

# KORSTÅGET

## MOT KARTELLERNA

Av jur. och fil. kand. JAN RYDSTRÖM

PÅ DEN svenska riksdagens bord ligger ett förslag till ny lag om kartellkontroll. I Norge har ett förslag till nya kartellagar väckt upp en träta, som icke hörts på många år. I Västtyskland ha förslag till nya kartellagar skrivits och avvisats på löpande band. I Holland, Belgien, Frankrike och Italien ha liknande lagförslag diskuterats sedan flera år utan att man ännu kommit till enighet. I England infördes en kartellag 1948, i Österrike 1951 och i Danmark 1952. Europarådet framlade ett förslag till konvention om kartellkontroll 1951 och inom Förenta Nationerna avslutades den siste mars 1953 en omfattande undersökning av kartell- och monopolfrågor, som åtföljdes av ett förslag till europeisk kartellkontroll.

Problemet är ingalunda nytt, men intresset för det har nu flammat upp med en intensitet som måste väcka den oinvides förundran. Det kan kanske därför vara av intresse att söka spåra orsakerna, eller i varje fall några av orsakerna till all denna lagstiftarmöda.

Redan en flyktig blick på de senaste årens kartelldiskussion ger vid handen, att det i stort sett finns två huvuduppfattningar om hur man skall behandla karteller (och monopol). Den ena är den amerikanska. Den andra är den europeiska. Den *amerikanska* är den radikalaste. Den utgår från tron på konkurrensens absoluta överlägsenhet som näringspolitiskt system och förbjuder som en följd därav i princip allt kartellsamarbete med vissa undantag. Den *europeiska* inställningen hävdar däremot, att kartellsamarbetet på de jämförelsevis små och snabbt mättade europeiska inländska marknaderna och i all synnerhet på exportmarknaderna, kan ha vissa och ibland mycket stora fördelar. Den erkänner dock,

att kartellmakt kan missbrukas och vill därför förhindra sådana övergrepp genom en lagstiftning, som riktar sig mot missbruk av sådan makt, men som i princip tillåter kartellerna.

Hur dessa båda uppfattningar, som i princip äro varandra helt olika, men som i praktiken ofta kunna komma varandra nära, fått sin utformning och lokalisering är en lång ekonomisk och juridisk historia. Impulserna ha kommit från vitt skilda håll och skiftande tider.

Av grundläggande betydelse för den amerikanska uppfattningen har varit den tidigare ekonomiska och judiciella utvecklingen i England, medan den europeiska inställningen i många avseenden präglats av den centraleuropeiska utvecklingen under tyskt inflytande.

I England hade sedvanerätten, common law, redan mycket tidigt vänt sig mot *ensamstående företags* försök att monopolisera marknaden. Detta hade även senare kodifierats i särskild lag. Men sedvanerätten vände sig också mot *organiserad samverkan* (karteller) som ledde till att hämma konkurrensen. — Common law kom även att gälla i de engelska kolonierna och lade där genom dessa bestämmelser en första ideologisk och juridisk grund för motviljan mot karteller, vilket kom att få en stor betydelse för den vidare utvecklingen i de senare Förenta Staterna.

På kontinenten hade däremot fram mot slutet av 1700-talet icke utbildats någon sådan kartellfientlig inställning. Tvärtom finner man där, särskilt i Tyskland, en kontinuerlig, av merkantilistiska tankegångar färgad utvecklingslinje med stor förståelse för kartellsamarbete. I Frankrike var förhållandet med vissa moderationer ungefär detsamma. Men i detta land inträffade en avgörande förändring i och med den stora revolutionen. De tankar om friheten och om individens rätt att skapa sin egen framtid, vilka sedan länge varit allmänt diskuterade, fördes nu fram mot sitt politiska förverkligande eller i varje fall till energiska försök att förverkliga dem. Även på det ekonomiska området ville man genomföra de nya idéerna. I mars 1791 proklamerades handelns och industriens frihet. Några månader därefter förbjöd den kända loi Chapelier överenskommelser mellan företagare i samma yrke, om de avsågo att reglera »deras föreburna gemensamma intressen». Dessa idéer fördes vidare i den franska lagstiftningen. I den av liberala tankar influerade Code Napoléon, som uttryckligen respekterade »den fria och naturliga konkurrensen», infördes i dess version av 1810 straff för sammanslutningar, som påverkade kon-

kurrensen vare sig det gällde att höja eller sänka priserna över eller under den nivå, som en »naturlig och fri konkurrens» skulle ha åstadkommit. Förbudet mot sådana sammanslutningar riktade sig visserligen i första hand mot försök att monopolisera handeln med konsumtionsvaror, särskilt livsmedel. Men det var tillräckligt vidsträckt för att även drabba andra konkurrenshämmande avtal. Någon skälighetsbedömning kunde icke förekomma.

Under förra delen av 1800-talet finner man således en klar uppdelning av de ledande länderna beträffande deras inställning till karteller och monopolisering av marknaderna. Å ena sidan stodo England, dess tidigare koloni Förenta Staterna och Frankrike. Å andra sidan stodo Tyskland och en del av detta land influerade länder. Den förra gruppen hade inskridit mot kartellbildningar och monopoliseringar genom sedvanerättsliga regler eller genom direkt lagstiftning. Den senare gruppen förde i stort sett icke någon kraftig politik mot kartellering och monopolisering av marknaderna.

Den vidare utvecklingen skulle dock helt förändra denna gruppering. Ståndssamhällets sönderfall och den industriella revolutionen med sina nya uppfinningar och produktionsbetingelser skapade möjligheter för helt andra ekonomiska verksamhetsformer än tidigare. Koncentrationen inom industri och handel gjorde sig alltmer gällande. Konkurrentsideologien var nu också på frammarsch och förkunnade frihet och tävlan för näringslivet. Teorien om »frihet och tävlan» bar emellertid inom sig själv fröet till en svårighet, som den aldrig riktigt kunde lösa. Vad skulle man göra om friheten och konkurrensen ledde till att *ett* företag konkurrerade ut alla andra? Vad skulle man göra om frihetens principer, bland dem också rätten till full avtalsfrihet, ledde till att företagare slöto sig samman i så stor utsträckning att friheten försvann? Hade Proudhon rätt, när han deklarerade: »La concurrence tue la concurrence». Frågeställningen fick ingen praktisk betydelse förrän mot slutet av 1800-talet. Utvecklingen gick därför tämligen ostört vidare till ökad koncentration under inverkan av dessa industriella, ekonomiska och ideologiska faktorer. Den fick dock olika omfattning och inriktning i olika länder. En omständighet som därvid säkerligen haft stor betydelse för det enskilda landet torde ha varit, om det hade tillgång till blott små och snabbt mättade marknader eller till vidsträckta och ständigt expanderande.

*Tyskland* tillhörde länderna med de relativt små marknaderna. Visserligen proklamerades handelns frihet genom 1869 års Gewerbeordnung, men de liberala näringspolitiska idéerna hade svårt att göra sig gällande i praktiken. Den tidigare politiska söndersplittringen, avsättningssvårigheterna på de små marknaderna, brist på kapital och det senare tyska rikets politiska ambitioner främjade koncentrationen och företagskombinationerna inom näringslivet, vilket även underlättades av att full avtalsfrihet rådde. Den långvariga kris, som följde i fransk-tyska krigets spår, satte också fart på kartellbildningen. Ett ögonblick tvekade man visserligen om riktigheten att tillåta alla slags kartellavtal. Men sedan högsta domstolen i ett par domar på 90-talet helt anslutit sig till principen om full avtalsfrihet även på kartellområdet, försvann även denna tvekan. Det enda hinder, som låg i vägen för »sammällsskadligt» kartellsamarbete var det allmänna avtalsrättsliga kravet på »gute Sitten», vilket ju dock ej kunde åberopas mot kartellsamarbete såsom sådant.

I *Frankrike* ledde den tilltagande koncentrationen inom näringslivet till konflikter med landets antikartellagstiftning. Resultatet blev att man började göra skillnad mellan nyttiga och skadliga karteller, varvid man tillät de nyttiga. Av den utveckling som nu följde får man ett starkt intryck av att den franska lagstiftningen dels var föråldrad för de nya förhållandena men dels också i stor utsträckning byggts på ideologiska resonemang som icke motsvarade näringslivets praktiska funktioner.

Ehuru *England* var en ivrig anhängare av frihandeln och, jämfört med övriga europeiska länder, hade tillgång till större marknader, finner man dock även där under 1800-talet en mera modererad inställning till karteller än vad som tidigare varit fallet. I England utvecklade sig nämligen nu en skälighetsprövning, där man skilde mellan skadliga och nyttiga karteller.

Förhållandet blev emellertid helt annorlunda i *Förenta Staterna*. Där skärptes den avvisande inställningen mot kartellsamarbete och monopolisering inom sedvanerätten och tog sig slutligen uttryck i direkt lagstiftning. Det var missbruken från de allt mäktigare trusterna som 1890 framtvungade den kända Sherman anti-trustlagen. Med lagen avsåg man att »skydda näringslivet mot olagliga konkurrensbegränsningar och monopol». Liksom den åttio år äldre franska lagen framstår den i första hand som ett skydd för konkurrensen, icke som ett skydd mot ekonomiska maktmiss-

bruk och ojusta affärsmetoder, även om det senare ofta blir en följd av det förra.

Kring sekelskiftet började en på sitt sätt ny företeelse göra sig märkbart gällande inom näringslivet i alla delar av den industriellt livaktiga världen. Det var gruppen och gruppbildningen. Dels uppträdde den i form av intresseorganisationer och branschföreningar utan större inverkan på konkurrensen, men dels också i form av en ökning av de redan tidigare kända men förhållandevis fåtaliga kartellerna med konkurrenshämmande verkan. Denna utveckling till ytterligare koncentration inom näringslivet tog ökad fart och fick under första världskriget ett starkt uppsving i samtliga industriländer.

Mellankrigstidens förvirrade ekonomiska förhållanden gävo ny näring åt dessa tendenser. Instabila valutor med fara för stora förluster, tekniska förbättringar som skapade avsättningssvårigheter, och en nationell söndersplittring i Europa av tidigare ekonomiska enheter voro några av de moment som pådrevo den europeiska kartellbildningen. Därtill kom också en strävan att genom sammanslutningar öka sin styrka i konkurrensen med de amerikanska storföretagen. *Förenta Staterna* däremot höllo strängt fast vid sin traditionella antikartellpolitik. De hade ytterligare utformat den genom två betydelsefulla lagar av 1914, Federal Trade Commission Act och Clayton Act, även om de några år senare, 1918, gjort en betydande inskränkning genom att i Webb-Pomerene Act på vissa villkor stadga undantag från antitrustlagstiftningen för exportorganisationer.

En från den amerikanska artskild, allmän europeisk inställning till kartellproblemet framträder nu alltmera klart. Man betraktade kartellerna, särskilt de internationella, på många ledande håll som lösningen på de svåra ekonomiska problemen. Statsmän som Herriot och Stresemann sågo i dem ett betydelsefullt medel för Europas politiska och ekonomiska enande. När den internationella stål-kartellen, Entente Internationale de l'Acier, skapades 1926 hälsades den av sina tillskyndare som en utomordentlig ekonomisk framgång, ett första steg mot Europas förenta stater. Samma år modererades 1810 års franska antikartellbestämmelser betydligt.

Man var dock icke blind för de faror som en omfattande kartellering av näringslivet kunde leda till. I *Nationernas Förbund*, som *Förenta Staterna* ju icke tillhörde, togs problemet upp till en allsidig behandling, som dock präglades av stor försiktighet.

I *England* tillsattes kommittéer för undersökning av kartellverksamheten. I *Frankrike* framlades flera förslag till lag men intet av dem blev genomfört. Så blev däremot fallet i *Tyskland*, där en »lag mot missbruk av ekonomisk makt» tillkom 1923. Den riktade sig mot missbruk både från karteller och ensamföretag. Lagen, som fick efterföljare i åtskilliga centraleuropeiska länder, var så tillvida av ett alldeles särskilt intresse som den gav riksekonoministerna stora möjligheter att ingripa mot kartellerna. Detta var ett stadgande, som förebådade ett nytt och tidigare okänt moment i kartellpolitiken, nämligen statsingripanden av förvaltningsmässig karaktär mot kartellerna. I ett samhälle med utbredd planhushållning skulle kartellernas skadliga verkningar helt elimineras, hette det, ja, kartellerna voro till på köpet en av förutsättningarna för planhushållningen. Sådana tankegångar vunno i förening med teorier om »full sysselsättning» mycket stor omfattning i Europa särskilt under och efter den stora ekonomiska krisen i början av 30-talet, vilken också förde med sig en betydande ökning av kartellernas antal. Statliga tvångskarteller blevo nu också vanliga i flera europeiska länder. Sin största utbredning och sitt konsekventaste genomförande fick kartellsystemet i Tyskland, där det sedermera fast infogades i den nationalsocialistiska planhushållningen.

Mot slutet av mellankrigsperioden ser man således hur tvivel och förhoppningar blandas beträffande kartellernas ändamålsenlighet. Men förhoppningarna övervägde och togo sig ett uppseendeväckande uttryck i det så kallade *Düsseldorfavtalet*, som med tyska och engelska regeringarnas sanktion ingicks i mars 1939 mellan Reichsgruppe Industrie och Federation of British Industries. Det gick ut på att ersätta »ruinerande konkurrens, varhelst den uppträdde med konstruktivt samarbete». Avtalet, som på grund av kriget ej fick någon betydelse, kritiserades dock häftigt från många håll.

När andra världskriget bröt ut förelåg det alltså en ganska klar skillnad mellan en »europeisk» och en »amerikansk» kartellpolitik. Europa följde avtalsfrihetens linje och tillät alla slags karteller. Deras missbruk sökte man stävja genom särskild lagstiftning men också i mycket stor utsträckning genom statsingrepp, statskontroll och dirigerande planhushållning. Amerika avvisade kartellsamarbete helt och hållet genom en sträng förbudslagstiftning, även om det gjordes vissa undantag i denna lagstiftning och även om

tillfälliga avvikelser från den traditionella antitrustpolitiken gjorts under 30-talskrisen genom National Industrial Recovery Act.

Förenta Staterna hade noggrant iakttagit den europeiska kartellbildningen på vederbörligt avstånd, men med sin starka isolatism hade de dock icke sökt påverka utvecklingen av detta för amerikansk uppfattning så främmande kartellsystem. En händelse hade dock inträffat under mellankrigstiden, som förebådade deras senare världsomfattande antikartellpolitik. Det var president Roosevelts genomförande av *Reciprocal Trade Agreements Act* av 1934, som ledde till att tullspärrarna i viss mån mildrades. Politiskt sett voro åtgärderna riktade mot den på starka karteller baserade tyska handelspolitiken och mot det autokratiska handelsystem, som var i tilltagande i många länder. Från tillkomsten av denna lag går det en klar linje till *Atlantdeklarationen*, som kom till stånd på Roosevelts initiativ 1941 och som bland annat drar upp riktlinjerna för en friare internationell handel och därmed också signalerade en skärpt kamp mot kartellerna.

Förenta Staternas inträde i kriget blev av avgörande betydelse för utformningen av den världsekonomiska politiken. Ett av de viktigaste krigsmålen var att krossa fiendens ekonomiska och industriella krigsapparat, som var baserad på de tyska kartellerna och den japanska motsvarigheten därtill, de s. k. zaibatsu, en politik, som klart formulerades av president Roosevelt mot slutet av kriget. Däri låg dock icke blott den negativa tanken att krossa fiendens fruktade organisationer. Politiken hade också en positiv sida: att skapa möjligheter för den friare världshandel, som uppsatts som mål i *Atlantdeklarationen*.

När det gällde den första, negativa attityden, var enigheten fullständig mellan de allierade. Krossandet av de tyska kartellerna sanktionerades bland annat i *Potsdamöverenskommelsen* i augusti 1945 och blev också fullföljd i stor utsträckning. Men när det, enligt amerikansk mening, också skulle bli frågan om att rikta politiken mot karteller och monopolistiska företeelser inom de tidigare allierades egna led, kom enigheten omedelbart i fara.

Under förarbetena till *Havannakonferensen* och under själva mötet 1947/48 kommo meningsskiljaktigheterna klart till synes. Konferensen skulle som bekant bland annat dra upp riktlinjerna för en friare världshandel. Därvid kom man också att få ta ställning till monopol och karteller. Förenta Staterna framförde sin kända inställning med krav på förbud såväl mot statliga som privata monopol och karteller. England ställde sig icke helt av-

visande men ville göra undantag för statliga handelsföretag och för vissa serviceföretag. Härvid stöddes det även av en rad underutvecklade länder, vilkas näringsliv i stor utsträckning var baserat på statliga företag. Stark opposition väckte emellertid det amerikanska förslaget hos flera andra länder. I den kompromiss, som slutligen utarbetades, segrade i princip den »europiska» inställningen. Det blev fastslaget, att man skulle förhindra konkurrens-hämmande åtgärder »så snart dessa metoder hava skadliga verkningar på utvidgandet av produktionen eller handeln».

Detta beslut innebar visserligen i princip en seger för den »europiska» ståndpunkten. Men i realiteten betydde det dock en framgång för den amerikanska inställningen, då man till denna allmänna deklaration fogat en rad bestämmelser om vad som kunde bli betraktat som konkurrens-hämmande åtgärder med skadliga verkningar. De buro tydlig amerikansk stämpel. Havannastadgan blev dock åtminstone formellt sett ett misslyckande. Den blev aldrig ratificerad. I vissa delar förverkligades den dock genom det så kallade *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), som ratificerades av ungefär samma stater som utfärdat stadgan. GATT berör dock huvudsakligen endast tullfrågor. Avslutningsvis förplikta sig emellertid de fördragsslutande makterna att till vissa delar principiellt följa huvudlinjerna i Havannastadgan, däribland även i stort sett en antimonopol- och antikartellpolitik.

En aktion i linje med Havannastadgan och GATT var det initiativ som togs av *Europarådet*, och som 1951 resulterade i ett förslag till en »europisk konvention för kontroll av internationella karteller». Avsikten med denna var att om möjligt utforma regler för internationell kartellkontroll som överensstämde med den förölyckade Havannastadgans bestämmelser, och som kunde antagas av de europeiska staterna. Till grund för konventionsförslaget låg den allmänna europeiska uppfattningen, att konkurrens-hämmande åtgärder icke i sig själva äro skadliga. Man borde dock ställa sig misstänksam mot dem i viss utsträckning. I konventionsutkastet föreslås därför registrering av alla konkurrens-hämmande avtal. En part som lider skada av sådana åtgärder skulle också kunna framföra klagomål hos en europeisk kartellstyrelse (cartel board). Styrelsen skulle bestå av en registreringsavdelning och en särskild avdelning, som genom förhandlingar skulle söka åstadkomma en frivillig lösning av tvister. Om detta icke lyckades skulle en europeisk kartelldomstol ta ställning till konflikten.

Förslaget har hittills icke lett till några praktiska åtgärder.



När senare en kommitté tillsattes inom *Förenta Nationernas Ekonomiska och Sociala råd* för att ta upp det internationella kartellproblemet till en vidlyftig granskning, överlämnades Europarådets förslag och material i frågan till den nya kommittén. Denna kommitté avslutade sitt arbete den sista mars 1953 och avgav samtidigt ett förslag om övervakning av restriktiva affärsmetoder inom utrikeshandeln.

Förslaget går i korthet ut på att ett övervakningsorgan skall upprättas. Detta skall mottaga klagomål och utreda om undersökningar i fallet böra göras. Om så sker, skola klagomålen och erhållna informationer analyseras, varvid alla parter skola få tillfälle att bli hörda inför organet. En viss rådgivning skall också kunna ske från organets sida. — Sedan undersökningarna slutförts, skola rapporter avlämnas till berörda länder med redovisande av fattade beslut samt skälen härför. Organet kan då också rekommendera nationerna att vidtaga de rättelser i överensstämmelse med deras respektive lagar och procedurer, som anses påkallade. Oavsett om sådana rättelser vidtagas skola undersökningarna offentliggöras.

Bakom dessa bestämmelser ligga, liksom beträffande Europarådets förslag, Havannastadgans grundtankar om kartellkontroll. Då Havannastadgan delvis förverkligats i det allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) har det ansetts naturligt att den nya organisationen skulle inlemmas i GATT. Om så blir förhållandet eller om den kommer att redovisas under Förenta Nationerna är dock icke avgjort ännu.

Då det gäller att i praktiken genomföra dessa bestämmelser eller Europarådets föreslagna konvention, komma säkerligen stora svårigheter att möta icke minst av teknisk art. En av förutsättningarna för arbetsduglighet och effektivitet torde nämligen vara att de olika europeiska ländernas nationella antikartellagstiftningar sammanjämkas i betydligt större utsträckning än vad som nu är fallet.

Det är emellertid icke blott på statligt håll som man ägnat kartellproblemet en livlig uppmärksamhet. Även det privata näringslivet har tagit upp frågan på internationell grundval. Bland annat behandlades den vid *Internationella handelskammarens* sammanträde i Lissabon 1951. Motsättningarna mellan den kartellfientliga amerikanska uppfattningen och den mera kartellvänliga europeiska attityden kommo klart till synes. Det dröjde också ända till 1952 innan någon resolution kunde utformas. I denna förkla-

rades, att man icke kunde fördöma allt organiserat samarbete inom näringslivet, men statsmakterna borde ingripa mot uppenbara missbruk. Det vore dock möjligt, att kartellsamarbetet temporärt måste utvidgas för att den europeiska integrationen skulle kunna genomföras. Den amerikanska delegationen avstod från att rösta.

Samtidigt med att Förenta Staterna utvecklat stor aktivitet i antikartellfrågan inom olika internationella organisationer hade de också fortsatt denna politik på andra vägar. När Marshallplanen tillkom genom särskild lag i april 1948, infördes i lagen en bestämmelse, att varje land, som erhöll Marshallpengar, skulle förplikta sig att motarbeta konkurrensinskränkande åtgärder i den internationella handeln, närhelst sådana metoder eller anordningar inkräktade på genomförandet av det gemensamma programmet för europeisk återuppbyggnad. Bestämmelserna infördes sedan i de bilaterala överenskommelser, som slötos med de till Pariskonventionen anslutna länderna.

Den amerikanska aktiviteten för ökad konkurrens och kamp mot karteller och monopol hade därmed följt två linjer i sin strävan att påverka andra länder. Den ena var de *multilaterala överenskommelserna*, Havannastadgans väg, som formellt misslyckats, men som ingalunda varit betydelselös. Den andra var de *bilaterala understödsfördragens* väg, i vilka given hjälp byttes mot löfte om konkurrensvänlig politik.

Det råder intet tvivel om att denna kraftiga amerikanska politik mot karteller och monopol haft en stor betydelse för de europeiska ländernas syn på problemet. Att den europeiska gensträvigheten mot det amerikanska antikartellprogrammet alltjämt är mycket stor är uppenbart. Närmast kan den sammanfattas i: det passar inte för oss. Detta är en attityd som är utomordentligt vanlig i alla europeiska länder. Bakom den ligger bland annat den säkerligen riktiga huvudinvändningen, att de europeiska, av tullmurar och restriktioner omgärdade marknaderna äro alltför små för att en antikartellpolitik efter amerikanskt mönster framgångsrikt skulle kunna tillämpas där. Allteftersom den europeiska integrationen fortskrider torde väl denna huvudinvändning förlora sin bärkraft och förutsättningarna för en effektivare europeisk antikartellpolitik vara för handen på ett annat sätt än nu. Förebuden ha redan visat sig. I Schumanplanen ha införts antikartellbestämmelser av omisskännlig amerikansk karaktär, enligt uppgift ut-

### *Korståget mot kartellerna*

formade av stål- och kolpoolens nuvarande president Monnet med amerikanska inspiratörer i bakgrunden.

Av den sparsamma litteraturen på svenska må nämnas de båda amerikanska översättningarna, W. Berge: Kartellerna ett världshot, Stockholm 1946, C. D. Edwards: Ett handlingsprogram för fri konkurrens, Stockholm 1950; samt de svenska originalarbetena, F. Neumeyer: Monopolkontroll i USA, Stockholm 1951, och H. Thorelli Jr: Antitrustlagstiftningen i USA och dess tillämpning SOU 1951: 28; jämte: Konkurrens eller samverkan, ett debattinlägg av H. Brems, B. Lindström, J. Nordenson, J. Rydström, U. af Trolle och J. Wallander, Stockholm 1951.

---