller andre forhold, og skal, såfremt dette ikke skønnes at være tilfældet, fremkomme med indstilling om sådan ny lovgivning, som måtte anses påkrævet.“

Krags forslag gav ikke anledning til nogen voldsom debat i Rigsdagen, og antallet af fremmødte folketingsmedlemmer var begrænset. Indlæggene var relativt korte under førstebehandlingen og på det nærmeste ikkeeksisterende ved anden- og tredjebehandling. Der skete enkelte ændringer i forslaget undervejs gennem Rigsdagen, inden kommissionens nedsættelse blev vedtaget i marts 1949. Paragraf 1 ændredes på tre punkter. Det gjaldt for det første forpligtelsen til eventuelt at skulle komme med indstilling til ny lovgivning, som ændredes fra skal til kan, og det gjaldt for det andet kommissionens størrelse, som blev fastlagt i den endelige lov. Krag lagde op til en bredt sammensat kommission bestående af juridiske og økonomiske eksperter samt repræsentanter fra erhvervene. Venstre gav under forhandlingerne udtryk for, at de gerne tillige så en politisk repræsentation i kommissionen, men dette gik Krag imod – måske for at stå politisk friere, når betænkningen blev afgivet. I stedet opnåedes enighed om at nedsætte en mindre kommission på højst ni medlemmer. Interesseorganisationerne skulle ikke være

repræsenteret, men ministeren skulle udpege en kommission, hvor national-økonomisk, juridisk, teknisk-videnskabelig, landbrugsøkonomisk, handelsvidenskabelig og regnskabsmæssig kundskab var repræsenteret. Det blev til en kommission med seks professorer, en revisor samt departementschef Einar Cohn og direktør i Hypotekbanken Viggo Kampmann. Begge sidstnævnte var uddannede økonomer og med embedskarrierer i tilknytning til administrationen af den øgede samfundsmæssige kontrol med erhvervslivet.

Den tredje ændring vedrørende paragraf 1 var, at denne blev beskåret. Under udvalgsforhandlingen enedes man om at sløjfe den del, hvor Krag i overensstemmelse med tidligere socialdemokratisk politik om at holde de kollektive overenskomster uden for monopollovgivningen havde ønsket at præcisere, at løn- og arbejdsforhold faldt uden for lovens rammer, og hvor han ville holde den offentlige regulering af udenrigshandelen og visse offentlige produktionsordninger uden for kommissionens arbejdsområde. De borgerlige kunne ikke acceptere dette forsøg på at holde væsentlige sider af begrænsningerne i den frie konkurrence uden for kommissoriet, men parterne enedes om at udtrykke, at de pågældende forhold ikke skulle gøres til genstand for en egentlig undersøgelse, men kunne inddrages til forståelse af de øvrige forhold nævnt i kommissoriet. Bag uenigheden lå bl.a. den traditionelle forskel i vurderingen af fagforeningerne. De borgerlige partier med delvis støtte fra Det Radikale Venstre så fagforeningerne som konkurrencebegrænsende organisationer, mens socialdemokraterne med ordføreren Poul Hansens ord så fagforeningerne som „en uundgåelig folkerejsning, som har reddet millioner af mennesker fra underbetaling og udhungring ... der er intet heri, der minder om trusternes virksomhed.“ Der er tale om „livsnødvendig solidaritet, der bør bevares af hensyn til det almindelige vel.“

De realpolitiske modsætninger var begrænsede, og man fandt relativt enkelt frem til kompromiser. Oppositionen blev således også imødekommet med formuleringer, der gav virksomhederne yderligere garantier end det oprindelige forslag i henseende til kommissionens informationsindsamling.

Uagtet de fire gamle partier ikke stod så langt fra hinanden, foregik der især i Folketinget under første og delvis anden behandling et vist spilfægteri, hvor det over for vælgerne skulle forklares, hvorfor partierne kunne enes i en sag, hvor der historisk havde været stærke ideologiske modsætninger. Det var ikke uden tilfredshed, at både ordføreren for Socialdemokratiet Poul Hansen og ordføreren for Det Radikale Venstre Bertel Dahlgaard i deres støtte til kommissionens nedsættelse og mere generelt til monopolkontrol

kunne minde om de tidligere brydninger i Det Konservative Folkeparti mellem fløjene for henholdsvis mellemstand og storkapital. Også nu kunne de se modsætningen. De selvstændige købmænd følte sig truet af storkapitalen, og Det Konservative Folkeparti måtte derfor handle for at tækkes en væsentlig del af partiets vælgergrundlag. Og de to citerede flittigt fra en af storkapitalens argeste kritikere, økonomiprofessor L.V. Birck, tidligere konservativt folketingsmedlem.

Poul Hansen citerede L.V. Bircks udtalelse om, at „Monopolet er en skøge i det kommercielle liv, det er som misteltenen en parasit, udstyret med alle tillokkelser og dog sugende marven ud af det samfund, hvortil det klynger sig“. Og han lod sig gribe af stilen, da han under indflydelse af den storpolitiske udvikling føjede til: „Findes der overhovedet noget mere hermetisk tillukket end trusternes verden? De vogter på deres hemmeligheder bag et jerntæppe, som meget vel tåler sammenligning med et andet meget omtalt ditto.“ Også Bertel Dahlgaard trak Birck ind i debatten dels ved at minde om, at denne trodsede den konservative partidisciplin og støttede Ove Rodes forslag lige efter Første Verdenskrig om at oprette et monopoltilsyn, dels ved også at citere Bircks beskrivelse af tre måder at indrette produktionen på, nemlig den statslige socialiserings vej, den private socialiserings vej gennem private monopoler og endelig „den sande frie handel“, hvor „samfundshensynet forbindes med den almindelige frihed“, så den fri konkurrence bevares og ikke afskaffes gennem konkurrencebegrænsende initiativer fra erhvervslivet selv. Krag kunne kun tilslutte sig Bertel Dahlgaard, og i sin afsluttende kommentar til førstebehandlingen udtrykte han sin „store glæde [over] at høre det ærede medlems tale, ikke mindst citatet fra Bircks tale. Jeg er helt enig med det ærede medlem hr. Bertel Dahlgaard; vi lever i høj grad i privatmonopolernes tidsalder. Dette samfund ser desværre helt anderledes ud end efter liberalismens ønsketænkning.“ En ønsketænkning som Krag ikke talte imod.

Aksel Møller var ganske på det rene med, at den konservative accept af nedsættelsen af trustkommissionen kunne ses som en afvigelse fra tidligere konservativ politik. Endnu i 1930'erne havde hans tidligere forbillede Christmas Møller talt om unødvendigheden af indførelsen af monopolkontrol med henvisning til, at monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler ikke havde større betydning i erhvervslivet. Nu havde Aksel Møller selv rejst sagen med henvisning til et konkret tilfælde og tilsluttet sig, at der blev foretaget en dyberegående undersøgelse heraf. Det interessante ifølge Aksel Møller var ikke, om de konservative havde skiftet politik, men at

Socialdemokratiet efter hans mening var på vej væk fra *Fremtidens Danmark*. Han slog fast, at for Det Konservative Folkeparti var det „akkurat ligeså farligt, når erhvervsfriheden aflives af det private erhvervsliv selv, som når den aflives af statsmagten“. Det var der ikke noget overraskende i, men hvem skulle ifølge Aksel Møller „egentlig for blot et år siden have antaget, at den nuværende højtærede handelsminister engang skulle komme til at skrive en lov“, bag hvilken der lå et „forsøg på at sikre erhvervsfriheden“. Aksel Møller glædede sig over, „at den højtærede minister har tilbagelagt den berømte vej fra Jerusalem til Damaskus“.

Aksel Møller gav i sit indlæg udtryk for nogle forbehold i udformningen af lovforslaget. Det forstod Krag ikke, men han håbede da, at han tog fejl i en antagelse om, at Aksel Møller var på tilbagetog fra forespørgselsdebatten i maj måned og måske til slut ville ende med at tale om „hvorledes de fleste monopoler er ganske fortræffelige“. Det forekom Krag, at Aksel Møller var „i færd med at tilbagelægge en tornefuld vej fra Damaskus til Jerusalem“.

Også de to mindre partiers ordførere, Ragnhild Andersen for kommunisterne og Anker Lau for Retsforbundet, kunne tilslutte sig forslaget. Begge noterede, at Krag tilsyneladende havde fjernet sig fra *Fremtidens Danmark*. Men mens Anker Lau mente, at det var for godt til at være sandt – han troede ikke, at Socialdemokratiet ønskede erhvervsfriheden, når det kom til stykket, var Ragnhild Andersen ikke så overrasket, da hun nok tilbød samarbejde med Socialdemokratiet, men egentlig ikke havde meget tiltro til deres vilje i kampen mod monopolerne. Hun holdt det længste indlæg med angreb på især de udenlandske truster og monopoler. Allerede før krigen stod de stærkt, men efter krigen har „den amerikansk-engelske monopolkapital øget sit fodfæste“ til skade for forbrugerne, småhandlende og småhåndværkere. Uden succes krævede hun politiske repræsentanter i kommissionen, og „at der i hvert fald kommer kommunister i denne kommission som de eneste, der vil tage kampen op og føre den igennem og afskaffe disse samfundsskadelige monopoler“.

Der skulle ikke være tvivl om, hvor kommunisterne stod, medens Aksel Møller og Krag strejdes om, hvem der virkelig var på vej med beskyttelse af forbrugerne og mellemstanden iklædt forsvaret for erhvervsfriheden. Det er dog bemærkelsesværdigt, at Krag i sin sidste kommentar til lovforslaget under andenbehandlingen i Folketinget understregede, at spørgsmålet om monopoler og monopoldannelser ikke alene var et spørgsmål om indkomstfordeling. Nej, det var også et spørgsmål om effektiviteten og den økonomiske vækst i samfundet. Krag gjorde gældende, „at man gen-

nem en monopolistisk udvikling får en mindre totalproduktion, end man ellers ville have fået, en mindre totalbeskæftigelse og en mindre produktiv beskæftigelse, end man ellers ville have fået“ og dermed også en mindre „konkurrenceevne overfor udlandet“. Økonomisk vækst gennem liberalisering lå bag denne argumentation, på samme måde som den lå bag Kragss argumentation for en begyndende afvikling af prisreguleringen.

Så langt var Kragss argumentation ikke i modstrid med erhvervsorganisationernes ønsker. Det er da også tydeligt, at Industrirådet internt accepterede, at forudsætningen for en afvikling af prisreguleringen på lidt længere sigt var, at der var en form for offentlig regulering af konkurrencebegrænsende aktiviteter.⁵ Udformningen af vareforsyningsloven og prislovgivningen stod centralt i erhvervsorganisationernes arbejde i slutningen af 1940'erne, og i hvert fald Industrirådet fandt det rimeligt at betale en pris for en gradvis afvikling af disse love. Det forhold er formentlig også med til at forklare, at Det Konservative Folkeparti så relativt klart kunne støtte nedsættelsen af trustkommissionen og erklære sig for offentlige indgreb over for private anslag mod erhvervsfriheden. Siden hen skulle bestræbelserne på udformningen af monopollovgivningen dog vise, at socialdemokraterne og erhvervslivet i en række henseender forblev uenige om udformningen af den offentlige regulering af virksomhedernes konkurrencebegrænsende aktiviteter.

ANBEFALINGER TIL NY MONOPOLLOV, 1953

Pris- og monopollovgivningen var blevet kædet sammen med prisloven i maj 1940. 1937-loven om prisaftaler m.v. blev en del af den generelle prislovgivning og fortsatte hermed i kun lidt ændret form. Den permanente monopollovgivning var dermed blevet en del af den pris- og avanceregulering, som politikerne enedes om med henvisning til krigs- og efterkrigstidens ekstraordinære forhold med vareknaphed og stor pengeregulering. Erfaringerne fra Første Verdenskrig med inflation, der fra 1920 slog om i en kraftig deflation med deraf følgende konkurser og arbejdsløshed, var en del af deres mentale arv. Det accepteredes, at afviklingen af den ekstraordinære lovgivning kun kunne ske gradvis. Det erklæredes i den nye formålsparagraf indføjet i prisloven fra 1948. Og det accepteredes, også fra erhvervskredse og af de fleste borgerlige politikere, at en afvikling af den ekstraordinære lovgivning forudsatte, at der blev gennemført en permanent monopollovgivning. Her adskilte situationen sig afgørende fra tiden efter Første Verdenskrig, hvor en

monopollovgivning skarpt afvist af det store erhvervsliv og et flertal af de borgerlige politikere. Den nye situation betød dog ikke, som det vil blive behandlet i det følgende, at der var bred politisk enighed om, hvorledes denne monopollovgivning skulle udformes, men udgangspunktet for den politiske diskussion var flyttet sammenlignet med mellemkrigstiden.

Nedsættelsen af trustkommissionen i 1948-49 havde signaleret, at der kunne være behov for en ny permanent lovgivning vedrørende erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Og under forhandlingerne om revisionen af prisloven i 1952 aftvang den borgerlige handelsminister Aage Rytter, som tidligere nævnt forhenværende formand for Industrirådet, trustkommissionen et løfte om inden sommeren 1953 at afgive en betænkning med forslag til grundlaget for en helt ny lovgivning om prisaftaler m.v. Forventningen var, at en ny permanent lovgivning kunne vedtages, inden den ekstraordinære og derfor tidsbegrænsede prislovgivning ophørte ved udgangen af 1953. Sådan kom det ikke til at gå. Forhandlingerne om en ny trust- eller monopollov blev langvarige, så prisloven fra 1952 opnåede at blive forlænget flere gange med en kortfattet henvisning til de endnu uafsluttede forhandlinger om en ny permanent lovgivning. Først fra sommeren 1955 trådte en ny monopollov i kraft, og 1952-loven ophørte. Ny pris- og avanceregulering kom dog hurtigt igen som led i styringen af samfundsøkonomien, men i det følgende vil det være tilblivelsen af monopolloven og dens efterfølgere, der vil blive behandlet.

TRUSTKOMMISSIONENS BETÆNKNING VEDRØRENDE EN LOV OM KONKURRENCEBEGRÆNSNING OG MONOPOL

Trustkommissionen afleverede den lovede betænkning med en mindre forsinkelse. Det blev højsommer, inden den blev sendt til ministeren, der valgte at lade den offentliggøre i september 1953. Kommissionen var ikke kendt for at arbejde hurtigt. Den havde iværksat en lang række brancheundersøgelser, men indtil da var kun to blevet offentliggjort, nemlig en om kalk-, kridt- og mørtelbranchen og en om kulbranchen.

Den nu afgivne betænkning, der forsigtigt blev betegnet som foreløbig, repræsenterede et særdeles grundigt arbejde. Der blev redegjort for konkurrencebegrænsningens forskellige former og for virkningen heraf på fortjeneste og omkostninger, ligesom der ikke alene blev redegjort for udviklingen i den danske lovgivning og administrationspraksis, men også for lovgivningen i nogle udvalgte lande og for det internationale samarbejde

vendt mod konkurrencebegrænsning, der hæmmede den internationale samhandel. Monopolspørgsmålet stod ikke kun centralt i flere landes nationale debat efter Anden Verdenskrig, men også i de bestræbelser, der især udgik fra USA om at liberalisere den internationale samhandel. Større resultater var dog ikke nået vedrørende de internationale monopolproblemer. Havanna-chartret fra 1948, der bl.a. omhandlede monopolspørgsmålet, var kun tiltrådt af få lande, og et arbejde i Europarådet i 1951 om at udforme regler i overensstemmelse med Havanna-chartret var blevet sat i bero, da FN på USA's initiativ forberedte udarbejdelsen af en konvention vedrørende bekæmpelsen af misbrug af internationale konkurrencebegrænsninger. Et forslag til en sådan konvention forelå, men var endnu ikke behandlet i FN's økonomiske og sociale råd.⁶

Betænkningens centrale dele indeholdt dels en diskussion af målsætningen for offentlig kontrol og regulering af monopoler, dels en udførlig gennemgang af hensyn ved udarbejdelsen af en lov om konkurrencebegrænsning og monopoler. Trustkommissionen undlod at komme med et konkret lovforslag, men var dog ganske konkret i sine anbefalinger vedrørende indholdet af en sådan lov. Kommissionens økonomer kom derigennem til at få stor indflydelse på udformningen af det lovforslag, som handelsminister Lis Groes fremsatte i december 1953 på grundlag af betænkningen og de høringssvar, som blev indhentet fra en bred kreds af interesseorganisationer. Trustkommissionen var således stærkt medvirkende til, at det økonomiske effektivitetshensyn i nok så høj grad som fordelingshensyn eller andre beskyttelseshensyn kom til at være bestemmende for lovens formål.

Trustkommissionen diskuterede i et særligt kapitel målene for eventuel offentlig regulering og kontrol med monopoler og konkurrencebegrænsning, således som de bl.a. var kommet frem gennem den politiske debat.⁷ Som det første anførte kommissionen *effektivitetshensynet* vedrørende varernes fremstilling og distribution. Det drejede sig om dels at få den størst mulige produktion ud fra eksisterende teknologi og produktionsapparat, dels at skabe de bedst mulige vilkår for tekniske og organisatoriske forbedringer. For det andet anførte den *fordelingshensynet* formuleret som ønsket om at undgå urimeligt store fortjenester ved monopoludnyttelse på længere sigt. Dette hensyn blev ikke afvist af kommissionen; men den gjorde opmærksom på, at dette hensyn kunne ses som et led i den mere generelle regulering af indkomst- og formuefordelingen, som kunne påvirkes gennem andre former for økonomisk politik såsom beskatning, sociallovgivning, tilskud og prisregulering. For det tredje anførte den hensynet til den størst mulige

erhvervsfrihed bl.a. vedrørende etableringsret og frihed til at træffe dispositioner om bl.a. priser og varesortiment og for det fjerde *beskyttelse af svagt stillede virksomheder* over for magtudøvelse fra store kapitalstærke virksomheder, også formuleret som ønsket om at bevare en selvstændig middelstand.

Ikke mindst de tre sidstnævnte hensyn genkendes fra mellemkrigstidens politiske debatter, ligesom de indgik i krigs- og efterkrigstidens debatter om den ekstraordinære prislovgivning. I disse debatter havde hensynet til inflationsbekæmpelse og fastholdelse af beskæftigelsen ligeledes en fremtrædende placering. Hvad angik disse to hensyn fandt trustkommissionen, at de kun kunne tillægges vægt i tilfælde af økonomisk ubalance. Kommissionen tolkede sit mandat således, at den skulle forholde sig til en situation med stabile pris- og beskæftigelsesforhold, idet den forventede, at Folketinget i tilfælde af manglende stabilitet ville gribe til ekstraordinær lovgivning. Trustkommissionen fandt derfor sin opgave indsnævret til at prioritere mellem de fire førstnævnte hensyn.

Trustkommissionen betonedes, at der kunne være indbyrdes modstrid mellem de fire hensyn, ligesom de til en vis grad kunne dække over samme hensyn. Beskyttelsen af svagt stillede virksomheder kunne f.eks. ses som et spørgsmål om bevarelse af erhvervsfriheden. Modsatrettede hensyn gjorde sig f.eks. gældende, hvis økonomisk svagere virksomheder beskyttedes til trods for, at de var mindre effektive end kapitalstærke virksomheder. Priskrig og lukning af mindre virksomheder ville derimod være økonomisk effektivt, hvis de store tilbageværende virksomheder producerede med lavere omkostninger end de mindre virksomheder. Afvejningen af de forskellige hensyn beroede på et politisk valg, som kommissionen overlod til politikerne. Kommissionen valgte dog at fremsætte sine anbefalinger under den forudsætning, „at der især vil være enighed om at lægge vægt på, at varenes fremstilling og distribution skal foregå med *størst mulig effektivitet*“.

Trustkommissionens forslag blev fremsat ud fra et primært ønske om at skabe den økonomisk størst mulige effektivitet på en måde, så de øvrige hensyn i videst mulig grad også blev tilgodeset. Kommissionen fik dermed indsnævret sin opgave til at komme med anbefalinger om, hvordan man ved offentlig kontrol kunne forebygge skadelige virkninger af konkurrencebegrænsning og udnyttelse af monopoler, og hvordan man ved regulering kunne sikre et resultat, der var i overensstemmelse med den opstillede målsætning. I overensstemmelse med denne tankegang behøvede kommissionen ikke at bekymre sig om de to alternative situationer, nemlig hvor der enten herskede effektiv konkurrence eller forelå monopoler, som arbejdede effek-

tivt og ikke misbrugte deres position. Monopolisering kunne nemlig have gavnlige virkninger i form af større effektivitet og lavere omkostninger, mens forskellige former for konkurrence kunne være omkostningsforøgende.

Kommissionens anbefalinger fulgte i vid udstrækning 1937-lovens rammer, men de gik på nogle punkter videre, delvis under indflydelse af den senere prislovgivning.⁸ Anbefalingerne begrundedes dog ud fra økonomiske effektivitetsovervejelser, ligesom der blev draget paralleller til lovgivningen i de andre undersøgte lande, USA, Storbritannien, Sverige og Norge.

Anbefalingerne opererede som 1937-loven med et offentligheds- og kontrolprincip muliggjort gennem anmeldelsespligt og registrering af konkurrencebegrænsende aftaler og aktiviteter. Kommissionen foreslog ligeledes, at Priskontrolrådet, der under de ekstraordinære forhold var øget til mere end 20 medlemmer, reduceredes. Anbefalingerne gik samtidig videre end 1937-loven. Kommissionen foreslog et princip om forhåndsgodkendelser for visse konkurrencebegrænsende aftaler og bestemmelser, for at disse skulle være gyldige. Det var ikke nok at anmelde dem. Det drejede sig om konkurrencebegrænsende former, som på forhånd blev anset for ofte at være skadelige, således bestemmelser om bindende minimums-bruttopriser, om etableringskontrol, eksklusivaftaler og boykot samt om ydelse af priser, rabat eller bonus betinget af tilhør til en bestemt brancheforening eller lignende. Kommissionen foreslog endvidere, at foreningsvedtagelser kun var bindende for de medlemmer, der skriftligt havde tilsluttet sig disse. Anbefalingerne omfattede også, at Priskontrolrådet skulle kunne pålægge virksomheder at sælge til bestemte købere, og at det skulle kunne skride ind over for urimelige priser eller forretningsbetingelser, ligesom det skulle kunne fremme markedsgennemsigtigheden ved at pålægge og offentliggøre højeste priser og avancer samt bestemmelser om mærkning og skiltning vedrørende mål og pris. Kommissionen anbefalede en fastholdelse af prislovgivningens bestemmelse om, at prisforhøjelser på områder, der var anmeldt og registreret, forudsatte Priskontrolrådets tilladelse. En stramning i forhold til 1937-loven var ligeledes anbefalingen om, at Priskontrolrådet skulle have hjemmel til at fastlægge, hvorledes virksomhederne skulle affatte de til kontrolmyndighederne indsendte oplysninger om regnskabstal og driftsstatistik. Trods visse lempelser i forhold til den eksisterende prislovgivning var trustkommissionens anbefalinger betydeligt mere vidtgående med hensyn til regulering og beføjelser til kontrolmyndighederne end 1937-lovens bestemmelser. I konsekvens heraf blev loven foreslået omdøbt fra lov om prisaftaler m.v. til lov om konkurrencebegrænsning og monopol.

Inden den socialdemokratiske regering forelagde sit forslag til ny lov om tilsyn med monopol og konkurrencebegrænsning, sendte den trustkommissionens betænkning til høring hos en lang række af erhvervslivets og forbrugernes interesseorganisationer.⁹

Hos erhvervslivets organisationer, specielt det store erhvervsliv, var der ikke begejstring for trustkommissionens anbefalinger, selv om så godt som alle udtrykte deres forståelse for, at samfundet førte kontrol med monopoler og konkurrencebegrænsende aktiviteter for at hindre eventuelle misbrug. Erhvervslivets organisationer var også så godt som alle enige om, at de ønskede at være repræsenteret i det fremtidige tilsynsråd, hvilket stødte mod anbefalingen om et mindre Priskontrolråd. De var også generelt enige om at afvise anbefalingen af, at det ankenævn, der hidtil havde fungeret med handelsministeren som sidste appelinstans, skulle have den definitive afgørelse. Erhvervsorganisationerne fandt, at domstolene burde være sidste appelinstans. Der var ligeledes bred enighed om at afvise anbefalingen om, at tilsynsmyndigheden skulle kunne diktere, hvorledes den ønskede oplysninger om regnskabstal og driftsstatistik. Generelt var der – ikke overraskende – et ønske om at begrænse og præcisere tilsynsmyndighedens kompetence, selv at have del i myndighedsudøvelsen og at have den dømmende magt som sidste appelinstans.

Der var imidlertid også forskel i erhvervslivets reaktioner. Der var flere ganske korte svar fra erhvervsorganisationer, som ikke mente, at deres medlemmer ville blive ramt specielt af en monopollov, selv om de fleste huskede at skrive, at de ønskede at blive inddraget i eller holdt orienteret om den videre lovgivningsproces. Meget korte høringssvar blev afgivet af Søfartsrådet og de finansielle institutioners interesseorganisationer, Danske Bankers Fællesrepræsentation, Danmarks Sparekasseforening og Assurandør-Societetet. De finansielle institutioners organisationer fandt, at trustkommissionens betænkning især vedrørte prisdannelsen på varer og derfor ikke var relevant for dem. De foretrak tydeligvis at have deres egen tilsynsmyndighed i form af henholdsvis Banktilsynet, Sparekassetilsynet og Forsikringsrådet.

Høringssvarene fra organisationerne for de primære erhverv var ligeledes relativt kortfattede, om end udførlige sammenlignet med reaktionerne før Anden Verdenskrig. Dansk Skovforening og Dansk Fiskeriforening gjorde en del ud af at redegøre for prisdannelsen inden for deres erhvervsområder. Skovforeningen anførte, at skovbruget aldrig havde aftalt faste priser, og

Fiskeriforeningen, at distributionen skete gennem de offentlige fiskeauktioner, hvor fiskene solgtes til „den billigste pris, som udbud og efterspørgsel betinger“. Efter Fiskeriforeningens opfattelse arbejdede fiskeriet „under vilkår og efter principper, der formentlig må siges at være mere liberale og mere aftale- eller monopolfri, end tilfældet har været for noget andet erhverv“. Det var en situation, som både „økonomisk og erhvervspsykologisk“ passede flertallet af erhvervets udøvere. Fiskeriforeningen kunne derfor ganske tilslutte sig en lovgivning, der „sammenfaldende med almene samfundsinteresser“ sigtede på at forhindre eller kontrollere konkurrencebegrænsning og samtidig søgte at fremme en mere rationel og standardiseret produktion og omsætning. Fiskeriforeningen var betænkelig ved en generel offentlig prisregulering, men kunne ganske tilslutte sig trustkommissionens anbefalinger om, at tilsynsmyndighederne skulle kunne skride ind over for minimums-bruttopriser, etableringskontrol, eksklusivaftaler, boykot og andre særaftaler, ligesom den støttede anbefalinger om påbud vedrørende prisskiltning og varemærkning samt forbud mod prisdiskriminering for at styrke „forbrugertilliden til markedet“.

Høringssvarene fra landbrugsorganisationerne støttede ganske langt trustkommissionens anbefalinger, om end de også afspejlede tydelige interesseforskelle inden for erhvervet. De samvirkende Danske Husmandsforeninger kunne tilslutte sig hovedlinjen i trustkommissionens betænkning, at fri konkurrence skulle være det foretrukne middel til at opnå effektivitet i produktionen, men mindede samtidig om vigtigheden af et af de andre opstillede mål, nemlig bevarelsen af en talrig selvstændig middelstand. De samvirkende Danske Andelselskaber – Andelsudvalget kunne ligeledes i sit ganske udførlige svar „give sin uforbeholdne tilslutning til de grundsynspunkter, der også af trustkommissionen er angivet som de afgørende mål“, nemlig størst mulig effektivitet, at undgå urimeligt store fortjenester som følge af monopoludnyttelse og at fastholde den størst mulige erhvervsfrihed. Andelsudvalget udtrykte tilsvarende opfattelser som Dansk Fiskeriforening: det var imod generel prisregulering, herunder myndighedernes ret til fastsættelse af højeste priser og avancer, men det kunne støtte anbefalingerne om, at der generelt skulle være forbud mod bindende bruttopriser, etableringskontrol, eksklusivaftaler, boykot og andre særaftaler, således at det kun kunne forekomme efter godkendelse fra tilsynsmyndighedernes side. Andelselskaberne begrundede dette med, at de ofte havde været ramt af ubegrundet forskelsbehandling; den gamle modsætning til byernes handlende og producenter var her tydelig. Andelsudvalget ville ikke gå imod anbefalin-

gen om, at enkeltmedlemmer kun skulle være bundet af foreningsvedtagelser, hvis de udtrykkeligt havde tilsluttet sig disse. De mente dog ikke, at en sådan bestemmelse kunne gælde andelsforeninger og andelsselskaber, hvor medlemmerne var beskyttet af „åben adgang til medlemskab og demokratisk styreform“.

De samvirkende Danske Landboforeninger tilsluttede sig kort Landbrugsrådets ganske udførlige svar. Landbrugsrådet var meget forbeholden i sit svar. Det henviste til, at trustkommissionen var i første fase af sit kortlægningsarbejde af konkurrencebegrænsende forhold i dansk erhvervsliv og mente derfor, at det var for tidligt med en permanent lovgivning. Landbrugsrådet var på linje med Dansk Fiskeriforening og Andelsudvalget i en afvisning af anbefalingerne om en generel prisregulering, som Landbrugsrådet så som et levn fra den ekstraordinære prisregulering. Indsatsen skulle i stedet rettes mod at få ophævet de kvantitative importrestriktioner, der kunne begrunde en prisregulering. I modsætning til de to andre organisationer kunne Landbrugsrådet ikke ubetinget tilslutte sig anbefalingerne om et generelt forbud mod særlige former for konkurrencebegrænsende aftaler eller anbefalingen om, at foreningsvedtagelser ikke kunne binde enkeltmedlemmer. Landbrugsrådet ønskede, at flertalsafgørelser skulle kunne være bindende – sådan som andelsselskaberne da også ønskede det inden for egne rækker – og at en „sammenslutning må kunne binde sine medlemmer til ikke at handle med direkte konkurrerende virksomheder“. Landbrugsrådet kæmpede tydeligvis for, at landbrugets sammenslutninger skulle kunne sikre, at erhvervet optrådte som en enhed, og henviste i den forbindelse til „kommissionens grundsynspunkt om, at sammenslutninger m.v. principielt er tilladt“.

Interesseorganisationerne for de finansielle institutioner betonedes især, at trustkommissionens anbefalinger ikke havde relevans for deres erhverv. Det samme gjaldt i nogen grad interesseorganisationerne for de primære erhverv, men disse var dog noget mere udførlige i deres svar. De var opmærksomme på, at visse anbefalinger kunne ramme deres forsøg på at sikre sig mod indbyrdes konkurrence, ligesom de, om end i forskellig grad, så muligheder for at øge konkurrencen inden for byerhvervene til gunst for primærnæringerne. Situationen for byerhvervene, håndværk og industri samt handelen, var en ganske anden. Deres interesseorganisationer var ganske klar over, at en ny monopollov ville få stor betydning for rammerne for deres virksomheder. Det resulterede generelt i meget fyldige høringssvar, der vidnede om en betydelig arbejdsindsats. Der kunne være tale om køb af ekstern juridisk assistance, men de fyldige svar vidnede især om, at interes-

seorganisationerne var blevet yderligere professionaliseret siden 1930'erne. Den tiltagende offentlige regulering havde sin parallel i en generel styrkelse af erhvervsorganisationerne, og f.eks. Industrirådet oprettede i forbindelse med behandlingen af forslaget til en ny monopollov et særligt kontor, der skulle koordinere den store industris reaktioner på lovinitiativerne og den efterfølgende administration.

Håndværksrådet klarede sig med et relativt kort høringssvar, mens Industrirådet havde udarbejdet et svar, der fyldte 20 spalter i *Folketingstidende*. Handelsorganisationernes høringssvar omfattede i alt mere end 100 spalter. Der var henvendelser fra De samvirkende Købmandsforeninger i Danmark, Provinshandelskammeret, Grosserer-Societetets Komité, Dansk Textil Union og De danske Handelsforeningers Fællesorganisation, der desuden medsendte sine underorganisationers høringssvar. Det drejede sig om Vinhandlerforeningen for Danmark, Dansk Papirhandlerforening og Boghandlerrådet, der var fællesorgan for Københavns Boghandlerforening, Den danske Provinsboghandlerforening og Den danske Forlæggerforening.

Også svarene fra handelsorganisationerne var af meget varierende omfang. Der var f.eks. få helt afvisende linjer fra Vinhandlerforeningen. Denne gav udtryk for, at trustkommissionens betænkning „i al for høj grad hviler på antagelser og formodninger, som ikke synes dokumenterede eller særlig overbevisende underbygget“, at den eksisterende prislov var fuldt tilstrækkelig, og at konkurrencen var „meget skarp“, og den sluttede med at opfordre Fællesorganisationen til „på det skarpeste“ at gå imod forslaget, der indebar „meget truende muligheder for yderligere statsindgreb og regulering af det frie erhvervsliv“. Og der var svaret fra Boghandlerrådet, der på det bestemteste måtte modsætte sig et eventuelt lovforslag om forbud mod bruttopriser og eksklusivaftaler m.v., og som underbyggede dette med en detaljeret redegørelse på 30 spalter – tidligere indsendt til Priskontrolrådet – om organisationsdannelsen i bogbranchen og de principper, der regulerede branchen. De to vigtigste principper var netop den faste boghandlerpris og forlæggernes forpligtelse til kun at sælge til boghandlere. Den faste boghandlerpris blev lovfæstet allerede i 1837 i forbindelse med Forlæggerforeningens stiftelse, og princippet fandtes ifølge skrivelsen også i „*alle andre kulturlande*“. Den beskrives derfor som et „*universelt fænomen*“, for hvilket der var stærke argumenter. Også eksklusivbestemmelsen om salg til boghandlere havde været gældende siden 1837 og var ifølge skrivelsen forudsætningen for „*boghandelens effektivitet*“.

Generelt var byerhvervenes interesseorganisationer meget afvisende over

for trustkommissionens anbefalinger. Anbefalingerne blev set som alt for vidtgående, idet et tilbagevendende argument var, at bestemmelser, som gik ud over 1937-loven, og som kunne føres tilbage til den ekstraordinært begrundede prislovgivning, ikke skulle indgå i en ny permanent lovgivning. Grosserer-Societetets Komité begrundede f.eks. på linje med Landbrugsrådet dette synspunkt med, at erfaringerne med 1937-loven var alt for begrænsede til, at der var basis for at foretage ændringer. Mod mere vidtgående beføjelser til tilsynsmyndigheden anvendtes også argumentet, at prismyndighedernes praksis og domstolspraksis satte snævre grænser for misbrug af konkurrencebegrænsende adfærd – om end det ikke blev gjort ganske klart, hvorvidt praksis alene byggede på 1937-lovens bestemmelser eller de senere tilføjelser i henhold til den ekstraordinært begrundede lovgivning.

Der var blandt byerhvervenes interesseorganisationer i endnu højere grad end blandt organisationerne for primærnæringerne enighed om en afvisning af anbefalingerne vedrørende forhåndsgodkendelser i forbindelse med bindende bruttopriser, etableringskontrol, eksklusivaftaler, boykot og andre særaftaler samt om en afvisning af anbefalingerne om, at prisforhøjelser på registrerede områder krævede prismyndighedernes godkendelse, at der fortsat skulle være mulighed for at give pålæg om maksimalpriser, om mærkning og om en bestemt form for regnskabsføring. Det var alle anbefalinger, der blev set som en udvidelse af kontrolmyndighedernes beføjelser i forhold til 1937-loven, og som ikke mindst til handelsorganisationernes utilfredshed havde resulteret i en prisregulering, der ikke burde tilkomme monopolmyndigheder. Helt på linje med de øvrige erhvervsorganisationer afviste byerhvervenes organisationer anbefalingen om, at foreninger og organisationer ikke kunne binde deres medlemmer. Organisationerne kunne ikke acceptere *free riders*.

Interessemodsætningerne inden for byerhvervene var dog samtidig tydelige. Organisationerne for det mindre erhvervsliv trak i lighed med De samvirkende Danske Husmandsforeninger ikke overraskende argumentet om en beskyttelse af mindre virksomheder frem. Det skete med en generel fremhævelse af betydningen af en selvstændig middelstand, men i forlængelse heraf tog de også konkret stilling til de enkelte anbefalinger. De samvirkende Købmandsforeninger i Danmark udtalte sig således i modsætning til de øvrige organisationer til fordel for forhåndsgodkendelser vedrørende etableringskontrol, eksklusivaftaler og andre særaftaler. Det var den gamle frygt for fremkomsten af kædeforretninger, der gjorde sig gældende. Og Håndværksrådet argumenterede for, at aftaler og bestemmelser i forbindelse med bl.a.

licitationer var en ønsket form for beskyttelse af de mindre virksomheder, der ikke skulle kunne drives ud af markedet gennem underbud. Det mindre erhvervsliv var tydeligvis utrygt ved trustkommissionens prioritering af økonomisk effektivitet i en fri markedsøkonomi som det overordnede hensyn ved udformningen af en monopollovgivning. Både Håndværksrådet og De danske Handelsforeningers Fællesorganisation gav sig ud i ganske vidtløftige diskussioner om vanskelighederne ved at opgøre økonomisk effektivitet. De valgte en noget mere defensiv strategi end f.eks. De samvirkende Danske Husmandsforeninger, der accepterede effektivitetshensynet, men betone, at effektiviteten kunne være høj i de mindre brug.

Høringssvarene fra erhvervsorganisationerne viste, at erhvervslivet havde forstået trustkommissionens fremhævelse af effektivitetshensynet, som da også kom til at præge den følgende politiske debat om lovforslaget. Dele af det mindre erhvervsliv valgte at problematisere effektivitetsbegrebet, mens organisationerne for det store erhvervsliv i byerne tilsluttede sig det valgte udgangspunkt. Det kunne ske helt eksplicit som f.eks. af Provinshandelskammeret, der dog samtidig i lighed med trustkommissionen erindrede om, at monopoler kunne være økonomisk effektive, men det viste sig også i den måde, hvorpå især Industrirådet argumenterede imod trustkommissionens anbefalinger.

Industrirådet havde udformet det mest gennearbejdede høringssvar til trustkommissionens betænkning. Det var primært udformet som en saglig diskussion, der fulgte trustkommissionens præmis om at sikre den størst mulige økonomiske effektivitet. Men en ren juridisk og politisk dimension indgik også i svaret. Industrirådet henholdt sig ikke blot til en generel formulering som f.eks. Grosserer-Societetets Komité og andre handelsorganisationer om forsvaret af den personlige frihed, men henviste efter anbefaling fra dets juridiske rådgiver mere præcist til lovgivningens bestemmelser om kontraktfrihed som „et fundamentalt princip i dansk ret“. Aftaler var beskyttet af lovgivningen, og med et klart politisk sigte mindede Industrirådet om, at både landbruget og arbejdsmarkedet i vid udstrækning var reguleret af aftaler. Industrirådet, der i mellemkrigstiden havde om ikke ganske afvist eksistensen af konkurrencebegrænsende aftaler, så dog havde stillet sig tvivlende over for eksistensen af misbrug af sådanne aftaler, ville nu ikke afvise offentligt indseende med sådanne aftaler. Industrirådet valgte i stedet at betone, at sådanne aftaler blev indgået for at opnå den størst mulige effektivitet.

Industrirådet fandt, at trustkommissionen i alt for høj grad havde „haft blikket åbent for de eventuelle ulemper, der kan være forbundet med

erhvervsvirksomheders samarbejde – ja nærmest har haft en art forudsætning mod aftaler og vedtagelser indenfor næringslivet“, og at trustkommissionen syntes „at drage industriens evne og vilje til selv at tilrettelægge produktion og salg på den mest effektive måde i tvivl ..., skønt ingen kan være mere interesseret i produktivitetsens fremme end industrien selv“. Industrirådet brugte derfor en stor del af sit høringssvar på at begrunde det økonomisk rationelle i den form for aftaler, som trustkommissionen stillede sig kritisk over for. F.eks. fremhævedes det, at bruttoprissystemet kunne være en af forudsætningerne „for den moderne stordrift ... og lave omkostninger“, idet bruttopriserne kunne medvirke til at undgå store svingninger i afsætningen. Og tilsvarende fremhævedes det, at eksklusivaftaler blev brugt til at sikre „en stabil produktion“. Eksklusivaftaler kunne ifølge Industrirådet være en nødvendighed for at imødegå konkurrencen fra store udenlandske virksomheder, der i vid udstrækning anvendte eneforhandlere, og som kunne afsætte deres overskudsproduktion i Danmark, så danske virksomheder alene var henvist til mindre specialproduktioner, hvor det var vanskeligt at holde omkostningerne nede. Effektivitetshensyn tilsagde også, at virksomheder skulle have mulighed for at vælge en kreds af forhandlere, så afsætningen skete i forretninger med en vis omsætning, med en hensigtsmæssig beliggenhed og en vis faglig og finansiell standard.

Industrirådet brugte også de økonomiske argumenter i sin kritik af anbefalingerne vedrørende pris- og avanceregulering. Det fremhævede det farlige i, at en virksomheds hele økonomiske stilling kunne lægges til grund for fastlæggelsen af en rimelig nettoavance, da det ifølge Industrirådet ville virke hæmmende „for initiativ og incitament til igangsættelse af nye produktioner“. Og fastsættelse af maksimalpriser ville ifølge Industrirådet fjerne incitamentet til at nedbringe omkostningerne. Industrirådet understregede i samme forbindelse – og i forlængelse af kommentarerne til revisionerne af den ekstraordinære prislovgivning – nødvendigheden af, at virksomhederne havde mulighed for at foretage tilstrækkeligt store afskrivninger. Det var forudsætningen for, at virksomhederne var i stand til at opretholde og udbygge produktionsapparatet.

Industrirådet gav som de fleste andre erhvervsorganisationer udtryk for ønsket om, at domstolene var sidste appelinstans. Det blev set som et „fundamentalt retskrav“. Med kravet om, at indankning af kontrolmyndighedernes afgørelser skulle have opsættende virkning, fulgte Industrirådet ligeledes de fleste organisationer. Industrirådet så i øvrigt gerne, at trustkommissionen indstillede sine undersøgelser. Den historiske afdækning af erhvervslivets kon-

kurrencebegrænsende aktiviteter var ikke populær i erhvervslivet. Så direkte blev det ikke udtrykt, men Industrirådet henholdt sig til, at undersøgelserne var meget ressourcekrævende også for virksomhederne, og at disse i fremtiden skulle levere oplysninger til Priskontrolrådet, hvilket måtte være nok.

Høringssvarene fra erhvervsorganisationerne var ikke koordinerede. Der var modstridende interesser inden for erhvervslivet, men svarene afspejlede en fælles forståelse for, at tiden ikke kunne skrues tilbage til før 1937-loven. Det gjaldt om i størst mulig udstrækning at modarbejde de anbefalinger, der indebar, at kontrolmyndighedernes beføjelser øgedes sammenholdt med 1937-loven, herunder anbefalinger som kunne ses som en videreførelse af dele af den ekstraordinært begrundede pris- og avanceregulering. Især det store erhvervslivs organisationer, og ikke mindst Industrirådet, accepterede, at økonomiske effektivitetshensyn som foreslået af trustkommissionen måtte have øverste prioritet. Det fjernede dog ikke uenigheden med trustkommissionen om, hvordan dette skulle opnås.

FORBRUGERORGANISATIONERNES REAKTION PÅ TRUSTKOMMISSIONENS ANBEFALINGER

I mellemkrigstiden var interesseorganisationer, der primært varetog forbrugernes interesser, få og svage. De var inddraget i beslutningsprocessen omkring den tidlige konkurrencelovgivning, men deres indsats var knap synlig i forhold til erhvervsorganisationernes. Også blandt høringssvarene til trustkommissionens betænkning fyldte svarene fra forbrugernes talsmænd, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Danske Husmødres Forbrugerråd og Statens Husholdningsråd, ikke meget, mindre end 10 pct. af den samlede tekstmængde. Disse organisationer rådede over begrænsede ressourcer, men de betød dog en styrkelse af forbrugersynspunktet sammenholdt med tidligere.

Danske Husmødres Forbrugerråd, stiftet 1947, i dag Forbrugerrådet, svarede ganske kort, at det kunne støtte trustkommissionens forslag om at effektivisere konkurrencen og oprettelsen af kontrol til sikring mod monopolmisbrug. Af særlig interesse for forbrugerne fandt det anbefalingerne vedrørende bruttopriser, kvalitetsdeklaration og standardisering. Modsat erhvervsorganisationerne generelt kunne det støtte et forbud mod bruttopriser og krav om større markedsgennemsigtighed, da forbrugerne ikke kunne forventes at have overblik over markedet og de forskellige varekvaliteter. Forbrugerne ønskede et varieret vareudbud, men Forbrugerrådet

kunne dog i nogen udstrækning støtte en standardisering af vareudbuddet for derigennem at fremme prisnedsættelser.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, stiftet 1935 og nu med økonomen og socialdemokraten Jørgen Paldam som energisk sekretær, og Statens Husholdningsråd, ligeledes stiftet i 1935, gav i deres mere fyldige svar en ganske detaljeret tilslutning til trustkommissionens betænkning. Statens Husholdningsråd argumenterede for et forbud mod bruttopriser, der opfattedes som fordyrende, hvad enten de var bindende eller vejledende. Vejledende bruttopriser havde en tendens til at blive overholdt, som om de var bindende, og generelt bidrog bruttopriserne til at hæve provinsens prisniveau til hovedstadens, selv om provinsens handlende havde lavere omkostninger end hovedstadens. Husholdningsrådet vendte sig i den forbindelse mod den omkostningsforhøjelse, der skete gennem „den overordentlig kostbare ... reklamekrig“, som bruttopriser ofte førte med sig. Som Danske Husmødres Forbrugerråd støttede Statens Husholdningsråd forbrugeroplysning, så der blev større markedsgennemsigthed bl.a. ved påbud om prisskiltning og varedeklarationer. Husholdningsrådet kunne støtte trustkommissionens anbefaling om leveringspligt, men føjede dog forsigtigt til, at pålæg herom kun skulle ske, når andre muligheder havde været forsøgt på at trænge gennem det ofte stiltiende samarbejde eller forståelse, som måtte herske mellem virksomheder, der tidligere havde haft eksklusivaftaler. Husholdningsrådet havde i øvrigt ingen mening om antallet af medlemmer i det fremtidige Priskontrolråd, men fremhævede til gengæld, at mindst halvdelen af medlemmerne skulle „være uafhængige af erhvervslivet som sådant“.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd udtrykte i mere generelle vendinger end de to rene forbrugerorganisationer sin tilfredshed med, „at trustkommissionen på en række områder foreslår en udbygget og mere vidtgående monopollovgivning“. Erhvervsrådet havde tidligere ved flere lejligheder efterlyst en skærpet kontrol med monopoler og aftaler. Det kunne i store træk tiltræde principperne bag trustkommissionens forslag, herunder effektivitetssynspunktet. Forståelsen heraf afveg dog fra bl.a. Industrirådets og andre erhvervsorganisationers, da det ifølge Arbejderbevægelsens Erhvervsråd typisk indebar, at man undgik store nettoavancer. Fordelingssynspunktet havde tydeligvis høj prioritet hos Erhvervsrådet, der fandt, at det havde „selvstændig betydning, at der ikke gennem monopoludnyttelse opnås urimeligt store fortjenester på længere sigt“.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd skelnede ikke som erhvervsorganisationerne mellem 1937-loven og den senere ekstraordinært begrundede pris-

lovgivning. Det udtrykte tværtimod et ønske om „at videreføre den linie“, der hidtil var fulgt i Danmark, nemlig ifølge rådet ophævelse af skadelige aftaler, offentliggørelse af undersøgelser og erstatning af manglende konkurrence med prisregulering. I modsætning til erhvervsorganisationerne kunne Arbejderbevægelsens Erhvervsråd støtte trustkommissionens anbefalinger om forbud mod nærmere bestemte aftaleformer, og også gerne flere end de af trustkommissionen foreslåede, om avanceregulering, gerne med en skærpet formulering om reglerne for tilladte omkostninger, så de effektivt arbejdende virksomheder satte standarden for omkostningsfastsættelsen, om muligheden for at give pålæg om udvidet regnskabspligt, og om, at organisationers konkurrenceregulerende aftaler kun var bindende for medlemmer, der tilsluttede sig disse.

Trustkommissionens anbefalinger var ikke tilstrækkeligt vidtgående efter Arbejderbevægelsens Erhvervsråds mening. Erhvervsrådet foreslog derfor, at anmeldelsespligten overvejedes skærpet, og kunne ikke følge trustkommissionen i overvejelser om begrænsninger i registreringspligten. Erhvervsrådet ønskede „en udbygget kontrol med eneproducenter, dominerende enkeltvirksomheder og koncerner“ og kunne forestille sig, „at virksomheder, som dækker over en vis procent af produktion og omsætning inden for et bestemt område alene herigennem burde være anmeldelsespligtige“. Erhvervsrådet ønskede som foreslået af Prisdirektoratet, at anmeldelsespligtige virksomheder og sammenslutninger kun kunne foretage prisforhøjelser efter myndighedernes godkendelse. I det hele taget ønskede Erhvervsrådet, at der blev taget hårdere fat om de mere dominerende virksomheder og koncerner, som ikke skulle kunne undgå tæt kontrol med stadig henvisning til forretningshemmeligheder og lignende til skade for forbrugerne. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd mente, at der kunne være tilfælde, hvor samfundshensyn tilsagde, at offentliggørelse af undersøgelser blev undladt, men det skulle være undtagelsen. Forbrugerne skulle sikres den størst mulige markedsgennemsigtighed, og prismyndighedernes afgørelser skulle kunne bringes for prisankenævnet, også af arbejder- og forbrugerorganisationer.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd erklærede som flere af erhvervsorganisationerne sig enig i trustkommissionens prioritering af effektivitetshensynet. Holdningerne til trustkommissionens anbefalinger var desuagtet forskellige: erhvervsorganisationerne fandt dem for vidtgående; Arbejderbevægelsens Erhvervsråd fandt dem utilstrækkelige. Erhvervsrådet gik i langt højere grad end Danske Husmødres Forbrugerråd og Statens Husholdningsråd ind i en

stillingtagen til principperne for en lovgivning vedrørende monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler. Spørgsmålene, som de to rene forbrugerorganisationer især forholdt sig til ud over spørgsmålet om bruttopriser, nemlig dels om kvalitetsdeklaration og forbrugeroplysning, dels om rationalisering, standardisering og specialisering, fandt Arbejderbevægelsens Erhvervsråd hørte hjemme i anden lovgivning, bl.a. næringsloven, som ifølge rådet burde tages op til fornyet overvejelse.

ØKONOMISK EFFEKTIVITET OG INTERESSEVARETAGELSE

Det Konservative Folkeparti gav med sin forespørgselsdebat i maj 1948 om farerne ved en monopoldannelse inden for fremstillingen af margarine startskuddet til efterkrigstidens politiske diskussion om en revision af den danske konkurrencelovgivning. Grundlaget var da 1937-loven om prisaftaler m.v. suppleret med prislovgivningen begrundet i de ekstraordinære forhold som følge af Anden Verdenskrig. Det Konservative Folkeparti havde i mellemkrigstiden på linje med Industrirådet afvist, at konkurrencebegrænsende aftaler havde et betydende omfang og med den begrundelse mest ihærdigt af de fire gamle partier afvist at lovgive herimod. Med baggrund i en konkret kartelaftale rejste partiet nu spørgsmålet om de samfundsmæssige omkostninger ved konkurrencebegrænsning, og den socialdemokratiske handelsminister Jens Otto Krag var under applaus fra ikke mindst Det Radikale Venstre ikke sen til at gribe lejligheden til at foreslå nedsættelsen af en trustkommission, der mere generelt fik til opgave at afdække omfanget af konkurrencebegrænsning i erhvervslivet.

Trustkommissionen blev under forhandlingerne om en revision af prisloven i 1952 af politikerne afæsket et løfte om at komme med et forslag til en ny konkurrencelov inden for det følgende år. Trustkommissionen, der ganske domineredes af økonomisk sagkyndige, fremlagde sit forslag i 1953. Det var ikke udformet som forslag til en egentlig lovtekst, men var dog ganske konkret. Ud over en drøftelse af de hensyn, der kunne være retningsgivende for en sådan lovgivning vendt mod erhvervslivets konkurrencebegrænsning, kom kommissionen med en række anbefalinger til skærpelse af den hidtidige lovgivning primært i form af krav om forhåndsgodkendelse af en række konkurrencebegrænsende aktiviteter, som på forhånd blev anset som typisk skadelige, således bestemmelser om bindende minimums-bruttopriser, om etableringskontrol, eksklusivaftaler og boykot.

Med henvisning til den tidligere debat om en konkurrencelovgivning opregnede kommissionen fire hensyn, der kunne være bestemmende for lovgivningens udformning. Det drejede sig om et økonomisk effektivitetshensyn, fordelingshensyn, et hensyn til størst mulig erhvervsfrihed og for det fjerde beskyttelse af svagt stillede virksomheder. Varetagelsen af disse hensyn var ikke i alle tilfælde modstridende, men det var dog ikke sjældent tilfældet, og valget mellem disse hensyn opfattede kommissionen som politisk. Kommissionen valgte dog at foretage en prioritering af det økonomiske effektivitetshensyn, idet det ifølge kommissionen måtte være i samfundets interesse at få den størst mulige produktion ud fra eksisterende teknologi og produktionsapparat samt at skabe de bedst mulige vilkår for tekniske og organisatoriske forbedringer. Kommissionen antog, at dens anbefalinger vedrørte en markedsøkonomi, hvor der var rimelig balance mellem efterspørgsel og udbuddet af varer.

Trustkommissionens forslag satte rammerne for den senere politiske diskussion om en revision af konkurrencelovgivningen. Det viste sig i interesseorganisationernes høringssvar, hvor det mest slående set i forhold til mellemkrigstidens tilkendegivelser var, at ingen erhvervsorganisationer talte imod en lovgivning vedrørende samfundets indseende med erhvervslivets konkurrencebegrænsende initiativer.

Industrirådet og de øvrige erhvervsorganisationer anerkendte, at forudsætningen for en afvikling af den ekstraordinære prisregulering var udvidet offentlig kontrol vendt mod monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler. Man søgte ikke som i mellemkrigstiden at benægte eksistensen af konkurrencebegrænsende aftaler, men søgte i stedet at argumentere for, at en lang række aftaler var samfundsmæssigt gavnlige, og at de bl.a. var forudsætningen for større investeringer i Danmark, hvor hjemmemarkedet var så beskedent. Industrirådet var tydeligt mere forsonligt i tonen, og selv om Industrirådet ønskede, at trustkommissionen ophævedes, skete det forsigtigt over for offentligheden med en blød formulering om, at kommissionen eventuelt skulle have mulighed for at færdiggøre de undersøgelser, der var nær deres afslutning.¹⁰

Erhvervslivet accepterede uden diskussion en offentlig regulering svarende til 1937-loven. Det, der stod til diskussion, var, i hvor vid udstrækning de enkelte erhvervsorganisationer kunne acceptere en skærpelse af denne lovgivning. Forskellene var i den henseende slående og viste, at det ikke længere var muligt at skabe en fælles front mellem erhvervsorganisationerne, sådan som det ofte lykkedes i mellemkrigstiden, hvor kampen primært opfattedes som forsøg på at afværge en lovgivning.

Forskellene i interesser viste sig også ved, i hvor vid udstrækning erhvervsorganisationerne accepterede det økonomiske effektivitetshensyn som det primære. Ikke overraskende satte organisationerne for de mindre virksomheder spørgsmålstegn herved enten ved at problematisere opgørelsen af økonomisk effektivitet eller ved at fremholde middelstandshensynet.

Forbrugerorganisationerne, der tydeligt var blevet styrket i forhold til mellemkrigstiden, var generelt særdeles positive over for forslaget, men i modsætning til erhvervsorganisationerne fandt de ikke trustkommissionens anbefalinger vidtgående nok. Ikke mindst Arbejderbevægelsens Erhvervsråd argumenterede udførligt for en større kontrol med markedsdominerende virksomheder, men det gik ikke imod de af trustkommissionen opstillede forudsætninger.

Høringssvarene viste, at trustkommissionens fagøkonomer havde ganske stor succes med at gøre det økonomiske effektivitetshensyn i en fri markedsøkonomi til det primære mål for en konkurrencelovgivning. Interesseorganisationerne satte ikke som i mellemkrigstiden længere spørgsmålstegn ved legitimiteten af en sådan lovgivning, om end de i varierende grad fremhævede andre hensyn og ikke mindst ud fra deres særinteresser var uenige i, hvorledes effektivitetshensynet bedst blev tilgodeset. Generelt fandt erhvervsorganisationerne trustkommissionens anbefalinger for vidtgående i modsætning til forbrugerorganisationerne. Så selv om fagøkonomerne i vid udstrækning havde sat rammerne for diskussionen om den fremtidige konkurrencelovgivning, så var der fortsat basis for politisk uenighed om, hvordan det generelle mål om økonomisk effektivitet skulle nås. Som det vil blive belyst i næste kapitel, var der i Folketinget betydelig partipolitisk uenighed om lovgivningens konkrete udformning, men tonen var skiftet fra mellemkrigstiden. Princippet om en konkurrencelovgivning kunne intet af de fire gamle partier længere tale imod, da det ville blive opfattet, som at de gik imod almenvellets interesser.

Med det formål at få markedet til at virke bedst muligt var banen med trustkommissionens anbefalinger kridtet op for en konkurrencelovgivning, der betød en vis skærpelse i forhold til 1937-loven; men det var uforudsigeligt, hvor grænsen ville komme til at gå for den offentlige kontrol med markedet.

NOTER

- 1 Jesper Strandskov m.fl. *Pioneren Otto Mønsted* (1998) s. 407-409 og Per Boje, *Danmark og multinationale virksomheder før 1950* (2000) s. 151.
- 2 Forespørgselsdebatten fandt sted 28. maj 1948, jf. *Rigsdagstidende 1947-48. Folketingets Forhandlinger* sp. 4902-4926.
- 3 Jf. Helge Larsen om Aksel Møller i *Dansk biografisk Leksikon*.
- 4 Fremlæggelse af forslaget og forhandlingerne herom, jf. *Rigsdagstidende 1948-49. Folketingets Forhandlinger* sp. 77-80, 337-375, 3469-3479 og 3527-3529 samt *Landstingets Forhandlinger* sp. 950-964, 969 og 1013. Selve forlaget findes i *Tillæg A* sp. 3047-3052 og udvalgsbetænkning i *Tillæg B* sp. 601-606 samt endelig lov i *Tillæg C* sp. 457-462.
- 5 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 8. marts 1949.
- 6 Betænkning 86. *Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol* (1953) s. 45f.
- 7 Betænkning 86. *Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol* (1953) s. 28-33.
- 8 Betænkning 86. *Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol* (1953) s. 65-100.
- 9 Høringssvarene er trykt som bilag til lovforslaget, jf. *Folketingstidende 1953-54. Tillæg A* sp. 1221-1424.
- 10 *Tidsskrift for Industri* 1. og 15. april 1955 s. 145. Kommentar ved Ernst Klæbel.

VEDTAGELSE AF LOV OM TILSYN MED MONOPOLER OG KONKURRENCE- BEGRÆNSNINGER, 1953-1955

FORSLAG TIL LOV OM TILSYN MED MONOPOLER OG KONKURRENCEBEGRÆNSNINGER

Den 11. december 1953 fremlagde den socialdemokratiske handelsminister Lis Groes et forslag til lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger.¹ Forslaget var udarbejdet på grundlag af trustkommissionens anbefalinger, men med inddragelse af interesseorganisationernes høringssvar. Regeringen vidste derfor, at holdningerne var stærkt delte. Forslaget blev fremlagt som et kompromisforslag, der dog i det væsentlige byggede på trustkommissionens anbefalinger. Interesseorganisationernes reaktioner taget i betragtning betød det, at forbrugerorganisationerne og især Arbejderbevægelsens Erhvervsråd kunne være mere tilfredse med forslaget end flertallet af erhvervsorganisationerne. Dette søgte Lis Groes naturligt at nedtone i sin fremlæggelsestale.

Lis Groes' fremlæggelsestale var relativt kort. Det begrundedes med, at folketingsmedlemmerne var bekendt med baggrunden for lovforslaget fra de tidligere forhandlinger om prislovgivningen. Lis Groes fremhævede, at der nu ikke længere var behov for en ekstraordinær lovgivning. Inflationspresset, der herskede i årene umiddelbart efter krigen og med fornyet tendens fra 1949 som følge af devaluering og Koreakrigens udbrud i 1950, var ophørt, hvorfor Lis Groes fandt, at der var basis for vedtagelsen af en ny permanent lov. Lis Groes lagde ikke skjul på, at hendes lovforslag betød en udvidelse af den offentlige regulering set i forhold til 1937-loven. Det gjaldt således bestemmelserne om fortsat mulighed for prisregulering, herunder fortsat mulighed for fastsættelse af maksimalpriser. Hun fremhævede dog, at der kun var ganske få maksimalprisordninger tilbage, og at bestemmelserne herom nærmest måtte betragtes som overgangsbestemmelser, inden der helt kunne ske en fri prisdannelse.

Det centrale i lovforslaget var ifølge Lis Groes lovforslagets bestemmelser

vendt mod skadelige virkninger af monopoler og konkurrencebegrænsning. Også på dette område betød lovforslaget en udvidelse i forhold til 1937-loven. Hun var ikke i tvivl om, at der blandt samtlige politiske partier var principiel tilslutning til målet om gennem offentlig kontrol at værne samfundet mod misbrug af virksomheders kontrol med markedet. Målet var at sikre den fri erhvervsudøvelse og at give ungdommen mulighed for at etablere sig, så „initiativ og foretagsomhed har mulighed for at udfolde sig“, og så „konkurrencen udspiller sig under lige vilkår“. Landet havde brug for et erhvervsliv, „der er vågent overfor nye ideer, parat til at bryde nye veje, interesseret og tilskyndet til stadige forbedringer“. Det var forudsætningen for en forbedring af befolkningens levestandard og for dansk erhvervslivs internationale konkurrenceevne. Lis Groes glemte nok bevidst kommunisterne, når hun udtrykte forventning om konsensus om en sådan beskrivelse af det fælles mål, men hun havde ret i, at ingen borgerlige politikere ville erklære sig uenige i den beskrevne målsætning, og heller ikke i, at det samtidig var et mål at værne forbrugerne „mod urimeligt høje priser og slette varekvaliteter“. Uenigheden bestod i valget af midler til opnåelsen heraf bl.a. ud fra en forskellig opfattelse af, i hvor vid udstrækning konkurrencebegrænsning gjorde sig gældende.

Trustkommissionen havde endnu ikke afsluttet sine undersøgelser af konkurrencebegrænsningernes udbredelse i dansk erhvervsliv, men de foreløbige undersøgelser viste ifølge Lis Groes klart, at „monopolisering og konkurrencebegrænsning er vidt udbredt“. Ja, hun fristedes til at sige, „at laugsvæsenet er genopstået i moderne skikkelse“. Der var derfor behov for en mere effektiv monopolkontrol, og de, der talte imod, mindede i en afdæmpet form om de, der havde forudsagt dansk erhvervslivs undergang, dengang lavsvæsenet blev ophævet ved næringsloven af 1857.

Lis Groes fandt det nødvendigt at skærpe den offentlige regulering, og her var det i første række anbefalingerne fra trustkommissionen vedrørende forhåndsgodkendelser i forbindelse med bindende bruttopriser, etableringskontrol, eksklusivaftaler, boykot og andre særaftaler, som hun hæftede sig ved og ønskede ind i en ny lovgivning – og endda i en skærpet form. Hun ønskede et forbud mod erhvervslivets brug af disse konkurrencebegrænsende midler, selv om hun fra erhvervsorganisationernes svar vidste, at et flertal af disse var imod selv trustkommissionens blødere anbefaling om indførelse af forhåndsgodkendelser. Lis Groes begrundede skærpelsen med, at den var i overensstemmelse med den praksis, som efterhånden havde udviklet sig iføl-

ge oplysninger fra Prisdirektoratet. Det var set med erhvervslivets øjne kun en beskeden indrømmelse, når Lis Groes foreslog, at der skulle kunne søges dispensation fra forbudet.

I sin forelæggelsestale søgte Lis Groes især at lægge op til et forlig med Venstre, om end Det Konservative Folkeparti ikke på forhånd blev afskrevet. Hun mindede om, at Ove Rode allerede i 1919 havde fremsat lovforslag om tilsyn med monopolforhold, og at spørgsmålet havde været drøftet flere gange på Rigsdagen i mellemkrigstiden. Der havde været forslag fra Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Venstre, mens de konservative havde „været noget mere tilbageholdende“. Hun havde dog noteret, at Aksel Møller fra Det Konservative Folkeparti havde rejst sagen i Folketinget om „betryggende kontrol med trustdannelser“. Det var margarinesagen fra 1948, hun her hentydede til. Hendes udtrykte forventning om en velvillig behandling fra de borgerliges side begrundede hun videre med, at det var under den borgerlige regering i 1952, at trustkommissionen var blevet bedt om at komme med en betænkning til en ny lov til erstatning for 1937-loven, og at Venstre tidligere havde efterlyst indgreb mod bruttoprissystemet. Hun henviste til Madsen-Mygdals udtalelser på et sent natligt møde under de langstrakte forhandlinger, der førte frem til 1931-loven. Han gav her udtryk for, at der fandt „misbrug sted“, og at der skete konkurrencebegrænsning gennem „bestemmelser og mindstepriser og mindsteavancer fastsat af fabrikanter og importører“ over for handlende som forudsætning for at opnå leverancer. Taktisk fromt kunne Lis Groes derfor udtrykke forventning om støtte til sit forslag om en skærpet lovgivning med forbud mod visse aftaleformer, idet hun tillagde Venstre æren for synspunktet og samtidig anførte, at det ville betyde en administrativ forenkling sammenholdt med alternativet med forhåndsgodkendelser.

Lis Groes kunne i højere grad, end det var tilfældet, have betonet, at der var taget et vist hensyn til erhvervsorganisationernes indvendinger mod trustkommissionens anbefalinger. Det fremgik dog klart af de ganske fyldige bemærkninger til lovforslaget, som hun generelt henviste til. Hun havde udeladt trustkommissionens anbefalinger om, at foreninger ikke skulle kunne binde medlemmer, og at monopolmyndighederne skulle kunne diktere en særlig form for regnskabsføring. Dette sidste blev dog henskudt til behandling i forbindelse med bogføringslovgivningen. Trustkommissionens anbefaling om, at prisforhøjelser inden for områder under offentligt tilsyn først kunne ske efter godkendelse, var i lovforslaget gjort tidsbegrænset med henvisning til, at konjunkturforholdene nu var mere rolige, og at lovforslaget i øvrigt

gav tilstrækkelig mulighed for at gribe ind over for urimelige prisforhøjelser. Og anbefalingen om, at tilsynsmyndighedernes afgørelser ikke længere skulle afgøres endeligt af ministeren, men af ankenævnet, var blevet blødt op, så domstolene – som ønsket af erhvervsorganisationerne – blev sidste ankeinstans. Denne imødekommelse af erhvervslivets ønsker skulle dog kun gælde retstvister og ikke sager vedrørende skønsmæssige afgørelser.

Forslaget fik en ganske grundig første behandling.² Debatten kom til at strække sig over to dage i midten af januar 1954. Førstebehandlingen omfattede ikke kun ministerens lovforslag, men i sammenhæng hermed diskuteredes også et lovforslag fremsat af Retsforbundet om oprettelse af et næringsfrihedsråd. Retsforbundets forslag var ganske kortfattet med en markering af partiets liberalistiske ideologi. Der skulle ganske enkelt indføres forbud mod aftaler, der havde indflydelse på prisdannelsen, og næringsfrihedsrådet skulle overveje, hvilke foranstaltninger der skulle træffes, hvis det konstaterede, at der var områder uden fri konkurrence. Forbudsprincippet, som det f.eks. kendtes fra den amerikanske Sherman antitrustlov fra 1890, var det bærende i Retsforbundets lovforslag, som de øvrige partier dog alle afviste ganske kort. Det var ministerens lovforslag, der tiltrak sig ordførernes opmærksomhed.

Kommentarerne til ministerens lovforslag fulgte de kendte politiske skillelinjer blandt de fire gamle partier. Socialdemokratiets ordfører Poul Hansen kunne støtte forslaget. Det Konservative Folkepartis ordfører Ove Weikop var stærkt kritisk, mens ordførerne for henholdsvis Venstre og Det Radikale Venstre, Thorkild Kristensen og Bertel Dahlgaard, så positive elementer i lovforslaget, dog med Thorkild Kristensen som den mest forbeholdne af de to. Handelsminister Lis Groes valgte da også i sin svartale traditionelt at takke alle ordførere for deres indlæg, men rettede en særlig tak til Thorkild Kristensen „for hans indgående analyse af hele dette indviklede problemområde“ og til Bertel Dahlgaard „for hans velvillige og indsigtsfulde redegørelse for hans syn på det foreliggende lovforslag“. Der var ingen særlig tak til Ove Weikop, der ifølge ministeren anvendte „et billedprydet sprog“ om en regering, som han hævdede spillede med musklerne og stødte i basunen. Hun forstod ikke helt, at han kunne hævde, at Det Konservative Folkeparti ikke blot var enig i målet om „betryggende kontrol med prisdannelse og truster“, men at partiet også ville midlerne. Ministeren fandt det i så fald nyttigt, om Weikop „ikke blot tog en negativ stilling til det fremsatte forslags bestemmelser, men positivt fremkom med forslag til konkrete midler“.

Poul Hansen, sekretær i Arbejderbevægelsens Informationscentral og

senere forsvarsminister, fremhævede i sit indlæg, at 1937-loven ikke var tilstrækkelig. Konkurrencebegrænsende aftaler var udbredte i erhvervslivet, og der var talrige eksempler på deres skadelige virkninger. Han fremstillede forslaget som moderat; det indeholdt ikke et generelt forbud mod monopoler, men blot princippet om kontrol og offentlighed, så man – med nutidens terminologi – kunne opnå markedsgennemsigtighed. De særlige forbud, som forslaget indeholdt, var der støtte til ikke kun i forbrugerorganisationerne, men også hos flere af erhvervsorganisationerne. Han mindede således om Andelsudvalgets ønske om regulering af eksklusivaftaler og om, at bl.a. nogle af detailhandelens organisationer var „køligt indstillede overfor bruttoprissystemet“. Det forstod han godt, da det jo hindrede en fri udfoldelse af „godt købmandskab“ og reducerede detailhandleren til „slet og ret uddeler“. Han undlod i den sammenhæng at minde om, at detailhandelens organisationer i 1937 havde bedt om, at bruttoprissystemet beskyttedes, og at nogle af detailhandelens organisationer netop havde forsvaret systemet i deres høringssvar.

Poul Hansen forsvarede forslaget med henvisning til økonomisk liberalistiske argumenter og begrundede forbuddene med, at de indskrænkede den frie konkurrence. Han tilsluttede sig lovforslagets formålsparagraf om, at loven skulle sikre de bedst mulige vilkår for den frie erhvervsudøvelse, skulle forhindre urimelige fortjenester og modvirke forhold, der kunne hæmme effektivitet og konkurrenceevne. Men heri lå ingen ubetinget tilslutning til økonomisk liberalisme. Poul Hansen sagde da også, at lovforslagets formålsparagraf måtte „kunne samle liberalister og socialister i denne sal“. For Poul Hansen var aftaler og konkurrencebegrænsning ikke nødvendigvis af det onde. Han kunne se det hensigtsmæssige i, at virksomheder f.eks. indgik aftaler om arbejdsdeling, som kunne fremme en „fornuftig rationalisering“. Poul Hansen kan i den forbindelse have tænkt på, at det ikke var så langt fra, hvad planøkonomer kunne komme frem med.

Og det var i forlængelse heraf tydeligt, at Poul Hansen lagde vægt på de fordelingspolitiske muligheder, der lå i loven – i modsætning til ikke mindst Venstre og Det Konservative Folkeparti. Poul Hansen så i højere grad end nogle af sine økonomisk uddannede partifæller velstandsudviklingen som et nul-sumsspil. Han udtrykte, at kapitalistens stræben efter „den størst mulige fortjeneste ... i sidste instans må tages af forbrugernes arbejdsindtægter“, hvorfor det var nødvendigt med offentlig regulering. Han fandt det da også forargeligt, når en af Weikops partifæller, Einar Foss, i en kommentar til trustkommissionens undersøgelse af kalkbranchen havde udtrykt, at „det

principielt ikke bør være forbudt en fabrikant at tjene, hvad han kan“. Udæsket sit syn herpå fandt Weikop det omvendt stødende og propagandistisk, når *Social-Demokraten* samtidig med forhandlingerne i Folketinget bragte en artikel om, at Danmark havde franske tilstande, hvor 100 familier dirigerer det hele.

Thorkild Kristensen, professor i økonomi, fulgte givet denne del af diskussionen med interesse. Han lagde vægt på, at Socialdemokratiet også med dette lovforslag fulgte en økonomisk politik, der søgte at fremme en markedsøkonomisk udvikling. Han fandt det „værdifuldt og et fremskridt i forhold til tidligere“, at trustkommissionens betænkning lagde så stor vægt på effektivitetshensynet som afgørende for, om der skulle ske offentlig regulering eller ej. Det var efter hans mening et rigtigt „grundsynspunkt“, der var „et udslag af den almindelige erkendelse, som er vokset frem i nyere tid også inden for Socialdemokratiet, at det er forholdsvis begrænset, hvad man kan opnå ved fordelingsmæssige indgreb i indkomstdannelserne“. Konkurrencelovgivningen skulle ikke tjene fordelingspolitiske formål, men alene økonomiske effektivitetshensyn, der i Thorkild Kristensens optik betød en begrænsning af den offentlige regulering.

Thorkild Kristensen hævdede kontraktfriheden, herunder også til at indgå sammenslutninger. Sammenslutninger kunne være effektivitetsfremmende, men der var også tilfælde, hvor de ifølge Thorkild Kristensen kunne medvirke til en „uheldig monopolistisk udvikling“. Det gjaldt derfor om at drage „den rette skillelinie mellem de gode og mindre gode virkninger“ af „sammenslutningstendensen“ i samfundet. En sådan skillelinje kunne ikke trækkes „efter en lineal, dertil er livets linier alt for bugtede“. Heri lå Thorkild Kristensens forbehold, selv om han sluttede sit indlæg med at anbefale „lovforslaget til grundig og fordomsfri behandling i det kommende udvalg“. Thorkild Kristensen nedtonede betydningen af monopollovens udformning, men dog ikke mere, end at han samtidig advarede mod, at lovforslaget var for vidtgående. Han frygtede en generel konjunkturedgang, og for ham var en yderligere liberalisering af udenrigshandelen vigtigere end en monopollov til at effektivisere konkurrencen. Og ligeledes i forlængelse af traditionel Venstre-politik pegede han på lønningernes betydning for prisudviklingen og gav derfor udtryk for, at det var uheldigt, at det foreliggende forslag i lighed med prisaftalelovene fra 1937 og 1952 ikke var rettet mod arbejdsmarkedet.

Mere konkret erklærede Thorkild Kristensen sig enig i lovens hovedprincip om, at aftaler var tilladt, og at der kun skulle kunne gribes ind mod

urimelige forhold, urimelige priser og urimelige indgreb i erhvervsfriheden. Han ville ikke ganske afvise alle forslag til en skærpelse af 1937-loven. Det gjaldt således forslaget om et principielt forbud mod boykot og etableringskontrol formuleret som et krav om forhåndsgodkendelse. Thorkild Kristensen var dog forsigtig og ønskede en nøje granskning af formuleringerne om lovens hovedprincip, og han var stærkt skeptisk over for forbuddet mod bindende bruttopriser. Disse ønskede han yderligere belyst med henvisning til meget forskellige vurderinger af deres virkninger og udbredelse, ligesom han som sin tredje hovedindvending fremførte krav om, at alle ankenævnets afgørelser skulle kunne indbringes for domstolene, da der ikke kunne trækkes en skarp grænse mellem rets- og skønsafgørelser. Han ønskede tid til udvalgsbehandlingen og ville efter den nye grundlov og overgangen til etkammerssystemet advare imod „overfladisk behandling“ i det første tilfælde, hvor Folketinget skulle tage stilling til „et stort og principielt reformspørgsmål“.

Den konservative Ove Weikop, tidligere handelsminister og 1938-50 formand for Dansk Textil Union og som sådan aktiv deltager i reguleringspolitikken, angreb som Thorkild Kristensen trustkommissionens betænkning for at være for teoretisk. Han ønskede som denne yderligere undersøgelser af erhvervslivet – det var de i øvrigt enige med Poul Hansen om, om end ud fra forskellige motiver. Poul Hansen ønskede flere og større afsløringer af urimelig konkurrencebegrænsning, mens de borgerlige politikere med ønsket om flere undersøgelser fik markeret, at det ikke hastede med at få forslaget gennemført. Weikop var dog betydeligt mere afvisende over for lovforslaget end Thorkild Kristensen. Han erklærede, at Det Konservative Folkeparti, i forlængelse af sin tidligere politik, ville bekæmpe lovforslaget som værende alt for vidtgående og bakkede op om erhvervsorganisationernes kritik.

Weikop fandt, at den socialdemokratiske Poul Hansen underspillede erhvervsorganisationernes kritik, og at der især var grund til at hæfte sig ved Industrirådets detaljerede kritik. Han tilsluttede sig f.eks. Industrirådets opfattelse, at faste bruttopriser ikke udelukkede konkurrence, men at de var hensigtsmæssige til at fremme en billigørende masseproduktion af almindelige forbrugsvarer. Som også tidligere i debatterne om en monopollov-givning førte den konservative ordfører kampen over i socialdemokraternes lejr ved at minde om, at brugsforeningerne og de kooperative producenter også anvendte faste priser.

Med tanke på spørgsmålet om Margarine-Compagniet mindede Wei-

kop om, at det var Det Konservative Folkeparti, der havde rejst sagen om „betryggende kontrol med prisdannelse og truster“. Så partiet ville skam gerne „hindre magtmisbrug og hindre utilbørlig udnyttelse af befolkningen“. Det var ifølge Weikop ikke rigtigt, som *Social-Demokraten* skrev, at partiet var modstander af erhvervsfrihed, men partiet ville „kun de nødvendige midler“. Hvori disse midler bestod, var Weikop ikke specielt præcis om, men det var tydeligt, at han ønskede en svag lovgivning uden større administrativ opbakning.

Weikop spurgte kritisk til, hvor meget administrationen ville koste, hvis forslaget blev gennemført. Og mens erhvervsorganisationerne typisk gav udtryk for et ønske om, at 1937-loven blev genindført, og Thorkild Kristensen kunne acceptere en vis skærpelse af 1937-loven, så ønskede Weikop at skruer udviklingen tilbage til 1931. Han forstod ikke – i hvert fald udtrykte han det sådan – at Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre ønskede mere vidtgående foranstaltninger, når de i 1931 havde erklæret, „at prisloven af 1931 var et brugbart redskab til at hindre misbrug overfor befolkningen“. Han tog kraftigt afstand fra offentlig regulering. Det var for ham et politisk spørgsmål, hvordan effektivitetshensynet, som trustkommissionen havde prioriteret, skulle opnås. Men at „offentlige kontorer kan fremme effektiviteten ved direkte indgreb“, det troede han „ikke det fjerneste på“. Effektiviteten kunne kun erhvervene sikre, „vel at mærke hvis de ikke hemmes af forskellige socialdemokratiske eksperimenter“.

På linje med Thorkild Kristensen og Ove Weikop ønskede den radikale ordfører Bertel Dahlgaard, tidligere indenrigsminister og siden 1941 medlem af forretningsudvalget for Priskontrolrådet, at få genindført domstolsprøvelse af alle sager. Men ellers var der ikke meget i det radikale indlæg, der signalerede enighed med de konservative. Tværtimod var indlægget en stærk kritik af Weikops tale, der blev set „som et propagandistisk indlæg“. Det undrede ikke Bertel Dahlgaard, da konservative kræfter først havde kæmpet mod næringsloven af 1857 – „datidens monopollovgivning“ – og dens ophævelse af lavsvæsenet og siden i mellemkrigstiden havde ført „en forbitret kamp imod enhver monopollovgivning ... i frihedens navn“, da de bekæmpede Ove Rodes forslag om et monopoltilsyn. Men det var en uklog politik, og Bertel Dahlgaard noterede, at „praktisk talt hele erhvervslivet“ havde givet „principiel tilslutning til nødvendigheden af en monopollovgivning“. Og han fandt, at det bedste ville være, om den foreslåede lovgivning kunne føre til, at der „udviklede sig et naturligt og forstående samarbejde mellem erhvervslivet og monopolkontrollen“, ligesom han mente, at det ville

være sundt, hvis det danske erhvervsliv lod sig inspirere fra Norge til at etablere „en selvсанering med hensyn til konkurrenceregulerende aftaler“. De radikale så som tidligere monopolkontrol som det bedste værn mod socialisme og for „de værdier, der indeholdes i det privat-økonomiske samfundssystem“.

Bertel Dahlgaard roste trustkommissionens betænkning og tilsluttede sig en fortsættelse af princippet om, at monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler principielt skulle være tilladt, men at det offentlige sikrede sig mod misbrug. Han kunne tilslutte sig de opblødninger, der var sket i lovforslaget sammenholdt med trustkommissionens anbefalinger, og var villig til at diskutere forslagene til forbud mod visse former for aftaler som bindende bruttopriser, eksklusivaftaler og leveringspligt samt indgreb over for neutraliseret konkurrence, dvs. tilfælde, hvor der uden formelle aftaler var underhåndsforståelse om at begrænse konkurrencen, ligesom han gerne ville have inddraget behandlingen af udenlandske virksomheder i drøftelserne. Ved udformningen af lovgivningen måtte der ifølge Bertel Dahlgaard tages hensyn til, at der var det rette incitament for virksomhederne til effektivisering, men han var ikke enig i trustkommissionens prioritering af effektivitetshensynet som det primære for en monopollovgivning. Han ville ikke lægge afgørende vægt herpå, men fremførte i stedet som de afgørende hensyn at beskytte forbrugerne og mindre erhvervsdrivende mod, at monopoler og sammenslutninger „tiltvinger sig urimelige priser“. Først dernæst skulle der ved udformningen tages hensyn til den almindelige erhvervsfrihed og økonomiske udvikling. Bertel Dahlgaard glemte ikke at prioritere vælgeres nære interesser, samtidig med at han fremhævede de radikales vilje til „sagligt forsvarlig“ behandling af forslaget i Folketinget.

Der var som tidligere klare forskelle i de fire gamle partiers holdninger til udformningen af en lov om kontrol med monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler. Det fundamentale princip om, at der ikke skulle være direkte forbud mod monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler, var der dog enighed om. På dette punkt markerede de mindre yderpartier sig imidlertid, idet de mere direkte langede ud mod monopoler og sammenslutninger.

Aksel Larsen, formand og ordfører for Danmarks Kommunistiske Parti, troede ikke på, at lovforslaget var tilstrækkeligt. Han var træt af „de fraser, vi har hørt indtil vederstyggelighed ... om liberalisme på erhvervslivets område“. Ifølge Aksel Larsen eksisterede liberalismen ikke som følge af kapitalismens udvikling, monopoler og „hele finanskapitalens magt i dette

samfund“. Derfor skal statsmagten begrænse „erhvervslivets værste udskejelser med hensyn til plyndring af forbrugere“ og det mindre erhvervsliv. Men det ville være begrænset, hvad man gennem lovgivningen kunne opnå, så længe samfundet var kapitalistisk. Det forstod den socialdemokratiske minister imidlertid ikke ifølge Aksel Larsen, når hun kunne tale om, „at der intet modsætningsforhold eksisterer mellem forbrugere og erhvervsinteresser“. Aksel Larsen var især optaget af at få begrænset erhvervslivets såkaldt „uproduktive udgifter“ bl.a. de omfattende udgifter til en „øjenforblændende og øredøvende reklame“, der fordyrede varerne. Lovforslaget var utilstrækkeligt, men han tilsagde kommunisternes støtte til at opnå den bedst mulige beskyttelse af forbrugere ved på nogle områder „eftertrykkeligt at klippe monopolkapitalisternes økonomiske kløer og gribe ind overfor urimelige priser og urimelige betingelser“.

Også Tholstrup fra Retsforbundet fandt ministerens lovforslag utilstrækkeligt. Han ønskede indført forbud mod prisaftaler og monopoler, herunder også mod koncessionerede selskaber, og frygtede fremkomsten af et statsligt bureaukrati, der ville tjene som „en beskæftigelsesforanstaltning“ og føre til realiseringen af „en hemmelig drøm for vore hjemlige planøkonomer“. Her havde han de socialdemokratiske økonomer i tankerne, mens han med de koncessionerede selskaber tænkte på et selskab som DSB og den socialdemokratisk kontrollerede mælkeordning i København samt de statsligt kontrollerede sukker- og spritmonopoler.

Kun på enkelte områder, hvor det var teknisk eller samfundsøkonomisk begrundet, kunne venstremanden, grosserer Anker Lau acceptere monopoler. Han ønskede en lov, der „beskytter det jævne, brede erhvervsliv og dets mellemstandsbefolkning mod såvel socialismens som monopolismens dræbende favntag“. Han gik imod synspunktet, at monopoler kunne være mere effektive end „friheden“, eller at vidtgående offentlig kontrol var forenelig med frihed. Og accepterede man monopolet, så tillod man ifølge Lau en udvikling, som socialdemokraterne i virkeligheden ønskede, nemlig „*monopolsocialismen*, således at vi igen, om end ad en lille omvej, med den højtærede økonomiminister [Jens Otto Krag] under armen kommer tilbage til *Fremtidens Danmark*.“ Lau var på dette punkt ganske enig med Tholstrup og delte ikke Thorkild Kristensens opfattelse, at socialdemokraterne havde forladt deres planøkonomiske visioner forbundet med *Fremtidens Danmark*. Lau vendte sig i realiteten mod sit partis ordfører, der åbnede for en videregående offentlig regulering end 1937-loven, uden dog mere konkret at diskutere et alternativ. Laus ærinde var tilsyneladende mere at modvirke

etableringen af en effektiv offentlig kontrolmyndighed end at begrænse private monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler med henvisning til argumentet fra mellemkrigstiden om, at disse slet ikke var så udbredte, som mange hævdede.

Førstebehandlingen viste, at der nok var betydelige meningsforskelle, men et flertal bestående af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Venstre havde, som Lis Groes bemærkede, lagt op til fordomsfri drøftelser af lovforslaget. Det Konservative Folkeparti havde stillet sig mere afvisende, men det skulle vise sig, at også dette parti endte med at slutte op om forslaget, efter at det havde gennemgået flere ændringer under den efterfølgende behandling i folketingsudvalget, hvor også interesseorganisationerne søgte indflydelse. Lovforslagets grundprincipper blev dog fastholdt.

UDVALGSBEHANDLING OG ENDELIG VEDTAGELSE AF MONOPOLLOVEN 1955

Udvalgsbehandlingen efter første behandlingen i Folketinget blev langvarig. Da udvalgsbehandlingen ikke afsluttedes i folketingssamlingen 1953-54, måtte lovforslaget formelt genfremsættes i samlingen 1954-55 og overgå til fornyet udvalgsbehandling. Det skete ved det nye folketingsårs begyndelse i oktober måned 1954, efter at den midlertidige prislovgivning, som tidligere nævnt, var blevet forlænget.

Genfremsættelsen og den fornyede første behandling var kortvarig.³ Partierne henviste generelt til førstebehandlingen i januar 1954 og var indstillet på at afvente resultatet af udvalgsarbejdet. De kommenterede dog kort den offentlige debat, der havde været siden lovforslagets fremkomst, og den radikale Bertel Dahlgaard fandt, at denne debat havde været nyttig, da tonen efterhånden var blevet ganske „rolig og saglig“. Begreberne var blevet afklaret, så „den overdrevne og ensidige kritik efterhånden er skilt fra, og på den anden side de svage sider i det foreliggende lovforslag har tegnet sig klarere“. Især bruttoprissystemet, som svenskerne havde forbudt med virkning fra 1. januar, ønskede Dahlgaard yderligere drøftelser af i lyset af de svenske erfaringer.

Det var eksperternes indlæg i debatten, som politikerne især forholdt sig til. Socialdemokraten Poul Hansen fandt det fornødent at afvise det skrift, som juraprofessor Fr. Vinding Kruse havde udarbejdet, og som var blevet udgivet af Grosserer-Societetets Komité. Omvendt fandt den konservative Ove Weikop støtte i skriftet, der fulgte Vinding Kruses og det

store erhvervslivs argumentation fra mellemkrigstiden om, at „fornuftige og rimelige aftaler“ ville kunne sikre større effektivitet i erhvervslivet, og at der i øvrigt ikke var tilstrækkelig viden om de konkurrencebegrænsende aktiviteter til at kunne udforme en mere vidtgående permanent lovgivning end 1937-loven. Poul Hansen konstaterede i modsætning hertil, at en ny betænkning om planglasbranchen fra trustkommissionen viste behovet for gennemførelse af lovforslaget.

Mere afgrænset trak Thorkild Kristensen juraprofessor Poul Andersen ind i diskussionen, idet denne havde afgivet et responsum, der støttede hans synspunkt om, at det ville være vanskeligt at skelne mellem rets- og skønsspørgsmål, hvorfor den endelige afgørelse måtte ligge hos domstolene.

Thorkild Kristensen udtalte en principiel uvilje mod egentlige forbud i lovgivningen, men opfordrede som tidligere til fordomsfri drøftelse af forslaget på linje med Bertel Dahlgaard. De konservatives ordfører Ove Weikop følte sig tydeligt kørt lidt ud på et sidespor – han havde til sin fortrydelse ikke som Thorkild Kristensen været til forhandlinger med den socialdemokratiske minister – men var villig til drøftelser af lovforslaget. Oplysningerne fremlagt under det første udvalgsarbejde havde dog ikke fjernet de konservatives store betænkeligheder ved forslaget.

Udvalgsarbejdet i Folketinget blev meget omfattende. Både udvalget nedsat efter førstebehandlingen i januar 1954 og udvalget nedsat i oktober 1954 lededes af socialdemokraten Axel Ivan Pedersen med Bertel Dahlgaard som sekretær. Udvalgene inklusive et af det andet udvalg nedsat underudvalg holdt i alt 35 møder. Der blev modtaget enkelte deputationer, men den store del af arbejdet skete på grundlag af skriftligt materiale fra interesseorganisationerne og ministerier, herunder fra Prisdirektoratet samt på grundlag af indkaldte faglige responsa fra juraprofessorerne Poul Andersen og Stephan Hurwitz, ligesom Vinding Kruses ovenfor omtalte redegørelse blev inddraget i arbejdet. De to udvalgs beretninger med tilhørende bilagsmateriale fylder knap 400 spalter i Folketingstidende.⁴

Det omfattende arbejde førte til i alt 35 ændringsforslag, som et enigt udvalg havde tiltrådt, da den endelige udvalgsbetænkning blev afgivet i midten af marts 1955. Principperne i lovforslaget blev fastholdt, så ændringsforslagene var udformet som tilføjelser eller nye formuleringer i den oprindelige tekst. En række ændringer betegnedes som rent sproglige, som nødvendige redaktionelle tilpasninger eller klargørende. Flere af ændringsforslagene var dog af substantiel betydning.

Der blev åbnet for en bredere erhvervsrepræsentation i forbindelse med

lovens administration, for begrænsning af anmeldelsespligten vedrørende bestemmelser for efterfølgende omsætningsled, og for tilladelse til brug af eksklusivaftaler, boykot og andre særlige aftaler, idet det blev forudsat, at tilsynsmyndigheden greb ind i tilfælde af misbrug. Der blev også åbnet for tilladelse til brug af bruttopriser, blot disse ikke var bindende, men kun vejledende, ligesom der ved vurderingen af bruttopriserne bl.a. skulle tages hensyn til konkurrencesituationen med udenlandske varer og vilkårene for en vares distribution. Tilsynsmyndighederne skulle som foreslået have ret til at påbyde levering, men beføjelsen skulle administreres med varsomhed ifølge udvalgets indstilling, så f.eks. misbrug af lokkevarer blev undgået, og udvalget foreslog, at myndighedernes beføjelser til at foreskrive mærkning og skiltning med henblik på større markedsgennemsigtighed kun skulle gælde nødvendige forbrugsvarer, når det ikke allerede skete i et rimeligt omfang. Folketingsudvalget ønskede endvidere at præcisere, at der ved fastsættelse af maksimalpriser eller -avancer blev taget hensyn til virksomhedernes afskrivninger og risiko, ligesom fastsættelsen ikke nødvendigvis skulle ske under forudsætning af fuld kapacitetsudnyttelse. Ankenævnet ønskede udvalget ændret, så dets uafhængighed blev understreget, og der var ændringsforslag om udvidet adgang til domstolsprøvelse som anbefalet af juristerne Poul Andersen og Stephan Hurwitz og om, at klage til ankenævnet skulle have opsættende virkning. Det oprindelige forslag om, at loven skulle anvendes, hvor konkurrencen var „begrænset som følge af virksomhedernes størrelse, finansielle sammenknytning, aftaler, vedtagelser eller andre organisationsmæssige og strukturelle forhold“, blev foreslået ændret til det blødere, at loven skulle anvendes, hvis konkurrencen var begrænset „på en sådan måde, at virksomhederne udøver eller vil kunne udøve en væsentlig indflydelse på pris- produktions- omsætnings- eller transportforhold“, sådan som det var formuleret i den hidtidige lovgivning.

Tendensen i ændringsforslagene var klar. Kritikpunkter fra flertallet af erhvervsorganisationerne, ikke mindst fra det store erhvervsliv med Industrirådet i spidsen, havde ført til større indflydelse for erhvervsorganisationerne i det fremtidige tilsynsråd, til mindske beføjelser for dette, til større frihed for erhvervslivet til at gøre brug af konkurrencebegrænsende aftaler og bestemmelser, så længe det ikke førte til misbrug, til mere lempelig avanceberegning i tilfælde af prisregulering, til en henstilling om lempelig administration vedrørende sikringen af markedsgennemsigtighed og til en styrkelse af den dømmende magt samt til en præcisering af lovens gyldighedsområde. Det betød dog ikke, at lovforslaget var blevet reduceret

til 1937-lovens niveau for offentlig kontrol med konkurrencebegrænsende aktiviteter. Flere af bestemmelserne fra den ekstraordinære lovgivning var bevaret, herunder også formuleringer, der inddrog andelsforeninger o.l., ligesom der ikke kun taltes om produktion og varehandel, men generelt om erhvervsgrene, hvor konkurrencen var begrænset. Disse sidste skærper var dog ikke i modstrid med det store erhvervslivs interesser.

Det politiske arbejde var gjort under udvalgsarbejdet. Det bar en kort anden- og tredjebehandling tydeligt præg af.⁵ Stridighederne i mellemkrigstiden og Det Konservative Folkepartis udmelding under førstebehandlinger taget i betragtning, er det alligevel påfaldende, hvor fordragelig tonen var mellem de fire gamle partier, der sluttede op om udvalgets indstilling.

Ordførerne for de fire gamle partier takkede hinanden for et godt og grundigt udvalgsarbejde, hvor der havde været vist forhandlingsvilje, og ikke mindst udvalgsformandens ledelse af arbejdet rostes. Det afspejlede givet, at partierne havde begrænsede forventninger til indgåelse af kompromiser på et område, hvor tidligere ganske ideologisk prægede og delvis uforsonlige holdninger havde været fremtrædende, men hvor mange års erfaringer med en omfattende reguleringspolitik havde opblødt de konservatives position, samtidig med at Socialdemokratiet erklærede sig som tilhænger af det frie initiativ.

Den fordragelige tone blev formentlig yderligere fremmet af, at monopolloven repræsenterede et første større reformarbejde efter den nye grundlov. Der var behov for at vurdere erfaringerne med de nye konstitutionelle rammer, som de fire partier alle havde et medansvar for. Således fremhævede både Poul Hansen fra Socialdemokratiet og Thorkild Kristensen fra Venstre det heldige i, at Folketingets nye forretningsorden gav mulighed for at knytte sekretærhjælp til udvalgsarbejdet. Den tilknyttede sekretær havde vist sig særdeles værdifuld for forløbet af udvalgets forhandlinger.

Poul Hansen havde gerne været ændringsforslagene foruden, men accepterede dem som den nødvendige pris for at opnå et bredt forlig. Hans parti ville dog følge udviklingen nøje, idet behovet for eventuel ny lovgivning bl.a. ville være bestemt af, hvorledes den nye lov administreredes, ligesom det ville være ønskeligt, om det danske erhvervsliv foretog en mere gennemgribende selvsanering af konkurrencebegrænsende aftaler. Bertel Dahlgaard udtalte sig på linje hermed, da han formanede erhvervslivet om, at det bedste middel til at begrænse den statslige indgriben var en effektiv selvregulering. Han henviste i den forbindelse til erfaringerne fra Norge og Sverige.

Både Bertel Dahlgaard og Thorkild Kristensen var godt tilfredse med

forhandlingsforløbet – og resultatet. Bertel Dahlgaard ville dog lade den endelige vurdering afhænge af erfaringerne med administrationen af loven. Og han ønskede, at trustkommissionen gjorde sit arbejde færdigt, så der blev kastet yderligere lys på „den bestående faktiske tilstand“ i erhvervslivet. I højere grad end Bertel Dahlgaard glædede Thorkild Kristensen sig over ændringsforslagene, herunder ikke mindst ophævelsen af forslaget til forbud mod visse former for aftaler og sikringen af fuld domstolsprøvelse, men han glemte ikke at sige, at Venstre også var gået på kompromis. Også for Thorkild Kristensen måtte loven stå sin prøve gennem den daglige administration, hvorfor han lagde vægt på at kunne følge det fremtidige monopoltilsyns virksomhed gennem dets årsberetninger.

Selv den konservative Ove Weikop gav udvalgsformanden sin kompliment for et godt ledet arbejde, om end denne havde haft stærke standpunkter. Man havde „måttet bøje sig mod hinanden“, men det skinnede dog igen, at Weikop var ganske tilfreds med resultatet. Han ønskede tydeligvis, at monopolspørgsmålet nu var afklaret, og håbede, at trustkommissionen snarest ville blive ophævet, så den ikke længere skulle genere det produktive arbejde i virksomhederne med sine omfattende krav om oplysninger. Han satte sin lid til, at de, der skulle administrere den nye lov, ville vide at gå lempeligt frem over for erhvervslivet, så der kunne udvikles „en god forståelse mellem erhverv og administration“. Efter Weikops opfattelse var det en monopollov og ikke en prislov, der skulle administreres, og selv om erhvervsorganisationerne sikkert var mod loven, så forventede han, at erhvervslivet og erhvervsorganisationerne ville erkende, „at det er nødvendigt at have en lov, der er i stand til at beskytte forbrugerne og sikre den fri erhvervsudøvelse“.

Økonomi- og arbejdsminister Krag holdt samme linje som ordførerne med rosende omtale af udvalgets og ikke mindst udvalgsformandens indsats. Resultatet var brugbart, men det opfyldte ikke alle regeringens ønsker. Ændringsforslagene betød en forringelse af forslaget, men det var prisen for det brede forlig. Trustkommissionens fremtid, som var blevet rejst af Weikop, ville Krag ikke umiddelbart tage stilling til. Lidt spydigt takkede han Det Konservative Folkeparti for at have bidraget til kommissionens nedsættelse, så man nu stod med et færdigforhandlet trustlovsforslag. Og han var sikker på, „at den nye lovs gennemførelse kommer til at betyde, at en ny og friskere konkurrenceånd kommer til at præge de dele af vort erhvervsliv, der har trængt til et frisk pust i så henseende“.

Krag ville ikke afvise senere at drøfte trustkommissionens fremtid, men

det hastede tydeligvis ikke med at få kommissionen nedlagt, da Socialdemokratiet gerne så en yderligere afdækning af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Det kunne jo blive anledningen til senere revisioner af den lov, som Folketingets store flertal var på vej til at vedtage uden at tage større notits af forhånelserne fra Retsforbundets ordfører Knud Tholstrup, der talte om „et mærkeligt amfibium [af en monopollov] ... der bedst kan lignes med en pilrådden plimsoller“, og en sigende tavshed under andenbehandlingen fra Danmarks Kommunistiske Partis side.

Vedtagelsen af „Lov om tilsyn med monopoler og konkurrencebegrænsninger“ skete allerede den 25. marts 1955 med ikrafttræden pr. 1. juli, dog med hensyn til forbuddet mod bindende bruttopriser først pr. 1. juli 1956. Kun Retsforbundet undlod at stemme for loven.

INDUSTRIRÅDET OG DEN NYE MONOPOLLOV

Erhvervsorganisationerne var ikke repræsenteret i trustkommissionen og var ikke med i udformningen af kommissionens betænkning, der lagde grunden til den endelige monopollov. De sad heller ikke med ved bordet, da politikerne førte realitetsforhandlinger i de nedsatte folketingsudvalg. Alligevel havde erhvervsorganisationerne indflydelse på udformningen af den endelige lovtekst gennem høringer og direkte kontakt med flere af de ledende politikere, overvejende fra Venstre og Det Konservative Folkeparti. Udformningen af den endelige lovtekst hvilede dog alene på politikerne. Selv Industrirådet, der var den mest aktive af erhvervsorganisationerne i beslutningsprocessen omkring loven, var lige til det sidste usikker på, hvilket resultat politikerne ville nå til.⁶ Industrirådet havde tidligt udtrykt frygt for, hvad Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Retsforbundet kunne finde på, men heller ikke de to store borgerlige partier havde Industrirådet den store tiltro til.⁷ Erhvervsorganisationerne accepterede disse spilleregler, men det ændrede ikke ved, at de brugte betydelige ressourcer på at påvirke beslutningsprocessen. I det følgende vil beslutningsprocessen blive anskuet med Industrirådets øjne.

Trustkommissionens nedsættelse i 1949 gav ikke anledning til større drøftelser i Industrirådet. Det var den midlertidige reguleringslovgivning, herunder prislovgivningen, der i disse år især optog Industrirådet. Der udvikledes dog hurtigt en betydelig irritation over trustkommissionens grundige undersøgelser. Virksomhederne skulle besvare omfattende spørgeskemaer ikke alene om aktuelle forhold, men også om konkurrenceforholdene tilbage i mel-

lemkrigstiden. Industrirådet ønskede dog ikke at tage nogen konfrontation om trustkommissionens beføjelser. Der var en erkendelse af, at indsigelser ikke ville føre til noget resultat, og af, at forudsætningen for en afvikling af den midlertidige reguleringslovgivning var gennemførelsen af en revideret lovgivning vedrørende konkurrencebegrænsende aktiviteter. Det byggede på en vurdering af den hjemlige politiske situation, hvor Det Konservative Folkeparti som tidligere nævnt i maj 1948 havde åbnet for undersøgelser af trusters indflydelse, i hvert fald hvis de var udenlandske, samt på en vurdering af udviklingen i udlandet, hvor indgreb mod konkurrencebegrænsning stod højt på den politiske dagsorden i slutningen af 1940'erne og begyndelsen af 1950'erne, sådan som det også tidligere er nævnt.

Industrirådet var nøje orienteret om udviklingen i udlandet og deltog aktivt i nordiske og internationale konferencer, hvor spørgsmålet om monopollovgivning diskuteredes, ligesom der var direkte kontakter til især søsterorganisationerne i Norge og Sverige.

Holdningen hos det store erhvervsliv i udlandet var, at offentlige indgreb mod prisaftaler, karteller og anden form for konkurrencebegrænsning var uundgåelige. På en international konference i 1951 var flertallet af de delegerede fra de enkelte landes industriforbund således uenige med de to delegerede fra henholdsvis Italien og Schweiz, der ønskede, at den europæiske industri skulle tage afstand fra det offentliges indgreb over for industriens indbyrdes aftaler.⁸ Den tyske delegerede mindede om, at amerikanerne var meget stærkt imod karteller – USA havde med støtte i Potsdam-aftalen ført en meget klar dekartelliseringspolitik i Tyskland og Japan efter Anden Verdenskrig – og den tyske delegerede fandt, at hvis producenterne ikke troede på „markedets automatisme“ og greb til „manipulering“, så var det offentlige berettiget til at have indseende hermed. Han ønskede en fælles-europæisk kartellovgivning. Så vidt kom det ikke, men ønsket kan ses som værende i naturlig forlængelse af de tidligere omtalte bestræbelser på at få skabt et internationalt samarbejde omkring monopolspørgsmålet, som det viste sig med Havanna-chartret i 1948 og det amerikanske initiativ i FN i 1951 til at få vedtaget en konvention vedrørende bekæmpelsen af misbrug af internationale konkurrencebegrænsninger.

Industrirådet fulgte nøje udviklingen især i USA og nabolandene Storbritannien, Sverige og Norge. I de sidste tre lande var der kort efter Anden Verdenskrig nedsat kommissioner til at undersøge trustspørgsmålet, hvilket havde ført til Storbritanniens første trustlov i 1948, mens Sverige og Norge fik revideret deres lovgivning om konkurrencebegrænsning i henholdsvis

1951 og 1952. Udviklingen fulgte to hovedlinjer, som Industrirådet så det. USA og Norge repræsenterede de to ekstremer, mens Storbritannien og Sverige befandt sig midt imellem. USA's lovgivning var ifølge Industrirådet baseret på ønsket om „at bevare et maksimum af konkurrence og frihed indenfor næringslivet“, mens den norske lovgivning fra 1952 var baseret på en planøkonomisk tankegang om, at offentlig regulering var mere effektiv end markedet.⁹

Udviklingen i Norge fremstod som et skræmmeeksempel. I 1951-52 blev der i Industrirådet flere gange henvist til den norske „smittefare“. Det, der fik hårene til at rejse sig på Industrirådets medlemmer, var ikke den del af den norske Arbejderregerings forslag, der havde som mål at sikre offentligheden indseende med konkurrencebegrænsende aftaler og kontrol vendt mod misbrug heraf, men det var den del, der skulle give myndighederne beføjelser til at „fremme rationalisering, bedre organisation og udbygning af den økonomiske virksomhed“. Det havde karakter af „et planøkonomisk mesterværk“. Med norske industrirepræsentanternes ord ville magten over erhvervslivet „konsentreres i et offentligt funktionsnærvelde“, og norsk „stats-
tvangsregulering“ ville have „tydelige paralleller i diktaturstatenes lovgivning“. Resultatet ville blive lavere levestandard, da „et land ikke regulerer sig ... til, men bort fra velstand“. Det frie initiativ ville blive afgørende svækket. De danske industrirådsmedlemmer var ganske enige i vurderingen.¹⁰ Og efter den nye norske lovs vedtagelse i efteråret 1952 beskrev Industrirådet loven som den strengeste prislov i noget vesteuropæisk land og som en lov, der endog muliggjorde tvangskartellisering, så „en central statsledelse“ kunne „lede erhvervslivet ad planøkonomiske baner“.¹¹

Udviklingen i Sverige var ikke på samme måde skræmmende, men gav dog en påmindelse om, at en skærpet konkurrencelovgivning var på vej.¹² Sverige havde i 1946 fået en lov, der som den danske muliggjorde registrering og offentliggørelse af konkurrencebegrænsende aftaler, men som indeholdt en svagere bemyndigelse til det svenske såkaldte „monopol-
utredningsburå“, end det tilsvarende danske Priskontrolråd havde. Samme år nedsattes imidlertid en trustkommission, hvis arbejde førte til et socialdemokratisk forslag om en ny skærpet lov. Gennem forhandlinger lykkedes det erhvervslivets hovedorganisationer at nå frem til et med Industrirådets ord „betydeligt modificeret forslag“, der blev vedtaget som lov i 1951. Der oprettedes et „næringsfrihedsnævn“, der gennem forhandling skulle søge at afskaffe skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger. Disse var nøje definerede, ligesom der var regler for, hvornår der skulle ske

forhandlinger. Som det tidligere „monopolutredningsburå“ fik heller ikke næringsfrihedsnævnet nogen bemyndigelse til at give pålæg, men kunne alene afgive rapport til regeringen, hvis der ikke kunne opnås resultater gennem forhandling. Den svenske lov indeholdt dog som noget nyt direkte forbud mod bindende bruttopriser og mod tilbudskarteller, og overtrædelse heraf blev gjort strafbart.

I sommeren 1953, da trustkommissionens betænkning afventedes med spænding, rustede Industrirådet sig som andre erhvervsorganisationer til kampen om en ny trustlov. Industrirådet fulgte ikke blot udviklingen i udlandet, men var også opmærksom på den hjemlige opinion. Rådet fandt, at opinionen var stærkt kritisk over for erhvervslivet. Trustkommissionen havde kun offentliggjort et par brancheundersøgelser, men disse havde afsløret omfattende brug af konkurrencebegrænsende aftaler. Industrirådet følte sig tydeligvis i defensiven. Man undlod alligevel at iværksætte en mere systematisk form for selvregulering, hvor erhvervslivet selv ryddede ud i antallet af konkurrencebegrænsende aftaler. Det havde man f.eks. gjort i Sverige, og det vurderedes, at det var en del af forklaringen på, at forhandlingerne havde ført til den relativt moderate 1951-lov. Men et flertal i Industrirådet var imod dette med det argument, at det ville blive taget til indtægt for, at erhvervslivet tidligere havde haft noget at skjule. I stedet valgte Industrirådet at styrke arbejdet med at påvirke den videre beslutningsproces.

Industrirådet havde allerede før vedtagelsen af prisloven i november 1952 etableret et internt prislovudvalg med direktør Skat-Rørdam som formand. Dette udvalg, der desuden bestod af tre andre aktive industrifolk, fabrikant Holten, direktør Gruhn og direktør Gravesen samt Industrirådets mangeårige kontorchef Johannes Hansen, suppleredes nu med højesteretssagfører, dr. jur. Bernt Hjejle, nytiltrådt medlem af Industrirådet. Sekretær for udvalget var den relativt unge kontorchef i Industrirådet Ernst Klæbel. Det var især sidstnævnte, der i de følgende år udarbejdede de notater, som lå til grund for Industrirådets politik over for forslagene til en ny monopollov. Klæbel kunne her støtte sig til en i Industrirådets sekretariat nyoprettet afdeling, der fik til opgave at følge udviklingen på trustområdet.

Hjejle og Skat-Rørdam var særdeles aktive i prislovudvalget. Ikke blot Hjejles juridiske synspunkter fremført offentligt kom til at præge Industrirådets politik, men også hans politisk taktiske vurderinger fremført i de interne diskussioner.¹³ Hjejle efterlyste i sin kritik af trustkommissionens betænkning belysning af domstolenes betydning og praksis ved tolkningen af den gældende prislov, ligesom han fandt flere af økonomernes analyser for

upræcise og teoretiske. Internt betonedes han, at hensynet til aftalefriheden var et stærkt argument, ligesom han pegede på, at vilkårene for omsætningen af almindelige forbrugsvarer var et politisk særdeles følsomt område. Han rådede direkte industrirådsmedlemmerne til at være tilbageholdende med aftaler vedrørende forbrugsvarer og til at påse, at sådanne aftaler i givet fald tog samfundsmæssige hensyn. I den endelige lov blev de „nødvendige forbrugsvarer“ underlagt særlige bestemmelser om mærkning og skiltning til sikring af markedsgennemsigtigheden, men det betød jo i overensstemmelse med Hjejles analyse samtidig, at andre varekategorier blev holdt uden for disse bestemmelser til Industrirådets og de øvrige erhvervsorganisationers tilfredshed.

Skat-Rørdam var en kritisk læser af Klæbels notater og udkast til Industrirådets skrivelser. Som formand var han også den udfarende kraft i tilrettelæggelsen og udførelsen af Industrirådets overordnede politik, der koncentreredes om dels at få formuleret Industrirådets interesser uanset de politiske kompromismuligheder, dels om fra foråret 1954 at få dannet en enig front mellem de store erhvervsorganisationer. I efteråret 1953 udtalte hovedorganisationerne sig enkeltvis om trustkommissionens betænkning, men fra foråret arbejdede Industrirådet målrettet på at få skabt en enig front mellem så mange af erhvervsorganisationerne som muligt vendt mod det socialdemokratiske lovforslag.¹⁴

Industrirådet vendte sig som de øvrige erhvervsorganisationer mod fraværet af den dømmende magt som sidste ankeinstans i trustkommissionens anbefalinger og i de tidlige lovforslag. Dette kunne organisationerne relativt nemt samles om, ligesom de var mod egentlig prisregulering og mod, at reguleringsmyndighederne skulle have mulighed for at foreskrive en bestemt form for regnskabsføring. Generelt ønskede organisationerne en tilbagevenden til 1937-lovens reguleringsniveau. Men der var som tidligere nævnt også forskelle mellem erhvervsorganisationerne. Det viste sig ved, at Industrirådet i første omgang kun kunne sikre sig opbakning til en fælles henvendelse fra handelens organisationer, dog undtaget Grosserer-Societetets Komité. Landbrugets organisationer var i første omgang mod en fælles optræden bl.a. som følge af uvilje fra Andelsudvalget, der som tidligere nævnt støttede forbuddet mod eksklusivaftaler.

Det lykkedes dog til slut Industrirådet at få tilslutning fra handelens organisationer både for detail- og engroshandelen, fra Landbruksrådet og Dansk Dampskibsrederiforening til en fælles udtalelse, der fulgte hovedtrækkene i Industrirådets notat til trustkommissionens betænkning. De to organisationer

for de mindre producenter, Håndværksrådet og De samvirkende Danske Husmandsforeninger, der var stærkest mod effektivitetshensynet og i stedet ønskede hensynet til mindre producenter betonet ved lovens udformning, sluttede ikke op om henvendelsen. Også detailhandelen var skeptisk over for effektivitetshensynet, men dens organisationer var alligevel mellem de otte hovedorganisationer, der underskrev henvendelsen. Det tætte samspil mellem industrien som leverandør og detailhandelen havde uden tvivl betydning herfor.

Industrirådet vurderede, at sammenholdet mellem erhvervene ville gøre et betydeligt indtryk på politikerne, og betalte derfor gerne den pris, at det ikke kunne få alle sine synspunkter igennem i henvendelsen.¹⁵ Det gjaldt f.eks. industriens synspunkter vedrørende avanceberegninger, hvor det specielt for industrien var vigtigt, at der kunne tages hensyn til afskrivninger på store faste anlæg, således at industrien fik mulighed for at bevare et produktionsapparat, der var konkurrencedygtigt med udlandets.¹⁶ For industrien var investeringer i rationalisering nøglen til bevarelse af konkurrenceevnen, og den prioriterede derfor højere, end det umiddelbart kom til udtryk i den fælles henvendelse, at virksomhederne fik andel i merindtægterne ved rationalisering, og at de kunne foretage en hurtig afskrivning af rationaliseringsudgifter.¹⁷

Da regnskabet efter lovens vedtagelse i marts 1955 skulle gøres op, var Industrirådets ledelse ikke i tvivl om, at indsatsen havde båret frugt. Industrirådet var godt tilfreds med, at den endelige lov i forhold til det oprindelige lovforslag indebar færre beføjelser til tilsynsmyndighederne og større frihed for erhvervslivet til at gøre brug af konkurrencebegrænsende aftaler og bestemmelser, så længe det ikke førte til misbrug, samt at loven indeholdt en mere lempelig avanceberegning i tilfælde af prisregulering. Industrirådet var tilfreds med, at loven var mere præcis end det oprindelige lovforslag bl.a. med hensyn til indgreb mod uformel konkurrencebegrænsning, at aftaleforbuddene med undtagelse af forbuddet mod bindende bruttopriser var blevet fjernet under lovforhandlingerne, og at domstolsprøvelse var sikret. For Industrirådet talte det også på plussiden, at det henstilledes, at der skete en lempelig administration vedrørende sikringen af markedsgennemsigtighed, og ikke mindst, at erhvervsorganisationerne var sikret betydelig indflydelse på administrationen af loven.

Der havde undervejs i diskussionerne i Industrirådet været overvejelser om, hvorvidt Industrirådet skulle arbejde for en mere præcis lov, der havde mindre karakter af en rammelov. I mellemkrigstiden havde erhvervsorgani-

sationerne til stadighed efterlyst præcision, tydeligvis for at mindske myndighedernes råderum. Der var fortsat stærke fortalere for dette synspunkt, herunder bl.a. i form af et ønske om at få bestemte markedsandele indskrevet i lovgivningen som i England i stedet for de mere upræcise formuleringer om „væsentlig indflydelse“ på prisdannelsen m.m.¹⁸ Bl.a. Bernt Hjejle var dog med til at neddæmpe dette kritikpunkt ved at henvise til, at domstolene i deres tolkning af lovgivningen repræsenterede den nødvendige garanti mod vilkårlighed. Kritikken mod de mere upræcise formuleringer fik også mindre vægt, i forbindelse med at erhvervene sikredes god repræsentation i tilsynsmyndigheden.

Det kan ikke undre, at Industrirådets ledelse fremhævede resultatet af det ganske store arbejde, der var blevet lagt i at påvirke beslutningsprocessen. Det kan aldrig efterprøves, hvad resultatet var blevet uden Industrirådets og de øvrige erhvervsorganisationers påvirkning af politikerne. Politikerne, der havde været med i udvalgsarbejdet, sagde – og skulle vel også sige – at der var taget hensyn til erhvervsorganisationernes indvendinger, og i den afsluttende debat gav de udtryk for, at erhvervsorganisationerne burde kunne arbejde sammen med embedsmændene om administrationen af loven. Partierne havde indgået et kompromis under hensyntagen til erhvervsorganisationerne, selv om disse ikke var fuldt tilfredse, som den konservative Ove Weikop udtrykte det.

I Industrirådet, som her er blevet undersøgt nøjere end de øvrige erhvervsorganisationer, så man egentlig også ganske fortrøstningsfuldt på loven, og Industrirådet tilsluttede sig politikernes ros til udvalgsformanden Axel Ivan Pedersen for hans „manøvreringsevne og vilje til at nå et resultat på et bredt grundlag.“¹⁹ Rådet understregede dog, at den fremtidige administration af loven ville blive afgørende.²⁰ Og dele af loven vakte utilfredshed. Det gjaldt især bestemmelserne om bruttopriser, der kun måtte håndhæves efter dispensation fra tilsynsmyndighederne, og disses mulighed for at pålægge virksomheder leveringspligt. I de følgende år var det især lovens § 24 – oprindeligt tidsbegrænset, men senere forlænget – der var udsat for kritik. Det var bestemmelsen, der var kommet til under besættelsen, om, at priserne på særligt udvalgte varer og tjenesteydelser kun kunne forhøjes efter tilsynsmyndighedernes godkendelse.

I mellemkrigstiden kæmpede det store erhvervsliv med politisk opbakning fra især Det Konservative Folkeparti hårdt mod vedtagelsen af en konkurrencelovgivning. Offentlig indseende med erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter blev set som værende et første skridt på vej mod socialismen. Det var en udvikling, det gjaldt om at værgе sig imod, primært ved at forhindre vedtagelsen af en sådan lovgivning, og hvis dette ikke var muligt, så gennem en indsnævring af tilsynsmyndighedens kompetence kombineret med en så stærk indflydelse på tilsynsmyndigheden som muligt, ved at der i denne sad repræsentanter fra erhvervslivet. Den politiske indflydelse over tilsynsmyndigheden skulle begrænses mest muligt, mens den dømmende magt blev set som den sidste bastion vendt mod politikerne.

Med vedtagelsen af 1937-loven om pris aftaler m.v. og den efterfølgende lovgivning om priskontrol blev den politiske kamplinje definitivt flyttet fra det primære spørgsmål om lovgivning eller ej til spørgsmålet om lovgivningens udformning. Det er i foregående kapitel vist, at erhvervsorganisationernes hørings svar på trustkommissionens anbefalinger i 1953 til en ny monopollov afspejlede en erkendelse af, at tiden ikke kunne skrues tilbage til før 1937, da der ikke var offentlig indseende med konkurrencebegrænsende aftaler. Kampen stod om lovgivningens udformning, dvs. hvor tæt man kunne komme 1937-loven uden supplerende bestemmelser bl.a. vedrørende prisregulering. Dette var også udgangspunktet for de fire gamle partier, da den socialdemokratiske handelsminister Lis Groes sidst på året 1953 fremlagde forslag til ny monopollov.

De politiske skillelinjer kendt fra mellemkrigstiden viste sig under folketingsdebatten om lovforslaget. Lis Groes og den socialdemokratiske regering ønskede en permanent stramning af konkurrencelovgivningen, herunder med indførelse af forbud mod visse former for konkurrencebegrænsende aftaler, mens Det Konservative Folkeparti tilsagde principiel tilslutning til offentlig regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter, men partiet søgte at bagatellisere problemet og anbefalede en meget svag lovgivning. Herimellem stod Det Radikale Venstre og Venstre, hvor førstnævnte gentog sin traditionelle tilslutning til en ganske stærk offentlig kontrol til forsvar for en liberal markedsøkonomi, mens sidstnævnte parti var mere tilbageholdende i en traditionel skepsis over for staten og i stedet fremhævede den internationale konkurrence som et effektivt middel vendt mod det hjemlige erhvervslivs konkurrencebegrænsende aktiviteter.

Umiddelbart afspejlede de fire gamle partiers politiske markeringer posi-

tionerne i mellemkrigstiden, men der var dog en tendens til, at partierne var rykket hinanden nærmere. Det nationale fællesskab, som de fire partier søgte at fremmane i kølvandet på krigen, gjorde sig vel gældende bl.a. støttet af en nu stærk kommunistisk agitation, der fremstillede lovforslaget som alt for svagt over for storkapitalens udsugning af befolkningen. Kompromisviljen mellem de fire gamle partier viste sig dog i højere grad bag lukkede døre under udvalgsarbejdet end under den offentlige debat i Folketinget. Under kompetent ledelse af udvalgsformanden, socialdemokraten Axel Ivan Pedersen, lykkedes det at finde frem til et kompromis, som intet af partierne erklærede sig tilfredse med, men som ordførerne var enige om afspejlede en proces, hvor parterne havde bøjet sig imod hinanden. På regeringens vegne udtrykte økonomi- og arbejdsminister Jens Otto Krag, at den nye lov var brugbar, men den opfyldte ikke alle regeringens ønsker. Det var prisen for det brede forlig.

Socialdemokraterne havde bl.a. med undtagelse af et forbud mod bindende bruttopriser opgivet forslagene til forbud mod forskellige former for konkurrencebegrænsende aftaler, ligesom partiet havde givet afkald på midler til en tættere regulering af virksomhedernes dispositioner, således som det f.eks. var set i Norge. De borgerlige partier var tilfredse hermed. Til gengæld accepterede Det Konservative Folkeparti og Venstre en tilsynsmyndighed, Monopolrådet, der havde videre beføjelser end Priskontrolrådet fra 1937. Ikke mindst lovens § 24 om tilsynsmyndighedernes godkendelse af prisforhøjelser på særligt udvalgte varer og tjenesteydelser betød en stærk styrkelse i sammenligning med 1937-loven, men dog en svækkelse sammenlignet med beføjelserne i henhold til de foregående års midlertidige prislovgivning.

Det store erhvervsliv bøjede sig for de politiske realiteter og var vel egentlig ganske godt tilfreds med, at der var indgået et bredt forlig, da det kunne give ro om spørgsmålet om konkurrencelovgivningen. Erhvervsorganisationerne kunne se, at den nye lov ville være til at leve med. Som Industrirådets formand sagde på et møde umiddelbart efter lovens vedtagelse: „selv om vi ikke udadtil skal lade for stor tilfredshed komme til orde, kan vi dog konstatere, at den nye lov er væsentligt bedre end det oprindelige forslag“.²¹ Det kunne være gået værre, og for ikke at give anledning til senere skærper foreslog formanden, at industrien overvejede at rydde ud i de særligt uheldige konkurrencebegrænsende aftaler. Et sådan selvregulering var tidligt etableret i Sverige og efterfølgende også i Norge. Det blev dog ved overvejelserne i Danmark, da Industrirådet efter en mere indgående diskussion året efter besluttede først at tage spørgsmålet om selvregulering

op, hvis der skulle blive tilløb til en „strengere“ monopollov.²² Reguleringen skete derfor alene i offentligt regi inden for lovgivningens rammer.

Den nye monopollov opnåede at blive generelt accepteret af flertallet i Folketinget, af erhvervene og embedsapparatet, selv om lovrevisioner med mellemrum blev bragt på bane. Der udviklede sig hurtigt faste administrative rutiner, og først med konkurrenceloven fra 1998 skete der en større principiel ændring i lovgivningen. Men mere herom i de følgende kapitler.

NOTER

- 1 *Folketingstidende 1953-54. Folketingets forhandlinger sp. 1849-1861.*
- 2 *Folketingstidende 1953-54. Folketingets forhandlinger sp. 2246-2335 og 2474-2522.*
- 3 *Folketingstidende 1954-55. Folketingets forhandlinger sp. 21f og 483-504.*
- 4 *Folketingstidende 1953-54. Tillæg B sp. 1333-1578 og samme, 1954-55 Tillæg B sp. 225-362.*
- 5 *Folketingstidende 1954-55. Folketingets forhandlinger sp. 3036-3079 og 3167-3174.*
- 6 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 22. marts 1955.
- 7 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 13. oktober 1953.
- 8 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 12. juni 1951.
- 9 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 16. juni 1953.
- 10 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 11. juni og 2. september 1952.
- 11 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 16. juni 1953.
- 12 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 16. juni 1953.
- 13 Foredrag af Bernt Hjejle på Industrifagenes generalforsamling 30. oktober 1953 om trustkommissionens betænkning udsendt som pjece, jf. omtale heraf i *Tidsskrift for Industri 1953 s. 347f* og 1. december 1954 s. 357f. Også juristen Fr. Vinding Kruse kritiserede økonomerne og deres tilgang til spørgsmålet om konkurrencebegrænsning, jf. *Tidsskrift for Industri 1954 s. 316-319*. Om Hjejle i de interne diskussioner, jf. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 16. juni 1953.
- 14 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger og bestyrelsesmøder 2. og 16. februar samt 2. og 16. november 1954. Fælles henvendelse af 18. november 1954.
- 15 EA, Industrirådet, Industrirådets bestyrelsesmøde 16. november 1954.
- 16 Jf. f.eks. Industrirådets formand H. Stevenius-Nielsen i *Berlingske Tidende* 13. december 1953, citeret i *Tidsskrift for Industri 1953 s. 345f*.
- 17 Om industriens prioritering af investeringer i rationalisering, jf. f.eks. EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 9. december 1952.
- 18 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 9. december 1952 og 16. juni 1953.
- 19 *Tidsskrift for Industri 1955 s. 198* af Ernst Klæbel.
- 20 *Tidsskrift for Industri 1. og 15. april 1955 s. 145*. Kommentar ved Ernst Klæbel.
- 21 EA, Industrirådet, Industrirådets forhandlinger, møde 10. maj 1955.
- 22 EA, Industrirådet, afd. 133/1, 1955-56, kasse 64A, referat af møde i Industrirådets monopollovudvalg 3. februar 1956 og notat af 18. september 1956 ved Ernst Klæbel.

STABILITET OG BEGYNDENDE OPBRUD, 1955-1990

Monopolloven fra 1955 fulgte kontrol- og offentlighedsprincippet, som lå til grund for den tidligere danske lovgivning vedrørende konkurrencebegrænsning. Loven havde dog visse forbudselementer og nærmede sig dermed den amerikanske trustlovgivnings principper, hvor forbud mod monopoler og aftaler principielt var forbudt til sikring af fri konkurrence. De amerikanske principper var umiddelbart efter Anden Verdenskrig kommet ind i tysk anti-kartellovgivning, hvorfra de overførtes til EF-traktaten, og flere af de andre europæiske lande kom efterhånden også tæt på forbudsprincippet i deres lovgivning. Trods denne internationale tendens og stærke strukturforandringer i dansk erhvervsliv viste den danske lov sig særdeles robust og forblev i princippet uændret med vægt på kontrolprincippet indtil 1990'erne.

Den lovgivningsmæssige stabilitet understøttedes af opbygningen af et fast administrativt system, der samtidig udviste en vis fleksibilitet i tolkningen af reglerne. Hertil kom, at der gennem perioden blev foretaget flere mindre ændringer i lovgivningen, ligesom der kom supplerende lovgivning på en række tilgrænsende områder. Såvel partierne som erhvervsorganisationerne havde løbende ønske om justeringer, hvortil kom, at tilpasning til EF-traktaten kom ind i denne periode som et argument for ændringer i monopollovgivningen.

I det følgende vil der først blive redegjort for den administrative praksis inden for rammerne af 1955-loven, hvorefter de vigtigste justeringer i lovgivningen vil blive omtalt. Monopolreguleringen var præget af stabilitet i de første årtier efter 1955, men fra 1980'erne var der, som det vil blive beskrevet i slutningen af dette kapitel, dog tendens til et opbrud i de lovgivningsmæssige og administrative rammer for monopolreguleringen. Den principielle overgang fra en lov om kontrol med monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler til en egentlig konkurrencelovgivning var på vej i 1980'erne, og med vedtagelsen af en ny konkurrencelov i 1989/90 markeredes en øget tiltro til, at konkurrence var et bedre middel til at sikre

samfundet mod misbrug end kontrol med konkurrencebegrænsninger. Det var dog først i 1997, at dansk lovgivning ændredes afgørende fra kontrol- til forbudsprincippet, så den blev i overensstemmelse med lovgivningen i de fleste EU-lande – og USA. Udviklingen i 1990'erne frem mod en egentlig konkurrencelov er emnet for næste kapitel.

ADMINISTRATIVE RUTINER

Monopolloven fra 1955 med senere udfyldende bekendtgørelser fastlagde administrationen af det offentliges regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Administrationens opbygning og kompetence samt udpegning af repræsentanter, der sammen med ansatte embedsmænd skulle administrere loven, havde været genstand for omfattende diskussioner under forberedelsen af loven. Kompetence og valg af repræsentanter blev også efter lovens vedtagelse med mellemrum gjort til genstand for politisk diskussion, men uden at der skete større ændringer, og den administrative opbygning med etableringen af Monopoltilsynet forblev uændret indtil 1990'erne.

Med loven oprettedes det såkaldte Monopoltilsyn som første administrative instans underlagt først handelsministeren og senere industriministeren.¹ I modsætning til under og efter krigen, hvor Priskontrolrådets afgørelser kun kunne indklages for ministeren og et ankenævn, lå Monopoltilsynets afgørelser uden for ministeriets eller ministerens direkte indflydelse. Til forskel fra de fleste andre styrelser kunne Monopoltilsynets afgørelser indbringes for det særlige ankenævn som 2. instans, hvorfra der yderligere som ønsket af erhvervsorganisationerne og støttet af de borgerlige partier var rekurs til domstolene som 3. instans.

Monopoltilsynet bestod af to organer, Monopolrådet og Monopoldirektoratet, der blev den administrative myndighed ikke alene for monopolloven, men også for en stribe pris- og avancestoplove, som kort vil blive omtalt nedenfor, samt for en række andre permanente love af betydning for reguleringen af danske konkurrenceforhold inden for særlige områder. Det gjaldt således mærkningsloven og licitationsloven, ligesom Monopoltilsynet administrerede visse bestemmelser i lov om lægemidler og EF's konkurrenceregler i dansk sammenhæng. Direktoratet var endvidere sekretariat for Elprisudvalget, der administrerede lov om elforsyning.

Udadtil optrådte monopolråd og direktorat som en helhed, men internt havde de forskellige funktioner. Direktoratet varetog rådets daglige forretninger under ledelse af en direktør. Direktoratet kunne afgøre konkrete

sager i overensstemmelse med rådets praksis eller i henhold til retningslinjer udstukket af Monopolrådet. Den afgørende kompetence i fortolkningen af loven lå således hos Monopolrådet. I henhold til forretningsordenen skulle rådet behandle alle sager af almindelig interesse, sager om hvilke der var særlig tvivl, og sager af videregående betydning for den part, der var involveret.

Udpegningen af Monopolrådets medlemmer lå i henhold til lovteksten hos ministeren, men var traditionelt et emne, der var underlagt betydelig politisk interesse. Det havde været tilfældet ved udpegningen af tilsynsmyndigheder før 1955, og det var emnet for fortsatte diskussioner efter 1955. Især i de første år med 1955-loven var der kritik af ministerens udpegning af repræsentanter til Monopolrådet, men senere blev beskikkelserne opfattet som relativt lidt kontroversielle.² Det ændrede dog ikke ved, at der til stadighed var politisk opmærksomhed omkring reglerne for udpegningen af medlemmer.

Ifølge loven skulle et flertal af Monopolrådets op til 15 medlemmer inklusive formanden være uafhængige af erhvervsvirksomheder og erhvervsorganisationer, og rådet skulle samtidig omfatte et alsidigt kendskab til erhvervs- og forbrugsforhold, herunder juridisk, nationaløkonomisk og teknisk kundskab. Ministerens praksis var, at der blandt de otte uafhængige medlemmer hele tiden var to med nationaløkonomisk indsigt, et med teknisk indsigt, to med kendskab til forbrugsforhold og en med særlig juridisk kundskab, som samtidig var formand. Rådets første formand blev professor W.E. von Eyben, der i 1980 afløstes af Mogens Koktvedgaard.

Ministeren var ikke forpligtet til at udpege særlige repræsentanter fra erhvervsorganisationerne, men der udviklede sig en fast praksis, ifølge hvilken ministeren fulgte indstillingen om udpegningen af et medlem fra følgende organisationer: Grosserer-Societetets Komité, Butikshandelens Fællesråd, Andelsudvalget, Håndværksrådet, Industrirådet og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd samt et medlem indstillet i fællesskab mellem De samvirkende danske Landboforeninger og Danske Husmandsforeninger. Ved at følge indstillingerne har skiftende ministre således begrænset udnyttelsen af sin udnævnelsesbeføjelse, og rådet har haft en særdeles alsidig sammensætning, herunder med repræsentanter fra de vigtigste erhvervssektorer og fra såvel det store som lille erhvervsliv. Disse repræsentanter blev især rekrutteret blandt de ansatte i erhvervsorganisationerne og var typisk ikke selvstændige erhvervsdrivende.

En betydelig magt i forbindelse med lovens administration lå hos for-

retningsudvalget, der ikke alene kan ses som en del af Monopolrådet, men som også havde en særlig rolle i forhold til direktoratet. Etableringen af et forretningsudvalg, der bl.a. var med i forberedelsen af sagerne til fremlæggelse i Monopolrådet, var ikke forudset i monopolloven, men var ikke noget nyt. Også under den foregående lovgivning med Priskontrolrådet var der nedsat et forretningsudvalg. Det nye forretningsudvalg blev bestemt gennem den af ministeren givne forretningsorden. Det fik i praksis tre medlemmer, og ikke de fem som forretningsordenen satte som det maksimale antal. I modsætning til det tidligere forretningsudvalg traf forretningsudvalget ikke afgørelser i konkrete sager, men havde dog en betydelig indflydelse gennem samarbejdet med direktoratet om forberedelsen af sagerne til forelæggelse i Monopolrådet.

Født formand for forretningsudvalget var formanden for Monopolrådet. Endvidere fik Monopolrådets næstformand sæde i forretningsudvalget. Denne var i de første mange år handelsministeriets departementschef, og ministeren var herigennem sikret en betydelig indflydelse, selv om rådets formand i de første 25 år, E.W. von Eyben, ikke fandt belæg for at hævde, at ministeren påvirkede sin embedsmand til at tage et bestemt standpunkt. Han havde heller ikke selv oplevet at være udsat for påtryk fra ministeren.³ Erhvervsorganisationerne er ikke sikret repræsentation i forretningsudvalget, uagtet at Industrirådet, da det erfarede, at der skulle nedsættes et forretningsudvalg, internt diskuterede, hvorledes det kunne få indflydelse på forretningsudvalgets sammensætning.⁴ Erhvervsrepræsentationen blev ganske enkelt holdt nede, da forretningsudvalget kun fik tre medlemmer og ikke fem.

Den ministerielle og departementale indflydelse udøvedes med forsigtighed, men gjorde sig gældende ved udpegningen af Monopolrådets repræsentanter. Hertil kom, at tilforordnede fra Industriministeriet, Landbrugsministeriet og Økonomiministeriet deltog i Monopolrådets og forretningsudvalgets møder, om end uden stemmeret. De var generelt særdeles tilbageholdende med at komme med egentlige tilkendegivelser, men holdt sig til på forespørgsel at komme med opklarende oplysninger.⁵ Embedsmændene kunne dog rapportere til ministeriet, hvilken politik Monopolrådet fulgte, og var dermed bedre i stand til at rådgive ministeren, når denne ønskede at ændre de lovgivningsmæssige rammer for rådets virksomhed.

Den ministerielle indflydelse ved første instans hos tilsynsmyndighederne gjorde sig ikke tilsvarende gældende ved de senere instanser. Her vejede den juridiske sagkundskab tungt, samtidig med at det store erhvervsliv var sikret indflydelse i ankenævnet. Formanden for dette var højesteretsdom-

mer, mens de to andre medlemmer blev udpeget af ministeren henholdsvis i kraft af nationaløkonomisk kundskab og efter forhandling med Den danske Handelsstands Fællesrepræsentation og Industrirådet.

En væsentlig del af baggrunden for, at monopolloven længe forblev uændret, var uden tvivl, at administrationen af loven i første instans skete med deltagelse af de forskellige samfundsinteresser, og at også de senere instanser var afbalanceret sammensat, herunder med en repræsentation, som også det store erhvervsliv havde indflydelse på. Mange sager nåede endvidere aldrig Monopolrådets bord, da sagerne blev ordnet gennem forhandlinger mellem Monopoldirektoratets embedsmænd og virksomhederne. Loven påbød sådanne forhandlinger, og i mange tilfælde havde de to parter en fælles interesse i at finde en mindelig ordning for at begrænse de samlede transaktionsomkostninger ved lovens administration.

Loven opnåede en ikke ubetydelig legitimitet bl.a. sikret gennem et væsentligt juridisk element og ved, at Monopolrådet lagde vægt på praksis, så afgørelserne ikke blev præget af skiftende politiske holdninger. Det ændrede dog ikke ved, at administrationen af loven også var præget af interessemodsætninger, og at der ved første instans kunne være forsøg på at præge udviklingen. Monopolrådets medlemmer var ofte uenige i de konkrete afgørelser. Ved de fleste møder i Monopolrådet blev en eller flere konkrete sager afgjort ved afstemning. Det er derfor ikke overraskende, at en del af Monopolrådets afgørelser blev indbragt for ankenævnet, der var kendt for at holde en ganske forsigtig linje præget af hidtidig praksis.⁶

Omkring 10 pct. af Monopolrådets afgørelser kom for ankenævnet. Omkring to tredjedele af afgørelserne stadfæstedes, hvilket var lidt flere end under Priskontrolrådet, og giver som resultat, at færre end fem pct. af Monopolrådets afgørelser blev omstødt.⁷ Det var ikke overvældende mange de store interessemodsætninger taget i betragtning. Legitimiteten var trods tilbagevendende kritik fra virksomhederne ganske høj, også afspejlet i, at relativ få af ankenævnets afgørelser blev indanket for domstolene, og at kun en af ankenævnets afgørelser i perioden frem til 1980 blev omstødt af domstolene.⁸ Også domstolene accepterede i vid udstrækning de af monopolmyndighederne udøvede skøn.

ÆNDRINGER, UFORMELT OG FORMELT

Henrik Larsen har i en undersøgelse af den danske monopollovgivning understreget, at der begyndende i 1930'erne og tydeligt i efterkrigstiden

har hersket en såkaldt symmetrisk interessevaretagelse vedrørende den danske monopolregulering. Arbejder- og forbrugerbevægelsens interesser, erhvervsinteresser og administrative interesser afbalancerede hinanden. For førstnævnte var reguleringen et vigtigt mål, for erhvervene var reguleringen til at leve med, og for bureaukratiet var reguleringen en levevej. Dette var i modsætning til årene efter Første Verdenskrig, hvor der endnu ikke var noget bureaukрати knyttet til regulering, og hvor arbejder- og forbrugerinteresser stod svagt. De relativt stærke erhvervsorganisationers uvilje mod etableringen af regulering kom derfor til at præge udviklingen i denne tidlige periode. Der var asymmetri i interessevaretagelsen.

For Henrik Larsen er denne udvikling mod symmetri i de forskellige gruppers interessevaretagelse en væsentlig del af forklaringen på, at monopolreguleringen ikke blev et afgørende politisk spørgsmål i de første årtier efter 1955. En vis politisering af monopolreguleringen fandt dog sted fra 1980'erne, mens debatten om monopolreguleringen var relativ afdæmpet i den mellemliggende periode.⁹ Gennem hele perioden skete der revisioner af lovgrundlaget, ligesom administrationen af loven ændredes.

ADMINISTRATIV JUSTERING

Ikke mindst Industrirådet havde i kommentarerne til krigs- og efterkrigstidens ekstraordinære prislovgivning og til forslagene i begyndelsen af 1950'erne til en permanent monopollov betonet faren ved en for restriktiv pris- og avanceregulering. Industrien skulle sikres en rimelig indtjening og andel i rationaliseringsgevinster, så der var et incitament til og mulighed for at foretage nyinvesteringer til bevarelse og gerne forbedring af dansk industris konkurrenceevne. For Industrirådet var det derfor også vigtigt, at der ved beregningen af virksomhedernes omkostninger blev taget tilstrækkeligt hensyn til afskrivninger på det eksisterende produktionsapparat.

Blandt socialdemokrater og i fagbevægelsen havde der været en stigende forståelse for industriens behov for øget kapitaldannelse, om end det i politisk spændte situationer som f.eks. omkring overenskomstforhandlingerne i 1956 kobledes sammen med en diskussion om medejendomsret til kapitaldannelsen i virksomhederne.¹⁰ Industrirådet fandt, at forståelsen kunne være større. Og heller ikke administrationen af den nye monopollov levede i begyndelsen op til Industrirådets ønsker. Industrirådet fandt, at der selv blandt de ansatte i Monopoltilsynet forekom „vrangforestillinger og en traditionel erhvervsfjendtlig holdning“, og at der ikke var „den rette forståelse

for nødvendigheden af, at industriens indtjening må være tilstrækkelig til også at muliggøre de helt nødvendige investeringer“.¹¹

Der var medlemmer i Industrirådet, som pressede på for en mere offensiv mediepolitik fra Industrirådets side til fremme af industriens synspunkter vedrørende behovet for en rimelig indtjening.¹² Spørgsmålet prioriteredes højt i disse år, og der kom offentlige indlæg om vigtigheden af behovet for nyinvesteringer.¹³ Industrirådet kunne med en vis tilfredshed konstatere, at der var politisk støtte til, at Monopoltilsynet i sin administration i de følgende år ved opgørelserne af virksomhedernes omkostninger gav mere plads for afskrivninger og rationaliseringsfremmende investeringer. Det skete i takt med industriens stigende betydning som valutaindtjenende erhverv fra slutningen af 1950'erne.

Et flittigt brugt argument fra Industrirådets side til fremme af denne nye administrative praksis var, at det måtte være rimeligt, at monopolmyndighederne i deres beregninger af virksomhedernes avancer og overskud anvendte samme regler som skattemyndighederne.¹⁴ I 1957 indførte Trekantregeringen med finansminister Viggo Kampmann som drivende kraft en ny investeringsfremmende skattelovgivning med nye afskrivningsregler og oprettelse af investeringsfonds.¹⁵ Virksomhedernes argument om, at der burde være parallelitet mellem monopol- og skattelovgivningen, slog dog kun igennem med en vis forsinkelse. Og Industrirådet opnåede ikke, som det bl.a. argumenterede for i en skrivelse til handelsministeren i begyndelsen af 1970'erne, at få forhøjet den forrentningsprocent, som Monopoltilsynet i praksis lagde til grund for godkendelse af prisforhøjelser i henhold til lovens § 24. Handelsministeren henholdt sig til, at der ikke var juridisk grundlag for, at han gav retningslinjer for lovens administration, og at Monopolrådets medlemmer ikke kunne bindes ved fastlæggelsen af en bestemt forrentningsprocent.¹⁶

Vurderingen af monopolloven afgang i høj grad af lovens administration, således som flere af politikerne også havde understreget det under de afsluttende forhandlinger om lovens vedtagelse. Lovens administration skete langtfra kun til erhvervslivets tilfredshed. Der var, som det fremgår af beretningerne fra Monopoltilsynet, hvert år en række sager, der blev indbragt for Monopolankenævnet og som også gik videre til domstolene, men der skete samtidig en løbende administrativ justering, som er en del af forklaringen på, at monopolloven fik en så relativ lang levetid. Medvirkende hertil var desuden, at der blev foretaget mindre ændringer af loven, så den blev tilpasset den generelle samfundsudvikling.

Den væsentligste ændring af monopolloven indtil 1980'erne vedrørte bestemmelserne i lovens § 24.¹⁷ Ifølge denne paragraf kunne virksomheder og sammenslutninger, der var underlagt tilsyn som følge af konkurrencebegrænsning, blive pålagt ikke at foretage prisforhøjelser uden tilsynsmyndighedernes forhåndsgodkendelse. Denne bestemmelse var kommet ind i prislovgivningen ved bekendtgørelsen af 19. oktober 1939 og var efter trustkommissionens anbefaling, men mod virksomhedernes ønske, blevet opretholdt i monopolloven af 1955. Den skulle dog kun gælde i en overgangsperiode på et år, men blev senere forlænget og i 1959 gjort permanent. Samtidig skærpedes bestemmelsen til, at forhåndsgodkendelse krævedes for alle registrerede virksomheder og sammenslutninger og ikke kun de, der fik særligt pålæg herom fra tilsynsmyndighedernes side.

Industrirådet diskuterede flere gange internt mulighederne for at komme af med § 24. Og i vinteren 1959-60 rejste Industrirådet og Håndværksrådet med henvisning til Danmarks indtræden i EFTA spørgsmålet om paragraffens ophævelse. Argumentet var som tidligere, at bestemmelserne fjernede virksomhedernes incitament til at indgå aftaler om strukturrationalisering med deraf følgende prisnedsættelser, da virksomhederne i tilfælde af sådanne aftaler blev underlagt kravet om forhåndsgodkendelse i tilfælde af eventuelle senere ønsker om prisforhøjelser. Paragraffen kom dermed ifølge erhvervsorganisationerne til at modvirke prisreduktioner og vanskeliggjorde dermed tilpasningen til den skærpede internationale konkurrence under de nye markedsforshold. Trustkommissionen havde tidligere accepteret argumentet, men ikke tillagt det afgørende vægt, og heller ikke Monopoltilsynet ønskede nu at opgive paragraffen. Det henviste til, at det kunne fravige bestemmelserne, hvor det var af væsentlig betydning for at fremme virksomhedernes effektivitet.

I forbindelse med forhandlingerne om Danmarks optagelse i EF rejste Industrirådet på ny sagen om en ophævelse af § 24 og andre ændringer i monopolloven. Industrirådet ønskede primært en ophævelse af paragraffen, men subsidiært at der blev givet tilladelse til forskudsafskrivninger i forbindelse med priskalkulationer, og at der blev indført en række undtagelser fra paragraffen. Således ønskede Industrirådet, at dispensationer fra § 24 ikke skulle afhænge af tilsynsmyndighedernes afgørelse, men at specialiserings- og rationaliseringsaftaler skulle være undtaget fra paragraffen, og at virksomheder, der havde fabrikker i udlandet med en lignende produktion som i Danmark, ligeledes skulle kunne fravige bestemmelsen om forhånds-

godkendelse i forbindelse med prisforhøjelser. Industrirådets forsøg på at få ophævet eller lempet § 24 blev dog med støtte fra Monopoltilsynet afvist af den socialdemokratisk-radikale regering.

Det politiske klima i 1960'erne var ikke til den af det store erhvervsliv ønskede lempelse af monopolloven, hvor især § 24 var anstødsstenen. Paragraffen blev først slettet i foråret 1971 under RKV-regeringen. Det skete dog ikke som led i en generel lempelse af den offentlige regulering, men ophævelsen begrundedes med, at mere vidtgående bestemmelser blev indført ved lov om priser og avancer af 2. april, der gjaldt varer og tjenesteydelser, uanset om disse var underlagt konkurrencebegrænsning eller ej. Denne lovgivningsmæssige skærpelse blev dog relativ kortvarig, da bestemmelserne ikke videreførtes i den efterfølgende pris- og avancelov fra 1974 – uden at dette førte til, at § 24 på ny blev indført i monopolloven.

Også på andre områder søgte Industrirådet at få lempet monopolloven, men uden større resultater.¹⁸ I 1961 udtrykte Industrirådet således ønske om at få ændret monopollovens forbud mod håndhævelse af bruttopriser, jf. lovens § 10, og indskrænket tilsynsmyndighedernes kompetence til at udstede leveringspålæg, jf. lovens § 12 stk. 3. Industrirådets argument var, at det ville bringe den danske lovgivning i overensstemmelse med bestemmelserne i EF-landene. Ønsket blev dog afvist af handelsministeren, der med støtte i en udtalelse fra Monopoltilsynet mente, at de gældende danske bestemmelser kunne administreres, så der blev taget fornødent hensyn til et evt. kommende medlemskab af EF.

Lempelser i monopollovgivningen inden 1980'erne var beskedne, og modsvarede i nogle henseender af stramminger, om end disse ikke var så vidtgående eller kom så hurtigt som ønsket af den politiske venstrefløj.¹⁹ Socialistisk Folkeparti kom f.eks. ikke igennem med et forslag i 1961 om en skærpelse af anmeldelsespligten, så Monopoltilsynet skulle føre tilsyn med alle virksomheder, der havde indflydelse på priser og avancer. Partiet ønskede endvidere, at tilsynet fik bemyndigelse til at vurdere, om varepriserne var billigst mulige, og at der produceredes på en samfundsøkonomisk effektiv måde uden unødige produktionsomkostninger og med den bedst mulige udnyttelse af produktionsfaktorerne.

Socialistisk Folkeparti foreslog samtidig en skærpelse af den politiske indflydelse i Monopolrådet. Partiet ønskede, at halvdelen af Monopolrådets medlemmer skulle udpeges af Folketinget, mens handelsministeren skulle udpege de øvrige medlemmer. Socialistisk Folkepartis forslag i 1961 var tydeligvis et forsøg på at styrke det offentliges kontrol med produktionen

og et angreb på kapitalejernes ret til at lede og fordele arbejdet, sådan som det tidligere var foreslået af Socialdemokratiet i Danmark, og således som Arbeiderpartiet i Norge i begyndelsen af 1950'erne havde haft held til at påvirke lovgivningen.

Handelsministeren afviste Socialistisk Folkepartis forslag med henvisning til, at der ikke var behov for en skærpelse af den offentlige kontrol, da den fri konkurrence var øget som følge af udenrigshandelens liberalisering, ligesom tilsynsmyndighederne allerede havde en betydelig kompetence i kraft af monopollovens § 24. Udviklingen gik dog i de følgende år på flere områder i retning af en skærpelse af lovgivningen som ønsket af Socialistisk Folkeparti. Anmeldelsespligten udvidedes, idet Monopoltilsynet fik mulighed for at pålægge enhver virksomhed at indberette prisforhøjelser, og tilsynet fik pligt til at gribe ind over for alle urimelige priser, uanset om pågældende virksomhed havde afgørende indflydelse på prisforholdene eller ej. Og spørgsmålet om såkaldt neutraliseret konkurrence, dvs. uformelle aftaler om at begrænse konkurrencen, og konkurrence med omkostningskrævende midler i stedet for priskonkurrence blev i højere grad gjort til et område for Monopoltilsynet, end der var dækning for med 1955-loven.²⁰ I det hele taget skete der en stærk udvidelse af Monopoltilsynets virksomhed gennem en række pris- og avanceregulerende love, som gik ud over monopolloven. Handelsministeren henviste f.eks. også i sit svar til Socialistisk Folkeparti til, at tilsynsmyndighederne havde en væsentlig kompetence i kraft af den da gældende prisindseendelov.

Hermed pegede handelsministeren på yderligere en del af forklaringen på, at monopolloven kunne fungere så længe uden større revisioner. Nok justeredes monopolloven i flere omgange, men behovet for ændringer begrænsedes af, at selve pris- og avancereguleringen bl.a. med henblik på at påvirke indkomstfordelingen i samfundet og styre den makroøkonomiske udvikling, herunder med bekæmpelse af de gennem 1960'erne og 1970'erne tiltagende inflationsproblemer, kom til at ligge uden for monopolloven.

PRIS- OG AVANCEREGULERING

Monopolloven blev i 1955 vedtaget som et kompromis mellem de fire gamle partier. Den blev ikke mindst af de borgerlige partier og erhvervslivet set som en nødvendig indrømmelse for at komme af med krigs- og efterkrigstidens ekstraordinære pris- og avanceregulering. Monopolloven betød imidlertid ikke et ophør af pris- og avanceregulering. Dele af den

ekstraordinære pris- og avanceregulering gled ind i den nye monopollov, mest udtalt i form af § 24, men hertil kom i de følgende årtier en ubrudt række af pris- og avancelove, med hvilke ikke alene de socialdemokratiske regeringer, men også den borgerlige RKV-regering 1968-71 og Venstre-regeringen i 1973-75 søgte at styre samfundsøkonomien. Det skete typisk i forbindelse med finans- og indkomstpolitiske indgreb, herunder i forbindelse med statsmagtens indgreb i overenskomstforhandlingerne, hvor pris- og avancereguleringen skulle være garanti mod en efterfølgende reallønsudhuling for lønmodtagerne og en for stærk indkomstfremgang for de selvstændige. Allerede i 1956 kom den første midlertidige pris- og avancelov som supplement til monopolloven, og ikke mindre end 16 pris- og avancelove blev vedtaget i de godt 20 år fra begyndelsen af 1960'erne til midten af 1980'erne.²¹

De tidlige pris- og avancelove var tidsbegrænsede, men da stadig nye love kom til, blev de med undtagelse af korte perioder en fast del af rammerne, inden for hvilke virksomhederne kunne konkurrere. Som nævnt blev monopollovens § 24 ophævet, men videreført i pris- og avancelovgivningen. Tilsvarende kan nævnes, at et af de store stridspunkter omkring monopolloven, nemlig spørgsmålet om bruttopriser, fik en væsentlig tilføjelse i 1968 ved lov om vejledende priser og prisstop for tjenesteydelser. Med loven indførtes anmeldelsespligt for vejledende priser, og denne anmeldelsespligt videreførtes i den senere midlertidige prislovgivning og også i den permanente pris- og avancelov fra 1974.²²

Det er tidligere vurderet, at denne pris- og avanceregulering kun havde begrænset effekt, men det ændrer ikke ved dens politiske betydning som et middel til at opnå større accept af de indkomstpolitiske indgreb. Pris- og avancereguleringen blev et væsentligt arbejdsområde for Monopoltilsynet, herunder bl.a. med gennemførelsen af en række ganske omfattende prisundersøgelser, som er en væsentlig del af forklaringen på, at antallet af ansatte på ny var stigende fra begyndelsen af 1960'erne. Pris- og avancereguleringen efter 1955 var så omfattende, at den ikke her skal udredes, men det skal blot konstateres, at den generelt blev mødt med megen modstand i erhvervslivet. Eller som udtrykt af formanden for Monopolrådet fra 1980, senere formand for Konkurrencerådet, Mogens Koktvedgaard, så er „priskontrol og dermed administrativ prisfastsættelse muligvis bureaukratens ønskedrøm, men det er i hvert fald erhvervsvirksomhedernes mareridt“.²³

Industrirådet udtrykte erhvervslivets generelle skepsis over for denne politisk bestemte regulering af markedet.²⁴ Bekendtskabet med denne form for

lovgivning var ifølge formanden „som forudset ikke behageligt“.²⁵ Industrirådets medlemmer var dog opmærksomme på, at et væsentligt element i pris- og avancereguleringen var et spørgsmål om indkomstfordelingen i samfundet, og at også de socialdemokratiske regeringer brugte reguleringen til at legitimere indgreb over for en for stærk lønudvikling. Som under krigen viste Industrirådet med støtte fra især de store industrivirksomheder forståelse for reguleringens nødvendighed, om end det kun forsigtigt gav udtryk herfor. Industrien var i langt højere grad end f.eks. handelen og det mindre hjemmemarkedsorienterede håndværk interesseret i en rolig pris- og lønudvikling af hensyn til den internationale konkurrenceevne. Derfor var Industrirådet f.eks. også – måske noget overraskende, men forståeligt ud fra sammenkædningen mellem lønudvikling og pris- og avanceforhold – stærkt kritisk over for ophævelsen af det eksisterende pris- og avancestop i efteråret 1962. Baggrunden var, at Industrirådet vurderede, at ophævelsen alene var en taktisk manøvre fra den socialdemokratiske side med henblik på at fjerne et argument for, at fagbevægelsen skulle holde igen med lønkravene ved de kommende overenskomstforhandlinger.²⁶

Industriens ganske langvarige accept af reguleringen må endvidere ses på baggrund af, at industrien ønskede, at liberaliseringen af den internationale handel – i første række som følge af de amerikanske krav herom til gengæld for Marshall-hjælpen og senere i forbindelse med de europæiske markedsdannelser fra slutningen af 1950'erne – skete, så de danske producenter fik god tid til at omstille sig til en hårdere international konkurrence. Industrirådet tilsluttede sig derfor i de første år efter monopollovens vedtagelse bl.a. Monopoltilsynets prisundersøgelser, da det fandt, at disse undersøgelser kunne være med til at dokumentere, at de danske priser og avancer ikke var urimelige. Det gav ifølge Industrirådets vurdering bedre mulighed for at undgå, at de pågældende varer kritikløst blev overført til såkaldt fri liste med deraf følgende øget international konkurrence.²⁷

Den offentlige regulering blev dermed af Industrirådet tillagt den legitimerende funktion, som Industrirådets medlemmer havde afvist i forbindelse med vedtagelsen af 1937-loven. Lidt spidsformuleret kan det siges, at Industrirådet som organisation – trods stadige og fra slutningen af 1960'erne tiltagende ønsker fra mange af medlemsvirksomhederne om ændringer i monopolloven og afvikling af pris- og avancelovgivningen – længe accepterede dele af pris- og avancereguleringens administration, da den medvirkede til legitimering af politiske indgreb i løndannelsen og beskyttelse mod udenlandsk konkurrence.²⁸

Med Danmarks indtræden i EF fra 1973 ændredes konkurrenceforholdene for dansk erhvervsliv. Det søgte Industrirådet at bruge som argument for, at der burde ske lempelser i den danske monopollovgivning, ganske som Industrirådet havde gjort i slutningen af 1950'erne, da Danmark tilsluttede sig EFTA, og i begyndelsen af 1960'erne, da Danmark første gang forhandlede om optagelse i EF.²⁹ Industrirådet forsøgte her i anden omgang både i 1970 før Danmarks indtræden og i 1975 efter optagelsen at opnå lempelser. Industrirådet mente gennem undersøgelser af virksomhedernes indtjening at kunne dokumentere, at regulerede virksomheder havde en for ringe indtjening. Industrirådet havde ikke succes med sine initiativer. Monopoltilsynet afviste i begge tilfælde kritikken fra Industrirådet.³⁰

Industrirådets initiativer var en del af de stadige forsøg, der i de første årtier efter 1955 foregik, for at få lovgivningen og administrationen heraf justeret, uden at der blev lagt op til større principielle ændringer af lovgivningen. Kampen om monopollovgivningen fortsatte i 1980'erne, da der skete en tiltagende politisering af området. Der skete i dette tiår ikke noget afgørende brud med rammerne for monopolreguleringen, men set i bagklogskabens lys var der dog tegn på, at nye principper var på vej ind i lovgivningen.

OPBRUD I 1980'ERNE

Som i de foregående 25 år blev der i 1980'erne fra både reguleringskritisk og reguleringsvenlig side arbejdet på at få ændret monopollovgivningen. Henrik Larsen har i sin undersøgelse af den danske monopolregulering for tiden indtil slutningen af 1980'erne konkluderet, at det var svært at se, hvorledes der kunne ske et gennembrud for principielle ændringer, da interesserne i status quo var fremherskende både i erhvervslivet, hos repræsentanterne for forbrugerne og i bureaukratiet, der administrerede den gældende lovgivning. Han opfatter, at der skete en politisering af monopolreguleringen i 1980'erne, og set i et længere tidsperspektiv, end Henrik Larsen havde, da han skrev i 1989, er det åbenbart, at der var et opbrud på vej i 1980'erne, som viste frem til afgørende ændringer i lovgivningen fra 1990'erne. I 1980'erne kunne det være vanskeligt at vurdere retningen af ændringerne, da lovgivningen i disse år i nogle henseender skærpedes og i andre lempedes set med erhvervslivets øjne.³¹ Samlet sejrede synspunktet dog, at fri konkurrence var en mere effektiv regulator end offentlig regulering.

Embedsmændene i Monopoldirektoratet var traditionelt positivt indstillede over for offentlig regulering. Denne holdning fandt yderligere næring

i 1970'erne, da venstrefløjen og dens kapitalkritiske holdninger havde opinionsmæssig medvind. De danske embedsmænd fandt i 1970'erne også inspiration hos deres amerikanske kolleger i The Federal Trade Commission, der i disse år gik i offensiven og vandt flere anti-trustpolitiske sejre. Federal Trade Commission, hvor økonomer var på fremmarch blandt de ansatte på bekostning af jurister, gik i stigende grad væk fra at arbejde med mere eller mindre tilfældigt opsporede enkeltsager til i stedet at foretage større systematiske undersøgelser af markedsforholdene især på områder med større virksomheder med henblik på at afsløre eventuelle markedssvigt. Det var en politik, der tiltalte mange af de ansatte i Monopoldirektoratet, som derfor havde planer om at slå ind på en tilsvarende politik, når lejlighed bød sig. Det gjorde den under de politiske forhandlinger om den økonomisk-politiske helhedsløsning i slutningen af 1979.

Fagbevægelsen stillede under forhandlingerne om helhedsløsningen forslag om, at den offentlige regulering af erhvervslivet blev styrket til gengæld for at acceptere en stram økonomisk politik og løntilbageholdenhed.³² Hans Duborg, Monopoldirektoratets daværende direktør, trak som svar herpå planerne om en mere omfattende undersøgelsesvirksomhed frem, da han samtidig fik stillet flere ressourcer i udsigt. I de to prislove af 29. december 1979 pålagdes Monopoltilsynet en skærpet overvågning af konkurrencebeskyttede erhverv.³³ Monopoltilsynet blev nu permanent pålagt specielle undersøgelsesopgaver, samtidig med at det i bemærkningerne til den ene lov fik bevilget flere ressourcer.

Denne opnormering blev ganske overset i den politiske debat om helhedsløsningen, men indebar oprettelsen af det såkaldte undersøgelseskontor, der skulle foretage undersøgelser af særligt udvalgte områder. I første række var der tænkt på de liberale erhverv, og Monopoldirektoratet iværksatte hurtigt en række brancheundersøgelser, der kom til at betyde en kraftig oprustning af undersøgelses- og offentlighedsprincippet i den danske monopolregulering.³⁴ Intensiveringen af offentlighedsprincippet havde allerede været på vej ved de tidligere pris- og avancelove fra 1960'erne og 1970'erne, men førte nu til en tydelig politisering af Monopoltilsynets virksomhed.

I begyndelsen af 1980'erne blev det klart, at de indestængte ønsker fra midten af 1970'erne hos mange af Monopoldirektoratets ansatte om en mere aggressiv reguleringspolitik fik friere løb. Hans Duborg proklamerede, at „det er Monopoltilsynets forbandede pligt at prøve, hvor langt loven rækker“, og i 1982 udtalte han i et avisinterview, at tilsynet var „inde i en radikal omlægning, der skal give flere kulegravninger af brancher og aktiv,

opsøgende og nærgående kontrol af erhvervslivet“.³⁵ Monopoltilsynets årsberetninger viser da også, at antallet af tilsynets undersøgelser var stærkt stigende fra 1980-81. Og der var fortsat politiske ønsker fra arbejderbevægelsens og forbrugerorganisationernes side om yderligere skærper af monopolreguleringen og krav om en øget repræsentation af forbrugerinteresser i Monopolråd og Monopolankenævn samt en styrkelse af Monopoldirektoratet over for Monopolrådet.

Både Socialdemokratiet og LO arbejdede med støtte fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd for en sådan styrkelse af monopolreguleringen, og arbejderbevægelsen stillede sig fortsat kritisk over for kapitalkoncentrationen i erhvervslivet og de herskende konkurrenceforhold. Kravet om en ny trustkommission, der systematisk skulle afdække disse forhold, blev fremsat ved flere lejligheder. I 1982 fremsatte den socialdemokratiske industriminister Erling Jensen forslag til ændring af monopolloven i mere restriktiv retning. Forslaget mødte imidlertid kraftig modstand, og Socialdemokratiet valgte at trække forslaget tilbage. Ikke så meget på grund af en ændret opfattelse, som i erkendelse af at man havde begået en fejl ved ikke at lade forslaget underkaste den normale høringsprocedure, hvor organisationerne kunne fremsætte deres kommentarer. Det gjorde den politiske situation usikker, hvorfor regeringen skønnede, det var mere sikkert at holde fast ved den gældende lovgivning.³⁶

Tendensen til en stærkere forfølgelse af offentlighedsprincippet underbyggedes ved, at tilsynet fra og med 1984 offentliggjorde en årlig undersøgelse af fusioner og virksomhedssammenslutninger, men allerede inden var der kommet yderligere politisk blæst om monopolreguleringen. Baggrunden var tre større brancherapporter udarbejdet af Monopoldirektoratet.

I begyndelsen af 1983 var en undersøgelse om discountbutikker færdig. Den konservative industriminister Ib Stetter besluttede, at en offentliggørelse først kunne ske, når oplysningerne blev gjort mindre detaljerede i rapporten. Og det følgende år forelå der rapporter om markederne for kunstgødning og varmeisolering, hvor henholdsvis Superfos og Rockwool med støtte fra brancheorganisationerne og fremtrædende erhvervsadvokater protesterede mod offentliggørelse. Virksomhederne henviste til konkurrencen med udlandet. Og den mediebevidste direktør for Superfos, Jørgen Trygved, brugte pressen til at lægge pres på politikerne, ligesom han internt i Industrirådet argumenterede for at få sagen bragt op i Folketinget med henblik på at få ændret monopolloven. Dele af erhvervslivet følte sig tydeligvis trængt, men Industrirådets ledende medlemmer var forsigtige

og mødte Trygveds krav med tavshed. De var usikre på resultatet, hvis de politiske partier skulle forhandle sig frem til ændringer i lovgivningen. Ib Stetter fulgte dog virksomhedernes ønske om hemmeligholdelse, hvilket var med til at politisere sagen.

I november 1984 rejste Venstresocialisterne og Socialistisk Folkeparti en forespørgselsdebat i Folketinget, hvor venstrefløjen stillede forslag om en motiveret dagsorden, som henstillede til regeringen at offentliggøre de to redegørelser. Venstrefløjen kom ikke igennem med sit forslag, men den borgerlige regering måtte acceptere, at Folketinget vedtog en afværgedagsorden fremsat af Det Radikale Venstre, der pålagde industriministeren at nedsætte et sagkyndigt udvalg, der skulle overveje en generel modernisering af monopolloven.³⁷ Endvidere førte sagen til en lovændring, så fremtidige afgørelser om eventuel hemmeligholdelse ikke længere skulle træffes af ministeren, men af Monopolrådet.

Udfaldet af det således igangsatte reformarbejde var højst usikkert. Tenden- sen i den offentlige regulering var ikke entydig. Den skærpelse af offentlighedsprincippet, som havde været markant i de foregående år, blev i stigende grad modsvaret af lempelser på området for prisregulering og øget tro på de frie markeds kræfter. Udvalgsarbejdet kom til at dække denne dobbelthed.

Internationalt var troen på offentlig regulering af samfundsøkonomien aftagende i 1980'erne. Milton Friedmans budskab om, at markedet var den bedste regulator, havde medvind, efter at den keynesiansk inspirerede økonomiske politik havde lidt skibbrud med 1970'ernes stag-flation. Paradigmeskiftet indebar ikke nødvendigvis en nedprioritering af den offentlige monopolregulering, sådan som det f.eks. var tilfældet i USA, hvor Ronald Reagan mindskede Federal Trade Commissions budgetter.

Friedman var stærk modstander af monopoler, ikke alene de, som fagfor- eningerne søgte at opbygge på arbejdsmarkedet, men også de, der opstod ved virksomheders markedsdominans, herunder bl.a. gennem kartelaftaler. Hans budskab var imidlertid, at det offentlige kun ufuldstændigt ville kunne kontrollere og regulere erhvervslivets monopoltendenser med henblik på at undgå misbrug. Den sikreste måde at opnå økonomisk effektivitet på var ved at arbejde for, at der ikke var institutionelle barrierer vendt mod konkurrencen. Så skulle markedet nok sørge for, at konkurrencebegrænsende aftaler og andre former for monopoltendenser blev undermineret på sigt.

Friedmans budskab var for så vidt ikke nyt; det var i god overensstemmelse med det neoklassiske paradigme og princippet i den amerikanske monopol- lovgivning om forbud mod monopoler. Hans budskab var imidlertid med

til at genoplive den stadige diskussion omkring valget af midler inden for monopolregulering. Friedman skal ikke nødvendigvis opfattes som direkte inspirationskilde for de, der fra især borgerlig side fremsatte krav om reformer af den danske monopollovgivning, men hans budskab var i disse år med til at svække troen på offentlig kontrol og regulering, sådan som også den borgerlige Schlüter-regering gav udtryk for. Medvirkende til dette var endvidere, at Monopolrådet fik ny formand.

Mogens Koktvedgaard tiltrådte som formand for Monopolrådet i 1980 og markerede tidligt en større afstand til Monopoldirektoratets embedsmænd, end von Eyben havde gjort i sin lange formandstid. Koktvedgaard var ganske skeptisk over for offentlig prisregulering. Han havde, som også von Eyben havde givet udtryk for, ikke stor tiltro til effekten, selv om der brugtes betydelige ressourcer på at opfylde lovgivningen med krav om en omfattende kalkulationskontrol.

En skærpelse af offentlighedsprincippet ville ud fra den nye fremherskende tankegang være i god overensstemmelse med en lempelse af prisreguleringen, der var indeholdt dels i monopolloven, dels i den særlige pris- og avancelovgivning.

FRA MONOPOLLOV TIL KONKURRENCELOV

I december 1984 nedsatte Folketinget et udvalg vedrørende en eventuel modernisering af monopollovgivningen. Udvalget kom kun til at bestå af tre personer, en juridisk professor, Bent Christensen, og to økonomiske professorer, Poul Nyboe Andersen og Anders Ølgaard, alle tre fra Københavns Universitet. Nyboe Andersen, der også havde været medlem af trustkommissionen, blev formand.

Udvalgets kommissorium lagde op til, at udvalget ikke blot skulle overveje justeringer af lovgivningen, men om der skulle ske større ændringer i lyset af, at der var sket store ændringer siden 1955 i de nationale og internationale markeds- og konkurrenceforhold. Et centralt element i kommissoriet var, at udvalget skulle vurdere „princippet om forbud mod visse former for konkurrencebegrænsende former for virksomhed“ holdt op over for det hidtidige princip om „forhandling, offentlighed og mulighed for at gribe ind“ i tilfælde af urimeligheder.³⁸ Heri lå en tilkendegivelse af, at det var ved at være tid for en principiel ændring af den danske monopolregulering.

Ud over vurderingen af dette mere principielle spørgsmål fik udvalget til opgave at overveje, i hvilket omfang offentlig virksomhed skulle være

omfattet af monopollovgivningen, hvilke regler der kunne være behov for for at undgå konkurrenceforvridning ved købermonopoler, og om der var behov for regler om indseende med fusioner og finansielle forbindelser, ligesom udvalget skulle overveje det meget tunge princip med kalkulationer for enkeltvarer samt afgrænsningen af markedsområder, geografisk og med hensyn til produkter. Udvalget skulle således kommentere nogle mere tekniske forhold af betydning for omfanget af Monopoltilsynets virksomhed. Spørgsmålet om administrative forenklinger blev også mere direkte skrevet ind i udvalgets kommissorium, da udvalget skulle overveje mulighederne for regelforenkling i overensstemmelse med den borgerlige regerings erklærede målsætning herom.

Udvalgets betænkning, der kom i august 1986, fik titlen: Fra monopollov til konkurrencelov. Det understregedes, at spørgsmålet om en principiel omlægning af den danske monopollovgivning stod i centrum for udvalgets arbejde. Udvalget havde da også lagt et ganske stort arbejde i udredningen af andre landes monopollovgivning. Det fremhævedes, at Danmarks lovgivning på linje med de øvrige nordiske landes fulgte „det såkaldte kontrol- og misbrugsprincip“, der byggede på kontrol med konkurrencebegrænsninger og indgreb over for eventuelle misbrug, mens f.eks. EF, Vesttyskland og USA fulgte forbudsprincippet. Det anførtes bl.a., at det europæiske økonomiske fællesskabs artikel 85 indeholdt et forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler, vedtagelser og samordnet praksis.

Udvalget gjorde samtidig opmærksom på, at de forskellige principper bag lovgivningen ikke hidtil havde givet anledning til væsentlige problemer vedrørende forholdet mellem EF-reglerne og den danske monopollovgivning. Udvalget nedtonede den principielle forskel, idet det mente, at der i alle lande skete en modifikation af de to principper, så der var tale om en vis konvergens mellem de to yderpunkter.³⁹ Det er på denne baggrund ikke overraskende, at udvalget veg tilbage for at anbefale en principiel omlægning af den danske lovgivning. Efter besøg hos bl.a. vesttyske konkurrencemyndigheder og EF-kommissionen gav udvalget udtryk for, at der ikke var „indlysende fordele forbundet med et principskifte“. Udvalget fandt, at det forløbne halve århundrede i praksis havde vist, at det i det store og hele havde „været muligt at gennemføre en tilfredsstillende kontrol med skadelige virkninger af konkurrencebegrænsninger på grundlag af kontrolprincippet“. Det ville være forbundet med store problemer at skulle anvende og fortolke nye regler, og udvalget kunne ikke finde de tungtvejende grunde, der skulle til for at skifte princip.⁴⁰

I stedet for at anbefale et principskifte holdt udvalget sig til at komme med en række mere afgrænsede ændringsforslag i overensstemmelse med den målsætning, som ifølge udvalget skulle være styrende for den danske monopollovgivning.

Udvalgets hovedsynspunkt var, at den hidtidige monopollovgivning i forlængelse af trustkommissionens betænkning fra 1953 overvejende havde været tænkt defensivt, nemlig at misbrug af markedsmagt skulle forhindres. Over for dette ønskede udvalget at betone et mere offensivt synspunkt, nemlig at formålet var at fremme effektiviteten i produktion og omsætning af varer og tjenesteydelser som svar på en stigende international konkurrence. Det var på den baggrund, at udvalget foreslog, at den hidtidige monopollov og pris- og avancelov erstattedes af en såkaldt konkurrencelov, og at myndighederne, der administrerede loven, i konsekvens heraf også tog navneforandring.⁴¹

Udvalget ville gå offensivt til værks til fremme af konkurrencen, da „virk-som konkurrence“ betragtedes som det overordnede middel til opnåelse af størst mulig effektivitet. Dette forudsatte markedsgennemsigtighed og erhvervsfrihed, herunder kontraktfrihed. Med hensyn til ønsket om at sikre gennemsigtighed i markedet lå udvalget på linje med den hidtidige lovs betoning af offentlighedsprincippet. Udvalget understregede imidlertid, at problemet med gennemsigtighed var øget betydeligt siden trustkommissionens betænkning bl.a. som følge af mange nye produkter og en øget tendens til, at virksomhederne gav deres varer et særpræg, så de kunne markedsføres som mærkevarer. Virksomhederne opnåede hermed flere parametre end alene prisen i den indbyrdes konkurrence, hvorfor behovet for at skabe gennemsigtighed på markedet var øget.

Udvalget var også på linje med den tidligere lovgivning ved at fremhæve erhvervsfrihed som afgørende for en effektiv konkurrence. Det gjorde samtidig opmærksom på, at begrebet ikke var entydigt, idet det som hidtil måtte være målet både at sikre etableringsfrihed og lige vilkår i erhvervsudøvelsen. Ulige og urimelige vilkår, hvor køber- eller sælgerside udnytter en magtposition, skulle søges hindret. Udvalget mente således, at leveringsnægtelse, boykot og vilkårlig prisdiskrimination ofte ville være udtryk for misbrug af markedsmagt. Det advarede dog mod at gå for langt med hensyn til indgreb over for f.eks. leverandørers forskelsbehandling, da denne kunne være omkostningsbestemt som følge af forskel i leverancernes størrelse. Det skulle der ikke gribes ind over for, da det var en afspejling af stordriftsfordele, som var med til at fremme økonomisk effektivitet.

I udvalgets betænkning erkendtes det, at også trustkommissionen havde betonet økonomisk effektivitet som det overordnede mål for monopollovgivningen. Men udvalget anførte, at økonomisk effektivitet ikke var blevet skrevet ind i 1955-lovens formålsparagraf, ligesom det slog til lyd for, at økonomisk effektivitet skulle være eneste mål for en konkurrencelov. Andre formål som trustkommissionen havde trukket frem, om end med lavere prioritet, skulle opfattes som uvedkommende for en egentlig konkurrencelovgivning. Det gjaldt således bekæmpelse af inflation, beskyttelse af mindre og mellemstore virksomheder samt forbrugerbeskyttelse. Disse mål hørte ifølge udvalget ikke hjemme i en egentlig konkurrencelov, men kunne sikres gennem anden lovgivning. Det gjaldt f.eks. beskyttelse af forbrugerne mod konkurrencemisbrug, der burde løses gennem markedsføringsloven mv. Udvalget understregede samtidig, at den overordnede effektivitetsmålsætning hvilede på den grundlæggende antagelse, at forbrugernes velfærd maksimeres, når samfundets ressourcer udnyttes optimalt.

1984-udvalget var i realiteten enig med trustkommissionen i, at markeds-gennemsigtighed og erhvervsfrihed suppleret med muligheden for indgreb mod konkurrencebegrænsning var forudsætninger for at sikre en virksom konkurrence. 1984-udvalgets betænkning var dog i endnu højere grad end trustkommissionens domineret af et ønske om, at samfundet skulle nærme sig den ideale tilstand med fuldkommen konkurrence, hvor udbud og efterspørgsel på vare- og faktormarked styrer produktion og omsætning. Udvalgets forslag indebar derfor en forenkling af lovgivningen, samtidig med at forslagene til lovændringer og mindre justeringer i forsøg på en tilpasning til udviklingen i de nationale og internationale markedsvilkår kunne holdes inden for rammerne af den hidtidige lovgivning.

Udvalgets betænkning førte til vedtagelsen af en ny konkurrencelov i 1989 med virkning fra 1. januar 1990 til afløsning af monopolloven af 1955 og den efterfølgende pris- og avancelovgivning. På baggrund af udvalgets anbefalinger kan det ikke undre, at den nye lov holdt sig til det hidtidige kontrolprincip, og at den kunne vedtages med et bredt flertal i Folketinget. Den administrative myndighed, der skulle udøve kontrollen og fortsætte Monopoltilsynets virksomhed med forhandling og eventuel udstedelse af påbud, blev benævnt Konkurrencerådet med tilhørende sekretariat under ledelse af en direktør. Som Monopolrådet tidligere havde været det, blev Konkurrencerådet det centrale led i lovens administration, og dets sammensætning skete med samme afvejning mellem uafhængige medlemmer og organisationsrepræsentanter. Som hidtil var anden instans et ankenævn, nu

benævnt Konkurrenceankenævnet, og domstolene var fortsat tredje instans. Sanktionsmulighederne var fortsat begrænset til bødestraf.

Den nye lov omfattede som noget nyt ikke kun private virksomheder, men også offentlige og offentligt regulerede virksomheder samt finansielle virksomheder, til understregning af at det var vigtigt at sikre konkurrence på alle økonomiske områder. Konkurrencemyndighederne kunne dog ikke gribe direkte ind over for virksomheder, der var underlagt andre former for offentligt tilsyn, men de kunne rette henvendelse til disse andre myndigheder om nærmere at undersøge konkurrenceforholdene. Konkurrenceloven trådte dog tilbage for varme- og elforsyningslovene, der indeholdt detaljerede bestemmelser om prisfastsættelser og andre leveringsbetingelser samt om offentlig kontrol hermed.

Kontrol- og offentlighedsprincippet blev søgt forfulgt mere konsekvent end tidligere. Den nye lov indeholdt kun et enkelt forbud, nemlig mod bindende bruttopriser. Dette forbud gjaldt dog ikke offentlige og offentligt regulerede virksomheder, ligesom Konkurrencerådet dispenserede for forbuddet i forbindelse med salg af tobaksvarer, af nyere forlagsbøger samt af aviser, blade og magasiner. Den offentlige kontrol skulle generelt ske i form af forhandling og eventuel udstedelse af påbud, hvis det kunne konstateres, at konkurrencebegrænsning kombineret med en dominerende indflydelse på et markedsområde førte til skadelige virkninger på effektiviteten i produktion og omsætning af varer og tjenesteydelser. Loven gav som hidtil mulighed for prisindgreb, men det blev beskrevet som en subsidier foranstaltning, og i praksis viste det sig, at bestemmelsen om prisindgreb næsten ikke blev anvendt. Offentlighedsprincippet til sikring af markedsgennemsigtighed søgtes ud over de velkendte krav om anmeldelsespligt og krav til skiltning og mærkning fremmet ved en bred hjemmel til at offentliggøre resultater af undersøgelser af konkurrenceforholdene og etableringen af en vidtstrakt aktindsigt, så producenter, forhandlere og forbrugere fik let og billig adgang til at skaffe sig relevant information om priser, forretningsbetingelser og andre oplysninger om konkurrenceforhold. Denne næsten ubegrænsede aktindsigt blev dog efter kritik fra erhvervslivets side begrænset ved en lovændring med virkning fra 1. juni 1992.

Loven bidrog til øget markedsgennemsigtighed, så priser og andre forretningsbetingelser primært blev dannet gennem fri konkurrence, og der blev mindre brug for konkurrenceregulerende indgreb. Det viste sig bl.a. ved en reduktion i størrelsen af administrativt personale. Omkring 1980 var der godt 200 ansatte i Monopoldirektoratet. Godt ti år senere var tallet halveret.⁴²

De første årtier efter vedtagelsen af monopolloven i 1955 var præget af stabilitet på konkurrencelovgivningens område. Der var etableret en, som det er udtrykt i tidligere forskning, symmetrisk interessevaretagelse mellem forbrugere, erhvervsliv og administratorer. Parterne havde alle del i lovens administration, og de kunne frygte, at ændringer ville svække deres respektive positioner.

Denne situation var imidlertid under ændring fra slutningen af 1970'erne. Der skete en øget politisering af området. Embedsmændene i Monopoldirektoratet og den politiske venstrefløj pressede på for en mere konsekvent efterfølgelse af offentlighedsprincippet. Og samtidig var der stadig flere politikere, der med henvisning til, at konkurrencelovgivningen i de fleste EF-lande fulgte forbuds- i stedet for kontrolprincippet, argumenterede for et principskifte i dansk konkurrencelovgivning. Dette skete mod erhvervslivets ønsker.

I første omgang undgik erhvervslivet et principskifte, idet den nye konkurrencelov fra 1989/90 nok indebar øget markedsgennemsigtighed, men den fastholdt kontrolprincippet. Ekspertudvalget nedsat i 1984 med henblik på at udarbejde anbefalinger til en lovrevision havde frarådet et skifte til forbudsprincippet, idet udvalget vurderede, at fordelene ved et skifte ikke opvejede ulemperne. Allerede i foråret 1993 drøftede Folketinget imidlertid på ny, om der burde ske et principskifte i dansk konkurrencelovgivning. Industriminister Jan Trojborg besluttede på baggrund heraf at nedsætte et nyt udvalg, der skulle overveje, om det ikke ville være „formålstjenligt at ændre den danske lovgivning, således at den i højere grad kommer til at svare til konkurrencereglerne i EF-traktaten og dermed også EØS-traktaten“.

Politikerne havde tydeligvis en opfattelse af, at Danmark var ved at blive hægtet af den internationale udvikling. Som begrundelse for nedsættelsen af det nye udvalg anførte industriministeren, at den internationale udviklingstendens går i „retning af et øget internationalt samarbejde mellem konkurrencemyndighederne i takt med den øgede økonomiske integration“. Mange lande havde ændret deres lovgivning i retning af EF's forbudsprincip. „Om få år vil Danmark efter al sandsynlighed være det eneste land i EF, hvis konkurrencelovgivning ikke bygger på et forbudsprincip, såfremt der ikke gennemføres en lovændring.“ Og for at sætte trumf på sluttede industriministeren sin begrundelse med at oplyse, at vigtige ikke-europæiske samhandelspartnere som USA, Canada, Japan og Australien også havde en forbudsbaseret konkurrencelovgivning.⁴³

Udvalgets sammensætning signalerede, at der var lagt op til en principiel ændring. I modsætning til trustkommissionen og 1984-udvalget, der var mindre ekspertudvalg, blev det nye udvalg bredt sammensat med 31 medlemmer, hvoraf et flertal på 19 blev udpeget efter indstilling fra erhvervs- og forbrugerorganisationer. Embedsmænd fra ministerier og styrelser samt fra Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen talte ni medlemmer, mens tre universitetsansatte, to juridiske professorer og en professor i økonomi, blev udpeget som særligt sagkyndige medlemmer. Opgaven var klar for de 31 medlemmer. Der skulle ske et principielt brud med mere end 60 års dansk konkurrencelovgivning. Hvordan det kom til at forløbe, er emnet for næste kapitel.

NOTER

- 1 Om pris- og monopollovgivningens administration, jf. W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 627-680.
- 2 W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 642.
- 3 W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 642f.
- 4 EA, Industrirådet, forhandlinger, møde 16. august 1955 og møde i Industrirådets bestyrelse 21. juni 1955.
- 5 W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 630.
- 6 W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 674.
- 7 *Dansk Monopollovgivning 50 år* (1987) s. 14 og W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 672.
- 8 Den omstødte afgørelse angik ikke direkte monopol- eller prislovene, men anvendelsen af partsoffentlighedsloven, jf. W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 675-678 om domstolsprøvelser.
- 9 Henrik Larsen. *Klassisk regulering. Dansk monopolregulering 1978-88* (1989) s. 83-86.
- 10 Jf. f.eks. EA, Industrirådet, forhandlinger, møde 20. november 1956.
- 11 EA, Industrirådet, forhandlinger, møde 20. november 1956.
- 12 EA, Industrirådet, forhandlinger, møde 25. oktober 1955.
- 13 EA, Industrirådet, afd. 133/1, 1957-59, kasse 100, notater af 12. marts og 30. maj 1958 og kronik i *Politiken* af J.C. Thygesen 6. december 1957.
- 14 EA, Industrirådet, forhandlinger, møde 20. maj 1958.

- 15 Industrirådet erkendte, at de nye skattelove var et skridt i den rigtige retning, om end det gerne havde set dem mere vidtgående, jf. EA, Industrirådet, forhandlinger, møde 17. september 1957.
- 16 W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 22.
- 17 Om paragraffens forhistorie og dens afvikling, jf. W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 18-21.
- 18 W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 21.
- 19 Sammesteds.
- 20 W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 32f.
- 21 *Fra monopollov til konkurrencelov. Betænkning nr. 1075 (1986)* s. 82. Jf. desuden W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 319-331 med en fyldig gennemgang af den midlertidige prislovgivning i perioden 1963-80.
- 22 W.E. v. Eyben. *Monopoler og Priser* (1980) s. 25.
- 23 Mogens Koktvedgaard. *Lærebog i konkurrenceret* (4. udg. 2000) s. 310.
- 24 Jf. f.eks. EA, Industrirådet, forhandlinger, møde 11. september 1962 og 19. marts, 21. maj og 17. september 1963. Pris- og avancelovene var næsten et fast tilbagevendende punkt på Industrirådets møder og bestyrelsesmøder i den senere del af undersøgelsesperioden frem til 1972, jf. 16. marts, 9. november og 7. december 1965, 15. marts 1966, 18. april, 31. oktober og 28. november 1967, 7. maj (f.eks. med en afvigende vurdering mellem Grosserer-Societetets Komité og Industrirådet, hvor sidstnævnte var mere tilbageholdende med at presse for en ophævelse af de midlertidige avance- og prislove) og 22. oktober 1968, 26. maj, 6. og 30. oktober 1970, 7. februar og 23. marts 1971 og 4. oktober 1972.
- 25 Citat fra møde i Industrirådet 21. maj 1963.
- 26 EA, Industrirådet, afd. 133/6, 1960-62, kasse 116, notat af 5. oktober 1962 ved Ernst Klæbel.
- 27 EA, Industrirådet, afd. 133/1, 1957-59, kasse 101, læg nr. 4 med diverse notater.
- 28 Også for 1980'erne finder Henrik Larsen, at Industrirådet som organisation og især med støtte fra de større virksomheder opfattede monopolloven som legitimerende, hvorfor Industrirådet var forsigtig med at åbne for en diskussion, der kunne føre til større principielle ændringer, jf. Henrik Larsen. *Klassisk regulering* (1989) s. 146. Denne forsigtighed skyldtes også, at frykten for en skærpende lovgivning til stadighed gjorde sig gældende i erhvervslivet.
- 29 EA, Industrirådet, afd. 133/1, 1957-59, kasse 100, skrivelse af 29. december 1959 fra Industrirådet til handelsminister Kjeld Philip og 1960-62, kasse 105, skrivelse december 1961 fra Industrirådet til handelsministeren.
- 30 Henrik Larsen. *Klassisk regulering* (1989) s. 183.
- 31 Det følgende bygger overvejende på Henrik Larsen. *Klassisk regulering* (1989).
- 32 Henrik Larsen. *Klassisk regulering* (1989) s. 86f.
- 33 De to love skulle afløse 1974-loven om priser og avancer og loven om prisstop.
- 34 Henrik Larsen. *Klassisk regulering* (1989) s. 111f.
- 35 Interview i *Berlingske Tidende* 8. juli 1982. Citater fra Henrik Larsen. *Klassisk regulering* (1989) s. 155.
- 36 Henrik Larsen. *Klassisk regulering* (1989) s. 148f.

- 37 *Fra monopollov til konkurrencelov. Betænkning nr. 1075 (1986) s. 144 og Poul Nyboe Andersen, „Fra monopollov til konkurrencelov“ i Nationaløkonomisk Tidsskrift bd. 125,1 (1987) s. 3f.*
- 38 *Fra monopollov til konkurrencelov. Betænkning nr. 1075 (1986) s. 13.*
- 39 *Fra monopollov til konkurrencelov. Betænkning nr. 1075 (1986) s. 19f og 105-109.*
- 40 *Fra monopollov til konkurrencelov. Betænkning nr. 1075 (1986) s. 243.*
- 41 *Fra monopollov til konkurrencelov. Betænkning nr. 1075 (1986) s. 24-29.*
- 42 *Konkurrencelovgivningen i Danmark. Bind I. Betænkning nr. 1297 (1995) s. 75-87 indeholder en kort redegørelse for konkurrenceloven fra 1989/90.*
- 43 *Konkurrencelovgivningen i Danmark. Bind I. Betænkning nr. 1297 (1995) s. 9-12.*

FRA KONTROLPRINCIPPET TIL FORBUDSPRINCIPPET, 1990-1997

Fra 1937 til 1997 var den danske konkurrencelovgivning baseret på kontrolprincippet og på offentlighedsprincippet, men i 1997 blev der med vedtagelsen af den nye konkurrencelov gennemført et markant principskifte i dansk konkurrencelovgivning. I stedet for det tidligere kontrolprincip (alt er tilladt, indtil det bliver forbudt) skulle det dominerende princip, i lighed med bl.a. EU-traktatens konkurrencebestemmelser, være princippet om forbud (alt er forbudt, indtil det evt. bliver tilladt). EF-konkurrencelovgivningen havde siden Rom-traktaten fra 1957, efter amerikansk og tysk forbillede, været baseret på princippet om forbud.

Som beskrevet i det foregående kapitel, kunne Monopollovsudvalget i *Betænkning 1075* fra 1986 ikke anbefale et principskifte i dansk konkurrencelovgivning, så konkurrenceloven af 1989 baserede sig i alt væsentligt fortsat på principperne om kontrol og gennemsigtighed. Men kort tid efter at den nye konkurrencelov var trådt i kraft i 1990, blev kontrolprincippet alligevel genstand for debat i erhvervspolitiske fora, fordi det danske kontrolprincip passede dårligt sammen med EF-traktatens konkurrenceregler og et voksende antal europæiske landes forbudsbaserede konkurrencelovgivninger. I løbet af 1991 og 1992 forberedte eller gennemførte eksempelvis Finland, Sverige og Norge ændringer i deres konkurrencelovgivning med henblik på at bringe lovgivningerne i overensstemmelse med forbudsprincippet.

Disse overvejelser og lovændringer i de øvrige nordiske lande, såvel som i andre europæiske lande, blev nøje iagttaget af danske aktører og medvirkede også til overvejelser om behovet for en ændring af den danske lovgivning.¹ I februar 1992 drøftedes udviklingen med repræsentanter fra erhvervslivet i Erhvervspolitisk Kontaktudvalg, og i april samme år iværksatte industriminister Anne Birgitte Lundholt (K) en forhandlingsrunde blandt udvalgte interesserepræsentanter og en høring af et lidt bredere udsnit af organisationer og myndigheder, under ledelse af afdelingschef Chresten Boye-Jacobsen fra Industriministeriet. Opgaven var at belyse, hvorvidt det for erhvervslivet

ville være ønskeligt: a) at gå fra kontrolprincippet som grundlag for den danske konkurrencelovgivning til et forbudsprincip i lighed med EF-retten, b) at den daværende konkurrencelovs gennemsigtighedsbestemmelser skulle ændres, og c) at indføre fusionskontrol.

Det store erhvervslivs interesseorganisationer (Dansk Industri, Det Danske Handelskammer, Dansk Arbejdsgiverforening, Danmarks Rederiforening, samt Landbrugsrådet m.fl.) modsatte sig, at der skulle være behov for et principskifte i dansk konkurrencelovgivning, hvorimod en række andre interesseorganisationer (bl.a. Finansrådet, Håndværksrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, LO, Forbrugerrådet og Centralorganisationen af industriansatte i Danmark) fandt det ønskeligt at iværksætte et udvalgsarbejde med henblik på at belyse muligheder og konsekvenser ved at gå fra kontrolprincippet til et forbudsprincip. En række organisationer (bl.a. Realkreditrådet, Detailhandelens Fællesråd, Assurandør-Societetet, Liberale Erhvervs Råd, Entreprenørforeningen) tilsluttede sig dette, men understregede, at formålet med udvalgsarbejdet måtte være grundigt at afdække konsekvenserne af et principskifte. Med hensyn til gennemsigtighedsbestemmelserne bakkede alle organisationerne op om, at det ville være en logisk konsekvens af et principskifte, at gennemsigtigheden skulle nedprioriteres. Kun Forbrugerrådet fandt det ønskeligt at indføre fusionskontrol, og Håndværksrådet, LO og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd var positivt indstillede over for nærmere overvejelser i den retning.²

På baggrund af uenigheden mellem deltagerne i forhandlingsrunden konkluderede Anne Birgitte Lundholt, at tiden ikke var inde til at begive sig i kast med en ny konkurrencelovgivning. De politiske forhold på Christiansborg ændredes imidlertid kort tid herefter. Den 14. januar 1993 trådte statsminister Poul Schlüter (K) tilbage på grund af Tamil-sagen, og Poul Nyrup Rasmussen (S) dannede en ny regering bestående af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Jan Trøjborg (S) blev som ny industriminister ressortansvarlig for konkurrencereguleringen.

KONKURRENCELOVSUDVALGET

I slutningen af januar 1993 offentliggjorde OECD en økonomisk analyse af Danmark med en analyse af konkurrenceforholdene i Danmark. På baggrund af analysen fremførte OECD en omfattende kritik af den danske konkurrencelovgivning, herunder bl.a., at konkurrencen i Danmark ikke var stærk

nok til at bringe prisniveauet ned på det gennemsnitlige EF-prisniveau, eller på niveau med andre sammenlignelige lande, fordi de præventive effekter var for ringe. I OECD-rapporten blev det derfor anbefalet, at Danmark indførte et forbudsprincip i den danske nationale konkurrencelovgivning. Herved kunne man skabe de nødvendige incitamenter for virksomhederne, og lovovertrædere kunne påføres administrative bøder i tilfælde af konkurrenceforvridende aftaler eller misbrug af dominerende stilling.³

Kritikken blev diskuteret både i Folketinget og i danske medier, og den nyligt tiltrådte industriminister Jan Trøjborg så sit snit til at vise handlekraft. OECD's kritik og den efterfølgende debat ville være en udmærket baggrund for at iværksætte en ændring af konkurrencelovgivningen og basere lovgivningen på et forbudsprincip i stedet for på kontrolprincippet. Et principskifte ville styrke forbrugernes position og påføre den hidtil liberalt regulerede erhvervssektor en strammere regulering. Endvidere ville en sådan lovændring samtidig og på en legitim måde medføre en tilnærmelse til EF-retten, hvilket lå fint i forlængelse af regeringens officielle intentioner, nedfældet i regeringsgrundlaget.⁴

Socialistisk Folkeparti kom dog ministeren i forkøbet, da fem gruppe-medlemmer den 25. marts 1993 fremsatte et forslag til folketingsbeslutning om „EF-harmonisering af konkurrencelovgivningen“, som i Folketinget opnåede flertal *med* regeringens stemmer. Folketingsbeslutningen opfordrede regeringen til at fremsætte et forslag til en gennemgribende revision af konkurrenceloven. Ifølge forslaget skulle der i konkurrencelovgivningen indføres fusionskontrol og forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler, medmindre aftalepartnerne kunne godtgøre, at aftalerne ikke havde skadelige virkninger. Der skulle indføres forbud mod misbrug af dominerende markedsposition. Konkurrencerådet og -Nævnet skulle have generel adgang til at pålægge bøder ved overtrædelser, og Konkurrencerådet skulle også have repræsentanter fra de kommunale og amtskommunale niveauer. Hovedbegrundelsen for beslutningsforslaget var, at konkurrencelovgivningen var for slap, og at der var for få indgrebsmuligheder. Beslutningsforslagets bemærkninger henviste endvidere til OECD-rapportens „sønderlemmende kritik“ og dens konklusioner om, at prisniveauet i Danmark var markant højere end EF-gennemsnittet.⁵

Efter fortsatte politiske og ministerielle sonderinger af mulighederne for en lovændring, der skulle føre til et principskifte, nedsatte industriministeren i juni 1993 „Udvalget til vurdering af konkurrencelovgivningen i Danmark“ (Konkurrencelovsudvalget). Udvalget fik i sit kommissorium til opgave at

udarbejde et lovudkast til illustration af, hvorledes en dansk konkurrencelovgivning baseret på et forbudsprincip svarende til EF-traktatens konkurrenceregler kunne udformes. I tilknytning hertil skulle udvalget særligt overveje: 1) hvorledes der kunne sikres et hensigtsmæssigt samspil mellem dansk konkurrencelovgivning og EF's konkurrenceregler, 2) virksomhedernes stilling ved en forbudsbaseret konkurrencelovgivning, 3) gennemsigtighed som virkemiddel, 4) offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomheds stilling, 5) sanktioner samt 6) konkurrencemyndighedens sammensætning og virkemåde.⁶ Udvalget skulle endvidere overveje fordele og ulemper ved at indføre fusionskontrol i dansk konkurrencelovgivning. Udvalget var sammensat af 20 repræsentanter fra danske erhvervsorganisationer, interessegrupper, myndighederne (Industriministeriet) samt tre af udvalget udpegede særligt sagkyndige i forvaltningsret, EF-ret og økonomi henholdsvis professor Ellen Margrethe Basse, professor Jens Fejø og professor Ole Øhlenschlaeger Madsen.⁷

KONKURRENCELOVSUDVALGETS ARBEJDE OG INDRE KONTROVERSER

I mere end et år arbejdede Konkurrencelovsudvalget uden nævneværdig offentlig opmærksomhed. I mellemtiden havde Industriministeriet fået ny minister ved en ministerrokade den 29. januar 1994, hvor Jan Trøjborg var blevet trafikminister, og Mimi Jacobsen fra Centrum-Demokraterne var blevet industri- og samordningsminister. Efter folketingsvalget den 21. september samme år dannede Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Centrum-Demokraterne en ny regering. Ved samme valg havde Kristeligt Folkeparti ikke opnået mandater nok til repræsentation i Folketinget. I den nye regering fortsatte Mimi Jacobsen som erhvervsminister, idet hendes ministerium skiftede navn fra Industri- og Samordningsministeriet til Erhvervsministeriet.

Konkurrencelovsudvalget skulle oprindeligt have færdiggjort sit arbejde i efteråret 1994, men fik i april 1994 første udsættelse og i foråret 1995 endnu en udsættelse til først at afslutte arbejdet ved udgangen af 2. kvartal 1995. Den 1. oktober 1994 overtog afdelingschef Jørgen Hammer Hansen fra Erhvervsministeriet formandsposten i udvalget efter Chresten Boye-Jacobsen, som havde fået andet arbejde. Kort herefter påbegyndte Hammer Hansen drøftelser med udvalgte medlemmer, bl.a. fra de store erhvervsorganisationer, med henblik på at nå frem til et kompromis. I løbet af

udvalgsarbejdet var der blevet givet udtryk for meget forskellige holdninger fra de forskellige erhvervsorganisationer og fra de øvrige interesseorganisationer. Også de sagkyndige havde løbende redegjort for deres vurderinger og betænkeligheder.⁸ Specielt omfanget og afgrænsningen af et principskifte fra kontrol til forbud, indførelse af fusionskontrol og bestemmelser vedrørende markedsafgrænsning havde været genstand for diskussion. Spørgsmålet om markedsafgrænsning relaterede sig til, hvordan virksomheders relevante marked præcist defineres og afgrænses, for derved at afklare, om de var omfattet af konkurrencebestemmelserne eller ej. Enighed om disse emner syntes ikke umiddelbart at være i sigte. De tre sagkyndige indgik ikke blandt de udvalgte medlemmer i formandens drøftelser med henblik på et kompromis, men de blev oplyst om, at drøftelserne fandt sted.

I foråret 1995 kunne den store uenighed mellem udvalgsmedlemmerne ikke længere holdes inden døre. Forskellige medlemmer af udvalget diskutererede ved flere lejligheder udvalgets drøftelser i pressen, og formanden måtte henstille til udvalgsmedlemmerne om ikke at diskutere udvalgets arbejde offentligt, før betænkningen var blevet offentliggjort.⁹ Et kompromis omfattende alle medlemmer syntes fortsat vanskeligt opnåeligt. Der var mulighed for at nå et kompromis mellem ministeren og de fleste erhvervsorganisationer, men de sagkyndige i udvalget var stærkt uenige i det forslag, der blev lagt frem af formanden på flertallets vegne; det var ikke tilstrækkelig konformt med EU-konkurrenceretten og ifølge de sagkyndige dermed i strid med udvalgets kommissorium. Man ville med flertallets kompromisforslag ikke basere sig på en forbudslovgivning, men derimod på en „både og“-lovgivning, hvor kontrolprincippet stadig ville udgøre et meget væsentligt grundlag for dele af lovgivningen. Endvidere vurderede de sagkyndige, at den manglende konformitet ved anvendelsen af en både kontrol- og forbudsbaseret lovgivning måtte forventes at få uheldige virkninger for den effektive konkurrence og administrationen heraf. På ministerens foranledning iværksatte Hammer Hansen meget aktive bestræbelser på at nå frem til et fælles udspil fra udvalget i form af et kompromis, som også kunne opnå mindretallets accept.¹⁰ I sidste ende kunne dog hverken de tre sagkyndige eller Forbrugerrådets repræsentant bakke op om forslaget, da de i alt væsentligt ikke mente, at forslaget medførte en helstøbt overgang til et forbudsprincip. Udvalget afsluttede sit arbejde i juni 1995 og *Betænkning 1297/1995* blev endelig offentliggjort i august samme år.

Betænkningen indeholdt udvalgsflertallets forslag til en ny konkurrencelov. Ifølge forslaget skulle konkurrencebegrænsende aftaler være underlagt et forbud, men til forskel fra EF-traktatens artikel 81, stk. 1 skulle forbudsbestemmelsen indeholde en udtømmende opregning af, hvilke konkurrencebegrænsende aftaler der skulle anses for ulovlige. Forbudet skulle ikke gælde for virksomheder, der enten havde en omsætning på under 1 mia. kr. eller en markedsandel på under 10 pct. Kom de implicerede virksomheder ikke over disse „bagatelgrænser“, skulle de i stedet behandles efter en kontrolbestemmelse. Bagatelgrænsen var grænsen for, hvornår et mere eller mindre formaliseret samarbejde mellem virksomheder var stort nok til at være omfattet af konkurrencebestemmelserne. Alle vertikale aftaler, dvs. aftaler indgået mellem virksomheder på forskellige omsætningstrin var underlagt et forbud. Horisontale aftaler, dvs. aftaler mellem virksomheder på samme omsætningstrin (f.eks. mellem to producenter), og under bagatelgrænsen, skulle anmeldes til Konkurrencerådet, for at opveje, at et forbud ikke skulle gøres gældende for disse. Der skulle i lighed med EU-konkurrenceretten være mulighed for at udstede individuelle fritagelser eller gruppefritagelser fra forbudet mod konkurrencebegrænsende aftaler. Misbrug af dominerende stilling skulle fortsat behandles efter kontrolprincippet. Også offentlig eller offentligt reguleret erhvervsvirksomhed skulle underlægges forbudsbestemmelserne og indgrebsmulighederne, medmindre anvendelsen af disse ville stride mod anden lovgivning. Gennemsigtighedsprincippet skulle generelt ophæves. Udvalgets flertal kunne ikke anbefale fusionskontrol, i stedet skulle indføres en pligt til efterfølgende at meddele indgåede fusioner til konkurrencemyndighederne. Endvidere skulle bødeniveauet forhøjes, men uden at bringe det helt på højde med EU-bødeniveauet. Konkurrencerådet skulle i udvidet form bibeholdes, og dets sekretariatsopgaver skulle varetages af en selvstændig konkurrencestyrelse.¹¹

En lang række af de erhvervsorganisationer, der bakkede op om kompromisforslaget, havde helst set en konkurrencelovgivning, der fortsat var baseret på kontrolprincippet, men de tilsluttede sig udkastet i lyset af, at den politiske udvikling gik i retning af en vis grad af forbud, og under forudsætning af, at reglerne ville blive administreret „med de fornødne dispensationer“. Det gjaldt bl.a. Dansk Industri, Dansk Handel & Service, Handelskammeret, Landbrugsrådet, Liberale Erhvervs Råd, Danmarks Rederiforening, Danske Vognmænd, Kommunernes Landsforening, Fællesforeningen for Danmarks Brugsforeninger og Byggeriets Firkant.¹² LO

og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd bakkede op om kompromisforslaget med den begrundelse, at man således ville få gennemført et „paradigmeskift“ og få „forbudsinstrumentet i hånden“, som man teknisk set kunne skrue op for uden principielle problemer.¹³ Til gengæld var disse organisationers repræsentant skeptisk over for samspillet mellem forskellige principper, når lovgivningen i forhold til konkurrencebegrænsende aftaler skulle baseres på forbudsprincippet, mens den i forhold til misbrug af dominerende stilling som nævnt fortsat skulle baseres på kontrolprincippet. Håndværksrådet var ligeledes skeptisk over for sammenblandingen af kontrol- og forbudsprincippet og havde gerne set en egentlig harmonisering mellem EU's konkurrenceregler og de danske konkurrenceregler. Håndværksrådet bakkede alligevel op om flertallets kompromisforslag.¹⁴ Endvidere havde Håndværksrådet foretrukket indførelse af fusionskontrol. Det Danske Handelskammer opfordrede til at erstatte bagatelgrænsens omsætningskriterium med et rent markedskriterium, men bakkede under alle omstændigheder op om flertallets forslag.

I den ene mindretalsudtalelse i betænkningen fandt de tre sagkyndige: „at lovudkastet – og de til grund liggende overvejelser – så langt fra bygger på de principper, der er indeholdt i EU's konkurrenceregler“, og de sagkyndige kunne dermed ikke tilslutte sig flertallets forslag.¹⁵ Ifølge den anden mindretalsudtalelse – fra Forbrugerrådets repræsentant – havde Forbrugerrådet ligeledes helst set en fuldbgyrdet overgang til forbudsprincippet og fandt alt i alt lovudkastet helt uholdbart.

HØRING OG ANDEN OPFØLGNING PÅ BETÆNKNINGEN

Efter offentliggørelsen af Konkurrencelovsudvalgets betænkning og lovfor-slag i august 1995 blev lovfor-slaget sendt til høring hos interesseorganisa-tioner og offentlige myndigheder. Den overvejende del af høringssvarene var positive over for udvalgsflertallets forslag. LO støttede i høringssvarene udtalelserne fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og Håndværksrådet, mens Advokatrådet støttede de to mindretalsudtalelser, henholdsvis fra de sagkyndige og fra Forbrugerrådet. Advokatrådet, Forbrugerrådet og LO havde et klart ønske om yderligere at opprioritere forbudsbestemmelserne i loven, mens Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Håndværksrådet og Forskningsministeriet bakkede op om flertallets forslag, på trods af at de havde et principielt ønske om yderligere forbud. Fra erhvervsorganisationernes side var der principielt opbakning til flertallets lovfor-slag, men en række

organisationer, herunder det store erhvervslivs organisationer samt Kommunernes Landsforening, mente, at der var fundamentale betænkeligheder forbundet med en overgang til forbudsprincippet.

Foruden afvejningen af henholdsvis kontrol- og forbudsprincippernes anvendelse samt den manglende indførelse af fusionskontrol, som Advokatrådet, Håndværksrådet og Kommunernes Landsforening i deres høringssvar gav udtryk for burde indføres, var også bagatelgrænsen genstand for kritiske kommentarer i forbindelse med høringen. Som nævnt havde Konkurrence- lovsudvalgets flertal foreslået, at bagatelgrænsen for forbudsbestemmelsen for konkurrencebegrænsende aftaler skulle gå ved virksomheder, der enten havde en omsætning på under 1 mia. kr. eller en markedsandel på under 10 pct. Flertallet var af den grundlæggende opfattelse, at store konkurrencebegrænsende aftaler burde underlægges et forbudsprincip, mens aftaler af mindre økonomisk og markedsræssig betydning burde underkastes et kontrolprincip. I høringssvarene lagde Det Danske Handelskammer og Danmarks Rederiforening vægt på alene at anvende et markedskriterium som grænse, mens Arbejderbevægelsens Erhvervsråd anbefalede, at kriterierne for grænsen størrelsesmæssigt burde afpasses efter danske forhold, dvs. at grænseværdierne burde sættes ned. Også Håndværksrådet ønskede skærper og så gerne, at der skete en egentlig harmonisering mellem danske regler og EF-konkurrencereglerne.

Interessegrupperne, der ønskede en skærpelse af den danske konkurrence- lovgivning, kunne i efteråret 1995 yderligere henholde sig til undersøgelser fra Finansministeriet og Det økonomiske Råd. I finansredegørelsen fra september 1995 havde Finansministeriet lavet en analyse af konkurrenceforholdene i Danmark. Her blev det pointeret, at der var behov for en væsentlig opstramning af konkurrencelovgivningen. På baggrund af en analyse af konkurrencesituationen på en række produktmarkeder, blev det konkluderet, at det „vidtspændende sæt af konkurrenceregler“ måtte sikre en højere grad af effektiv kontrol for at tilgodese de forskellige og til dels modsatrettede hensyn, som for reguleringen af konkurrenceområdet er et væsentligt grundvilkår. Disse modsætninger relaterede sig f.eks. til positive stordriftsfordele kontra de negative konsekvenser af markedsdominans, forsyningssikkerhed til samfundet kontra økonomisk effektive virksomheder, international standardisering af produkter kontra et tilpas højt sikringsniveau på nationalt plan. På grund af konkurrenceforholdene, specielt i fremstillingssektoren og i dele af servicesektoren, var prisniveauet højere i Danmark end i sammenlignelige lande.¹⁶

I de økonomiske vismænds rapport fra november 1995 var der gennemført en række analyser af pris- og konkurrencesituationen i Danmark. Konklusionen var ret entydigt på linje med anbefalingen fra Konkurrencelovsudvalgets mindretal og anbefalede et fuldt ud gennemført principskifte og dermed indførelse af et generelt forbud mod konkurrencebegrænsende adfærd. Et sådant generelt forbud skulle omfatte alle former for aftaler, dominerende markedspositioner og fusioner. Et forbud mod fusioner, der kunne skade konkurrencen på et marked, ville betyde indførelse af „de facto“ fusionskontrol. Endvidere skulle offentlige virksomheder omfattes af konkurrencelovgivningen.¹⁷

Forskellige udmeldinger fra involverede interesser og fra uafhængige sagkyndige bølgede således imellem hinanden og skabte en stærkt modsætningsfyldt atmosfære. Det gjorde det ikke nemmere for de politiske beslutningstagere i regeringen, der skulle følge op på udvalgsarbejdet og analyserne og levere et lovforslag, der kunne opnå politisk opbakning i Folketinget. De stod over for en meget vanskelig opgave.

OFFENTLIG OG OFFENTLIGT REGULERET VIRKSOMHED

Spørgsmålet om regulering af offentlig virksomhed har været et traditionelt stridspunkt, hvor det store erhvervsliv har ønsket at inddrage offentlig og offentlig reguleret erhvervsvirksomhed under konkurrencebestemmelserne på samme vilkår som privat erhvervsvirksomhed. Omvendt har særligt socialdemokraterne ønsket, at offentlig erhvervsvirksomhed ikke skulle underlægges disse bestemmelser. Indtil konkurrenceloven af 1989 trådte i kraft, havde offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomhed hidtidig kun været underlagt almindelig offentlig regulering, men ikke monopollovgivningen, og efter 1990 havde Konkurrencerådet fortsat ikke beføjelser til at gribe ind over for offentligt initierede konkurrencebegrænsninger. Det store erhvervsliv havde således i mange år affundet sig med en lempelig monopolkontrol af offentlig erhvervsvirksomhed, hvilket dog skal ses i lyset af, at Danmark havde en forholdsvis liberal konkurrencelovgivning, sammenlignet med eksempelvis den tyske. I forbindelse med overvejelserne og de politiske krav om en ny forbudsbaseret konkurrencelovgivning med fusionskontrol og hårdere sanktionsmuligheder fra midten af 1990'erne, blussede emnet i særdeleshed op som genstand for politisk diskussion.

I Konkurrencelovsudvalgets kommissorium blev det foreskrevet, at

udvalget skulle overveje offentlige erhvervsvirksomheders rolle i relation til konkurrencelovgivningen. Under udvalgsarbejdet havde emnet været genstand for nogen debat, og spørgsmålet blev også diskuteret i forbindelse med offentliggørelsen af *Betænkning 1297*. Det var heri foreslået, at offentligt eller offentligt reguleret virksomhed skulle underlægges forbudsbestemmelserne og indgrebsmulighederne, medmindre det stred mod anden lovgivning. I en udtalelse og i høringssvaret til betænkningen havde specielt Kommunernes Landsforening vendt sig imod, at myndighedernes egen erhvervsvirksomhed skulle anmeldes. Også en række myndigheder, bl.a. Trafikministeriet, pointerede, at mulighederne for undtagelser burde sikres på tilfredsstillende vis. Bortset herfra var høringssvarene generelt positive over for Konkurrencelovsudvalgets forslag om at inddrage offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomhed under konkurrencelovgivningen. På trods af debatten havde emnet heller ikke givet anledning til de helt store uenigheder i udvalgsarbejdet. Emnet skulle senere vise sig at blive et egentligt stridspunkt i de politiske forhandlinger om konkurrenceloven, både internt i regeringen i 1996 og i de efterfølgende folketingsforhandlinger på tværs af partierne i foråret 1997. Som der vil blive redegjort for senere, var emnet igen et væsentligt stridspunkt mellem regering og opposition ved konkurrencelovforhandlingerne såvel i 2000 som i 2002.

I maj 1994 havde industri- og samordningsminister Mimi Jacobsen nedsat en arbejdsgruppe bestående af embedsmænd, og dens formål var at belyse de eksisterende rammebetingelser for den offentlige sektors deltagelse i erhvervsvirksomhed. Arbejdsgruppen, som arbejdede sideløbende med Konkurrencelovsudvalget, skulle særligt vurdere indgrebs- og klagemulighederne efter den kommunale styrelseslov, konkurrenceloven og udbudsreglerne. Endvidere skulle arbejdsgruppen vurdere gennemsigtigheden i det offentliges erhvervsudøvelse, samt, om nødvendigt, komme med forslag til forbedringer og tilpasninger. Rapporten blev offentliggjort i august 1994 og blev herefter sendt til høring hos en række myndigheder og organisationer. I rapportens konklusioner blev det bl.a. anbefalet at gennemføre en regnskabsmæssig udskillelse af en række offentlige erhvervsaktiviteter, at sikre mere gennemsigtighed omkring offentlige udbud, at etablere øget vejledning og tilsyn, samt at sikre politisk opfølgning på sager inden for området.¹⁸ På baggrund af høringssvarene og tiltag fra Finansministeriets og Erhvervsministeriets side i tiden mellem rapportens offentliggørelse i august 1994 og den endelige rapport fra november 1995, tilpassede arbejdsgruppen sine anbefalinger. I den endelige rapport anførte arbejdsgruppen nogle yderligere anbefalinger,

der havde til formål at sikre mere lige konkurrence mellem offentlige og private virksomheder, både på kommunalt, amtskommunalt og statsligt niveau.¹⁹

Den 17. november 1995 fremsatte Venstre, Det Konservative Folkeparti og Fremskridtspartiet et lovforslag (Lovforslag L 74) til ligestilling af Konkurrencerådets indgrebsmuligheder over for offentlige og private virksomheder – forslaget mindede meget om beslutningsforslag B 100 fremsat af de samme partier i foråret 1995. Ministeren afviste at gennemføre ændringer midt i hørings- og forhandlingsprocesserne om forslaget til en ny konkurrencelov, og oppositionens forslag opnåede ikke flertal.²⁰ Men de borgerlige partier havde hermed igen markeret deres erhvervsvenlighed og sat ministeren i en vanskelig position i forhandlingerne, da hun skulle operere i krydsfeltet mellem socialdemokraternes pres for stramninger og hendes eget ønske om også at tilgodese det private erhvervslivs ønsker. Spørgsmålet om, i hvor høj grad offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomhed skulle inddrages under konkurrencelovgivningen, var for alvor sat på den politiske dagsorden – og det vedblev at have en fremtrædende stilling under forhandlingerne om de tre følgende reformer af konkurrenceloven.

UDVALGSFLERTALLETS FORSLAG MØDES AF POLITISK UENIGHED I REGERINGEN

Gennem det meste af 1996 førte Mimi Jacobsen interne drøftelser mellem regeringspartiernes erhvervsordførere, med udgangspunkt i Konkurrencelovsudvalgets forslag. Konfliktpunkterne i ministerens og erhvervsordførernes drøftelser omfattede bl.a. grænsen for anvendelse af forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler, herunder behandlingen af aftaler, der faldt uden for forbuddet, samt regulering af misbrug af dominerende stilling, fusionskontrol og regulering af offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomhed. Den „erhvervsvenlige“ Mimi Jacobsen fra Centrum-Demokraterne kunne ikke blive enig med „strammerne“ fra Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Specielt Socialdemokratiet krævede stramninger i forhold til Konkurrencelovsudvalgets forslag, i særdeleshed en højere grad af forbudsregulering frem for kontrolregulering.

Det blev i løbet af efteråret klart for de involverede parter, at hvis der skulle findes et kompromis i regeringen vedrørende den fremtidige konkurrencelovgivning, ville det være nødvendigt at afvige fra Konkurrencelovsudvalgets lovudkast, i retning af større vægtning af forbudsprincippet.

Ordførerne nåede dog til foreløbig enighed om grænsen for anvendelse af forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler og reguleringen af misbrug af dominerende stilling, men de kunne ikke enes om regler for fusionskontrol og regulering af offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomhed. Socialdemokratiet ville ikke være med til at tildele Konkurrencerådet beføjelser til at ligestille offentlig og privat virksomhed. Specielt fra miljø- og energiminister Svend Auken (S) var det ikke muligt at opnå godkendelse af kompromisforslagene. Den interne uenighed var så udtalt, at grænserne for forbudslovgivningen senere blev taget op til diskussion mellem regeringsparterne. Efter halvandet år havde ministeren fortsat ikke opnået enighed om et lovforslag.

Den 20. december 1996 meddelte Centrum-Demokraterne, med erhvervsminister Mimi Jacobsen i spidsen, at partiet trådte ud af regeringssamarbejdet med Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Efter et efterår, hvor venstrefløjen først havde reddet regeringen fra et mistillidsvotum i forbindelse med Rushdie-sagen og derefter spillet en afgørende rolle i forbindelse med finanslovsforhandlingerne, vurderede Centrum-Demokraterne, at deres hensigt om at være med til at holde yderfløjene væk fra indflydelse på dansk politik ikke var lykkedes. De evindelige interne regeringsdrøftelser på Mimi Jacobsens erhvervspolitiske ansvarsområder, som specielt med hensyn til konkurrencepolitikken ikke syntes at komme nogen vegne, fik dermed samtidig en brat ende. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen indsatte i stedet igen Jan Trøjborg (S) som ny erhvervsminister. Skiftet fra en „erhvervsvenlig“ centrumdemokrat til en „offentlig sektor-venlig“ socialdemokrat – samtidig med at Centrum-Demokraterne var trådt helt ud af regeringssamarbejdet – betød, at der skete en markant ændring i regeringens erhvervspolitiske standpunkter og udmeldinger, ikke bare på det konkurrencepolitiske område, men også i retning af en opprioritering af det forbrugerpolitiske sigte.

FOLKETINGSBEHANDLINGEN AF LOVFORSLAG L 172

Med Centrum-Demokraterne ude af regeringen og med en ny socialdemokratisk minister for bordenden blev der hurtigt opnået enighed internt i regeringen. Den 3. februar 1997 kunne erhvervsminister Jan Trøjborg således sende et nyt lovforslag til ændring af konkurrenceloven i høring, med en svarfrist på ni dage.

Sammenlignet med Konkurrencelovsudvalgets forslag indeholdt det nye

lovforslag væsentlige og interessante ændringer. Både aftaler om konkurrencebegrænsende foranstaltninger og misbrug af dominerende stilling skulle underlægges et forbudsprincip – førstegangsmisbrug af dominerende stilling kunne dog kun udløse en henstilling. Bagatelgrænsen var ikke mere en enten/eller-regel, men derimod en både/og-regel, hvilket udvidede forbudsbestemmelsens anvendelsesområde. Den absolutte bagatelgrænse var samtidig nedjusteret væsentlig, nemlig til 150 mio. kr. i stedet for 1 mia. kr. I lighed med EF-traktatens artikel 81, stk. 1 skulle forbudsbestemmelsens opregning af konkurrencebegrænsende aftaler gøres ikke-udtømmende og anmeldelsespligten for mindre horisontale aftaler droppes. „One-stop-shop“-princippet skulle gennemføres og en række lettende undtagelser droppes. „One-stop-shop“-princippet indebærer, at sager kun skal behandles af én myndighed, dvs. enten af den nationale konkurrencemyndighed eller af EU-Kommissionen. Endelig skulle offentlig erhvervsvirksomhed i mindre grad inddrages under konkurrencelovgivningen end foreslået af Konkurrencelovsudvalgets flertal. Konkret betød det, at beslutninger, der var truffet af en kommunalbestyrelse eller af bestyrelsen i et kommunalt selskab, og som medførte konkurrencebegrænsninger, var at betragte som „konkurrencebegrænsninger som følge af offentlig regulering“. Derfor skulle offentlig erhvervsvirksomhed, som virkede på baggrund af sådanne beslutninger, undtages fra forbudsbestemmelserne. Endvidere skulle omsætningskriteriet fremover også gælde for offentlig erhvervsvirksomhed.²¹

I Erhvervsudvalgets betænkning af 22. maj 1997 blev Lovforslag L 172, inklusive ministerens ændringsforslag, indstillet til vedtagelse af et flertal i udvalget. Ministerens ændringsforslag til sit eget lovforslag indbefattede, at der skulle ske en opstramning af lovens § 2 vedrørende offentligt reguleret erhvervsvirksomhed. Kommunalt fastsatte konkurrencebegrænsninger skulle kun undtages fra konkurrencebestemmelserne, hvis konkurrencebegrænsningen eksplicit var fastsat af kommunalbestyrelsen og samtidig var nødvendig for, at kommunen kunne opfylde de ved lov pålagte opgaver. Endvidere skulle erhvervsministeren have hjemmel til, efter Konkurrencerådets indstilling, at fastsætte regler om afskedigelse af rådsmedlemmer. Formandsposten for Konkurrencerådet skulle være af tidsbegrænset varighed. Herudover bestod ændringsforslaget af en række primært lovteknisk begrundede ændringer. I Erhvervsudvalgets tillægsbetænkning af 29. maj 1997 indstillede et flertal lovforslaget til vedtagelse, inklusive de af ministeren fremsatte ændringer. Ved tredjebehandlingen den 30. maj 1997 blev konkurrenceloven vedtaget i Folketinget af et bredt flertal. Kun Socialistisk

Folkeparti og Enhedslisten stemte imod, fordi det foregående beslutningsforslag var blevet udvandet.

I OECD's *Economic Survey of Denmark* fra juni 1997 krediterede OECD Danmark for endelig at have vedtaget en stramning af konkurrencereguleringen, men reguleringsniveauet var ifølge rapporten endnu ikke tilfredsstillende. I særdeleshed var Konkurrencestyrelsens muligheder for at gribe ind over for konkurrencebegrænsende arrangementer for svage, specielt i forhold til offentlige og offentligt regulerede virksomheder.²²

GENNEMFØRELSEN AF ET PRINCIPSKIFTE I DANSK KONKURRENCEPOLITIK

Den nye konkurrencelov medførte et afgørende principskifte i dansk konkurrencelovgivning – fra en konkurrencelovgivning baseret på løbende kontrol til en lovgivning baseret på forbud. Den hidtidige retlige tradition inden for konkurrencereguleringen i Danmark var dermed brudt endeligt. Ved vedtagelsen af den nye konkurrencelov i maj 1997 var der gået over syv år, siden den forrige konkurrencelov var trådt i kraft – og heraf var der brugt nær ved fire år på konkrete forberedelser af den nye lov.

Som ved monopollovsændringerne i 1955 og 1989 havde der forud for lovændringen været foretaget et grundigt udvalgsarbejde, denne gang over to år fra 1993 til 1995. Fra politisk niveau havde man inddraget interesseorganisationerne aktivt i lovforberedelsen, og den traditionelle korporative samarbejdsform mellem ministerium og organiserede interesser var dermed benyttet som vanligt. Udvalgets arbejde og sekretariatets bestræbelser resulterede i august 1995 i *Betænkning 1297*, som indeholdt et konkret lovforslag til ændring af den eksisterende konkurrencelov. Under udvalgsarbejdet havde der dog vist sig at være meget store uenigheder mellem deltagerne, og selv blandt medlemmer af udvalgets flertal blev der givet udtryk for store betænkeligheder ved de ændringer, som forslaget lagde op til. Det store erhvervsliv havde set store muligheder i etableringen af det fælleseuropæiske indre marked, men havde noget inkonsekvent håbet på at kunne undgå, at konkurrenceprincipperne og -reglerne herfra blev indført i den danske lovgivning. Det store erhvervslivs organisationer gav dog køb på egne præferencer for at kunne være med til at levere et fælles udkast til et lovforslag i udvalgsbetænkningen fra 1995. Dette viste sig at være forgæves.

Kompromiset, som kunne opnå opbakning hos et flertal af interesseorganisationerne, var politisk uacceptabelt på Christiansborg. Efter betænkningens

offentliggørelse blev indsatsen omkring lovforberedelsen koncentreret om politiske forhandlinger, først internt i regeringen og herefter med de øvrige partiers ordførere. De interne regeringsforhandlinger varede næsten halvandet år, men erhvervsminister Mimi Jacobsen fra Centrum-Demokraterne kunne som nævnt ikke opnå enighed med ordførerne fra Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre. Først efter at Centrum-Demokraterne var trådt ud af regeringssamarbejdet, og socialdemokraten Jan Trøjborg var indsat som ny erhvervsminister, nåede regeringen frem til et fælles lovforslag, som kunne sendes i høring i februar 1997. Efter høringen og folketingsbehandlingen blev den nye konkurrencelov vedtaget i maj 1997. Et folketingsflertal bestående af alle partier med undtagelse af Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten stod bag principskiftet i dansk konkurrencepolitik. Beslutningen blev vedtaget på bekostning af de traditionelt privilegerede erhvervsinteressers præferencer. Med en omverden som tydeligvis udviklede sig i retning af en strammere konkurrencelovgivning i tråd med EU-rettens konkurrenceprincipper, kombineret med en hidtil meget liberal dansk konkurrencelovgivning, havde sagen efterhånden udviklet sig til et spørgsmål om den danske konkurrenceregulerings legitimitet i bredere henseende. Et flertal i Folketinget markerede således i 1997 endeligt at have taget stilling til fordel for en mærkbar stramning af konkurrenceforholdene i Danmark.

Principskiftet indebar, at både konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling som udgangspunkt var forbudt, medmindre de pågældende virksomheder eksplicit havde fået en undtagelse eller faldt under bagatelgrænserne. Førstegangsmisbrug af dominerende stilling var dog undtaget fra sanktioner. Offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomhed blev til dels inddraget under konkurrencebestemmelserne i konkurrenceloven, men ikke i nær samme udstrækning som foreslået af Konkurrencelovsudvalgets flertal. Det havde ellers været et vigtigt element for erhvervsorganisationerne og Konkurrencelovsudvalgets flertal. Ifølge udvalgsflertallets lovforslag i *Betænkning 1297* fra 1995, skulle offentlig eller offentligt reguleret erhvervsvirksomhed underlægges konkurrencelovgivningens forbudsbestemmelser og indgrebsmuligheder, medmindre anvendelsen af disse ville stride mod anden lovgivning. SR-regeringen var slet ikke enig heri, og ifølge regeringsforslaget skulle beslutninger, som var truffet af en kommunalbestyrelse eller af bestyrelsen i et kommunalt selskab, og som medførte konkurrencebegrænsninger, undtages fra forbudsbestemmelserne som følge af den offentlige interesse i sådanne aktiviteter. I løbet af folketingsforhandlingerne fik de borgerlige partier gennemtrumfet en række ind-

rømmelser, som betød, at kommunalt fastsatte konkurrencebegrænsninger kun i begrænset omfang kunne undtages fra konkurrencebestemmelserne. I løbet af udvalgsarbejdet fra 1993 til 1995 var emnet ikke stødt på væsentlig modstand fra organisationer eller myndigheder, men stærke kræfter i Socialdemokratiet havde altså modsat sig disse bestræbelser på en højere grad af konkurrenceretlig regulering af den offentlige sektors erhvervsvirksomhed. Administrativt betød den nye lov, at der skete en udvidelse af Konkurrencerådet, men bortset herfra blev konkurrencemyndighederne alt overvejende fastholdt med samme konstruktion som tidligere. Dette viste sig dog ikke at være en langtidsholdbar løsning. Sammen med flere andre konkurrenceretlige og -politiske emner, bl.a. fusionskontrol, markedsafgrænsningsbestemmelser og sanktioner, viste myndighedernes institutionelle udformning sig at være langt fra uddebatteret. Det kom til udtryk i de efterfølgende års overvejelser, diskussioner og lovændringer.

Til forskel fra de foregående hundrede års regulering af danske erhvervsdrivendes spilleregler på markedet, var der med konkurrencelovens ikrafttræden i 1998 sat et eftertrykkeligt punktum for politikernes hidtidige liberale indstilling til erhvervslivets betingelser og forpligtelser. En langt strammere regulering inspireret af internationale konkurrenceprincipper og af det nyligt etablerede indre marked i EU skulle fremover være gældende for danske erhvervsvirksomheder. Væk var den nationalt orienterede regulering, som havde til formål at undgå etableringen af monopoler på det nationale marked og samtidig sikre danske virksomheder fordele i forhold til udenlandske virksomheder. Nu skulle danske virksomheder vise, at de var konkurrencedygtige i det fælleseuropæiske rum.

Som nævnt var mange af de konkurrencepolitiske emner dog endnu langt fra uddebatteret. De efterfølgende års ændringer af konkurrenceloven, henholdsvis i 2000 og 2002, vil vi vende os mod i næste kapitel.

NOTER

- 1 Se *Konkurrencenyt* nr. 1, 6 og 10 (1992).
- 2 Se Industriministeriet. *Notat af 1. juli* (1992).
- 3 OECD. *OECD Economic Surveys 1992-1993 – Denmark* (1993).
- 4 Se Regeringen. *En ny start* (1993).
- 5 Se *Folketingstidende* 1992/93, tillæg A, sp. 8145.
- 6 *Konkurrencelovgivningen i Danmark, Bind I* (1995) s. 9-11.
- 7 Se *Konkurrencelovgivningen i Danmark, Bind I* (1995) s. 12-16 for en komplet oversigt over udvalgets medlemmer.
- 8 Se bl.a. de sagkyndiges mindretalsudtalelse i Betænkning 1297/1995 (*Konkurrencelovgivningen i Danmark, Bind I* (1995) s. 362-366).
- 9 Se *Berlingske Tidende*, 16. marts 1995, 17. marts 1995, 7. april 1995, 10. april 1995, 8. juni 1995 og *Børsen*, 9. august 1996.
- 10 Se *Børsen*, 9. august 1996.
- 11 *Konkurrencelovgivningen i Danmark, Bind I* (1995) s. 369-476 og Kirsten Levinsen. *Konkurrenceloven med kommentarer* (2001) s. 18-20.
- 12 *Konkurrencelovgivningen i Danmark, Bind I* (1995) s. 356.
- 13 *Konkurrencelovgivningen i Danmark, Bind I* (1995) s. 358 og Bent Madsen. „Konkurrencelovsudvalget“ i *AE-Nyt*, Nr.5, August (1995) s. 9.
- 14 *Konkurrencelovgivningen i Danmark, Bind I* (1995) s. 359.
- 15 *Konkurrencelovgivningen i Danmark, Bind I* (1995) s. 362.
- 16 Finansministeriet. *Finansredegørelse 1995* (1995).
- 17 Det økonomiske Råd. *Dansk økonomi – Efterår 1995* (1995).
- 18 Se *Konkurrencenyt* nr. 17 (1994).
- 19 Se Erhvervsministeriet. *Offentlig/Privat – Lige konkurrence* (1995) s. 30-34.
- 20 Se *Folketingstidende* 1995/96, tillæg A, sp. 1707.
- 21 Se endvidere Lovforslag L172, *Folketingstidende* 1996/97, tillæg A, sp. 3641 og Kirsten Levinsen. *Konkurrenceloven med kommentarer* (2001) s. 20-21.
- 22 Se OECD. *OECD Economic Surveys 1996-1997 – Denmark* (1997).

ØGET EU-KONFORMITET: FUSIONSKONTROL OG SANKTIONSSKÆRPESLER, 1998-2002

Den 1. januar 1998 trådte den nye konkurrencelov i kraft, og det fundamentale principskifte i dansk konkurrencelovgivning var en realitet. Det havde dog allerede ved vedtagelsen af den nye lov stået klart, at en revision af loven måtte forventes inden for en overskuelig periode, da der fortsat var en række områder, hvor der ikke var fundet langtidsholdbare løsninger. Efter folketingsvalget den 11. marts 1998 fortsatte SR-regeringen på det mindst mulige parlamentariske grundlag. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen udpegede Pia Gjellerup (S) til ny erhvervsminister.

Allerede mindre end et år efter konkurrencelovens ikrafttrædelse begyndte debatten om behovet for nye ændringer af konkurrenceloven. I december 1998 offentliggjorde Arbejderbevægelsens Erhvervsråd således en rapport om prisniveauet i Danmark og konstaterede, at Danmark havde det næsthøjeste prisniveau blandt de industrialiserede lande. Årsagen til de høje priser blev tilskrevet dårlige konkurrenceforhold på det danske marked. I begyndelsen af februar 1999 udkom *Ugebladet Mandag Morgen* med en meget kritisk artikel om Konkurrencerådet og om konkurrenceloven og dens administration. Kritikken gik i hovedtræk på, at reglerne om misbrug af dominerende stilling var for slappe, at rådet i sig selv var for stort, at erhvervsinteresserne spillede en for stor rolle, og at rådet var tilbøjeligt til ikke at anvende de indgrebsmuligheder, som det faktisk havde til rådighed. Antallet af kontrolundersøgelser havde heller ikke været tilpas stort. Konkurrencerådets formand, professor Svend Hylleberg, erklærede sig enig i noget af kritikken af rådets størrelse og sammensætning, og Konkurrencestyrelsens direktør, Finn Lauritzen, pointerede, at styrelsen fremover nok ville gennemføre flere kontrolbesøg på eget initiativ i danske virksomheder.¹ På denne baggrund diskuteredes i løbet af foråret, både i Folketinget og i medierne, behovet for at ændre den gældende konkurrencelov. Specielt behovet for fusionskontrol var genstand for diskussion. Med henvisning til, at danske virksomheder siden 1990 havde været underlagt EU's fusionskontrollforord-

ning, havde man i Danmark endnu ikke indført regler om fusionskontrol i den nationale konkurrenceret. Men med EU's omsætningstærskler på 5 mia. euro for den samlede omsætning og 250 mio. euro for alle deltagende virksomheder, før fusionskontrollen skulle gøre sig gældende, var der ikke mange danske virksomhedsfusioner, der var store nok til at skulle omfattes af EU-kontrollen. „De facto“ var EU's fusionskontrollforordning derfor svag i forhold til den danske erhvervsstruktur med relativt mange små og mellemstore virksomheder.

Den 23. marts 1999 fremsatte Socialistisk Folkeparti et forslag til folketingsbeslutning om ændring af konkurrenceloven (B 100). Forslaget indeholdt en opfordring til at ændre konkurrenceloven på fem punkter, henholdsvis ved: 1) indførelse af fusionskontrol, 2) forbud mod misbrug af dominerende stilling med skrappe sanktioner, 3) skærpelse af forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler, 4) ændring af Konkurrencerådets sammensætning, og 5) styrkelse af Konkurrencestyrelsen for at sikre kortere sagsbehandlingstider. Ved beslutningsforslagets fremsættelse i foråret 1999 henviste Socialistisk Folkeparti bl.a. til rapporterne fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd fra 1998 og de økonomiske vismænds rapport fra efteråret 1995, som med henvisning til de høje forbrugerpriser påpegede behovet for stramninger af konkurrencelovgivningen.² Erhvervsminister Pia Gjellerup ville ikke ændre loven på daværende tidspunkt, da den kun havde været gældende i ca. et år, og der var behov for at drage flere erfaringer med den nugældende lov.

FORBEREDELSE AF NYE LOVÆNDRINGER

Allerede i maj tilkendegav erhvervsministeren dog, at der nok var behov for at ændre den fungerende lovgivning. Meldingen faldt ikke i god jord hos det store erhvervslivs organisationer.³ Dette afholdt ikke ministeren fra at fortsætte arbejdet med en lovændring. Erhvervsministeriet havde således gennem foråret 1999 overvejet mulighederne og arbejdet på et forslag til ændring af konkurrenceloven. Arbejdet omfattede også andre stramninger af konkurrencereguleringen, herunder af licitationsloven, som i 2001 blev afløst af tilbudsloven, samt af klagenævnsløven, som blev revideret i 2000. Af statsministerens åbningsredegørelse i Folketinget den 1. oktober 1999 fremgik det, at regeringen havde klare intentioner om at fremsætte et forslag til ændring af konkurrenceloven i det kommende folketingsår. Den 14. oktober fremlagde erhvervsminister Pia Gjellerup en række forslag, der skitserede regeringens prioriteteringer på det konkurrence- og forbrugerpolitiske

område. Ministeren lagde bl.a. op til, at danske myndigheder skulle have mulighed for at anvende EU-konkurrencebestemmelserne som hjemmel for danske sager samt have mulighed for at udveksle fortrolige oplysninger med andre nationale myndigheder. Endvidere skulle der indføres fusionskontrol, og bødeniveauet skulle bringes op på internationalt niveau.⁴

Fra slutningen af oktober 1999 til februar 2000 havde embedsmænd og minister flere møder og forhandlinger med såvel erhvervsorganisationer som folketingspartiernes erhvervspolitiske ordførere. Et forlig blev ikke nået. Erhvervsorganisationerne, på nær Dansk Handel & Service og Håndværksrådet, og de borgerlige partier, herunder Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti, mente ikke, at det var hensigtsmæssigt at ændre konkurrence-loven i indeværende folketingssamling på baggrund af regeringens udspil.⁵ Erhvervsorganisationernes og de borgerlige partiers kritik koncentrerede sig om spørgsmålet om markedsafgrænsning, Konkurrencerådets sammensætning samt kriterierne for udøvelse af fusionskontrol. Fra Dansk Industri blev der ytret skepsis over for den hidtidige danske praksis vedrørende markedsafgrænsning, hvorfor indførelse af en mere konsistent og gennemsigtig metode til afgrænsning af det relevante marked i danske konkurrencesager blev vægtet højt. Med hensyn til Konkurrencerådet frygtede erhvervsorganisationerne for deres fortsatte mulighed for deltagelse. Organisationernes repræsentation i rådet var jo med til at skabe legitimitet over for baglandet. Det officielle argument for behovet for organisationernes fortsatte repræsentation gik dog på den saglighed og viden om de faktiske forhold, som de kunne bidrage med. Endelig blev introduktionen af en nationalt baseret fusionskontrol opfattet som en stærkt restriktiv foranstaltning i forhold til det hidtidige reguleringsniveau, hvorfor kriterierne herfor måtte bearbejdes mest muligt for at opveje indførelsen af fusionskontrollen. Til forskel fra det store erhvervslivs organisationer var Dansk Handel & Service og Håndværksrådet positive over for en ændring af konkurrenceloven. Eftersom de repræsenterede grupper af små og mellemstore erhvervsdrivende, følte de sig ikke på samme måde truet af en strammere konkurrencelovgivning, snarere tværtimod i lyset af store virksomheders ofte dominerende rolle på markedet. Den 23. februar 2000 meddelte de borgerlige partier dog, at de valgte at afbryde forhandlingerne med regeringen, under henvisning til at et forlig efter deres opfattelse ikke ville kunne opnås.⁶

I forbindelse med OECD's undersøgelse af Danmark under *The Regulatory Reform Programme* i 1999 publicerede OECD ved udgangen af februar 2000 en delrapport om konkurrencepolitikken i Danmark.⁷ Rapporten

anerkendte ændringerne som følge af principskiftet i 1997-konkurrenceloven samt de tiltag, der var iværksat med henblik på at modvirke ulovlige karteldannelser mv. Men der kunne stadig konstateres væsentlige mangler, i særdeleshed manglen på effektive sanktioner og fusionskontrol. Endvidere vurderede OECD i rapporten, at der syntes at være for mange administrative led (hvilket delvist beroede på en misforståelse om, at styrelse, råd og ankenævn udgjorde tre administrative niveauer, der alle skulle behandle en given sag). På trods af at udviklingen siden OECD's rapport i 1993 havde bevæget sig mod mere effektive konkurrenceforhold i Danmark, blev forandringsprocessen karakteriseret som langsom, omstændelig og kun gradvist forbedrende. Prisniveauet var stadig for højt på grund af dårlige konkurrenceforhold i visse sektorer, hvilket også blev anført i Konkurrencestyrelsens konkurrenceredegørelse for 1999, hvori styrelsen nåede frem til, at nettopriser i gennemsnit var fem pct. højere i Danmark end i andre sammenlignelige EU-lande. Kun i telekommunikations- og elsektorerne var der sket væsentlige forbedringer, hvilket i begge tilfælde havde været ansporet af EU-direktiver. Også hvad angik offentlige udbud, var der kun svage tegn på forbedringer.

Rapporten anbefalede at sikre muligheden for anvendelse af effektive sanktioner mod horisontale konkurrencebegrænsende aftaler, herunder førstegangsmisbrug af dominerende stilling. Endvidere skulle Danmark fortsætte med at bringe den nationale lovgivning i overensstemmelse med EU-modellen, herunder bøder, fusionskontrol, direkte anvendelse af Artikel 85 og 86 (nu 81 og 82), og eventuelt skulle også retten til indgreb over for konkurrencebegrænsninger som følge af offentlig eller offentligt reguleret virksomhed bringes i overensstemmelse med Artikel 90 (nu 86).⁸ Konkurrencerådet kunne gøres mere effektivt ved eventuelt at reducere størrelsen og/eller undgå interesserepræsentationen. Der skulle ske en strømlining af konkurrencemyndighederne, herunder ankenemlighederne og -institutionerne, og der skulle generelt arbejdes for at øge konkurrencen i netværksindustrier, f.eks. transport- og elsektorerne.⁹ OECD-rapporten blev i øvrigt offentliggjort på et for regeringen særdeles opportunt tidspunkt og passede samtidig fint sammen med regeringens argumenter for og bestræbelser på at ændre konkurrenceloven.

Den 29. februar 2000 sendte erhvervsminister Pia Gjellerup et udkast til ændring af konkurrenceloven i høring med svarfrist den 22. marts samme år. De mest kontroversielle elementer omfattede indførelse af fusionskontrol, herunder forslag til beløbsgrænser (omsætningstærskler) for, hvornår fusioner

skulle anmeldes, bøder ved førstegangsmisbrug af dominerende stilling samt Konkurrencerådets sammensætning. I forbindelse med høringen gjorde en række af det store erhvervslivs organisationer (Dansk Industri, Finansrådet, Forsikring og Pension, Landbrugsrådet, Realkreditrådet, Danmarks Rederiforening og Det Danske Handelskammer) udtrykkeligt opmærksom på – som de også havde gjort allerede i november 1999 – at de ikke fandt behov for at ændre konkurrenceloven, og at de foreslåede ændringer måtte forudses at få alvorlige og utilsigtede konsekvenser for virksomhederne. Høringssvarene resulterede i visse mindre ændringer, primært af teknisk karakter, inden ministeren fremsatte sit lovforslag.

FOLKETINGSBEHANDLINGEN AF LOVFORSLAG L 242

Den 30. marts 2000 fremsatte ministeren Lovforslag L 242 til ændring af konkurrenceloven. Lovforslaget indeholdt som nævnt en række ømtålelige elementer, bl.a. indførelse af fusionskontrol, hjemmel for Konkurrencerådet til at anvende EF-traktatens artikel 81 og 82, bøder for førstegangsmisbrug af dominerende stilling, ændring af Konkurrencerådets sammensætning og beslutningsprocedurer, hjemmel for konkurrencemyndighedernes indgriben i en række specifikke situationer, såvel som en række præciseringer af den hidtidige lovtekst.¹⁰

Ved førstebehandling den 12. april 2000 blev sagen henvist til Folketingets erhvervsudvalg. Fra midten af april og frem til midten af maj drøftede ministeren og erhvervsordførerne løbende gensidige krav og ønsker på grundlag af regeringens udspil. De borgerlige partier valgte i løbet af forhandlingerne at acceptere bl.a. indførelse af fusionskontrol mod, at Konkurrencerådet blev bevaret intakt, for herved at sikre organisationernes repræsentation, og at muligheden for bødeforlæg ved førstegangsmisbrug af dominerende stilling blev udskudt til 2002. Endvidere skulle beløbsgrænserne for fusionskontrol hæves.

Folketingets erhvervsudvalg afgav betænkning den 18. maj 2000, hvor et flertal indstillede lovforslaget til vedtagelse med de ændringsforslag, som ministeren havde stillet i mellemtiden. Ændringsforslagene inkluderede bl.a. en hævelse af beløbsgrænserne ved fusionskontrol fra 3 til 3,8 mia. kr. og for markedsandelens vedkommende fra 200 til 300 mio. kr. Endvidere skulle indførelsen af muligheden for bødestraf ved førstegangsmisbrug af dominerende stilling udskydes, og sammensætningen af og størrelsen på

Konkurrencerådet skulle ikke ændres. Endelig skulle der indføres muligheder for indgreb mod konkurrenceforvridende erhvervsstøtte.¹¹ Dansk Industri vurderede denne aftale som langt bedre end det alternativ, der oprindeligt tegnede sig. For så vidt angik bestemmelserne om markedsafgrænsning, var der nu en lovfæstet sikkerhed for, at afgrænsningen af det relevante marked fremover skulle ske på grundlag af en undersøgelse af efterspørgsels- og udbudssubstitutionen. Udskydelsen af muligheden for at idømme bødestraf ved førstegangsmisbrug af dominerende stilling til 2002 og de alt i alt begrænsede ændringer af de konkurrencepolitiske institutioners udformning, sammensætning og sagsgange, blev af Dansk Industri også vurderet positivt.¹²

Under tredjebehandlingen den 26. maj 2000 blev loven (Lov nr. 416 af 31. maj 2000) vedtaget i Folketinget af regeringen og de borgerlige partier med 89 stemmer. Kun Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Frihed 2000 stemte imod, da de ikke fandt loven tilstrækkeligt vidtgående. De væsentligste ændringer af den gældende konkurrencelov fra 1997 bestod i indførelsen af fusionskontrol samt indførelsen af muligheden for bødestraf i forbindelse med førstegangsmisbrug af dominerende stilling. Endvidere fik Konkurrencerådet hjemmel til at anvende EF-traktatens art. 81 og 82 og til at kræve erhvervsstøtte bragt til ophør og om nødvendigt tilbagebetalt. Konkurrencestyrelsen fik hjemmel til at udveksle tavshedsbelagte oplysninger med andre landes konkurrencemyndigheder for herved at styrke efterforskningen i forbindelse med kartelsager m.m. Til forskel fra regeringens oprindelige intentioner skulle Konkurrencerådet bevares og fortsætte med samme størrelse og sammensætning. Desuden fik virksomhederne ret til parthøring og møderet. Offentlige myndigheder fik en frist på fire uger til at svare på, om en konkurrencebegrænsning er en følge af offentlig regulering, der blev indført forbud mod tilbudskarteller, og Konkurrencerådet fik hjemmel til at påpege offentligt initierede konkurrencebegrænsninger. Loven trådte i kraft den 1. oktober 2000. Muligheden for at idømme bøder til førstegangsmisbrugere af dominerende stilling skulle dog først være gældende fra 1. juli 2002 og ikke som oprindeligt foreslået fra 2000.

ØGET EU-KONFORMITET Gennem ÆNDRINGERNE I 2000

Som det var sket i foråret 1993, søgte Socialistisk Folkeparti igen i foråret 1999 at igangsætte ændringer af konkurrencelovgivningen ved at fremsætte et beslutningsforslag herom i Folketinget. Denne gang lykkedes det dog ikke at få flertal for forslaget i Folketinget, men ministeren iværksatte alligevel et lovforberedende arbejde i ministeriet. Til forskel fra midten af 1990'erne blev interesseorganisationerne ikke inddraget aktivt i dette lovforberedende arbejde. Organisationerne deltog kun som parter i høringer og i enkelte møder. Dette var bl.a. medvirkende til, at processerne, der ledte op til ændringerne af konkurrenceloven i 2000, blev gennemført relativt hurtigt. Fra forberedelsesarbejdets start til lovændringen var vedtaget, gik der således kun et års tid. I forbindelse med beslutningsprocesserne, der havde ledt op til konkurrenceloven fra 1998, var der gået fire år med forberedende arbejde i udvalg, regering og folketing, inden konkurrencelovsreformen kunne vedtages i 1997. Emnerne var blevet grundigt behandlet i forbindelse med udvalgsarbejdet, der resulterede i *Betænkning 1297* fra 1995. Ved denne sammenligning må det tages i betragtning, at endnu en grundig behandling i 1999 sandsynligvis ikke ville bringe mange nye ting på banen – og ej heller bidrage til forsoning mellem de forskellige interesser på området.

Ligesom det havde været tilfældet med den nye konkurrencelov i 1998, undgik det store erhvervsliv heller ikke i 2000 at måtte acceptere lovændringer, som det var imod. Fusionskontrollen og muligheden for bødestraf havde bestemt ikke stået på det store erhvervslivs ønskeliste. Som ved den foregående reform af konkurrenceloven blev konkurrencemyndighedernes institutionelle udformning igen et centralt emne i forhandlingerne og et tilnærmelsesvist status quo på dette område viste sig at være afgørende for de borgerlige partiers støtte til forliget.

På trods af det store erhvervslivs modstand mod at ændre konkurrenceloven og indføre fusionskontrol, så kort tid efter at en helt ny konkurrencelov var trådt i kraft, havde der vist sig bred politisk opbakning bag konkurrencelovsændringen på Christiansborg i 2000. En politisk konfrontativ tilgang til forhandlingerne fra erhvervsministerens side havde nok også spillet en rolle i den forbindelse. Ministeren havde parlamentarisk manøvredegygtighed til begge sider i Folketinget, og ved at spille på „nødvendigheden“ af en tilpasning til EU kunne hun i forhandlingerne samtidig legitimere over for de borgerlige partier ikke at skulle lave et forlig hen over midten som traditionen for „erhvervslivets grundlov“ ellers bød. Paradoksalt nok endte

Socialistisk Folkeparti med at stemme imod, selv om partiet havde været med til at igangsætte lovændringsprocessen med sit beslutningsforslag i marts 1999. Begrundelsen var, at lovforslaget ikke var vidtgående nok. Omvendt stemte de borgerlige partier for lovændringerne, på trods af at dette medførte en række stramninger af konkurrencelovgivningen. Som nævnt fik de borgerlige partier til gengæld nogle indrømmelser, bl.a. at Konkurrencerådets sammensætning forblev den samme som tidligere, på trods af den omfattende kritik af erhvervsinteressernes repræsentation og indflydelse, herunder fra OECD. Endvidere blev omsætningstærsklerne ved fusionskontrol slækket og muligheden for bødeforlæg ved førstegangsmisbrug af dominerende stilling udskudt et par år.

Alt i alt kunne lovændringerne i 2000 karakteriseres som en række stramninger af konkurrencereguleringen i Danmark og dermed endnu et tilbageskridt i forhold til det store erhvervslivs præferencer – men samtidig et skridt videre mod øget EU-konformitet i den danske konkurrencelovgivning. Ligesom ved konkurrencelovsreformen i 1997 var det åbenlyst, at Danmark på flere områder fortsat haltede efter EU og andre europæiske lande på det konkurrencepolitiske område. Ifølge embedsmænd fra Konkurrencestyrelsen var baggrunden for ændringen af konkurrenceloven i 2000 også et behov for at bringe den danske konkurrencelovgivning på niveau med konkurrencelovgivningen i andre EU-lande.¹³ På trods af skærpelserne i den nye konkurrencelov fra 1998 haltede Danmark efter på grund af den manglende fusionskontrol og den begrænsede tilgang til sanktioner over for misbrug af dominerende stilling. Endvidere var en anden begrundelse for ændringen ønsket om at kunne støtte EU-Kommissionens forslag om decentralisering af anvendelsen af EF-traktatens art. 81 og 82, hvilket forudsatte, at Konkurrencerådet fik hjemmel til at anvende disse bestemmelser. EU-Kommissionen havde gennem flere år, helt tilbage fra første halvdel af 1990'erne, arbejdet med muligheden for at decentralisere bl.a. tilsynsopgaver på det konkurrencepolitiske område til medlemsstaternes konkurrencemyndigheder med henblik på at kunne prioritere ressourcerne bedre og levere en mere målrettet indsats mod de store transnationale virksomheder. I 2000 var der dog endnu ikke sket væsentlige gennembrud i den sag.¹⁴ På trods af den nye lovs stramninger fortsatte debatten om dansk konkurrencepolitik, og specielt sanktions- og indgrebsmuligheder, herunder det lave bødeniveau, kom igen i skudlinjen i den offentlige, politiske debat allerede fra efteråret 2000.

DEN FORTSATTE DEBAT OM SANKTIONER OG INDGREBSMULIGHEDER

Konkurrencelovsændringerne i juni 2000 skabte kun et kortvarigt pusterum. Flere uafklarede stridspunkter, som havde været bearbejdet i udvalgsarbejdet og i forhandlingerne gennem det meste af 1990'erne, vedblev at være på den politiske dagsorden. Stridspunkterne relaterede sig til, at Danmark fortsat havde en mere lempelig konkurrenceregulering end EU og andre europæiske lande, hvilket flere gange blev påpeget af OECD. Frem til den nye lovgivnings ikrafttrædelse den 1. oktober 2000 blev dele af konkurrencelovgivningen således igen sat til debat. Bødeniveauets størrelse og de deraf manglende præventive effekter var genstand for kritik fra bl.a. Forbrugerrådet, som mente, at i sammenligning med EU-niveauet og med andre landes bødeniveau og sanktionsmuligheder var det danske bødeniveau alt for lavt og konkurrencelovgivningen alt for slap.¹⁵

I november 2000 offentliggjorde OECD den endelige rapport om „Review of Regulatory Reform in Denmark“. Rapporten anbefalede fortsatte reformer af konkurrencelovgivningen og liberalisering af bl.a. el- og telesektorerne samt udlicitering af offentlige ydelser. Med hensyn til konkurrencelovgivningen fremhævede rapporten behovet for at gøre op med de mange undtagelser og for at øge myndighedernes muligheder for at gribe ind mod konkurrenceforvridende foranstaltninger. Både regeringen og flere erhvervsorganisationer, herunder Dansk Industri, kritiserede kraftigt rapporten for at basere sig på for gamle data og for at undlade at tage de aktuelle forhold og de nyligt gennemførte lovændringer i betragtning.¹⁶

Den 20. december 2000 meddelte Niels Helveg Petersen (R), at han trådte tilbage som udenrigsminister. Det medførte en ministerrokade; tidligere skatteminister Ole Stavad (S) afløste Pia Gjellerup som ny erhvervsminister.

I forbindelse med diskussionerne om bødeniveauet fra sommeren 2000 og fremefter var der også af embedsmænd kontinuerligt blevet henvist til EU i forbindelse med argumentationer for ændringer af konkurrenceloven. Der blev henvist til „kommende EU-lovgivning“ vedrørende decentralisering af kompetencer som argument for behovet for at skærpe sanktionsmulighederne og bødeniveauet, og der blev henvist til „behovet for at bringe den danske lovgivning på niveau med EU-lovgivningen“ med argumentet om, at niveauforskellen (f.eks. bødeniveauet) kunne være en barriere for, at EU ville lade danske myndigheder behandle konkurrencesager. I Økonomi- og Erhvervsministeriets statusnotat om dansk konkurrencepolitik til

den nye minister, henviste ministeriet også til EU som argument for behov for ændring af konkurrencelovgivningen.¹⁷

LOVEN ØNSKES SKÆRPET

I løbet af foråret 2001 fik man i Sverige øjnene op for et større benzinkartel, som også fik omtale i danske medier, og med Konkurrenceredegørelse 2000, som blev offentliggjort i maj 2001, blev der i den danske offentlighed endnu en gang sat spot på det høje danske prisniveau sammenlignet med prisniveauet i andre europæiske lande. Forskellen blev primært tilskrevet den ringe konkurrence i Danmark. Ligeledes i maj 2001 bad erhvervsminister Ole Stavad embedsværket om at belyse mulighederne for at forbedre myndighedernes redskaber til efterforskning og retsforfølgning af karteller. I samme periode arbejdede ministeriet også aktivt på at øge samarbejdet om kartelbekæmpelse med andre europæiske landes konkurrencemyndigheder, hvilket var gjort muligt med ændringen af konkurrenceloven i 2000. Ministeren tog kontakt til en række europæiske kolleger for at vejlede stemningen og mulighederne for at indgå flere formelle samarbejdsaftaler a la de aftaler, der allerede var indgået med f.eks. Island og Norge i marts 2001.¹⁸ I juni offentliggjorde ministeren, at han overvejede en række ændringer af konkurrenceloven, herunder en hævelse af bødeniveauet i forbindelse med afsløring af karteller. Ole Stavad påregnede at fremsætte et forslag til lovændring i oktober i det nye folketingsår.¹⁹

Ole Stavads offentliggørelse af disse tanker foranledigede straks kritiske kommentarer fra repræsentanter fra erhvervslivet, som slet ikke var enige i behovet for ændringer af konkurrenceloven. I særdeleshed så Dansk Industri ikke et behov for at hæve bødeniveauet eller for at skærpe sanktionsmulighederne. Også overvejelser om rabat (strafnedsættelser til virksomheder, der bidrager til opklaringen) og øgede beføjelser til Konkurrencestyrelsen påkaldte sig opmærksomhed.²⁰

Debatten tog en markant drejning i midten af juli. Den 18. juli meddelte EU-Kommissionen, at SAS og Maersk Air var blevet idømt de hidtil største bøder givet til danske virksomheder i konkurrencesager for et kartellignende samarbejde om en række flyruter. Dommen var samtidig den hidtil hårdeste, EU havde afsagt i forbindelse med konkurrence-aftaler i europæisk luftfart – bødernes størrelse var på henholdsvis 293 mio. kr. til SAS og 97 mio. kr. til Maersk Air. Afsløringen resulterede i, at de ansvarlige chefer i begge virksomheder blev gået, og sagen fik megen offentlig omtale.

Mens sagen stadig rullede på sit højeste i medierne, og SAS placerede et personligt ansvar hos koncernchef Vagn Sørensen, blev erhvervsministeren i begyndelsen af august mødt med et forslag fra Socialistisk Folkeparti, Venstre og Det Konservative Folkeparti om muligheden for at ændre konkurrencelovgivningen, så erhvervsledere kunne stilles personligt til ansvar i tilfælde af grove overtrædelser af konkurrencelovgivningen.²¹ Umiddelbart var erhvervsminister Ole Stavad skeptisk over for ideen, men kort tid efter foreslog ministeren selv muligheden for at tildele fængselsstraf til erhvervsledere for derved at skærpe lovgivningens sanktionsbestemmelser. På et møde med folketingspartiernes erhvervsordførere den 14. august 2001 fremlagde Ole Stavad sine foreløbige ideer. Disse omfattede bl.a. indførelse af højere bøder til karteller og bødenedsættelse til virksomheder, der medvirkede til efterforskningen samt en præcisering af personligt ansvar i kartelsager. Præciseringen af personligt ansvar skulle åbne muligheden for fængselsstraf til erhvervsledere. Der blev på mødet tilkendegivet interesse for, at Erhvervsministeriets og Justitsministeriets embedsmænd skulle arbejde videre med at afdække og belyse mulighederne for sådanne ændringer af konkurrenceloven.²²

I forbindelse med ordførermødet den 11. oktober 2001 fremlagde erhvervsministeren et udkast med forslag til ændring af konkurrenceloven. Samme dag blev forslaget sendt til høring hos interesseorganisationer og myndigheder med svarfrist den 23. oktober. Forslaget omfattede en række „tilpasninger i forhold til EU-reglerne“, herunder forhøjelse af bødeniveauet og mulighed for myndighederne for at medtage materiale i forbindelse med kontrolundersøgelser. Endvidere skulle det præciseres, at selvstændigt fungerende joint ventures skulle behandles efter fusionsbestemmelserne, og at horisontale aftaler – og ikke kun vertikale aftaler – skulle være omfattet af forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler. Forslaget omfattede desuden en række ændringer, som ikke modsvarede i EU-reglerne, nemlig mulighed for at indhente oplysninger lagret på EDB og aflytning af telefonsamtaler i forbindelse med karteletterforskninger. Endelig pegede lovforslaget også på muligheden for at kunne idømme ansvarlige erhvervsledere fængselsstraf i tilfælde af kartelaktivitet.

Forslaget til skærpelse af sanktionsmulighederne – i særdeleshed overvejelserne vedrørende fængselsstraf – fik meget kritiske kommentarer af flere erhvervsorganisationer.²³ Et overvejende flertal af organisationerne gav udtryk for store betænkeligheder ved indførelse af muligheden for at idømme fængselsstraf og henviste til manglende EU-konformitet. Fængsels-

straf fandtes ikke på EU-niveau, så kritikerne forudså, at bagmændene bag store karteller ville gå fri, mens de ansvarlige bag små karteller ville kunne få fængselsstraf, fordi de skulle dømmes efter danske regler.

Forslaget vedrørende en generel hævelse af bødeniveauet delte lejrene mere lige. Mange var positivt indstillede, herunder også en række erhvervsorganisationer, bl.a. Håndværksrådet, Dansk Handel & Service, Dansk Energi og Bryggeriforeningen. Det store erhvervslivs organisationer, bl.a. Dansk Industri, Danmarks Rederiforening, Finansrådet m.fl., var til gengæld negativt indstillede, da de ikke fandt belæg for at hæve bødeniveauet.

Til gengæld havde organisationerne, med enkelte undtagelser, ingen indvendinger imod forslagene til Konkurrencestyrelsens øgede beføjelser i forbindelse med efterforskning af karteller.²⁴ Forslaget vedrørende præciseringerne om joint ventures var heller ikke genstand for væsentlig kritik. Inkluderingen af horisontale prisaftaler under konkurrencebestemmelserne var flere organisationer skeptiske over for. Argumentet gik på forslagens uhensigtsmæssige konsekvenser i forhold til den høje koncentration af små og mellemstore virksomheder i Danmark og disse erhvervsvirksomheders behov for netværkssamarbejde for at opnå samme markedsstyrke som større virksomheder. Forslagene vedrørende indhentning af teleoplysninger medførte ikke væsentlige kommentarer ud over enkelte retssikkerhedsmæssige bekymringer. Høringssvarene gav ikke umiddelbart anledning til ændringer.

REGERINGSSKIFTE

Erhvervsminister Ole Stavad nåede ikke at fremsætte et lovforslag til ændring af konkurrenceloven, inden statsminister Poul Nyrup Rasmussen den 31. oktober 2001 udskrev folketingsvalg til afholdelse den 20. november 2001. Folketingsvalget resulterede i et regeringsskifte. Venstre og Det Konservative Folkeparti dannede ny regering med Anders Fogh Rasmussen (V) som statsminister. Regeringens parlamentariske grundlag omfattede, foruden Venstre og Det Konservative Folkeparti, også Dansk Folkeparti og Kristeligt Folkeparti. Centrum-Demokraterne opnåede ikke mandater nok til repræsentation i Folketinget. Det Konservative Folkepartis leder, Bendt Bendtsen, blev minister for det nydannede ministerium, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Den nye økonomi- og erhvervsminister tilkendegav hurtigt en kritisk holdning til den tidligere regerings forslag til ændringer af konkurrence-

loven, men lod alligevel vide, at en hævelse af bødeniveauet sandsynligvis også ville være en hensigtsmæssig ændring i den nye regerings øjne.²⁵ På foranledning af bl.a. Dansk Folkeparti og af domfældelsen i prøvesagerne om et el-kartel i december 2001 opfordrede Bendt Bendtsen ministeriets embedsmænd til at fortsætte bestræbelserne på at udarbejde et udkast til lovforslag til ændring af konkurrenceloven.²⁶ I forhold til det oprindelige SR-forslag blev udkastet justeret på visse punkter: Der blev foreslået en anden og mindre forhøjelse af bøderne og en styrkelse af Konkurrencerådets muligheder for at gribe ind over for konkurrencebegrænsninger i den offentlige sektor. Endvidere blev de oprindelige forslag om den kraftigt debatterede fængselsstraf og muligheden for indhentning af teleoplysninger ikke medtaget. Bortset herfra var udkastet i store træk baseret på den tidligere regerings forslag.

HØRING AF VK-REGERINGENS FORSLAG TIL ÆNDRING AF KONKURRENCELOVEN

Udkastet til lovforslag blev den 1. februar 2002 sendt til høring hos interesseorganisationer og myndigheder med svarfrist den 22. februar. Høringsvarene afveg ikke væsentligt fra svarene ved efterårets høring. En række af det store erhvervslivs organisationer, bl.a. Dansk Industri, Finansrådet, Handelskammeret og Realkreditrådet, noterede med tilfredshed indførelsen af bestemmelser vedrørende muligheden for indgreb mod offentlige konkurrencebegrænsninger, hvorimod de modsatte sig en generel hævelse af bødeniveauet og en udvidelse af myndighedernes beføjelser i forbindelse med kontrolundersøgelser. I forhold til efterårets høring havde disse organisationer altså skiftet standpunkt, hvad angår Konkurrencestyrelsens beføjelser i forbindelse med kontrolundersøgelser. Da substansen i dette forslag ikke havde ændret sig væsentligt, må organisationernes holdningsændring altså tilskrives andre årsager, herunder at udgangspunktet for at få imødekommer vedrørende myndighedernes beføjelser var markant større med den nye VK-regering.

Til forskel fra det store erhvervslivs organisationer mente Arbejderbevægelsens Erhvervsråd og LO, at ændringerne ville være for svage; bestemmelserne vedrørende fusionskontrol burde skærpes og omsætningstærsklen sættes ned. Forbrugerrådet var positivt over for de foreslåede ændringer, men var ej heller overbevist om, at de var tilstrækkelige til at få gjort op med „konkurrencekriminaliteten“ i Danmark. Forbrugerrådet foreslog der-

for en række justeringer, bl.a. vedrørende erstatning til berørte forbrugere, mulighed for at fratage erhvervsdrivende retten til at drive erhverv, samt dannelse af en fond, der skulle finansiere forbrugeroplysning. Forslagene var i øvrigt en gentagelse af en række forslag fra efterårets høring.²⁷ Disse forslag vandt ikke gehør hos ministeren. Med hensyn til forslagene om indgreb mod offentlige konkurrencebegrænsninger var erhvervsorganisationerne helt traditionelt meget positivt indstillede, hvorimod Kommunernes Landsforening var meget skeptisk. Kommunernes Landsforening ville fraråde at gennemføre de foreslåede ændringer. Som ved efterårets høring gjorde en række erhvervsorganisationer endnu en gang opmærksom på, at de var stærkt betænkelige ved en generel hævelse af bødeniveauet.

Sammenlignet med andre landes sanktioner i forbindelse med overtrædelser af konkurrencelovgivningen lå det foreslåede bødeniveau i lovforslaget ikke i den øvre ende. Både for alvorlige og meget alvorlige overtrædelser var der i andre lande hidtil givet bøder på mellem et- og trecifrede millionbeløb. I Norge, Tyskland, Frankrig, Irland og Østrig levnede de nationale konkurrencelove mulighed for at idømme frihedsstraf til ansvarlige kartelsyndere. Ingen af landene havde dog endnu benyttet denne mulighed i lovgivningen.²⁸ Endvidere indgik straflempe ved samarbejde med myndighederne som en mulighed i en række lande, bl.a. Norge, England, Holland og Tyskland, hvorimod f.eks. Finland, Irland og Belgien ikke havde denne mulighed indbygget i deres konkurrencelovgivninger. I Sverige og Frankrig arbejdedes på samme tidspunkt med forslag om at inkorporere lignende muligheder for rabat i de respektive nationale konkurrencelovgivninger.

FOLKETINGSBEHANDLINGEN AF LOVFORSLAG L 171

I begyndelsen af marts 2002 tegnedes konturerne af et flertal uden om regeringen, da Dansk Folkeparti støttede oppositionen. Anført af Socialdemokratiet ønskede dette flertal at indføre fængselsstraf som en sanktionsmulighed formuleret i loven. Flertallet foreslog en model, hvori indgik en mulighed for at idømme fængselsstraf til de ansvarlige erhvervsledere i op til to år. Ved fremsættelsen af regeringens lovforslag (Lovforslag L 171) den 20. marts 2002 bakkede Dansk Folkeparti alligevel op om regeringen, så flertallet uden om regeringen smuldrede.²⁹ Lovforslaget blev førstebehandlet den 11. april og modtog overvejende positive kommentarer, hvorefter det blev henvist til yderligere behandling i Erhvervsudvalget. Udvalget afgav

den 8. maj betænkning, hvori et flertal i udvalget indstillede regeringens lovforslag til vedtagelse uden ændringer. Under andenbehandlingen den 16. maj bad ingen om ordet. Enhedslisten havde stillet tre ændringsforslag, henholdsvis at forslagene vedrørende offentlige konkurrencebegrænsninger skulle udgå, at omsætningsgrænserne ved fusionskontrollen blev sænket, og at andre hensyn end konkurrencehensyn skulle inddrages under vurderingen af anmeldte fusioner. Forslagene opnåede ikke flertal. Ved tredjebehandlingen den 29. maj 2002 blev regeringens forslag til ændring af konkurrence-lovgivningen vedtaget af et folketingsflertal bestående af regeringspartierne, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Kristeligt Folkeparti.³⁰

Ændringen af den eksisterende konkurrencelov betød en generel forhøjelse af bødeniveauet, idet der i stedet for et maksimalt bødeniveau på ca. 3 mio. kr., skulle opereres med tre niveauer. Anvendelsen af disse niveauer afhang af forseelsens omfang og varighed. Der opereredes med bødestørrelser fra 10.000 kr. til 400.000 kr. for mindre alvorlige overtrædelser, fra 400.000 kr. op til 15 mio. kr. for alvorlige overtrædelser, og fra 15 mio. kr. og opefter for meget alvorlige overtrædelser. Endvidere indførtes bestemmelser om mulighed for rabat til virksomheder, som samarbejdede i forbindelse med opklaringen, og en præcisering af, at joint ventures også var omfattet af fusionsbestemmelserne. I forbindelse med vedtagelse af nye love skulle de konkurrencemæssige konsekvenser fremover tages i betragtning, og Konkurrencestyrelsen fik beføjelser til at fjerne computere og data lagret uden for virksomheden i forbindelse med kontrolundersøgelser på virksomhederne.

ALLE GODE GANGE TRE

Fra vedtagelsen af den nye konkurrencelov den 30. maj 1997, over ændringerne i 2000, til og med vedtagelsen af ændringerne af konkurrenceloven den 29. maj 2002, blev der i løbet af fem år gennemført en lang række ændringer og justeringer af dansk konkurrencelovgivning. Som det fremgår af det foregående, skete nogle af ændringerne i flere etaper i forbindelse med de tre reformer af loven. Alt i alt indebar reformerne en fortsat række af skærper af lovgivningen.

Den mest omfangsrige ændring fandt sted i 1997, da kontrolprincippet blev skiftet ud med forbudsprincippet som det grundlæggende princip i lovgivningen, med virkning fra 1. januar 1998. I 2000 blev der indført fusionskontrol, og Konkurrencerådet fik hjemmel til at anvende EU-trakta-

tens konkurrencebestemmelser. I 2002 blev sanktionsmulighederne over for konkurrencebegrænsende aktiviteter skærpet, og bødeniveauet blev hævet markant. Myndighederne fik en række beføjelser til ved kontrolundersøgelser og dataindhentning bedre at kunne opspore og afsløre karteldannelser. Endvidere skete der over årene en tilnærmelsesvis ligestilling af privat og offentlig erhvervsvirksomhed – medmindre den offentlige erhvervsvirksomheds konkurrencebegrænsninger var politisk vedtaget og „en direkte eller nødvendig følge af en lov eller kommunal vedtagelse“. Konkurrencerådet fik beføjelser til at gribe ind over for konkurrencebegrænsninger i den offentlige sektor og til at kræve, at ulovlig, konkurrenceforvridende erhvervsstøtte blev bragt til ophør og eventuelt tilbagebetalt. På under fem år havde danske politikere således vedtaget nogle helt fundamentale ændringer af dansk konkurrencepolitik.

For så vidt angår udviklingen i den danske konkurrencelovgivnings grundlæggende principper i årene omkring årtusindskiftet, må denne karakteriseres som et egentligt paradigmeskifte.³¹ Det var ikke kun midlerne i konkurrencereguleringen, som blev væsentligt reformeret. Også de overordnede mål, som danner grundlag for reguleringen, blev forandret. I dag er målsætningen med den danske konkurrencelovgivning ikke længere primært at undgå monopoler på det danske marked, men tværtimod at skabe grundlæggende markedsforhold for danske virksomheder baseret på europæiske og internationale konkurrenceprincipper. Baggrunden herfor har været en politisk vilje til at gennemføre stramninger i lovgivningen, i lighed med EU-principperne, på tværs af specielt det store erhvervslivs officielt udmeldte præferencer.

SKÆRPelser Gennemført På Tværs Af Det Store Erhvervslivs Interesser

Ikke bare på det indholdsmæssige plan skete der væsentlige forandringer i dansk konkurrencepolitik gennem 1990'erne. Sammenlignet med de forudgående tre årtier – helt tilbage til monopolloven fra 1955 – blev hårde og konfliktfyldte indenrigspolitiske interessekampe åbenlyst fremherskende i de konkurrencepolitiske lovgivningsprocesser fra midten af 1990'erne. Man kunne vanskeligt fortsat karakterisere konkurrencepolitikken som stabil og fastlåst i politiske plussums-spil.³² Når det lovforberedende arbejde nåede frem til selve folketingsbehandlingen, var processen til gengæld kendetegnet ved helt traditionelle „give-and-take“-forhandlinger. Oppositionen søgte

flest mulige indrømmelser, og mindretalsregeringerne søgte at nå frem til de 90 mandater. Skærperne af konkurrencelovgivningen i Danmark gennem 1990'erne og i 2000 har således været ført af SR-regeringerne, delvist på initiativ af Socialistisk Folkeparti, jævnfør partiets forslag til folketingsbeslutninger i marts 1993 og marts 1999. De borgerlige partier fungerede ved de to reformer som forligspartnere. I 2002 fortsatte den nye borgerlige VK-regering de tidligere SR-regeringers linje med fortsatte skærper af konkurrencelovgivningen. De borgerlige partiers bestræbelser på at opnå flest mulige indrømmelser fra regeringerne i 1990'erne og i 2000 gav sig udslag i visse slækkelser på kravene til virksomhederne, udskydelser af stramninger og status quo på påtænkte ændringer i erhvervslivets interesserepræsentation og indflydelse. Men i 2002 lignede VK-regeringens forslag såvel som den endelige lovændring i store træk den foregående regerings forslag fra 2001 – og linjen med fortsatte stramninger i konkurrencelovgivningen og øget EU-konformitet blev således ført videre.

Over den seneste årrække er det iøjnefaldende, hvordan de borgerlige partier i perioden fra 1997 og fremefter efterhånden accepterede en stram EU-konform konkurrencelovgivning – og faktisk selv gennemførte yderligere stramninger i loven i 2002. Der synes at være en verden til forskel på de borgerlige partiers retorik fra midten af 1990'erne og den nye liberale-borgerlige regerings gennemførelse af yderligere stramninger og hævelse af bødeniveauet i 2002.

Endvidere står det klart, at det store erhvervsliv ikke har kunnet sætte dagsordenen over for de folkevalgte politikere i Folketinget. De store erhvervsinteresser har ikke haft held til at overbevise et *flertal* af politikerne om deres vurderingers og holdningers ret og rimelighed, hverken i 1997, 2000 eller 2002. I 1997 måtte det store erhvervsliv acceptere et egentligt principskifte, i 2000 indførelsen af fusionskontrol og i 2002 sanktionsskærper, hævelse af bødeniveauet og forbedrede efterforskningsmuligheder for myndighederne.³³ Vurderet på baggrund af officielt udmeldte præferencer, står det store erhvervsliv tilbage som taber i spillet om dansk konkurrencelovgivning gennem det seneste årti.

„BEHOVET“ FOR EU-TILPASNING

Et andet karakteristisk træk lige siden 1980'erne og på tværs af de tre seneste reformer af konkurrenceloven har været henvisningen til den europæiske integration som argument for gennemførelse af ændringer i lovgivningen. I

forbindelse med udvalgsarbejdet og forhandlingerne om konkurrencepolitikken i første halvdel af 1990'erne benyttedes en række begrundelser, der henvisede til et behov for EU-tilpasning. At der for danske virksomheder gjaldt to sæt konkurrenceregler i landet, ikke blot på papiret, men også i praksis, var et væsentligt argument for at iværksætte overvejelserne om behovet og mulighederne for et principskifte i dansk konkurrencelovgivning. I fald der var faktiske problemer, ville det jo være hensigtsmæssigt, om der i stedet kunne etableres et ordentligt samspil med EF-koncurrencereglerne. I samme forbindelse blev dette problem koblet sammen med og søgt underbygget af den kendsgerning, at Danmark var en lille, åben økonomi med betydelig import og eksport. Også i forløbene forud for lovændringerne i 2000 og 2002 henvisede både embedsmænd og visse organisationer som nævnt til nødvendigheden af at tilpasse den danske konkurrencelovgivning til EU.

Henvisningen til behovet for EU-tilpasning har altså gennem de seneste 10-15 år været brugt som argument for forskellige typer af ændringer af konkurrencelovgivningen, på trods af at det ikke på noget tidspunkt har været et formelt krav fra EU, at medlemsstaterne skulle tilpasse deres nationale konkurrencelovgivinger. Der har således ikke været et juridisk („de jure“) funderet pres eller behov for tilpasning af den danske konkurrencelov. Henvisningerne til behovet for EU-tilpasning af konkurrenceloven har derfor ofte taget udgangspunkt i praktiske hensyn. Det er dog diskutabelt, hvor reelle disse påstået faktiske („de facto“) behov egentligt har været.

Såfremt det var problematisk, at der for danske virksomheder gjaldt to sæt konkurrenceregler i landet, ville dette problem vel have gjort sig gældende i over 20 år? Lige siden Danmarks indtrædelse i EF i 1973 havde EF-koncurrencereglerne været gældende lov i Danmark. I forbindelse med Monopollovsudvalgets betænkning i 1986 var denne problematik blevet gransket og vurderet, og udvalget kom frem til, at det ikke var et så væsentligt problem, at det kunne legitimere et principskifte. Udvalget konkluderede, at ved en afvejning af fordele og ulemper kunne det ikke finde overvejende argumenter for at anbefale et principskifte. I *Betænkning 1297* fra 1995 påpegedes det imidlertid, at der var risiko for konflikt ved at skulle anvende såvel EU-konkurrencebestemmelserne som den nationale konkurrencelovgivning over for danske virksomheder. På baggrund af en nærmere undersøgelse måtte det dog konkluderes, at anvendelsen af både EF-regler og national lovgivning inden for konkurrencereguleringen i praksis sjældent havde vist sig at medføre konflikter. Dette blev primært begrundet med det tætte samarbejde mellem EU-myndighederne og de nationale myndigheder.

At dansk økonomi var en åben økonomi med betydelig import og eksport, og at Danmarks samhandelspartnere i Europa havde konkurrencelove, der overvejende – i varierende form og udstrækning – baserede sig på forbudsprincippet, syntes heller ikke at være en overbevisende begrundelse for et principskifte. Danske virksomheder havde i mange år kunnet handle på tværs af grænser og konkurrencelove alligevel. Eksempelvis havde danske virksomheder i mange år fint kunnet handle med både Tyskland og USA, som begge baserede sig på en forbudsbaseret konkurrencelovgivning.

Bevæggrunden for ændringerne af 1998-konkurrenceloven, synes at være et forbrugerpolitisk hensyn med fokus rettet mod det høje prisniveau i Danmark, da der som nævnt ikke kunne peges på et juridisk behov. Med hensyn til ønsket om at støtte EU-Kommissionens decentralisering synes det umiddelbart oplagt, at dette ønske er formuleret af embedsmænd med interesse i at øge de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser og ressourcer, i højere grad end af realpolitisk orienterede aktører. I lyset af mange politikeres og erhvervslivets manglende tillid til især syd- og østeuropæiske myndigheders evne til effektivt at kontrollere, om virksomhederne i egne lande lever op til konkurrencelovgivningen, har der ikke været udpræget politisk opbakning til en EU-beslutning om decentralisering af kompetence. Men nationale embedsmænd kan til gengæld have haft en interesse i en sådan beslutning om at delegerer kompetence fra EU-Kommissionen til de nationale konkurrencemyndigheder.

Det har således været karakteristisk for konkurrencepolitikken gennem det sidste årti, at debatten i høj grad har været præget af argumenter om forskellige former for *behov* for at tilpasse den nationale konkurrencelovgivning til EU. Det er endvidere iøjnefaldende, at kun ganske få har sat spørgsmålstejn ved henvisningen til behovet for EU-tilpasning af konkurrencelovgivningen i forbindelse med beslutningsprocesserne, herunder hvorvidt det har været reelle, faktiske behov for tilpasning. Også i andre sammenhænge har sådanne former for henvisninger til eksterne trusler eller udefrakommende tilpasningsbehov vist sig at være væsentlige i den politiske argumentation for gennemførelsen af større, nationalt baserede politiske reformer.³⁴

AKTØRERNE BAG DE KONKURRENCEPOLITISKE FORÆNDRINGER

Forandringerne i dansk konkurrencepolitik over det seneste årti har som nævnt været så omfattende, at de samlet set udtrykker et markant skifte i

forståelsen af og formålet med den offentlige regulering af erhvervslivets spilleregler. Ikke bare konkurrencepolitikens midler, men også de overordnede mål med reguleringen, tegner sig i dag væsentlig anderledes end for ti år siden. Men har det primært været danske politiske beslutningstagere i Folketinget eller EU-Kommissionen, OECD eller centraladministrationens embedsmænd, som i krydsfeltet mellem lovformulering og administration har været afgørende for disse omfattende forandringer i konkurrencepolitikken? Eller har helt andre aktører eller strukturelle forhold gjort sig gældende som de afgørende faktorer?

I lyset af ovenstående undersøgelse afspejler udviklingen, at de folkevalgte politikere, som har tilsluttet sig det givne flertal i Folketinget, har vundet en række sejre på bekostning af traditionelt privilegerede erhvervsinteresser repræsenteret i korporative råd, nævn og udvalg. Processen mellem 1993 og 1997 er et illustrativt eksempel på dette, hvor regeringen i 1997 droppede Konkurrencelovsudvalgets lovforslag til en ny konkurrencelov fra 1995 og prioriterede en række andre og mere vidtgående forslag. Med enkelte justeringer bakkede også de borgerlige partier op om disse mere vidtgående ændringer, hvilket udmøntede sig i det markante principskifte i den nye konkurrencelov fra 1998. Politikerne kobledes erhvervsinteresserne af beslutningsprocessen. Som tidligere gennemgået blev de organiserede interesser heller ikke i nær samme grad som tidligere inddraget som en del af lovforberedelsen i forbindelse med reformerne i 2000 og 2002.

På trods af den bemærkelsesværdigt stigende EU-konformitet i dansk konkurrencepolitik, har EU-Kommissionen eller andre EU-myndigheder ikke direkte initieret tilpasningen af dansk konkurrencelovgivning. Som nævnt har der ikke på noget tidspunkt været et juridisk krav om tilpasning af den nationale konkurrencelovgivning. Der har ej heller fra EU-myndighedernes side været formuleret et politisk krav om, at Danmark skulle bringe den nationale konkurrenceregulering i overensstemmelse med EU-konkurrencerettens principper. Man kan måske tale om et uformelt pres på danske politikere og embedsmænd, når de i europæiske og andre internationale fora har skullet repræsentere en forholdsvis liberal, dansk konkurrencepolitik, men afgørelsen om at stramme og ændre den danske konkurrencelovgivning i en mere EU-konform retning må helt og holdent karakteriseres som en dansk beslutning.

Et andet interessant træk på tværs af de seneste konkurrencelovsreformer er OECD's rolle som problemdefinerende og tilsyneladende reform-initierende institution. OECD har siden begyndelsen af 1990'erne leveret doku-

mentation for problemet med det høje prisniveau i Danmark. I forlængelse heraf har OECD også selv peget på løsningen, bl.a. liberalisering af visse erhverv og stramninger af konkurrencelovgivningen. Både i forbindelse med reformen i 1997 og i 2000 spillede OECD-rapporterne en væsentlig rolle som debatskabende og muligvis politisk retningsgivende organ. I 2001 og 2002 gjorde OECD sig ikke direkte gældende undervejs i processen, men de tidligere års analyser og anbefalinger synes alligevel at være blevet fulgt af beslutningstagerne. Med et åbenlyst og veldefineret problem i det høje danske prisniveau har det altså været vanskeligt som ansvarlig politiker og embedsmand bare at lade stå til. Stramninger i konkurrencelovgivningen har – med et skarpt øje for forbrugernes vilkår – været den politisk acceptable og mest opportune løsning herpå.

På samme måde synes Konkurrencestyrelsens årlige konkurrenceredegørelser fra 1997 efterhånden at have tiltvunget sig en problemdefinerende og dagsordensfastsættende rolle i form af den medieomtale, som redegørelserne har ført med sig. I særdeleshed har konkurrenceredegørelserne fokuseret på problemer som følge af det høje prisniveau i Danmark – og tilskrevet det den dårlige konkurrencesituation i visse erhvervssektorer. Der kan også mere generelt peges på, at embedsværket har spillet en vigtig rolle i politikforberedelsen og -udformningen, herunder i udarbejdelsen af lovforslag og politiske oplæg til politikerne. Konkurrencestyrelsen har under alle omstændigheder været en meget central aktør, både som problemdefinerende, politikformulerende og administrerende organ. Endvidere har styrelsens varetægelse af egen rolle udviklet sig i retning af, hvad der på erhvervslivet virker som en mere politisk offensiv og aktivistisk administration af konkurrencepolitikken siden 1997, hvilket selvfølgelig også bør ses i sammenhæng med styrelsens øgede beføjelser, bl.a. til efterforskning og kontrol af erhvervsvirksomhedernes samspil og aktiviteter.

I relation til det diskutale grundlag for henvisningerne til behovet for EU-tilpasning af lovgivningen har det formentlig haft betydning, at danske embedsmænd og politikere har følt sig uden for det gode selskab, når nationale konkurrencepolitikker skulle diskuteres i tværeuropæiske fora. Med ovenstående diskussion om „behovet“ for EU-tilpasning in mente, kan man diskutere, om ikke mange af ændringerne i konkurrencelovgivningen over det sidste årti til en vis grad kan betegnes som resultatet af en embedsmandsdrevet udvikling. Denne antagelse er dog meget vanskelig at dokumentere og er derfor af hypotetisk karakter.

Endelig har andre konkurrenceretlige eksperter, herunder både univer-

sitetsprofessorer, advokater og organisationsansatte jurister og økonomer, deltaget aktivt i debatterne om konkurrencepolitikken.

Det konkurrencepolitiske paradigmeskifte i Danmark kan henføres til den tværeuropæiske strømning gennem 1990'erne, ifølge hvilken konkurrencereguleringen skulle udformes på grundlag af en, i historisk perspektiv, forholdsvis stram konkurrencelovgivning baseret på et forbudsprincip og fulgt op af effektive kontrol- og sanktionsbeføjelser fra myndighedernes side. Danske politikere har stået over for en omverden som tydeligvis udviklede sig i samme retning, hvad angik konkurrencelovgivningens indhold og udformning. OECD påpegede de danske problemer med høje priser, EU stod som autoritet og standardsættende forbillede inden for det konkurrenceretlige felt, og andre landes tilpasninger af deres nationale konkurrencelovgivninger virkede underbyggende for argumentet om – og dermed overbevisende på danske politikere – at stramninger var løsningen på det danske problem med et højt prisniveau.

Det store erhvervsliv har slet ikke kunnet hamle op med disse sammenhænge og forståelser. Erhvervslivets vurderinger og præferencer har ikke kunnet overbevise et flertal af Folketingets medlemmer i forbindelse med lovforberedelserne op til de tre seneste reformer. Selv de borgerlige partier i Folketinget har både deltaget i og initieret omfattende stramninger af lovgivningen. De danske embedsmænd har gennem processerne været overbevisende formidlere af konkurrencepolitiske løsningsmodeller, som har hentet deres inspiration i omverdenen. Endvidere har de senere års kartelsager, bl.a. rørkartelsagen, elkartelsagen, SAS/Maersk-sagen m.fl., åbnet offentlighedens øjne for, at der blandt danske virksomheder også findes eksempler på nogle, der ikke altid har været så lovlydige, som man kunne forvente. For et flertal af danske politikere har der derfor ikke været tvivl om, i hvilken retning dansk konkurrencepolitik og -lovgivning burde udvikles.

Med den internationale udvikling og andre landes konkurrencelovgivning bevægende sig i en og samme retning, kombineret med konkurrencesager og problemet med et generelt højere prisniveau for danske forbrugere, har politikerne ikke følt, at der har været meget at betænke sig på: OECD's forslag om en strammere konkurrencelovgivning i tråd med EU-rettens konkurrenceprincipper har været den politisk opportune løsning for danske beslutningstagere.

NOTER

- 1 Se *Ugebladet Mandag Morgen*, nr. 5, 1. februar 2000, s. 5-10.
- 2 Se Beslutningsforslag B100, *Folketingstidende* 1998/1999, tillæg A, sp. 4856.
- 3 Se f.eks. *Politiken*, 11. maj 1999 og den efterfølgende debat i flere aviser i dagene her-
efter.
- 4 Se Erhvervsministeriet. *En styrket forbruger og konkurrencepolitik* (1999).
- 5 Se diverse notater fra Erhvervsministeriet, januar 2000.
- 6 *Børsen*, 24. februar 2000.
- 7 Michael Wise. „The Role of Competition Policy in Regulatory Reform“ i *OECD Journal of Competition Law and Policy* 2, 1 (2000) s. 23-77.
- 8 EU-traktatens artikel 81 og 82 er EU-konkurrencerettens hovedregler vedrørende for-
buddet mod konkurrencebegrænsende aftaler og forbuddet mod misbrug af dominerende
stilling. Artikel 86 giver EU-Kommissionen mulighed for at foretage indgreb over for
offentligt skabte konkurrencebegrænsninger. Med direkte anvendelse menes at give
Konkurrencerådet hjemmel til at lægge disse artikler til grund for afgørelser i rådet.
- 9 Michael Wise. „The Role of Competition Policy in Regulatory reform“ i *OECD Journal of Competition Law and Policy* 2, 1 (2000) s. 72-75.
- 10 For yderligere, se *Folketingstidende* 1999/2000, tillæg A, sp. 6854-6855 og Kirsten Levin-
sen. *Konkurrenceloven med kommentarer* (2001) s. 25.
- 11 Se betænkning afgivet af Erhvervsudvalget den 18. maj 2000: *Betænkning over Forslag til Lov om ændring af Konkurrenceloven*, Erhvervsudvalget L 242 – bilag 34.
- 12 *Børsen*, 16. maj 2000.
- 13 Se Kirsten Levinsen. *Konkurrenceloven med kommentarer* (2001) s. 23.
- 14 Se f.eks. Europa-Kommissionen. *Hvidbog om modernisering af gennemførselsbestemmelserne til EF-traktatens artikel 85 og 86* (1999). Først under det danske formandskab tog rådet den 27. november 2002 endelig beslutning om at decentralisere kontrollen med de europæiske konkurrencebestemmelser til medlemslandene.
- 15 *Politiken*, 16. maj 2000 og *Jyllands-Posten*, 27. september 2000.
- 16 *Politiken*, 30. november 2000 og *Børsen*, 1. december 2000.
- 17 Diverse notater fra Erhvervsministeriet. Se Erhvervsministeriet. *Notat om dansk konkur-
rencepolitik* af 29. november 2001 og Erhvervsministeriet. *Notat* af 14. marts 2002.
- 18 Se brev fra Erhvervsminister Ole Stavad af 11. juli 2001.
- 19 *Børsen*, 22. maj 2001, *Ritzaus Bureau*, 12. juni 2001 og *Jyllands-Posten*, 13. juni 2001.
- 20 *Børsen*, 13. juni 2001 og 15. juni 2001, *Jyllands-Posten*, 18. juni 2001 og *Børsen*, 21. juni 2001.
- 21 *Børsen*, 7. august 2001.
- 22 Se Erhvervsministeriet. *Notat* af 14. august 2001.
- 23 Se Erhvervsministeriet. *Høringsnotat* af 29. oktober 2001 og *Børsen*, 25. oktober 2001.
- 24 Undtagelserne omfattede Dansk Handel & Service, Dansk Olie og Naturgas og Olie-
branchens Fællesrepræsentation.
- 25 *Jyllands-Posten*, 28. november 2001 og *Ritzaus Bureau*, 14. december 2001.
- 26 *Berlingske Tidende*, 19. december 2001.
- 27 Se høringsvarene og Erhvervsministeriet. *Høringsnotat* af 25. marts 2002. Se også *Politiken*, 25. februar 2002 og *Børsen*, 27. marts 2002.

- 28 Se Konkurrencestyrelsen. Notat om *Sanktioner i andre EU-lande og EU* af 15. marts 2002.
- 29 *Politiken*, 19. marts 2002 og *Børsen*, 20. marts 2002.
- 30 Den 22. maj 2002 offentliggjorde Konkurrencestyrelsen sin årlige redegørelse om konkurrencesituationen i Danmark og nok en gang blev der sat fokus på høje priser og for lidt konkurrence i mange sektorer. Undersøgelsen viste, at danskerne betalte knap 4 pct. mere for varerne (en forbedring på ca. 1 pct. i forhold til året før) end deres europæiske naboer. Redegørelsen fik dog ikke umiddelbart nogen indvirkning på behandlingen af det fremsatte lovforslag. Se Konkurrencestyrelsen. *Konkurrenceredegørelse 2002* (2002) og *Politiken*, 22. maj 2002 og 23. maj 2002.
- 31 Peter Hall. „Policy Paradigms, Social Learning and the State“ i *Comparative Politics* 25, 3 (1993) s. 275–296.
- 32 Se Henrik Larsen. *Klassisk regulering* (1989).
- 33 Dansk Industri fik en vis indflydelse på konkurrenceloven fra 2000, bl.a. på indføjelser af bestemmelser om markedsafgrænsning, men realpolitisk er den faktiske betydning heraf marginal.
- 34 Se bl.a. Morten Kallestrup. „Europeanisation as a Discourse: Domestic Policy Legitimation through the Articulation of a ‘Need for Adaptation’“ i *Public Policy and Administration* 17, 2 (2002) s. 110–124 og Vivien A. Schmidt. „Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment“ i *Comparative Political Studies* 35, 2 (2002) s. 168–193.

KONKLUSION

Konkurrencelovgivningen er ikke et fremtrædende emne i moderne valgkampe. Emnet ligger generelt lavt i vælgerens bevidsthed, og det opfattes af mange som for specielt og teknisk. Det er egentlig uforståeligt, da overtrædelser af lovgivningen kan bringe de store overskrifter frem i aviserne, og lovgivningens udformning er resultatet af vigtige politiske beslutninger.

Forargelsen er stor, og mediernes overskrifter ikke mindre, når de danske eller EU's konkurrencemyndigheder afslører, at virksomheder alene eller gennem kartelaftaler har reguleret markedet for at opnå store fortjenester. Forargelsen over virksomhedernes konkurrencebegrænsende initiativer synes at vokse med de involverede virksomheders størrelse, og venstrefløjen står under afdækningen af sådanne sager ikke ene med sin kritik af erhvervslivet og ønsket om en skærpet offentlig regulering. Sådanne sager gør det klart, at almenvellets interesser er nøje forbundet med konkurrencelovgivningens udformning, og at ethvert samfunds konkurrencelovgivning står centralt i krydsfeltet mellem økonomi og politik.

Konkurrencelovgivningens udformning afspejler en række stærkt ideologisk prægede valg af afgørende betydning for samspillet mellem stat og marked. Skal staten føre en tilbagetrukket rolle og overlade det til erhvervslivet selv at vælge spillereglerne for økonomien, som nogle liberalister argumenterer for, eller skal staten spille en mere fremtrædende rolle og sætte snævre rammer for erhvervslivets ageren? Et marked med fuldkommen konkurrence kommer ikke af sig selv, men kræver en stærk stat, der gennem offentlig regulering kan modvirke tendenser i erhvervslivet til selv at regulere markedet. Det vil andre liberalister hævde.

En stærk stat er forudsætningen for skabelsen af et frit marked, men den er ikke en garanti herfor. En stærk stat kan også bruges til at styre økonomien, så allokeringen af samfundets ressourcer fastlægges af nogle relativt få politikere eller embedsmænd og ikke som summen af individuelle beslutninger af tusindvis af private økonomiske aktører, der i indbyrdes konkur-

rence forfølger deres egeninteresse på markedet. Konkurrencen – eller den usynlige hånd som Adam Smith udtrykte det i sin bog *The Wealth of Nations* fra 1776 – er for socialisterne et ufuldkomment styringsinstrument. Socialisterne ønsker en stærk stat for at kunne styre samfundsøkonomien, gerne med henvisning til, at markedet er ineffektivt. Nogle liberalister vil være enige i, at markedet ikke altid fungerer optimalt, som når de f.eks. er kritiske over for monopoler og konkurrencebegrænsende aftaler; men konklusionen for de to grupper angående statens rolle er ganske forskellig. Liberalisterne vil bruge staten til at redde markedet; socialisterne vil bruge staten til at erstatte markedet med en planøkonomi. Begge grupper vil dog samtidig hævde, at deres økonomisk politiske valg – afspejlende en forskellig tro på effektiviteten af et frit marked – har samme overordnede mål, nemlig at tjene almenvellets interesser.

Konkurrencelovgivningens udformning afspejler nogle fundamentale politiske valg. Når konkurrencelovgivningen alligevel ikke optager en større plads i den offentlige politiske debat, kan det måske tages som udtryk for, at der er bred enighed i Folketinget om udformningen heraf. Kun politiske kamikaze-piloter vil følge superliberalistens budskab om, at erhvervslivet ikke skal være underlagt statslig regulering, og at markedet vil blive præget af fuldkommen konkurrence, hvis erhvervslivet får lov til at bestemme uden offentlig regulering. End ikke erhvervslivet vil for alvor forsøge sig med en sådan argumentation. Det store flertal er overbevist om, at fuldkommen konkurrence tjener almenvellets interesser og sikrer den størst mulige økonomiske effektivitet og dermed den størst mulige produktion til deling blandt samfundsborgerne, ganske som Adam Smith proklamerede det i sin bog; og de er også enige om, at forudsætningen herfor er, at staten skal spille en central rolle for at sikre, at konkurrencen virker, og at ingen virksomheder eller sammenslutning af virksomheder tiltager sig urimelige fordele ved selv at regulere markedet.

Den politiske enighed om udformningen af konkurrencelovgivningen stikker dog ikke dybt. Der er fortsat uenighed om grænserne for statens rolle, og ikke mindst historisk har konkurrencelovgivningen været med til at markere nogle afgørende skillelinjer i dansk politik, således som det fremgår af den foreliggende undersøgelse om udformningen af den danske konkurrencelovgivning gennem det 20. århundrede.

SOCIALISME ELLER MARKEDSØKONOMI

Undersøgelsen har vist, at den politiske kamp om udformningen af dansk konkurrencelovgivning til tider har været endog særdeles hård. Ikke mindst i første halvdel af århundredet gav den anledning til store overskrifter i aviserne. Baggrunden herfor var, at de politiske partier og erhvervslivet i vid udstrækning så kampen i lyset af, om samfundet skulle udvikle sig i retning af en socialistisk økonomi – som længe ønsket af Socialdemokratiet – eller en liberalistisk markedsøkonomi.

Modsætningen mellem socialdemokrater og liberalister blev opblødt under den internationale verdenskrise i 1930'erne, hvor mange liberalister fik øget forståelse for offentlig regulering, og yderligere i årene efter Anden Verdenskrig, hvor socialdemokraterne endte med at vælge side i den fremvoksende Kolde Krig og i stadig stigende grad ændrede opfattelse med hensyn til de frie markeds kræfters betydning for økonomisk effektivitet. Stadig flere liberalister accepterede en stærk stat for at få markeds kræfterne til at fungere og i krisetider til at afbøde de værste konsekvenser af kriserne. Og stadig flere socialdemokrater accepterede, at deres mål om en stærk stat ikke var med henblik på offentlig styring af samfundets ressourcer, men med henblik på at regulere erhvervslivet, så det arbejdede under frie markeds vilkår med stærk konkurrence. Liberalismen styrkedes, men i sammenhæng med en styrkelse af statsmagten.

I Socialdemokratiet fastholdt en stærkt kapitalkritisk fløj længe den socialistiske vision på linje med den egentlige venstrefløj i dansk politik. Disse grupper oplevede en vis styrkelse, vælgermæssigt og parlamentarisk, fra slutningen af 1960'erne indtil begyndelsen af 1980'erne, uden at det dog havde større konsekvenser for konkurrencelovgivningens udformning. I løbet af 1990'erne, hvor Socialdemokratiet dannede regering fra 1993-2001, blev det klart, at Socialdemokratiet stadig ønskede regulering af erhvervslivet, men i fuld enighed med liberalisterne med henblik på at få markedet til at fungere. Det var ikke til diskussion, selv om Socialdemokratiet var parlamentarisk afhængig af venstrefløjen. Modsætningen mellem liberalister og socialister ophørte ikke med murens fald i 1989 og har også i den sidste del af århundredet ligget bag de politiske diskussioner om udformningen af den danske konkurrencelovgivning, men modsætningen har fået stadig mindre vægt i den politiske diskussion.

ERHVERVSLIVET OG SPØRGSMÅLET OM OFFENTLIG REGULERING

Den danske konkurrencelovgivnings historie i det 20. århundrede er på et plan et vidnesbyrd om, at kampen mellem liberalister og socialister om markedsökonomi eller socialisme indtil videre er vundet af liberalisterne. Adam Smiths ideer om fuldkommen konkurrence som den økonomisk mest effektive form for allokering af samfundets ressourcer har sejret. Den danske konkurrencelovgivnings historie er imidlertid samtidig et vidnesbyrd om, at denne sejr ikke er sket med opbakning fra erhvervslivet. Hverken det lille eller det store erhvervsliv har historisk ønsket en stærk stat til sikring af en fri markedsökonomi.

Det lille erhvervsliv ønskede regulering af markedskræfterne. Historisk skete denne regulering gennem lavs- og købstadprivilegier, som erhvervslivet i vid udstrækning selv administrerede. Der var dog accept af, at staten havde en væsentlig rolle ved udformningen af de institutionelle rammer for denne regulering og ved reglernes håndhævelse. Den politiske diskussion om udformningen af den danske konkurrencelovgivning fra begyndelsen af det 20. århundrede må delvis forstås i forlængelse af afskaffelsen af disse privilegier. Det lille erhvervsliv havde som mål at få vedtaget en konkurrencelovgivning, der kunne beskytte det i konkurrencen med det store erhvervsliv. Det lille erhvervsliv argumenterede for, at det var i samfundets interesse, at der var en livskraftig middelstand bestående af selvstændige håndværkere, mindre handlende og mindre landbrugere, som gennem offentlig regulering nød beskyttelse mod det store erhvervslivs stærkere markedsposition gennem udnyttelse af stordrift og større kapitalstyrke.

Det store erhvervsliv ønskede en svag stat og en økonomi uden offentlig regulering. Det store erhvervsliv argumenterede for afskaffelsen af lavs- og købstadprivilegier med henvisning til, at en fri markedsökonomi var det samfundsøkonomisk mest effektive. Det ønskede erhvervslovgivningen udformet uden begrænsninger for tilgangen til erhvervsudøvelse, som det bl.a. kom til udtryk i diskussionen om en revision af næringslovgivningen i slutningen af 1800-tallet. Og det søgte samtidig at nedtone betydningen af, at virksomhederne på mangfoldige måder søgte at opnå fordele ved at begrænse den fri konkurrence, bl.a. ved indgåelsen af kartelaftaler.

Det store erhvervsliv kæmpede i begyndelsen af århundredet hårdt mod indførelsen af offentlig regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Først fra 1930'erne opgav det store erhvervsliv sin principielle modstand mod offentlig regulering. Kampen blev fra da af alene ført om

formen for den offentlige regulering. Medvirkende til denne holdningsændring var den internationale krise og efterfølgende de ekstraordinære forhold under krigen, ligesom sporene fra de økonomisk turbulente efterkrigsår efter Første Verdenskrig skræmte. Det erkendtes især fra industriens og mindre fra handelens side, at markedet var ude af balance som følge af begrænsningerne i det internationale samkvem, og at vareknaphed på nogle områder indebar risiko for stærke prisstigninger.

Medvirkende til holdningsændringen var formentlig også amerikansk pres i efterkrigsårene for en økonomisk liberalisering støttet gennem bestemmelser vendt mod konkurrencebegrænsning ikke alene vedrørende den internationale handel, men også inden for de nationale økonomier. Det er veldokumenteret, at dette havde betydning for udformningen af efterkrigstidens vesttyske konkurrencelovgivning, hvorfra det kom ind i EF-traktaten, og at der under amerikansk indflydelse blev taget initiativer til at få vedtaget internationale konventioner vendt mod konkurrencebegrænsning, ligesom der i flere europæiske lande, herunder i vore to nabolande Norge og Sverige, typisk efter større udredningsarbejder skete skærpelser af den offentlige regulering. Holdningsændringen i det store erhvervsliv fremmedes desuden af, at erhvervslivets tidligere påstand om, at markedet fungerede optimalt, blev sværere at fastholde efter trustkommissionens afdækning fra 1950'erne af, at der inden for adskillige brancher herskede begrænset konkurrence som følge af store markedsdominerende virksomheder og et ganske udbredt net af konkurrencebegrænsende aftaler, hvoraf mange havde rødder tilbage i mellemkrigstiden eller endnu længere tilbage. Hvorvidt mere direkte amerikansk indflydelse over for de danske beslutningstagere gjorde sig gældende, kræver yderligere undersøgelser i bl.a. amerikanske arkiver.

Udviklingen i den danske konkurrencelovgivning har tydeligt været inspireret fra udlandet, men den nøjere udformning med hensyn til principper for lovgivningen og myndighedernes kompetence har i vid udstrækning været bestemt af ændringerne i de magtpolitiske styrkeforhold i det danske samfund. Lovgivningens formål og valg af midler er således ændret ganske meget i løbet af det 20. århundrede. Set med det store erhvervslivs øjne kan det konstateres, at prisen for at fastholde politisk opbakning til en markedsøkonomi er blevet stadig højere i form af en stadig skærpet konkurrencelovgivning administreret af en stadig stærkere stat.

DANSK KONKURRENCELOVGIVNING I DET 20. ÅRHUNDREDE

Udviklingen i den danske konkurrencelovgivning kan opdeles i fem faser.

I den første fase frem til 1931 havde det store erhvervsliv tilstrækkelig politisk indflydelse til at forhindre vedtagelsen af en lovgivning vendt mod erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. *I den næste fase* fra 1931 til 1945 skete der en stadig udbygning af den offentlige regulering mod det store erhvervslivs principielle interesser, men efterhånden med dele af det store erhvervslivs accept under indtryk af 1930'ernes internationale økonomiske krise og de ekstraordinære forhold under Anden Verdenskrig. Politiske ønsker om regulering af erhvervslivet resulterede i en lovgivning, der i 1931 indledtes med en vag indførelse af kontrolprincippet, og som i 1937 indebar en skærpelse af kontrolprincippet suppleret med indførelsen af offentlighedsprincippet gennem offentlig registrering af konkurrencebegrænsende aftaler. 1931- og 1937-lovene var vendt mod konkurrencebegrænsende aftaler og bestemmelser, men ikke også mod store monopolagtige virksomheder, sådan som der tidligere havde været forslag om fra radikal og socialdemokratisk side, og som det blev tilfældet med senere konkurrencelovgivning. Under krigen blev 1937-loven en del af en ganske omfattende offentlig pris- og avanceregulering.

1937-loven kan som trustlov vurderes som svag i henseende til, hvad den ikke indeholdt. Den kan imidlertid også anskues som et væsentligt skridt i udviklingen af en dansk konkurrencelovgivning. Den indebar oprettelsen af et administrativt ministerielt udpeget organ, Priskontrolrådet, der blev tillagt kompetence til at foretage undersøgelser og komme med pålæg over for private virksomheder. Kontrolprincippet blev dermed gjort effektivt, og posekiggeriet, som borgerlige politikere og erhvervslivet havde kæmpet imod, blev legaliseret, ikke kun i en ekstraordinær krigssituation. Offentlighedsprincippet, som blev bærende for dansk monopollovgivning helt frem til slutningen af 1990'erne, blev også indført med 1937-loven.

Publicitetsprincippet med anmeldelsespligt og registrering af prisaftaler mv. indebar opbygningen af et administrativt system. Det havde de borgerlige politikere og erhvervslivet vendt sig imod, og også Det Radikale Venstre var forbeholdne over for dette, men det var i god overensstemmelse med Socialdemokratiets tanker om en stærk stat. 1937-loven indeholdt desuden bestemmelser, der muliggjorde egentlig prisregulering, som blev stærkt udbygget fra udbruddet af Anden Verdenskrig og fortsatte indtil

1980'erne, ligeledes i god overensstemmelse med Socialdemokratiets ønsker om en stærk stat og en offentligt styret allokering af produktionsfaktorerne. Det bidrog til en stærk vækst i embedsapparatet, fra 1941 tilknyttet Prisdirektoratet, fra 1955 som en del af Monopoltilsynet og fra 1990 knyttet til Konkurrencerådet, først under navnet Konkurrencerådets sekretariat og fra 1998 betegnet Konkurrencestyrelsen. Ved senere justeringer af konkurrence Lovgivningen spillede embedsmændene, formentlig som forudsat af nogle af de borgerlige politikere i 1937, en ikke uvæsentlig rolle, typisk i retning af en skærpelse af lovgivningen og dermed en styrkelse af statsmagten.

I den tredje fase fra 1945-55 skete der en gradvis afvikling af den ekstraordinært begrundede pris- og avanceregulering til gengæld for en styrkelse af den permanente regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter i henhold til det hidtil anvendte kontrol- og offentlighedsprincip. I 1949 nedsattes en særlig trustkommission til undersøgelse af konkurrencebegrænsninger inden for erhvervslivet, og på grundlag af forslag fra denne kommission indledtes i 1953 forhandlinger om en skærpelse af 1937-loven. Forhandlingerne afslørede betydelige interessekonflikter om en ny lovs konkrete udformning, men også at princippet om offentlig kontrol og indseende med erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter ikke var genstand for større diskussion. Alle de fire gamle partier stemte for den såkaldte monopollov i 1955, i modsætning til 1937-loven, der alene blev båret igennem af Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet, og 1931-loven, som de to partier indgik kompromis om med Venstre, mens Det Konservative Folkeparti markerede sig som stærk modstander af begge disse love.

Erhvervslivet så vedtagelsen af 1955-loven som prisen for at bevare en privatkapitalistisk økonomi og for i størst mulig udstrækning at få afviklet den uønskede pris- og avanceregulering. Allerede med 1937-loven, men yderligere cementeret med 1955-lovens bestemmelser om lovens administration med repræsentation for både forbruger- og erhvervsinteresser, var der skabt en afvejning mellem de to interesserede parter. Balancen mellem dem blev dog gradvis forskudt til fordel for forbrugerne, der i udgangssituationen var svagere repræsenteret end erhvervene.

Den fjerde fase fra 1955-97 var præget af betydelig stabilitet, idet der dog i slutningen af denne fase skete en styrkelse af offentlighedsprincippet til gengæld for et ophør af brugen af midlertidige pris- og avancereguleringer. I de første årtier efter 1955 var de fire gamle partier tilbageholdende med at tage nye større initiativer på konkurrencelovgivningens område, af frygt for at en ændring kunne føre til et resultat, som initiativtageren måtte opfatte

som en forringelse i forhold til udgangssituationen. Situationen var i flere henseender fastlåst, hvilket kan tolkes som udtryk for, at der med 1955-loven var blevet etableret en symmetri i den daglige interessevaretagelse for erhvervsliv, forbrugere og embedsapparat. Det hindrede dog ikke, at Socialdemokratiet og venstrefløjen arbejdede for justeringer i retning af en stærkere regulering, mens ikke mindst det store erhvervsliv gennem Industrirådet arbejdede for lempelser.

Fra slutningen af 1970'erne var et opbrud i lovgivningen på vej. Prisen for at bevare en relativ fri markedsøkonomi forhøjedes for det store erhvervsliv, da offentlighedsprincippet udbyggedes først gennem en øget undersøgelsesvirksomhed muliggjort ved en ny pris- og avancelov i 1979 og dernæst gennem vedtagelsen af en ny konkurrencelov i 1989 til afløsning af 1955-loven. Den nye lov med virkning fra 1990 havde i modsætning til 1955-loven som erklæret formål at skabe samfundsmæssig effektivitet ved fremme af virksom konkurrence. Flere af lovens nye bestemmelser skulle i konsekvens heraf skabe større markedsgennemsigtighed, således at de hidtidige kontrol- og offentlighedsprincipper blev udbygget med et gennemsigtighedsprincip.¹ Der skulle ikke længere kun være offentlighed omkring erhvervslivets konkurrencebegrænsninger, men gennemsigtighed og offentligt kendskab til erhvervslivets konkurrenceforhold generelt. Statens kompetence udvidedes dermed, men med det klare formål at styrke markedsøkonomien. Andre hensyn, som havde spillet en væsentlig rolle ved tidligere konkurrencelovgivning, blev nedtonet ved denne lovændring.

Til gengæld for denne styrkelse af staten kunne erhvervslivet glæde sig over, at statens muligheder for at foretage egentlig markedsstyring gennem pris- og avanceregulering svækkedes ganske betydeligt med den nye lov. Set fra det store erhvervslivs side er det vanskeligt at vurdere, om den nye konkurrencelov betød et frem- eller tilbageskridt i århundredets lange kamp om at begrænse statens regulering af markedet. Det er dog åbenbart, at loven yderligere begrænsede erhvervslivets muligheder for at dække over konkurrencebegrænsende aktiviteter – uden at det dermed er sagt, at enkeltvirksomheder ophørte med at stræbe efter fordele gennem begrænsning af konkurrencen og i bedste fald at opnå monopol. Det er dog klart, at konkurrenceloven ikke betød noget afgørende brud med de principper, der var blevet fastlagt allerede med 1937-loven.

En femte fase er indtrådt fra 1997, da der trods modstand fra det store erhvervsliv var bred politisk enighed om at ændre den danske lovgivning fra kontrol- til forbudsprincippet. Det var en skærpelse af konkurrencelov-

givningen, da de øgede krav til markedsgennemsigtighed blev fastholdt. Hertil kom i de følgende år skærper i form af fusionskontrol og indførelse af snævrere kriterier for fastlæggelsen af virksomheders markedsdominans. Ikke mindst det store erhvervsliv måtte konstatere, at politikerne i bred enighed og bl.a. under henvisning til varetagelsen af forbrugernes interesser ikke fulgte dets ønsker, om end erhvervslivet generelt blev tilgodeset med fortsat deltagelse i administrationen af konkurrencelovgivningen, ligesom det opnåede at få offentlig virksomhed lagt ind under denne.

Med 1997-loven blev dansk lovgivning bragt i overensstemmelse med de fleste EU-landes lovgivning og princippet for EU's fælles konkurrencelovgivning. Denne tendens til øget EU-konformitet er senere blevet bekræftet ved ændring af konkurrencelovgivningen i år 2000, der indførte fusionskontrol og hjemmel til anvendelse af EU-traktatens artikel 81 og 82 (tidligere artikel 85 og 86), samt ved hævelse af bødeniveauet og skærpe af sanktionsmulighederne i 2002.

Offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomhed har specielt gennem sidste del af århundredet været genstand for intense forhandlinger mellem erhvervsorganisationer, politikere og embedsmænd. Erhvervslivet har kontinuerligt presset på for, at offentlig og offentligt reguleret erhvervsvirksomhed skulle have samme status som privat erhvervsvirksomhed i forhold til konkurrencelovgivningen. Til gengæld har der været stærke politiske kræfter, i særdeleshed i Socialdemokratiet, som har kæmpet indædt imod, at offentlige eller offentligt initierede arrangementer skulle underlægges samme regulering som privat erhvervsvirksomhed. Ved de seneste ændringer af konkurrencelovgivningen er offentlig virksomhed principielt inddraget under lovgivningen, om end der er visse undtagelsesbestemmelser.

Ved en sammenligning af de processuelle forløb er det bemærkelsesværdigt, at 1997-reformen var fire år undervejs, med forudgående grundigt udvalgsarbejde som ved reformerne i 1955 og 1989. Hertil kom i forbindelse med 1997-reformen meget langvarige interne regeringsdrøftelser og først herefter egentlige folketingsdrøftelser. Ved reformerne i 2000 og 2002 inddrog ministeriet ikke interessegrupperne aktivt i udformningen af lovforslagene, men kun som parter i høringer og enkelte møder, og den samlede reformproces blev gennemført i løbet af kun et års tid fra forberedelsernes start. I 2002 skete det endda, selv om der blev foretaget et regeringsskifte undervejs. I 2000 og 2002 benyttede ministeriet sig således af de mindre heldige erfaringer, som det havde draget i forbindelse med organisationsinddragelsen i midten af 1990'erne, og undlod derfor at inddrage organisatio-

nerne aktivt i samme omfang som tidligere. Det er også i anden litteratur beskrevet, at Erhvervsministeriet fra midten af 1990'erne bevidst ændrede politik og nøje begyndte at vurdere, i hvor høj grad og hvor, hvornår og til hvad interesseorganisationerne skulle inddrages i politikforberedelsen.² Interesseorganisationernes indflydelse blev hermed reduceret.

Konkurrencemyndighedernes kompetence og erhvervslivets repræsentation i administrationen af konkurrencelovgivningen har været centrale stridspunkter gennem hele perioden. Således også i forbindelse med reformerne mod slutningen af det 20. århundrede. I lighed med den betydelige politiske interesse for Priskontrolrådets og efterfølgende Monopolrådets beføjelser og sammensætning, har Konkurrencerådets og konkurrencemyndighedernes institutionelle udformning og beføjelser tiltrukket sig stor politisk bevågenhed. OECD har i de senere år flere gange påpeget, at Konkurrencerådet har et forholdsvis stort antal repræsentanter fra erhvervslivet, hvilket i forening med ankesystemets udformning giver virksomhederne en række muligheder for at stille krav til myndighedernes behandling og indgreb. Hverken i 1997, 2000 eller i 2002 formåede de politiske kræfter, der var kritiske over for erhvervslivet, at ændre afgørende ved Konkurrencerådets sammensætning. Det politiske ønske om ændret interesserepræsentation ved lovens administration blev således „solgt“ til gengæld for mere substantielle konkurrenceretlige ændringer.

Konkurrencepolitikken har i de seneste år ikke som i de første årtier efter vedtagelsen af 1955-loven været præget af stabilitet. Den med 1955-loven etablerede balance mellem de involverede parter har været under nedbrydning fra 1980'erne, og ikke mindst fra midten af 1990'erne har der været heftige interessekampe i krydsfeltet mellem repræsentanter for erhvervslivet, forbrugerne og andre politiske interesser om afgørende konkurrencepolitiske ændringer – ganske som det var tilfældet i begyndelsen af århundredet, da kampen under stor offentlig bevågenhed stod om, hvorvidt man skulle have en konkurrencelovgivning eller ej. De politiske forhandlinger og „spil“ forud for reformerne fra 1997 har været dynamiske og til tider dramatiske, om end i vid udstrækning uden større offentlig bevågenhed. De seneste års konkurrencepolitik kan ikke som efter kompromiset om 1955-loven karakteriseres som et plussum-spil, hvor alle tror, de vinder ved status quo. Politikens indhold og grundprincipper er forandret fundamentalt, og vurderet ud fra det store erhvervslivs officielt udmeldte interesser har denne ændring kostet dyrt.

ERHVERVSLIV OG KONKURRENCEPOLITIK

Danmark var ikke mellem de lande, der først fik en konkurrencepolitik vendt mod erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Og da den første lovgivning blev vedtaget i 1930'erne, var den forholdsvis svag. Også efter Anden Verdenskrig hørte Danmark til blandt de vestlige lande med en afdæmpet konkurrencelovgivning, og inden for EU har Danmark været et af de sidste lande, der forlod kontrolprincippet til fordel for det stærkere forbudsprincip. Fra 1990'erne blev der da også i stigende grad bl.a. fra OECD rejst kritik af den danske konkurrencelovgivning som værende for svag angiveligt med det resultat, at det danske prisniveau var for højt til skade for forbrugerne.

Målt med denne internationale målestok er der ingen tvivl om, at dansk erhvervsliv med det store erhvervsliv i spidsen, ikke mindst repræsenteret ved Industrirådet – i dag Dansk Industri – længe havde succes med at kæmpe for en lempelig konkurrencelovgivning. Set historisk er det imidlertid påfaldende, i hvor høj grad det store erhvervsliv har måttet tilpasse sig institutionelle rammer, som det nok har haft indflydelse på med hensyn til udformning og ikke mindst administration af, men hvis hovedsigte det overvejende har været imod. Det har ikke haft politisk magt, som det har haft agt, og det har måttet bøje sig for den lovgivende magt kontrolleret af de politiske partier.

De politiske partier fremførte under diskussionerne på Rigsdagen om konkurrencelovgivningens udformning meget forskellige argumenter for gennemførelsen af en konkurrencelovgivning. Argumentet om almenvellets interesse i økonomisk effektivitet, hvad enten det var i form af en fri markedsøkonomi eller en socialistisk økonomi, blev ofte fremført. Det stod dog sjældent alene, om end det i sin liberalistiske version fik stærkt stigende vægt i slutningen af det 20. århundrede bl.a. med støtte fra liberale økonomiske eksperter.

Argumentet suppleredes med hensynet til forbrugernes interesser, der vejede tungt i den politiske debat gennem hele århundredet. Fordelingspolitiske hensyn blev ligeledes fremført. Dette sidste kunne dække forbrugerne generelt, men refererede især i første halvdel af århundredet specielt til den økonomisk svagere stillede del af befolkningen. Det betonedes, at offentlig regulering først og fremmest skulle gælde menigmands nødvendighedsvarer. Fordelingspolitiske hensyn lå også bag, når hensynet til de mindre erhvervsdrivende blev trukket frem i de politiske forhandlinger på Rigsdagen, ikke mindst i første halvdel af århundredet. Nationale hensyn indgik også i

debatten, idet politikerne under Første Verdenskrig, igen i 1930'erne og ikke mindst i årene umiddelbart efter Anden Verdenskrig anførte hensynet til beskyttelse af danske virksomheder over for den udenlandske storkapital. Hensynet til en rolig prisudvikling blev nævnt gennem hele århundredet, i begyndelsen især i sammenhæng med hensynet til forbrugerne, i anden halvdel af århundredet især i sammenhæng med bestræbelserne på en generel makroøkonomisk styring. I slutningen af perioden blev ikke mindst hensynet til kongruens med EU's konkurrencelovgivning fremført med styrke, selv om der formelt ikke har været noget krav om harmonisering. Hensynene krydsede hinanden. Og politikerne bidrog sjældent til en klar prioritering i deres bestræbelse på at nå brede befolkningsgrupper, der vælgermæssigt vejede tungere end erhvervslivets snævre interessevaretagelse.

Sammenfattende illustrerer historien om dansk konkurrencelovgivning i det 20. århundrede, hvorledes Danmark er blevet stadig mere demokratisk. Forbrugerne har i stigende grad kunnet få tilgodeset deres interesser. De politiske partier appellerer alle til vælgerne som forbrugere. Det har betydet øget hensyntagen til forbrugerne gennem en kraftig udbygning af forbrugerlovgivningen, ligesom hensynet til forbrugerne til stadighed har ligget bag de politiske diskussioner om konkurrencelovgivningens udformning og påvirket denne. Den liberale økonomiske teori har i denne sammenhæng foreløbig sejret i Folketinget, idet det store flertal følger de økonomiske eksperter, der i forlængelse af Adam Smiths teori mener, at den største økonomiske effektivitet og dermed største produktion til fordeling blandt borgerne opnås ved fuldkommen konkurrence.

Vurderet alene ud fra konkurrencelovgivningens historie er det store erhvervslivs magt blevet svækket. Det formåede kun i begyndelsen af århundredet at forhindre vedtagelsen af en monopol- eller konkurrencelovgivning. Og ved udformningen af den tidlige konkurrencelovgivning fra 1930'erne vejede hensynet til det mindre erhvervsliv tungere, end det store erhvervsliv ønskede. Det var først med konkurrencelovgivning fra 1990'erne, at hensynet til det mindre erhvervsliv ikke længere havde større betydning ved lovgivningens udformning. Det skete ikke som led i en øget varetagelse af det store erhvervslivs interesser, men som nævnt ud fra en styrkelse af forbrugernes interesser, mens det mindre erhvervslivs interesser er søgt varetaget gennem anden lovgivning.

Det store erhvervsliv har i løbet af det 20. århundrede måttet acceptere en konkurrencelovgivning, som det har været stærkt imod. Det skete i den anden fase af udviklingen i dansk konkurrencelovgivning fra 1931-45, hvor

den politiske magt satte sig igennem på tværs af erhvervslivets interesser, og igen i den femte fase fra 1997. Erhvervslivet har været inddraget undervejs, herunder til stadighed i administrationen af lovgivningen, men i den femte fase i mindre grad i udformningen af lovgivningen end i de to foregående faser. Set på baggrund af udbygningen af den danske konkurrencelovgivning har det store erhvervsliv aldrig stået svagere politisk, end det har gjort de seneste år.

Hermed er ikke sagt, at det store erhvervsliv på noget tidspunkt har været uden politisk indflydelse. Den direkte indflydelse ved at erhvervsledere selv deltager i den politiske beslutningsproces, er tydeligvis blevet svækket, men erhvervslivet og ikke mindst det store erhvervsliv har gennem opbygningen af erhvervsorganisationerne fra begyndelsen af århundredet professionaliseret det politiske arbejde med henblik på interessevaretagelsen. Tilsvarende skete det senere på forbrugersiden, til dels i samarbejde med arbejderbevægelsen. Erhvervslivet har i hele perioden, men med varierende styrke, haft politisk indflydelse på konkurrencelovgivningens udformning og administration. Rimeligheden i, at lovgivningen tog korporativt prægede hensyn, indgik i de politiske diskussioner fra begyndelsen af århundredet, og fra begyndelsen blev konkurrencelovgivningen administreret i et samspil mellem repræsentanter for erhvervsliv, forbrugere og administration. Disse grupper fik samtidig i kraft af deres indvundne ekspertise væsentlig indflydelse, når lovgivningen skulle justeres eller helt revideres.

Politikerne havde den afgørende magt. Det erkendte det store erhvervsliv, da det første slag i kampen mod en lovgivning om offentlig regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter var tabt. Det store erhvervsliv måtte erkende, at det ikke kunne fastholde drømmen om et samfund med en svag stat og en markedsøkonomi, der var fri for offentlig regulering, men åben for privat regulering til begrænsning af den konkurrence, som erhvervslivet ellers selv hyldede offentligt. Det var en utopisk drøm i et demokrati, der også var under indflydelse af udviklingen i udlandet. Danmark hørte ikke til de første, men heller ikke de sidste lande, der indførte offentlig regulering.

Erhvervslivet frygtede i det meste af det 20. århundrede indførelsen af socialisme, og det prægede en stor del af den politiske diskussion om konkurrencelovgivningens udformning. Det var ikke mindst tydeligt ved afslutningen af Første Verdenskrig, hvor den russiske revolution var tæt inde på livet og skabte revolutionsfrygt hos erhvervslivet, men også senere i århundredet så erhvervslivet skærpelser af konkurrencelovgivningen, her-

under ikke mindst øgede beføjelser til pris- og avanceregulering, som farlige skridt i retning af en socialistisk stat. Socialdemokratiets stærke position blev længe efter Anden Verdenskrig af erhvervslivet set som en trussel mod den fri markedsøkonomi og som en potentiel trussel for indførelsen af en stærk samfundsstyring med tendenser til planøkonomi. Norge, hvor Arbeiderpartiet stod særdeles stærkt, tjente her som skræmmebilledet i de første år efter Anden Verdenskrig, som det delvis havde gjort i mellemkrigstiden. Og senere næredes frygten af venstrefløjens fremgang i 1960'erne og 1970'erne, mens den fra 1980'erne har været kraftigt på retur.

Socialdemokratiets styrke i forbindelse med konkurrencelovgivningens udformning skal ikke overvurderes. Erhvervslivet fik i kampen for en fri markedsøkonomi hjælp af Venstre og Det Konservative Folkeparti og parlamentarisk nok så afgørende af Socialdemokratiets traditionelle samarbejdspartner Det Radikale Venstre, der noget modstræbende accepterede en styrkelse af statsmagten, men som stod fast på markedsøkonomien, når ekstraordinære forhold ikke gjorde sig gældende. Kompromiset med Socialdemokratiet bestod alene i en styrkelse af statsmagten.

Det store erhvervsliv lærte allerede fra 1930'erne at leve med, at Utopia i form af privatkapitalisme uden offentlig regulering ikke ville vare ved. Det kom ikke igennem med sit ønske om en i konkurrencepolitisk sammenhæng svag stat, men måtte acceptere, at den offentlige regulering udbyggedes, og at der i forlængelse af krise- og krigstidens ekstraordinære forhold var planøkonomiske tendenser i form af en udstrakt pris- og avanceregulering. Kampen mod en styrkelse af statsmagten mislykkedes for det store erhvervsliv, men det havde til gengæld betydelig succes med at sikre sig indflydelse på administrationen af reguleringen. Det er et forhold, som også genkendes for udviklingen i slutningen af 1990'erne, da konkurrencelovgivningen skærpedes ved overgangen til forbudsprincippet.

I hvor vid udstrækning erhvervslivet og herunder det store erhvervsliv har øvet privat konkurrencebegrænsende regulering på tværs af lovgivningens intentioner, har ikke været emnet for denne undersøgelse. Men at det har forekommet, og fortsat forekommer i ganske stor udstrækning, afsløres med mellemrum. Også derfor har erhvervslivet lært at leve med den offentlige regulering. Den er en politisk nødvendighed over for kunderne, da den giver et godt argument for, at alt går rigtigt til efter Adam Smiths opskrift om, at fri konkurrence er i almenvellets interesse. Erhvervslivet har i vid udstrækning affundet sig med, at en stærk stat er prisen for at bevare markedsøkonomien.

Adam Smith vidste, at mange erhvervsledere ikke ønsker fri konkurrence, og at liberale økonomers vision om en markedsøkonomi med fuldkommen konkurrence til stadighed vil blive modarbejdet. Derfor vil der også i fremtiden være hård politisk kamp om udformningen af den danske konkurrencelovgivning, uagtet den ikke optager det store flertal af vælgerne så meget på valgdagen, og uagtet at det store erhvervsliv i stigende grad fokuserer internationalt og ikke på hjemmemarkedet. Erhvervslivet vil til stadighed forfølge egne særinteresser, og mange erhvervsledere vil – trods accepten af den politiske realitet, at almenvellets interesser ud fra et liberalt økonomisk perspektiv har fået stadig større vægt gennem det 20. århundrede – drømme om et samfund, hvor de og ikke staten regulerer markedet.

NOTER

- 1 Kirsten Levinsen. *Konkurrenceloven med kommentarer* (2001) s. 13f.
- 2 Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard. *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede* (2003) s. 98f.

LITTERATUR

U TRYKT M A T E R I A L E

Statens Arkiver, Erhvervsarkivet i Århus
EA, Industrirådets arkiv
Økonomi- og Erhvervsministeriets arkiver

T R Y K T M A T E R I A L E

- Andersen, Poul Nyboe (1987). „Fra monopollov til konkurrencelov“. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1:1-19.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (1985). *Monopolkontrol*. København: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Banke, Niels (1977). „Omkring monopollovens paragraf 24: Forudgående priskontrol som led i antitrustpolitikken“. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1: 7-14.
- Beretning fra Priskontrolraadet.*
- Betænkning 86 (1953). Foreløbig betænkning vedrørende en lov om konkurrencebegrænsning og monopol: Afgivet af den i henhold til lov nr. 128 af 31. marts 1949 nedsatte trustkommission.* København: Statens Trykningskontor.
- Boje, Per & Hans Chr. Johansen (1989). *Altid på vej ... Albani Bryggeriemes historie 1859-1984*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Boje, Per & Tage Kaarsted (1983). *Thomas B. Thrige primus motor. Fra el-industriens barndom*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Boje, Per (1997). *Ledere, ledelse og organisation. Dansk industri efter 1870*. Vol. 5. Viborg: Odense Universitetsforlag.
- Boje, Per (2000). *Danmark og multinationale virksomheder før 1950*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Burgess, Giles H., Jr. (ed.) (1992). *Antitrust and Regulation*. Cambridge: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Cohn, Einar (1967). *Økonomi og Politik i Danmark 1848-1875*. København: Gads Forlag.
- Dansk biografisk Leksikon.*
- Dansk monopollovgivning. 50 år 18. maj 1987 (1987)*. København: Monopoltilsynet.

- Det økonomiske Råd (1995). *Dansk økonomi – Efterår 1995*. København: Det økonomiske Råd.
- Dybdahl, Vagn (1952). „Den illoyale konkurrence. Begrebets opståen“. *Erhvervshistorisk Årbog*, IV:90-107.
- Dybdahl, Vagn (1965). *De nye klasser 1870-1913. Danmarks Historie 12*. København: Politikens Forlag.
- Dybdahl, Vagn (1969). *Partier og erhverv. Studier i partiorganisation og byerhvervenes politiske aktivitet ca. 1880-ca. 1913*. Århus: Universitetsforlaget i Aarhus.
- Engberg, Jens (1999). *Det heles vel. Foreningsbekæmpelsen i Danmark fra loven om sundhedsvedtægter i 1850'erne til miljøloven 1974*. Viborg: Miljøkontrollen. Københavns Kommune.
- Erhvervsministeriet (1995). *Offentlig/Privat – Lige konkurrence*. København: Erhvervsministeriet.
- Erhvervsministeriet (1999). *En styrket forbruger- og konkurrencepolitik*. København: Erhvervsministeriet.
- Espeli, Harald (1999). „A National Competition Policy Model? Perspectives on the distinctiveness of Norwegian price and competition policy in the 20th century“. Paper to the third EBHA Conference, Rotterdam 24-26 September.
- Europa-Kommissionen (1999). *Hvidbog om modernisering af gennemførelsesbestemmelserne til EF-traktatens artikel 85 og 86*. Bruxelles: Kommissionsprogram nr. 99/027.
- Eyben, W.E. von (1980). *Monopoler og Priser*. København: Gad.
- Finansministeriet (1995). *Finansredegørelse 1995*. København: Finansministeriet.
- Fink, Jørgen (2000). *Storindustri eller middelstand. Det ideologiske opgør i Det Konservative Folkeparti 1918-1920*. Viborg: Aarhus Universitetsforlag.
- Folketingstidende* (1953-2002).
- Fra monopollov til konkurrencelov. Betænkning nr. 1075 – om modernisering af monopolloven og pris- og avanceloven* (1986). København.
- Freyer, Tony (1992). *Regulating Big Business. Antitrust in Great Britain and America 1880-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, Peter (1993). „Policy Paradigms, Social Learning and the State“. *Comparative Politics*, 25, 3:275-296.
- Hansen, Per Henning (2001). „Bank Regulation in Denmark from 1880 to World War Two: Public Interests and Private Interests“. *Business History*, 43, 1:43-68.
- Hyldtoft, Ole (1994). „Modern Theories of Regulation: An Old Story: Danish Gasworks in the Nineteenth Century“. *The Scandinavian Economic History Review*, 42, 1:29-53.
- Hyldtoft, Ole (1994). *Den lysende gas. Etableringen af det danske gassystem 1800-1890*. Herning: Systime.
- Just, Flemming (1986). *Banen fri for fremtiden – eller kampen om andelsloven 1909-1917*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Just, Flemming (1992). *Landbruget, staten og eksporten 1930-1950*. Esbjerg: Sydjysk Universitetsforlag.
- Jörberg, Lennart (1988). *Svenska företagare under industrialismens genombrott 1870-1885*. Lund: Lund University Press.
- Kallestrup, Morten (2002). „Europeanisation as a Discourse: Domestic Policy Legitimation through the Articulation of a 'Need for Adaptation'“. *Public Policy and Administration*, 17, 2:110-124.

- Koktvedgaard, Mogens (2000). *Lærebog i konkurrenceret. 4. udgave*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Konkurrencebegrænsning og monopol. *Trustkommissionens Betænkninger nr. 3. Betænkning nr. 86* (1953). København.
- Konkurrencelovgivningen i Danmark. *Bind I. Betænkning nr. 1297* (1995). København: Statens Information.
- Konkurrencenyt.
- Konkurrencestyrelsen (2002). *Konkurrenceredegørelse 2002*. København: Konkurrencestyrelsen.
- Kaarsted, Tage (1985). *Ove Rode som indenrigsminister*. Viborg: Odense Universitetsforlag.
- Kaarsted, Tage (1991). *Krise og krig 1925-1950. Gyldendal og Politikens Danmarkshistorie bd. 13*. Viborg: Nordisk Forlag.
- Larsen, Henrik (1989). *Klassisk regulering. Dansk monopolregulering 1978-1988*. Viborg: Odense Universitetsforlag.
- Levensen, Kirsten (2001). *Konkurrenceloven med kommentarer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lidegaard, Bo (2001). *Jens Otto Krag. 1914-61*. Viborg: Gyldendal.
- Lovtidende.
- Madsen, Bent (1995). „Konkurrencelovudvalget“. *AE-Nyt*, 6:9-11.
- Madsen, Palle Bo (1998 og 1997). *Markedsret. Del 1 og 2*. Gylling: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- McCraw, Thomas K. (1975). „Regulation in America: A Review Article“. *Business History Review*, XLIX, 2:159-183. Optrykt i Giles H. Burgess, Jr. (ed.). *Antitrust and Regulation*. Cambridge: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Mercer, Helen (1994). „The State and British Business since 1945“, pp. 287-338 i Maurice Kirby & Mary B. Rose (eds.). *Business Enterprise in Modern Britain*. London: Routledge.
- Mercer, Helen (1995). *Constructing a Competitive Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nissen, Henrik m.fl. (1988). *Danmarks historie bind 7. Tiden 1914-1945*. København: Gyldendal.
- NOU 1978:33. *Maktutredningen. Om konsentrasjon og marknadsmakt*.
- OECD (1993). *OECD Economic Surveys 1992-1993 – Denmark*. Paris: OECD.
- OECD (1997). *OECD Economic Surveys 1996-1997 – Denmark*. Paris: OECD.
- Olsson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. USA: Harvard University Press. Genoptrykt 1971.
- Pedersen, H. Winding (1987). „Modernisering af monopolloven?“. *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, 1: 20-32.
- Rasmussen, Erik (1970). *Statslånskrisen 1919*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Regeringen (1993). *En ny start*. København: Statsministeriet.
- Rendboe, John (1999). „De to første danske aktieselskabslove af 1917 og 1930 – var de påvirket af interessegrupper?“, pp. 182-225 i *Erhvervshistorisk Årbog 1998-99*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Rigsdagstidende* (1912-53).

- Schmidt, Vivien A. (2002). „Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?“. *Comparative Political Studies*, 35, 2:168-193.
- Stigler, George J. (1971). „The Theory of Economic Regulation“. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2:3-21. Opretrykt i Giles H. Burgess, Jr. (ed.). *Antitrust and Regulation*. Cambridge: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Strandskov, Jesper m.fl. (1998). *Pioneren Otto Mønsted*. Århus: Systime.
- Tamm, Ditlev (2001). *Danfoss under besættelsen*. Sønderborg: Museet på Sønderborg Slot.
- Thestrup, Poul (1986). *Nærbutik og næringslov-omgåelse. En undersøgelse af brugsforeningerne og deres placering i innovationsprocessen i Danmark mellem 1850 og 1919*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Thomsen, Birgit Nüchel (1983). „Trustlovsforslaget af 1919. En analyse af den politiske beslutningsproces“, pp. 335-358 i Ole Feldbæk & Niels Thomsen (red.). *Festskrift til Kristof Glamann*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Thomsen, Birgit Nüchel (1987). „Erhvervene og prisaftaleloven af 1931. En undersøgelse af organisationsindflydelse“, pp. 393-411 i *Festskrift til Vagn Dybdahl*. Viborg: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomsen, Birgit Nüchel (1987). „Kampen om monopollovgivningen“, pp. 311-411 i Birgit Nüchel Thomsen m.fl. (red.). *Samspillet mellem organisationer og stat*. København: Rigsarkivet.
- Thomsen, Niels (1991). *Industri, Stat og Samfund 1870-1939. Dansk industri efter 1870*. Vol. 3. Viborg: Odense Universitetsforlag.
- Tidsskrift for Industri.*
- Ugebrevet Mandag Morgen.*
- Vietor, Richard (2000). „Government Regulation of Business“, pp. 969-1012 i S.L. Engerman & R.E. Gallman (eds.). *The Cambridge Economic History of the United States, Vol. III: The Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- Willerslev, Richard (1952). *Studier i dansk Industrihistorie 1850-1880*. København: Hæck.
- Wilson, James Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.
- Wise, Michael (2000). „The Role of Competition Policy in Regulatory reform“. *OECD Journal of Competition Law and Policy*, 2, 1:23-77.
- Årbog for Folketinget.*
- Årbog for Rigsdagssamlingen.*

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 31. JANUAR 2004

B Ø G E R

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Togeby (2002). *Grønlændere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommissionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tim Knudsen (2003). *Offentlighed i det offentlige. Om historiens magt*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Niels Nørgaard Kristensen (2003). *Billeder af magten. Portrætter til forståelse af magt og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lise Togeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Goul Andersen (2003). *Over-Danmark og under-Danmark? Ulighed, velfærdsstat og politisk medborgerskab*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Signild Vallgård (2003). *Folkesundhed som politik. Danmark og Sverige fra 1930 til i dag*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jørgen Grønnegård Christensen (2003). *Velfærdsstatens institutioner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Palle Svensson (2003). *Folkets røst. Demokrati og folkeafstemninger i Danmark og andre europæiske lande*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mogens Rüdiger (2003). *Statens synlige hånd. Om lovgivning, stat og individ i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Thomas Pallesen (2003). *Den vellykkede kommunalreform og decentraliseringen af den politiske magt i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Henrik Jensen (2003). *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Per Boje & Morten Kallestrup (2004). *Marked, erhvervsliv og stat. Udformningen af dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv, 1900-2000*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bertel Heurlin (2004). *Riget, magten og militæret. Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under Forsvarskommissionerne af 1988 og af 1997*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskanaler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs høne? Ventetidsgarantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Ekspert i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudredningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.

- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Telestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djoficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.
- Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation*. Århus: Magtudredningen.
- Lars Torpe & Torben K. Kjeldgaard (2003). *Foreningssamfundets sociale kapital. Danske foreninger i et europæisk perspektiv*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Blom-Hansen (2003). *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Christensen (2003). *Domstolene – den tredje statsmagt*. Århus: Magtudredningen.
- Camilla Palmhøj Nielsen (2003). *Til glæde for hvem? – om intern regulering i staten*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører*. Århus: Magtudredningen.
- Birte Siim (2003). *Medborgerskabets udfordringer – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Demokratiske udfordringer. Kort udgave af Magtudredningens hovedresultater*. Århus: Magtudredningen.
- Lise Tøgeby, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen & Signild Vallgård (2003). *Power and Democracy in Denmark. Conclusions*. Århus: Magtudredningen.
- Anette Borchorst (2003). *Køn, magt og beslutninger. Politiske forhandlinger om barselsorlov 1901-2002*. Århus: Magtudredningen.
- Peter Dahler-Larsen (2004). *Evalueret og magt*. Århus: Magtudredningen.

