

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av konkurrenslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av konkurrenslagen (RP 172/2022 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Virve Haapajärvi, arbets- och näringsministeriet
- överdomare Jussi Karttunen, marknadsdomstolen
- ledande ekonom Riku Buri, Konkurrens- och konsumentverket
- direktör Sanna Syrjälä, Konkurrens- och konsumentverket
- konkurrensexpert Annaliisa Oksanen, Finlands näringsliv rf
- forskningsdirektör Heli Koski, Näringslivets forskningsinstitut ETLA
- ledande expert Ville Kajala, Centralhandelskammaren
- advokat Ilkka Aalto-Setälä, Finlands Advokatförbund
- sakkunnig Karoliina Katila, Företagarna i Finland rf
- professor Petri Kuoppamäki, Aalto-universitetet
- professor Otto Toivanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finlands Kommunförbund
- Livsmedelsindustrieförbundet rf
- Finsk Handel rf
- Konsumentförbundet ry
- Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Byggnadsindustrin RT rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att konkurrenslagens (948/2011) bestämmelser om tröskeln för att göra anmälan om företagsförvärv ändras så att skyldigheten att göra anmälan utvidgas. Ändringen kommer att resultera i en ökning av antalet sådana företagsförvärv som anmäls till Konkurrens- och konsumentverket och som på basis av den nuvarande anmälningströskeln inte blir an-

Betänkande EkUB 24/2022 rd

mälda, men som skulle kunna leda till eller som sannolikt leder till en skadlig koncentration av marknaden och negativa konsekvenser för konsumenterna.

Till följd av ändringen ska Konkurrens- och konsumentverket i fortsättningen undersöka företagsförvärv där parterna i företagsförvärvet tillsammans har en omsättning i Finland som överskrider 100 miljoner euro och minst två av parterna i företagsförvärvet var har en omsättning i Finland som överskrider 10 miljoner euro i stället för den nuvarande på 20 miljoner euro. När det gäller parternas sammanlagda omsättning ska anmälningströskeln i fortsättningen bestämmas på basis av omsättningen i Finland i stället för den nuvarande globala omsättningen på 350 miljoner euro. Anmälningströskeln ska således ha en starkare anknytning till den finländska marknaden och till tröskeln att ingripa i ett företagsförvärv vilket har att göra med företagsförvärvets skadliga verkningar i Finland.

I konkurrenslagen görs dessutom några förtydliganden och korrigeringar.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och mål

Regeringen föreslår att konkurrenslagens bestämmelser om tröskeln för anmälan av företagsförvärv ändras. Bakgrunden till förslaget är den koncentration som skett på den finländska marknaden, särskilt inom sådana branscher och företag som mätt med omsättning inte omfattas av tillsynen över företagsförvärv enligt konkurrenslagen.

Till följd av lagändringen utvidgas anmälningsskyldigheten inom tillsynen över företagsförvärv så att den gäller allt fler förvärv. Syftet med förslaget är att bättre än för närvarande förebygga marknadskoncentration som är skadlig för konsumenterna. En skadlig koncentration leder till prisstegring och kvalitetsförsämring och får produktiviteten och tillväxten att avta. I propositionen föreslås dessutom främst tekniska preciseringar i tre andra paragrafer i konkurrenslagen. Förslaget går inte ut på att genomföra EU-lagstiftning, utan det bygger enbart på nationella behov.

Ekonomiutskottet anser att propositionen är motiverad och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar.

Sänkning av omsättningsgränserna inom tillsynen över företagsförvärv

Det föreslås att skyldigheten att anmäla företagsförvärv breddas så att Konkurrens- och konsumentverket i fortsättningen ska undersöka företagsförvärv där parterna i förvärvet tillsammans har en omsättning i Finland som överskrider 100 miljoner euro och minst två av parterna i förvärvet har en omsättning i Finland som överskrider 10 miljoner euro var. Enligt den gällande konkurrenslagen ska ett företagsförvärv anmälas till Konkurrens- och konsumentverket, om parter-

Betänkande EkUB 24/2022 rd

nas sammanräknade globala omsättning överskrider 350 miljoner euro och minst två av parterna i förvärvet var har en omsättning i Finland som överskrider 20 miljoner euro.

Ekonomiutskottet noterar att det är fråga om en betydande utvidgning av tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv. Antalet företagsförvärv som omfattas av anmälningsskyldigheten fördubblas till 60–80 förvärv årligen och i genomsnitt tre av dem går vidare till fortsatt behandling. Ändringen innebär att företagsförvärv som mätt med omsättningen hos parterna i förvärvet är betydligt mindre än tidigare skulle omfattas av tillsynen över företagsförvärv. När det gäller parternas sammanlagda omsättning ska anmälningströskeln i fortsättningen alltså bestämmas utifrån omsättningen i Finland i stället för den globala omsättningen. Sålunda får tröskeln för anmälan av företagsförvärv ett starkare samband med den finländska marknaden och de skadliga effekterna av förvärvet i Finland.

Utskottet anser att förslaget är befogat. De nuvarande omsättningsgränserna är mycket höga också i förhållande till vår samhällsekonomi och marknadens storlek. Omsättningsgränserna är också klart högre än i de andra nordiska länderna och i andra EU-länder av samma storlek. Enligt uppgift till utskottet kan man genom ändringen årligen förebygga 4,2–5,6 förvärv som är skadliga för konkurrensen, vilket skulle leda till en nytta på uppskattningsvis 50–57 miljoner euro för konsumenterna. Samtidigt har det uppskattats att de nya anmälningarna om företagsförvärv orsakar parterna i förvärvet en administrativ börda och merkostnader på cirka 5–10 miljoner euro per år. Ekonomiutskottet konstaterar att de kostnader som reformen medför för företagen är betydande och att tröskeln för att anmäla företagsförvärv därför inte heller får vara onödigt låg.

I Finland finns det många marknadskoncentrationer och under de senaste åren har centraliseringsutvecklingen inom flera branscher varit kraftig till följd av företagsförvärv och skadlig med tanke på hur marknaden och konkurrensen fungerar. Detta beror i stor utsträckning på att en betydande del av företagsförvärven och branscherna samt den lokala marknaden inte omfattas av tillsynen över företagsförvärv på grund av de nuvarande höga omsättningsgränserna för anmälningsskyldigheten. Den privata hälsomarknaden är ett exempel på en bransch där det fritt har kunnat ske en koncentration i Finland utan kontroll. Utskottet påpekar att man på förhand måste kunna ingripa mot en sådan skadlig koncentration av marknaden som sker genom företagsförvärv, eftersom det i allmänhet är omöjligt att rätta till situationen genom åtgärder i efterhand. Utskottet betonar dock att största delen av företagsförvärven är problemfria ur konkurrenssynvinkel. Förvärv ger ofta samverkans effekter och effektiviserar marknadens funktion. Genom tillsynsmetoder bör man ingripa endast i sådana förvärv som leder till en koncentration som är skadlig med avseende på hur marknaden fungerar.

Enligt förslaget ska omsättningen i Finland användas som tröskelvärde för anmälningsskyldigheten vid företagsförvärv i stället för den globala omsättningen, eftersom den nationella tillsynen över företagsförvärv fokuserar på konsekvenserna för konkurrensen uttryckligen på den finländska marknaden. Utskottet anser att den här principen är motiverad. Utskottet lyfter trots det fram farhågorna i vissa sakkunnigyttranden, enligt vilka det kan leda till att det blir lättare att sälja ett finskt företag till en utländsk företagare eller investerare än till ett annat finskt företag om anmälningsskyldigheten för företagsförvärv grundar sig enbart på omsättningen i Finland. En sådan utveckling skulle inte främja målet att öka det inhemska ägarinnehavet. Utskottet förutsätter att

Betänkande EkUB 24/2022 rd

ändringens konsekvenser för det inhemska ägarinnehavet tas med i den fortlöpande uppföljningen och bedömningen av lagändringens konsekvenser.

Andra viktiga frågor som aktualiserats i samband med behandlingen av förslaget

Konkurrensmyndighetens möjlighet att ingripa också i andra företagsförvärv än sådana som omfattas av anmälningsskyldigheten, dvs. den så kallade övertagningsrätten

I propositionen behandlas också den så kallade övertagningsrätten, som togs upp i samband med beredningen av förslaget och som innebär att Konkurrens- och konsumentverket enligt egen prövning skulle ha kunnat behandla också andra företagsförvärv än de som omfattas av anmälningsskyldigheten och som är skadliga för marknadens funktion. Enligt uppgift till utskottet har ungefär en tredjedel av EU-länderna bestämmelser om övertagningsrätt i sin konkurrenslagstiftning.

Diskussionen om övertagningsrätten grundar sig på tanken att de eventuella negativa effekterna av ett enskilt företagsförvärv inte alltid har att göra med förvärvets storlek utan med dess effekter på konkurrensen på relevanta geografiska marknader och marknader för produkter och tjänster. Som exempel nämns i propositionen så kallade konkurrensdödande förvärv där ett stort företag köper upp små konkurrenter i syfte att stoppa potentiella hot, dvs. spirande konkurrens, från de mindre konkurrenternas sida. Sådana situationer har observerats på den europeiska marknaden särskilt vid företagsförvärv som gäller plattformsekonomi och digitala tjänster.

Utskottet slår fast att övertagningsrätten utan tvivel skulle ha ökat flexibiliteten i lagen. Men samtidigt måste man noga se till att bestämmelserna är tillräckligt förutsägbara. Utskottet betonar att förutsägbarheten i regleringen är ytterst viktig med tanke på företagens rättsskydd, och förutsägbarheten har en väsentlig inverkan också på företagets vilja att nyskapa och investera på den finländska marknaden. Därför anser utskottet att det är ett motiverat linjeval att övertagningsrätten inte i detta sammanhang inkluderas i metodarsenalen för tillsynen över företagsförvärv. Om det finns behov av att föreskriva om övertagningsrätten i ett senare skede, kan ett alternativ vara exempelvis en liknande modell som den i Sverige, där övertagningsrätten är möjlig endast i vissa typer av situationer och det fastställs en tydlig tidsgräns för utövandet av den rätten.

Frågor som gäller företagens rättsskydd

Några sakkunniga har lyft fram frågor som gäller företagens rättsskydd och rätt att försvara sig. Särskild uppmärksamhet har fästs vid företagens rättsmedel i ärenden som omfattas av advokathemligheten och vid anmälan om företagsförvärv som anses vara bristfällig. Dessutom påtalas anmälarens begränsade tillgång till de uppgifter som Konkurrens- och konsumentverket har samlat in av andra marknadsaktörer för utredning av ett enskilt företagsförvärv. Ekonomiutskottet konstaterar att arbets- och näringsministeriet har lämnat utskottet ett bemötande där ministeriet tar ställning till de här synpunkterna.

Skydd för utomstående juridiska rådgivare. I bemötandet står det att enligt 38 § och 33 § 2 mom. i konkurrenslagen är en näringsidkare eller fysisk person inte skyldig att ge Konkurrens- och konsumentverket handlingar som innehåller konfidentiell brevväxling mellan en utomstående juri-

Betänkande EkUB 24/2022 rd

disk rådgivare och dennas klient. På Konkurrens- och konsumentverkets verksamhet tillämpas också kravet på opartiskt och jämligt bemötande i 6 § i förvaltningslagen. Ett ärende som gäller skydd för utomstående juridisk rådgivning kan tas upp till behandling i domstol i samband med huvudsaken, vilket också har ansetts vara tillräckligt i EU-domstolens avgörandepraxis (Alco-group & Alcodis mot kommissionen T-274/15 och C-403/18 P).

Anmälan om företagsförvärv som konstaterats vara bristfällig samt rätt att söka ändring. Enligt bemötandet är det i en situation med bristfällig anmälan om företagsförvärv inte fråga om ett förvaltningsbeslut av en myndighet, utan om en bedömning av förutsättningarna för att inleda ett ärende. I enlighet med god förvaltningssed ska verket utan dröjsmål underrätta parterna om väsentliga brister. Ekonomiutskottet pekar på betydelsen av underrättelsen och av att denna görs i rätt tid, eftersom tidsfristen för behandling av anmälan om företagsförvärv inte börjar löpa innan anmälan på behörigt sätt har lämnats till Konkurrens- och konsumentverket.

Handlingars offentlighet i ärenden som gäller företagsförvärv. I bemötandet nämns också möjligheterna för ett ombud för den som anmäler ett företagsförvärv att få tillgång till de uppgifter som Konkurrens- och konsumentverket har samlat in med stöd av sina undersökningsbefogenheter. Bestämmelser om handlingars offentlighet, en parts rätt att få information och begränsningar i den finns i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), som Konkurrens- och konsumentverket är skyldigt att följa. Undersökningen av företagsförvärv är nästan utan undantag förenad med en hel del information som ska klassificeras som företagshemligheter, och med stöd av offentlighetslagen ska tredje parter företagshemligheter avlägsnas ur marknadsaktörernas utlåtanden innan de sänds till den som anmält företagsförvärvet.

Resurserna och konkurrenstillsynen i stort

Ekonomiutskottet fäster uppmärksamhet vid det som konstateras både i propositionen och i flera sakkunnigyttranden, dvs. att Konkurrens- och konsumentverkets arbetsmängd ökar till följd av det ökade antalet anmälningar om företagsförvärv. I budgeten för 2023 föreslås därför ett tillägg på 300 000 euro, alltså 5 årsverken, för behandlingen av anmälningar om företagsförvärv. Utskottet anser att tillräckliga resurser för tillsynen över företagsförvärv bör garanteras i enlighet med propositionen. Marknadsdomstolen har dessutom påpekat att förslaget också har konsekvenser för dess arbetsmängd och resursbehov.

Tillsynen över företagsförvärv omfattas av de strikta behandlingstider som anges i konkurrenslagen. I propositionen står det att förslaget inte inverkar på sättet att bedöma företagsförvärv, tröskeln för ingripande, myndighetens bevisbörda eller behandlingsfristerna. Ekonomiutskottet konstaterar att det med tanke på både en effektiv tillsyn och företagets rättsskydd är ytterst viktigt att ökningen av antalet anmälningar om företagsförvärv inte försämrar undersökningens kvalitet eller behandlingstiderna. Ändringen får heller inte innebära att resurser överförs från den övriga konkurrenstillsynen till tillsynen över företagsförvärv. Ekonomiutskottet anser att konkurrenstillsynen är en helhet där tillsynen över företagsförvärv är ett viktigt delområde. En effektiv tillsyn måste säkerställas också inom andra delområden av konkurrenstillsynen, såsom konkurrensneutraliteten mellan den offentliga och den privata sektorn.

Betänkande EkUB 24/2022 rd

Uppföljning av reformens konsekvenser

Utskottet ser det som angeläget att konsekvenserna av den föreslagna ändringen bevakas noggrant även i efterhand. Att uppgifter samlas in om förslagets konsekvenser underlättar bedömningen av de ändringar som nu görs samt planeringen av eventuella nya ändringsbehov. Uppföljningen kan bland annat underlätta bedömningen av nyttan av och kostnaderna för sänkningen av omsättningsgränserna samt bedömningen av hur ändringen av omsättningskriteriet från att gälla global omsättning till att gälla omsättning i Finland påverkar antalet och karaktären hos de företagsförvärv som görs dels mellan finska företag, dels mellan finska och utländska företag. Dessutom bör man följa upp om det i Finland görs företagsförvärv som konkurrens- och konsumentmyndigheterna kan ingripa i endast med stöd av befogenheter av samma typ som övertagningsrätten.

Sammanfattande synpunkter

Finland står inför vissa strukturella utmaningar med tanke på en fungerande konkurrens. Landet har stor areal och förhållandevis liten befolkning. Dessutom är avståndet från Finland till andra marknader långt. Finland är därför långt ifrån en homogen marknad för alla produkter, utan en helhet med flera små geografiska marknader. Det långa avståndet till andra marknader innebär också att konkurrenstrycket från utlandet till exempel via import är mindre än till exempel i många andra EU-länder. En fungerande och konkurrensutsatt marknad är dock en viktig förutsättning och drivkraft för ekonomisk tillväxt. En fungerande och effektiv konkurrens sporrar företagen att nyskapa och producera konkurrenskraftiga produkter och tjänster samt att förbättra sin produktivitet och använda sina resurser effektivt. Effektiv konkurrens är också till nytta för kunderna och konsumenterna i form av produkter och tjänster av hög kvalitet till mer fördelaktiga priser.

Ekonomiutskottet betonar att en konkurrensutsatt hemmamarknad spelar en central roll när det gäller att skapa välfärd. Konkurrens på hemmamarknaden påverkar också exportindustrins konkurrenskraft, eftersom finländska exportföretag köper produktionsinsatser av inhemska företag och konkurrerar till exempel om kompetent personal med hemmamarknadsföretag. Konkurrenspolitiken har alltså en viktig uppgift i att garantera både välfärden och den finländska exportindustrins konkurrenskraft. Ekonomiutskottet understryker att konkurrenslagstiftningen och konkurrenstillsynen är en helhet där en fungerande tillsyn över företagsförvärv är ett viktigt delområde. Konkurrenslagstiftningen och konkurrenstillsynen bör dock utvecklas också till övriga delar. Uppmärksamhet bör fästas bland annat vid konkurrensneutraliteten mellan den offentliga och den privata sektorn.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 172/2022 rd utan ändringar.

Betänkande EkUB 24/2022 rd

Helsingfors 23.11.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Sanni Grahn-Laasonen saml
vice ordförande Katri Kulmuni cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Mari Holopainen gröna
medlem Pia Kauma saml
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Janne Sankelo saml
medlem Joakim Strand sv
medlem Veikko Vallin saf
medlem Tuula Väättäinen sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Johanna Rihto-Kekkonen.