

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om konkurrensbegräns- ningar och vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 februari 2004 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om konkurrensbegränsningar och vissa lagar som har samband med den (RP 11/2004 rd) till ekonomiutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 7/2004 rd) ingår som bilaga till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Bo Göran Eriksson, regeringsråd Kristian Tammivuori och yngre regeringssekreterare Lauri Tenhunen, handels- och industriministeriet
- förvaltningsråd Heikki Kanninen, högsta förvaltningsdomstolen
- marknadsrättsdomare Maarit Lindroos, marknadsdomstolen
- överdirektör Matti Purasjoki och direktör Juhani Jokinen, Konkurrensverket
- ordförande Petri Kuoppamäki, Kilpailuoikeusyhdistys
- direktör Erkki Kontkanen, Bankföreningen i Finland

- direktör Pentti Mäkinen, Centralhandelskammaren
- avdelningschef Antti Maijala, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund rf
- chefsjurist Risto Airikkala, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- direktör Antti Neimala, Företagarna i Finland
- vice verkställande direktör Stig Henriksson, Handels Centralförbund
- direktör Lea Mäntyniemi, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund rf
- verkställande direktör Matti Peltola, Kone-yritysten liitto
- verkställande direktör Sirpa Kekäläinen, Finlands Bensinhandlarförbund FBF
- direktör Iiro Lehtonen, Finlands Lastbilsförbund
- chef för juridiska ärenden Anne Leppälä-Nilsson, Kesko Abp
- verkställande direktör Harry Salonaho, Valio Ab
- advokat Ilkka Aalto-Setälä, Advokatbyrå White & Case, vice ordförande i Kilpailuoikeusyhdistys
- advokat Christian Wik, Advokatbyrå Roschier Holmberg.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Finlands Schaktentreprenörers Förbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att förbudsbestämmelserna i lagen om konkurrensbegränsningar skall harmoniseras med konkurrensreglerna i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Det föreslås dessutom att de nationella myndigheterna ges uttryckligt bemyndigande att tillämpa Europeiska gemenskapens konkurrensregler i sådana fall som kan påverka handeln mellan medlemsstater. I de fall då konkurrensbegränsningar inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna skall den nationella konkurrensbegränsningslagen tillämpas. De påföljder som anges i lagen om konkurrensbegränsningar skall enligt förslaget kunna användas också vid överträdelser av EG:s konkurrensregler.

De nuvarande nationella systemen med dispenser och icke-ingripandebesked avskaffas och regleringens riktlinjer om konkurrensbegränsningar av mindre betydelse harmoniseras med Europeiska kommissionen.

Marknadsdomstolen kan ge kommissionen och Konkursverket tillstånd att förrätta inspektioner i andra lokaler än näringsidkares affärslokaler, t.ex. i företagsledningens bostäder, när EG:s konkurrensregler överträtts.

Befogenhetsfördelningen mellan Konkursverket och marknadsdomstolen ändras så att Konkursverket som första instans fattar be-

slut om att näringsidkare ska upphöra med ett förfarande som är förbjudet enligt lag eller beslut om åläggande av leveransskyldighet.

Påföljdsavgiftstabellen i euro slopas och i lagen anges endast konkurrensbrottsavgiftens maximala belopp. Maximibeloppet förblir oförändrat, tio procent av omsättningen.

Lagen föreslås bli kompletterad med bestämmelser om att marknadsdomstolen kan sänka den påföljdsavgift som bestäms för en näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare eller avstå från att bestämma påföljdsavgift, om näringsidkaren eller sammanslutningen av näringsidkare i en betydande utsträckning har bistått Konkursverket med utredningen av en konkurrensbegränsning.

Regeringen föreslår att bestämmelserna om tillsynen över företagsförvärv ändras så att en nedre gräns sätts för den omsättning som parterna i ett företagsförvärv uppnår i Finland. Samtidigt föreslås tvåårsregeln för företagsförvärv i samma bransch bli slopad.

Enligt förslaget avskaffas Försäkringsinspektionens rätt att göra framställningar hos marknadsdomstolen i sådana fall av konkurrensbegränsning som huvudsakligen gäller försäkringsverksamhet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Ekonomiutskottet föreslår att lagförslagen godkänns, men med ändringar i lagen om konkurrensbegränsningar.

I förslaget till lag om konkurrensbegränsningar ingår dels ändringar i den nationella lagstiftningen till följd av förordningen av tillämpning av EG:s konkurrensregler, dels andra viktiga nya inslag. De största ändringarna handlar om de vertikala konkurrensbegränsningarna och slopandet av dispenser. Andra än särskilt allvarliga konkurrensbegränsningar kan vara tillåtna, om den uppnådda vinsten är större än de konkur-

rensbegränsande effekterna. Genom ändringarna i lagen harmoniseras gemenskapsrätten och den nationella konkurrenslagstiftningen. Syftet med konkurrenslagstiftningen är att konkurrensen på marknaden totalt sett kan anses fungera och att konsumenterna får en andel av de uppnådda fördelarna.

Befogenhetsfördelningen mellan Konkursverket och marknadsdomstolen ändras så att Konkursverket som första instans fattar beslut om att näringsidkare skall upphöra med ett förfarande som är förbjudet enligt lag eller beslut om åläggande av leveransskyldighet. Kon-

kurrensverkets beslut kan överklagas hos marknadsdomstolen. Marknadsdomstolen ska också efter revideringen av lagen som första instans fatta beslut om bestämmande av påföljdsavgift, utdömande av vite och förbud mot företagsförvärv. I ett beslut som marknadsdomstolen har meddelat med stöd av lagen om konkurrensbegränsningar får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

Konkurrensverkets roll

De föreslagna ändringarna i lagen om konkurrensbegränsningar stärker Konkurrensverkets roll. Konkurrensverket ska undersöka konkurrensförhållandena och klarlägga konkurrensbegränsningar. I och med att konkurrenslagstiftningen harmoniseras med EG:s konkurrensregler och systemet med dispens frångås måste Konkurrensverket gå ut med handledning och information. Ändringarna innebär att Konkurrensverkets rätt att som första instans fatta självständiga beslut breddas. Rätten att avgöra ärenden kräver att Konkurrensverket fattar konsekventa och tydliga beslut med övertygande motivering. I 29 § i lagen om konkurrensbegränsningar föreskrivs det att Konkurrensverket för att klargöra sin tillämpningspraxis vid behov kan utfärda riktlinjer som baserar sig på gruppundantagsförordningar och riktlinjer som har antagits av EG:s kommission. I och med att systemet med dispens frångås och det i stället är näringsidkarna själva som ska avgöra om kriterier för undantag föreligger eller inte, får Konkurrensverkets tydligt motiverade beslut, instruktionsskyldighet och allmänna styrning ännu större tyngd. Detta är något som följer av det krav på förutsebarhet som ingår i rättssäkerheten.

Syftet med riktlinjerna är att underlätta för näringsidkarna att tolka kommissionens ibland rätt så komplicerade och svårtydda gruppundantagsförordningar. Formellt sett är riktlinjerna inte rättsligt bindande. Näringsidkarna måste trots allt kunna lita på riktlinjerna och anvisningarna i den mån att om de följer dem har de handlat lag enligt.

Undantag och dispenser

Enligt 19 § i den gällande lagen om konkurrensbegränsningar kan Konkurrensverket på ansökan bestämmande att lagen om konkurrensbegränsningar inte ska tillämpas på en konkurrensbegränsning, om begränsningen genererar nytta och nyttan huvudsakligen kommer kunderna eller konsumenterna till godo. Enligt 19 a § kan Konkurrensverket på ansökan utfärda ett icke-ingripande besked, enligt vilket ett avtal, beslut eller förfarande inte omfattas av förbjudna konkurrensbegränsningar.

I EG slopas förfarandet med undantag som bevilja av kommissionen när förordningen om tillämpning av konkurrensreglerna träder i kraft. Näringsidkarna ska då direkt tillämpa bestämmelsen om undantag i artikel 81.3 i EG-fördraget och själva bedöma om deras avtalsarrangemang är tillåtna eller inte.

Bestämmelserna om dispens och icke-ingripandebesked upphävs även i lagen om konkurrensbegränsningar trots att förordningen om tillämpning av EG:s konkurrensregler inte formellt förutsätter det. Kriterierna för undantag anges i lagens 5 §. I framtiden är det näringsidkarna själva som ska bedöma om deras verksamhet kan godtas.

Användningsområdet för det nationella systemet med dispens krymper avsevärt när dispens bara beviljas om arrangemanget inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Enligt uppgift till utskottet uppfylls sannolikt handelskriteriet i samtliga större dispenser som beviljats hittills. Om dispensbestämmelserna fick stå kvar i lagen kunde det leda till tolkningsproblem och rättstvister om huruvida en handelseffekt föreligger eller inte.

EG-rådet har antagit en lång rad gruppundantagsförordningar och kommissionen meddelanden om tillämpning av konkurrensreglerna. EG-domstolen har en flera decennier lång praxis att falla tillbaka på i tillämpningen av konkurrensreglerna. Enligt propositionsmotiven bör förordningarna och meddelandena användas som hjälp vid tolkningen av hur 4 och 5 § i lagen om konkurrensbegränsningar ska tillämpas. Konkurrensverket utfärdar i sin tur till den nationella lagen anpassade riktlinjer för horisontellt sam-

bete, vertikala begränsningar och avtal av mindre betydelse.

Med hänvisning till det ovan sagda anser utskottet det vara motiverat att bestämmelserna om dispens och icke-ingripandebesked upphävs och att detta inte äventyrar företagens rättssäkerhet.

Skadliga konkurrensbegränsningar

Enligt 9 § i den gällande lagen om konkurrensbegränsningar anses en konkurrensbegränsning som inte är förbjuden enligt lagen ha skadliga verkningar, om den på ett sätt som är oacceptabelt för en sund och fungerande konkurrens hämmar effektiviteten inom näringslivet, eller om den försvårar någon annans näringsutövning.

Den nuvarande 9 § upphävs. Bestämmelsen utgör i viss mån ett undantag från den strukturella principen i lagen om konkurrensbegränsningar, nämligen att ett förfarande som inte förbjuds i lag är tillåtet. De nya förbudsbestämmelserna motsvarar artikel 81 och 82 i EG-fördraget. Om den gamla bestämmelsen förblev i kraft skulle den gälla endast inhemska företag. Fyra mål har prövats i domstol med åberopande av den paragrafen så följaktligen har den inte varit särskilt effektiv i praktiken.

Utskottet vill än en gång hänvisa till lagen om konkurrensverket. Där står det att konkurrensverket ska undersöka konkurrensförhållandena, klarlägga konkurrensbegränsningar och vidta åtgärder för undanröjande av deras skadliga verkningar. Dessutom ska konkurrensverket ta initiativ till främjande av konkurrensen och avvecklingen av konkurrensbegränsande stadganden och bestämmelser.

Reglerna för små och medelstora företag

Utskottet understryker vikten av att hänsyn tas till små och medelstora företag när lagen tillämpas. Ambitionen med den nya lagen har varit att göra det lättare för små och medelstora företag att stå sig i konkurrensen. Detta har skett genom att reglerna om konkurrensbegränsningar av mindre betydelse setts över. När de nationella dispensererna och icke-ingripandebeskeden frångås, behöver näringsidkarna inte längre på förhand ansöka om tillstånd för sina samarbetsar-

rangemang. Företagen kan själva bedöma om arrangemangen är sådana att nyttan av dem tillåter undantag från konkurrensförbudet på det sätt som avses i 5 § i lagen om konkurrensbegränsningar.

I den nya lagen finns också bestämmelser som är särskilt väl anpassade till små och medelstora företag. Arrangemang av mindre betydelse är tillåtna på i lagen nämnda villkor, något som i praktiken gagnar särskilt små och medelstora företag. Tack vare de nya bestämmelserna blir det lättare för företagen att vidta lämpliga arrangemang exempelvis kring gemensam upphandling.

De flesta EU-länderna saknar nationella konkurrensrättsliga särregler för små och medelstora företag, utan konkurrenslagstiftningens allmänna bestämmelser gäller också för dessa företag. Egna bestämmelser för företag av en viss storlek kunde leda till osäkerhet i tillämpningen av lagen. Inte heller EG har några konkurrensregler skräddarsydda för små och medelstora företag. Bestämmelserna om konkurrensbegränsningar av mindre betydelse i lagen om konkurrensbegränsningar motsvarar bestämmelserna om konkurrensbegränsningar av mindre betydelse i EG-fördragets artikel 81.3, vilket ger företagen ett bättre rättsskydd.

I lagen om reglering av avtalsvillkor mellan näringsidkare står det att i avtal mellan näringsidkare inte får användas villkor som för de näringsidkare som är den andra parten i avtalen är oskäliga med beaktande av det behov av skydd som sistnämnda näringsidkare har till följd av sin svagare ställning samt övriga omständigheter som inverkar på saken. Vid tillämpningen av lagen ska som näringsidkare betraktas också ett offentligt samfund när det upphandlar varor eller tjänster genom kommersiella åtgärder. Marknadsdomstolen kan förbjuda en näringsidkare att använda villkor i strid mot lagen och förena förbudet med vite.

Enligt lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet får i näringsverksamhet inte användas förfaranden som strider mot god afärssed eller eljest är otillbörliga mot en annan näringsidkare. Marknadsdomstolen meddelar också i denna lag avsett förbud. I vissa fall kan brott mot lagen också behandlas som brottmål.

Många av de utfrågade experterna framhöll behovet av att stärka de små och medelstora företagens villkor i lagstiftningen. Det händer att i synnerhet små företag hamnar i knepiga konkurrenssituationer med stora företag. Det kan vara svårt för ett litet företag att uppnå jämbördig förhandlings- och avtalsposition med en stark part och det är inte alltid ekonomiskt möjligt för ett litet företag att dra saken inför rätta. Ett av de viktigaste målen för konkurrenslagstiftningen är att garantera tillträde till marknaden och en korrekt behandling av marknadsparterna. I regeringsprogrammet utlovas att snedvridningar av konkurrensen minskas och att en fungerande marknad säkerställs också med tanke på de små och medelstora företagen när konkurrenslagstiftningen revideras. Regeringen bör agera utifrån sitt eget program.

Ekonomiutskottet föreslår ett uttalande om att konkurrenslagstiftningen och företagslagstiftningen över lag ska ta hänsyn till att små och medelstora företag måste ha möjligheter att ägna sig åt ekonomiskt lönsam och sysselsättningsfrämjande verksamhet (*Utskottets förslag till uttalande*).

När de nya konkurrensbestämmelserna trätt i kraft måste konkurrensverket absolut med råd och anvisningar hjälpa små och medelstora företag att anpassa sin verksamhet efter den nya lagens bestämmelser, menar utskottet. Konkurrensverket bör meddela riktlinjer för hur konkurrensbegränsningar av mindre betydelse ska tolkas. Konkurrensverket måste få adekvata resurser för att kunna utföra sina lagfästa uppgifter.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet varken kräver eller rekommenderar några ändringar i lagförslagen. Lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Detaljmotivering

3. Lag om ändring av 9 § marknadsdomstolslagen

9 §. Enligt den nya 20 a § i lagen om konkurrensbegränsningar kan marknadsdomstolen på

förhand lämna tillstånd för inspektioner som beordras av Europeiska gemenskapernas kommission när det gäller andra lokaler än näringsidkares affärslokaler. Kommissionen får beordra inspektion i företagens eller företagssammanslutningarnas ledares, direktörers och andra medarbetares bostäder eller andra lokaler som finns i deras besittning.

Enligt propositionen ska marknadsdomstolen behandla dessa mål i en sammansättning med tre lagfarna ledamöter.

I 9 § 1 mom. i marknadsdomstolslagen föreskrivs att marknadsdomstolen är domför med en lagfaren ledamot i de ärenden som anges i momentet. Ekonomiutskottet har kompletterat momentet med att en lagfaren ledamot i marknadsdomstolen ensam kan fatta beslut också i ärenden som avses i 20 a § i lagen om konkurrensbegränsningar. När marknadsdomstolen avgör ärenden som avses i momentet kan den också ha en sammansättning där det ingår två andra ledamöter. Hädanefter kommer det inte att krävas några särskilda skäl för den sammansättningen.

Enligt ekonomiutskottet är ändringen befogad eftersom lagen redan nu tillåter att domstolen i en sammansättning med en domare avgör ärenden som till exempel i mycket hög grad kan påverka en persons oantastbarhet eller som kan ha ett betydande ekonomiskt värde. Den föreslagna ändringen i marknadsdomstolslagen anses inte försämra rättssäkerheten.

Ingressen. På grund av det ovanstående har utskottet ändrat ingressen så att den i stället för att hänvisa till 9 § 2 mom. hänvisar till 9 § 1 mom.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår ekonomiutskottet

att lagförslag 1 och 2 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 3 godkänns med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

3.

Lag

om ändring av 9 § marknadsdomstolslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i marknadsdomstolslagen av den 28 december 2001 (1527/2001) 9 § 1 mom. som följer:

9 §

Domförhet

I marknadsdomstolen får en lagfaren ledamot ensam fatta beslut i sådana fall då besvär, en ansökan eller de yrkanden som framförts i ett ärende har återtagits i sin helhet eller då ett ärende avvisas eller avskrivs. En lagfaren ledamot får ensam besluta om temporära förbud och om behövliga åtgärder som hänför sig till förberedelse. Dessutom får en lagfaren ledamot ensam av-

göra ärenden som avses i 20 a § i lagen om konkurrensbegränsningar. Till marknadsdomstolens sammansättning kan då också höra högst två andra ledamöter när domstolen beslutar om ärenden som avses i detta moment (utesl.) (Nytt) (2 mom. som i gällande lag)

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

*Riksdagen förutsätter att konkurrens-
lagstiftningen och företagslagstiftning-*

en överlag tar hänsyn till små och medelstora företags möjligheter till lönsam och sysselsättningsfrämjande verksamhet.

Helsingfors den 15 april 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent
medl. Sari Essayah /kd
Merikukka Forsius /gröna
Klaus Hellberg /sd
Reijo Kallio /sd (delvis)
Martti Korhonen /vänst

Seppo Lahtela /cent
Jere Lahti /saml
Klaus Pentti /cent
Antti Rantakangas /cent
Sari Sarkomaa /saml
Juhani Sjöblom /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Eelis Roikonen.