

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition 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 (nedan också KKV) och som på basis av den nuvarande anmälningströskeln inte blir anmälda, 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.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Gällande bestämmelser	4
2.2 Bedömning av behovet av ändringar	7
3 Målsättning	9
4 Förslagen och deras konsekvenser	10
4.1 De viktigaste förslagen	10
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	11
4.2.1 Propositionens viktigaste konsekvenser	11
4.2.2 Konsekvenserna av fungerande konkurrens och tillsynen över företagsförvärv	13
4.2.3 Propositionens konsekvenser för konsumenterna	16
4.2.4 Propositionens konsekvenser för konkurrensen och företagen	19
4.2.5 Ekonomiska konsekvenser	21
4.2.6 Konsekvenser för myndigheterna	23
4.2.7 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna	24
5 Alternativa handlingsvägar	25
5.1 Alternativ	25
5.1.1 KKV:s förslag	26
5.1.2 Allmänna omsättningsgränser	27
5.1.3 Alternativ i fråga om förverkligande av övertagningsrätt	29
5.1.4 Bedömning av genomförandealternativ	36
6 Lagstiftningen i utlandet	38
6.1 Omsättningsgränser i lagstiftningen i utlandet	38
6.2 Övertagningsrätt i lagstiftningen i utlandet	39
6.3 EU:s reglering beträffande företagsförvärv	40
7 Remissvar	43
8 Specialmotivering	45
9 Ikraftträdande	48
10 Förhållande till andra propositioner och samband med andra propositioner	48
11 Förhållande till budgetpropositionen	49
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	49
12.1 Egendomsskydd och näringsfrihet i grundlagen	49
12.2 Rättsskydd	50
12.3 Bedömning av lagstiftningsordningen	50
LAGFÖRSLAG	51
Lag om ändring av konkurrenslagen	51
BILAGA	53
PARALLELLTEXT	53
Lag om ändring av konkurrenslagen	53

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Syftet med tillsynen över företagsförvärv är att genom förhandskontroll förebygga sådan koncentration av marknaden som är skadlig ur konsumenternas synvinkel. En alltför stor koncentration leder till att företags marknadsinflytande ökar, konsumentpriserna höjs och kvaliteten på tjänster och produkter försämras.

De nuvarande omsättningsgränserna vid anmälningsskyldigheten i fråga om företagsförvärv är höga i förhållande till den nationella ekonomin i Finland. I Finland genomförs årligen inom många branscher flera arrangemang som inte omfattas av anmälningsskyldigheten och som sannolikt leder till en skadlig koncentration av marknaden och negativa konsekvenser för konsumenterna.

Bedömningen av behovet att ändra anmälningströskeln för företagsförvärv har samband med den strategiska helheten ”Ett livskraftigt Finland”, som ingår i regeringsprogrammet, och med en av metoderna i den som består av följande föresats: ”Det ska säkerställas att konkurrens- och konsumentpolitiken fungerar för att tillväxten och medborgarnas välfärd ska kunna stärkas, och målet är att konkurrensen på hemmamarknaden ska öka.”

I 2 § i lagen om Konkurrens- och konsumentverket (661/2012) beskrivs verkets uppgifter och där anges att till verkets uppgifter hör bl.a. att lägga fram förslag och ta initiativ till samt yttra sig om främjande av konkurrensen, avveckling av konkurrensbegränsande bestämmelser och föreskrifter samt att utföra undersökningar, utredningar och jämförelser som hänför sig till verkets ansvarsområde.

Arbets- och näringsministeriet bad Konkurrens- och konsumentverket att göra en utredning om läget i fråga om anmälningarna om företagsförvärv för att med tanke på arbets- och näringsministeriets bedömning skaffa bakgrundsinformation om eventuellt behov att ändra lagstiftningen, vilket KKV hade påtalat på eget initiativ. KKV publicerade utredningen jämte en källförteckning den 11 juni 2021:

<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2021-kkv-selvityksia-7-2021-selvitys-yrittyskaup-pavalvonnan-ilmoitusvelvollisuuden-muutostarpeista.pdf>

I Konkurrens- och konsumentverkets utredning föreslås att 22 § i konkurrenslagen ändras så att KKV i fortsättningen ska 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 20 miljoner euro. Enligt 22 § i den gällande konkurrenslagen ska företagsförvärv anmälas om parternas sammanräknade globala omsättning är 350 miljoner euro. I den gällande lagen förutsätts dessutom att minst två av parterna i företagsförvärvet var har en omsättning i Finland som överskrider 20 miljoner euro.

I utredningen föreslås dessutom att konkurrenslagen ska ändras så att till lagen fogas bestämmelser om KKV:s övertagningsrätt, dvs. rätt att till behandling uppta företagsförvärv som på basis av anmälningströsklarna inte skulle behandlas av verket. I KKV:s förslag har övertagningsrätten begränsats till sådana fall där parterna i företagsförvärvet tillsammans har en omsättning i Finland som överskrider 50 miljoner euro, dvs. hälften av den omsättning som utgör den egentliga anmälningströskeln för företagsförvärv. Den gällande konkurrenslagen innehåller inga bestämmelser om övertagningsrätt som är i bruk exempelvis i Norge och Sverige.

Enligt KKV:s förslag förblir tröskelvärdet på 20 miljoner euro för den omsättning som minst två av parterna i företagsförvärvet har i Finland oförändrat. Enligt KKV:s förslag ska gränsen dock sättas på en klart lägre nivå, om bestämmelser om övertagningsrätt inte ska tas in i lagstiftningen. De omsättningsgränser som föreslås i utredningen motsvarar långt de gränser som tillämpas i Sverige.

Som vanligt i lagberedning var tillsättandet av en arbetsgrupp ett alternativt sätt att framskrida i ärendet. Vid ministeriet bedömdes det att det ändringsbehov som hänförde sig närmast till en av paragraferna i konkurrenslagen, möjligheterna att verkställa ändringen och konsekvenserna av den kunde bedömas på ett täckande sätt utgående från tjänstemannaberedningen och det aktiva samrådet med intressentgrupperna i stället för arbetsgruppsarbetet. I samband med beredningen genomfördes två remissbehandlingar och ordnades två samrådsmöten som var öppna för alla.

En bedömningspromemoria bereddes som tjänsteuppdrag vid arbets- och näringsministeriet utgående från KKV:s utredning. Bedömningspromemorian skickades på remiss och ett öppet samrådsmöte ordnades om den. Bedömningspromemorian innehöll också avsnitt som inte ingick i KKV:s utredning. I bedömningspromemorian presenterades bl.a. alternativ i anslutning till tröskelvärdena för utövande av övertagningsrätten och andra ramvillkor som inte behandlades i KKV:s utredning. Arbets- och näringsministeriets bedömningspromemoria om ändring av tröskeln för anmälan om företagsförvärv var ute på remiss 21.1–11.2.2022 och ett samrådsmöte kring den ordnades den 2 februari 2022. I den begäran om utlåtande som skickades ut ombads remissinstanserna att fästa uppmärksamhet vid det förslag som presenterades i KKV:s utredning och vid andra eventuella alternativ, t.ex. ramvillkoren för utövande av övertagningsrätten. Remissinstanserna ombads att i sina yttranden också ta ställning till konsekvensanalyserna i bedömningspromemorian samt att lämna ytterligare information och bedömningar i syfte att komplettera eller omformulera konsekvensbedömningen. Sammanlagt 17 remissyttranden kom med anledning av bedömningspromemorian. De behandlas närmare nedan i avsnittet ”Remissvar”. Under den fortsatta beredningen efter remissbehandlingen av bedömningspromemorian har diskussioner förts med företag och parter som företräder dem samt med justitieministeriet.

Utkastet till regeringsproposition var på remiss cirka åtta veckor 16.6–10.8.2018. Det andra diskussionsmötet ordnades den 21 juni 2022. Vid den fortsatta beredningen kompletterades propositionsutkastet bl.a. utgående från remissvaren särskilt för konsekvensbedömningens del.

Det är fråga om ett författningsförslag som baserar sig på det nationella behovet av reglering och något sådant behov att ändra konkurrenslagen som EU:s lagstiftning skulle förutsätta ligger inte bakom förslaget.

Ett flertal paragrafer i konkurrenslagen ändrades genom en lag som trädde kraft i juni 2021 (lag om ändring av konkurrenslagen 546/2021, RP 210/2020 rd). Ändringarna i fråga omfattade dock inte tillsynen över företagsförvärv med undantag för en ändring genom vilken fristen för marknadsdomstolens behandling av ärenden om företagsförvärv ändrades från kalendermånader till arbetsdagar och den blev således enhetlig med KKV:s sätt att räkna behandlingsfrister vid företagsförvärv.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelser om tillsynen över företagsförvärv togs in i lagen om konkurrensbegränsningar år 1998 (ändringsförfattning 303/1998, RP 243/1997 rd). Lagen om konkurrensbegränsningar

upphävdes år 2011 genom konkurrenslagen (948/2011, RP 88/2010 rd). I samband med att konkurrenslagen stiftades infördes vid bedömningen av företagsförvärv ett sätt att bedöma företagsförvärv som är förenligt med EU-reglering. Även förfaringsregler beträffande tillsynen över företagsförvärv, exempelvis handläggningstider och bestämmelser om villkor för företagsförvärv, preciserades.

I 21 § i den gällande konkurrenslagen finns bestämmelser om definition av företagsförvärv. Med företagsförvärv avses i konkurrenslagen förvärv av sådant bestämmande inflytande som avses i bokföringslagen eller motsvarande faktisk bestämmanderätt, förvärv av rörelse eller en del av den, fusion eller grundande av ett sådant samföretag som varaktigt sköter samtliga uppgifter som ankommer på ett självständigt företag. Enligt 23 § i konkurrenslagen är anmälningsskyldiga de som förvärvar bestämmanderätt, de som förvärvar en rörelse eller en del av den, de sammanslutningar och stiftelser som deltar i en fusion samt bildarna av ett samföretag. Det föreslås inga ändringar i bestämmelserna i 21 och 23 § i konkurrenslagen.

Enligt bestämmelserna om verkställande av företagsförvärv i 27 § i konkurrenslagen får parterna inte vidta några åtgärder för att fullfölja ett företagsförvärv, om inte något annat bestäms i konkurrenslagen eller under behandlingen av ärendet, förrän företagsförvärvet har godkänts ovillkorligt eller villkorligt eller förvärvet annars ska anses ha blivit godkänt. I 28 § i konkurrenslagen föreskrivs att en näringsidkare som verkställer ett företagsförvärv i strid med bestämmelserna om förbud mot företagsförvärv och ställande av villkor för förvärvet i 25 § eller mot den ovan nämnda 27 §, kan åläggas att betala en påföljdsavgift. I 30 § i konkurrenslagen föreskrivs att trots ett tidigare beslut kan marknadsdomstolen på framställning av Konkurrens- och konsumentverket förbjuda ett företagsförvärv eller bestämma att det ska hävas eller uppställa villkor för fullföljande av förvärvet, om parterna i förvärvet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter som haft väsentlig betydelse för avgörandet i saken eller om förvärvet har verkställts i strid med 25 eller 27 §.

Enligt bestämmelserna om behandlingsfrister i 26 § i konkurrenslagen får KKV:s behandling av ärendet i initialskedet ta högst 23 arbetsdagar, dvs. cirka en månad, och den fortsatta utredningen kan ta högst 69 arbetsdagar, dvs. cirka tre månader. Enligt 26 § i konkurrenslagen börjar behandlingsfristen för ett företagsförvärv inte löpa, om anmälan har väsentliga brister. Konkurrens- och konsumentverket informerar parterna om väsentliga brister i anmälan. Konkurrenslagens 26 § innehåller också en s.k. stop-the-clock -bestämmelse. Om parterna i företagsförvärvet inte inom utsatt tid lämnar de uppgifter som KKV begärt med stöd av 33 § i konkurrenslagen eller om de uppgifter som lämnas är väsentligen bristfälliga eller felaktiga, fattar verket ett beslut om förlängning av behandlingsfristen. Behandlingsfristerna förlängs med det antal dagar som uppgifterna försenas med räknat från den dag som ursprungligen utsattes för lämnandet av uppgifterna. En förlängning av behandlingsfristerna med stöd av stop-the-clock -bemyndigandet har hittills varit sällsynt i Finland, eftersom verket endast några gånger avbrutit en löpande behandlingsfrist på grund av bristfälliga eller felaktiga uppgifter. Också konstaterandet av att anmälan om företagsförvärv är väsentligen bristfälligt har varit sällsynt. Fler bristfälliga anmälningar lämnades tillfälligt år 2018 när verket införde en strängare linje i syfte att avhjälpa de brister som upptäckts i beredningen av ansökningar. Efter år 2018 har en anmälan konstaterats vara bristfällig endast i ett fall. I några fall har dessutom anmälan dragits tillbaka och företagsförvärvet anmälts på nytt i kompletterad form.

Utöver de ovan nämnda 23 och 69 arbetsdagarna kan marknadsdomstolen förlänga fristen med högst 46 arbetsdagar, dvs. med cirka två månader. Sammantaget ska behandlingen av ett företagsförvärv vid Konkurrens- och konsumentverket, inklusive den tilläggstid som beviljas av marknadsdomstolen, få ta högst cirka sex månader.

Under de senaste åren har cirka 15 procent av anmälda företagsförvärv i Finland överförs till fortsatt behandling, dvs. blivit föremål för fortsatt utredning. I Norge och Sverige överförs cirka fem procent av de anmälda arrangemangen till fortsatt behandling. Enligt KKV:s utredning verkar lägre gränser för anmälan leda till en minskning av antalet företagsförvärv som överförs till fortsatt behandling. När omsättningsgränserna är höga omfattar tillsynen endast större arrangemang där konkurrensproblem uppstår med större sannolikhet. När omsättningsgränserna sänks kommer tillsynen att omfatta mindre arrangemang och då sjunker procenten för ingripande. Detta har beaktats också i bedömningen av konsekvenserna av den ändring som KKV föreslagit.

Förslaget inverkar inte på bedömningen av företagsförvärv. I Finland liksom också vid EU-kommissionen och i de flesta EU-länderna bedöms företagsförvärv med hjälp av ett s.k. SIEC-test (significant impediment to effective competition) om vilken det föreskrivs i 25 § i konkurrenslagen. I paragrafen föreskrivs att marknadsdomstolen kan på framställning av Konkurrens- och konsumentverket förbjuda eller förordna om hävande av ett företagsförvärv eller ställa villkor för fullföljande av företagsförvärvet, om företagsförvärvet på ett märkbart sätt hindrar konkurrensen på den finländska marknaden eller på en avsevärd del av den, särskilt på grund av att förvärvet resulterar i uppkomst eller förstärkning av dominerande marknadsställning. I praktiken ingriper man i Finland i genomsnitt endast i cirka 2–3 företagsförvärv per år. Ingripandet sker huvudsakligen genom beslut där förvärvet godkänns villkorligt. Under hela den tid som tillsynen över företagsförvärv har existerat har KKV endast i sammanlagt fem fall gjort en framställning om att ett företagsförvärv ska förbjudas.

Enligt den huvudprincip i konkurrenslagens 49 a § som gäller sökande av ändring hos marknadsdomstolen får ändring sökas i ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket meddelat med stöd av konkurrenslagen genom besvär hos marknadsdomstolen. Det föreskrivs dock om förbud mot att söka ändring när det gäller 26 § 1 mom. i konkurrenslagen, och den som anmäler ett företagsförvärv får inte heller anföra besvär över ett beslut som meddelats med stöd av 25 § och genom vilket det har bestämts att de villkor som anmälaren har ställt ska iaktas. I ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har fattat får ändring inte sökas genom besvär när ärendet gäller ett beslut om förlängning av behandlingsfristen som meddelats med stöd av 26 § 3 mom. Det är möjligt att anföra besvär över ett sådant beslut i samband med behandlingen av huvudsaken, om KKV gör en framställning till marknadsdomstolen om att företagsförvärvet ska förbjudas. Den som anmäler ett företagsförvärv får således inte hos marknadsdomstolen anföra besvär över ett beslut om att företagsförvärvet har godkänts villkorligt, men däremot får en tredje part vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (ställningen som part) överklaga det.

Om KKV gör en framställning till marknadsdomstolen om att ett företagsförvärv ska förbjudas är KKV och parterna i företagsförvärvet parter i marknadsdomstolens handläggning av ärendet. Om marknadsdomstolen beslutar att förbjuda företagsförvärvet, är det möjligt att med stöd av 49 b § i konkurrenslagen hos högsta förvaltningsdomstolen anföra besvär över marknadsdomstolens beslut utan besvärstillstånd. I marknadsdomstolens beslut får inte ändring sökas genom besvär när ärendet gäller beslutet om förlängning av behandlingsfristen som meddelats med stöd av 26 § 2 mom. i konkurrenslagen.

Enligt det gällande systemet fattar inte KKV något skilt beslut om existensen av en skyldighet att göra anmälan om företagsförvärv och således inte exempelvis om uppnåendet av omsättningsgränserna. Om ett företagsförvärv som borde ha anmälts till KKV fullföljs innan förvärvet har godkänts, kan följden bli, såsom det konstateras ovan, att en påföljdsavgift påförs eller till och med att företagsförvärvet förbjuds. KKV ger på begäran företagen rådgivning om huruvida anmälningsskyldigheten gäller.

Enligt KKV:s [riktlinjer](#) för tillsynen över företagsförvärv kan rådgivningen i fråga om anmälningsskyldighet gälla bl.a. uppkomsten av bestämmanderätt, självständigheten av ett företag som ska grundas, fastställande av parterna i företagsförvärvet och beräkning av omsättningen. Enligt riktlinjerna kan KKV:s preliminära ståndpunkt i frågor som gäller tolkningen av reglerna om företagsförvärv ges per telefon, vid förhandsöverläggning eller på begäran i form av ett skriftlig utlåtande. KKV:s tolkningar baserar sig på de uppgifter som den som begär tolkning har lämnat och det slutliga ansvaret för uppgifternas riktighet och tillräcklighet vilar på den som lämnat uppgifterna. Den anmälningsskyldige har ansvaret för att anmälningsskyldigheten fullgörs och att anmälan om företagsförvärv görs.

2.2 Bedömning av behovet av ändringar

Enligt KKV:s utredning genomförs det årligen i Finland inom många branscher flera arrangemang som inte omfattas av anmälningsskyldigheten och som sannolikt leder till en skadlig koncentration av marknaden och negativa konsekvenser för konsumenterna. I utredningen konstateras dessutom att antalet företagsförvärv som anmäls i Finland är både absolut sett och i förhållande till ekonomins volym mindre än i de övriga EU-länderna och i de övriga nordiska länderna i genomsnitt.

De nuvarande omsättningsgränserna för anmälningsskyldigheten vid företagsförvärv är höga i en internationell jämförelse. Den gräns för parternas sammanräknade omsättning som fastställts i Finland är hög jämfört med de övriga medlemsstaterna. Av de jämförelseländer vars ekonomier storleksmässigt motsvarar ungefär Finlands ekonomi har Grekland den högsta gränsen för den sammanräknade omsättningen, nämligen 150 miljoner euro (den globala omsättningen).

Gränsen på 20 miljoner euro för omsättningen för minst två av parterna är högre än i de övriga nordiska länderna (Island är inte med i jämförelsen) och högre än i de av EU:s medlemsstater vars bruttonationalprodukt år 2019 låg inom 150-miljardsgränsen från Finlands bruttonationalprodukt. En närmare internationell jämförelse av omsättningsgränserna görs nedan i avsnittet Omsättningsgränser i lagstiftningen i utlandet.

De nuvarande omsättningsgränserna är höga också i förhållande till den nationella ekonomin i Finland. Det finns branscher samt produktmarknader och geografiska marknader som inte når upp till de gällande omsättningsgränserna och som således inte omfattas av förhandskontrollen i samband med tillsynen över företagsförvärv. Dessutom lämpar sig inte sådana gränser som baserar sig på omsättningen inte utan problem på s.k. företagsförvärv med högt värde där ett företags ekonomiska betydelse på marknaden inte baserar sig på omsättningen. Vid sådana företagsköp är den köpesumma som betalas för ett företag i vanliga fall betydligt högre än företagets omsättning.

I den gällande konkurrenslagen är gränsen för parternas sammanräknade omsättning globalt så hög att sektorer lämnas utanför tillsynen över företagsförvärv. I KKV:s utredning konstateras att enligt Statistikcentralens tresiffriga klassificering av näringsgrenar har 35 procent och enligt dess femsiffriga klassificering 66 procent av branscherna en total omsättning som underskrider 350 miljoner euro och som således inte omfattas av den nuvarande regleringen. Det går alltså inte att genom den nuvarande tillsynen över företagsförvärv ingripa i koncentrationsutvecklingen inom dessa branscher. Enligt KKV:s utredning är sådana branscher som inte omfattas av den gällande lagens anmälningsskyldighet bl.a. bilbesiktningstationer (den totala omsättningen inom branschen år 2019 var 165 miljoner euro), reguljär fjärrtrafik med buss (251 miljoner euro), optikerbutiker (353 miljoner euro) och biografer (126 miljoner euro).

Också den gräns för omsättningen i Finland, dvs. 20 miljoner euro, som gäller minst två av parterna i företagsförvärvet gör att det finns branscher som inte omfattas av tillsynen. På basis av omsättningen befinner sig många av de finländska branscherna ungefär i storleksklassen hundra eller några hundra miljoner euro. Om Statistikcentralens femsiffriga klassificering av näringsgrenarna tillämpas innebär det att den totala omsättningen för mer än en tredjedel av alla branscher underskrider 100 miljoner euro. Enligt motsvarande bedömning ligger omsättningen för cirka hälften av alla branscher i Finland under 200 miljoner euro. Inom branscher i den nämnda storleksklassen kan ett enskilt företag ha en betydande marknadsandel, trots att företagets omsättning underskrider 20 miljoner euro.

På en stor del av produktmarknaden sker konkurrensen inom ett geografiskt område som är mindre än Finland. I fråga om exempelvis produkter och tjänster som säljs till konsumenter är den geografiska marknaden typiskt lika med en kommun eller en region. På en marknad där ett företag säljer produkter eller tjänster till andra företag, är marknadens geografiska omfattning något större och kan motsvara exempelvis ett landskap. Den omsättningsgräns på 20 miljoner euro som fastställts för minst två av parterna i företagsförvärvet gör att tillsynen inte omfattar *lokala* marknader där köpet av en ledande aktör kan leda till en betydande koncentration av marknaden. En granskning av de genomsnittliga landskapsspecifika omsättningarna inom olika branscher visar att en stor del av den lokala marknaden ligger under omsättningsgränsen på 20 miljoner euro. På basis av Statistikcentralens femsiffriga näringsgrensindelning är cirka 70 procent av branscherna sådana att den landskapsspecifika genomsnittliga totala omsättningen ligger under 20 miljoner euro. Det landskapsspecifika medeltalet för en bransch har räknats fram genom att den totala omsättningen för branschen har dividerats med antalet landskap (19 st.). Siffrorna skulle vara högre om branschernas omsättningar granskades t.ex. på kommunal nivå i stället för landskapsnivå. Cirka 15 procent av branscherna är sådana att deras landskapsspecifika genomsnittliga totala omsättning ligger mellan 10 och 20 miljoner euro.

Under de senaste åren har stora företag inom hälsovårdsbranschen genom företagsförvärv anskaffat ett flertal lokalt starka läkarcentraler, och företagsförvärven har lett till betydande lokal koncentration utan att tillsynen över företagsförvärv skulle ha haft någon möjlighet att undersöka arrangemangen och vid behov ingripa i den skadliga koncentrationen.

I praktiken har företagsarrangemang inom hälsovårdsbranschen fallit utanför ramen för tillsynen uttryckligen på grund av den gräns som fastställts för minst två av parterna i förvärvet. I utredningen har det påpekats att endast på en liten del av den lokala marknaden för privata hälsovårdstjänster leder ett förvärv av en ledande aktör till överskridning av de nuvarande omsättningsgränserna. För närvarande har endast litet över 10 procent av företagen inom hälso- och sjukvården (nr 86 i näringsgrensinledningen), vars totala omsättning överskrider en miljon euro, en omsättning som överskrider 20 miljoner euro. Inom vården och omsorgen (nr 87 i näringsgrensindelningen) är motsvarande siffra under 10 procent. Om de största aktörernas koncernföretag, offentligt ägda aktörer och föreningar lämnas bort från materialet, har hela social- och hälsovårdsbranschen endast cirka 25 aktörer vars omsättning överskrider 20 miljoner euro. Eftersom social- och hälsovårdstjänsterna utöver ett flertal lokala marknader dessutom består av många olika produktmarknader, har många marknader inte, bortsett från de största kedjorna, några företag alls som skulle ha en omsättning som överskrider 20 miljoner euro.

Enligt KKV:s utredning lämpar sig de gränsvärden som baserar sig på omsättningen dåligt på s.k. företagsförvärv med högt värde (high-value transactions) där den köpesumma som betalas för ett företag är mångdubbelt jämfört med företagets omsättning (value to turnover ratio). När det gäller exempelvis plattformsekonomi och digitala tjänster är det typiskt att omsättningen inte beskriver företagets ekonomiska betydelse och omfattningen av dess affärsverksamhet. I den internationella akademiska debatten har det under de senaste åren upptäckts ett behov att

ingripa särskilt i s.k. ”konkurrensdödande förvärv” (killer acquisitions). Vid sådana förvärv köper en större aktör upp en mindre konkurrent som håller på att utveckla sin verksamhet på samma marknad. Ett företagsförvärv anses vara ett konkurrensdödande förvärv, om 1) det företag som är föremål för förvärvet (målföretaget) har tillräckliga resurser för att utveckla sin verksamhet så att det i framtiden skulle kunna utöva påtagligt konkurrenstryck på det förvärvande företaget, och om 2) det förvärvande företaget efter företagsförvärvet inte längre utvecklar målföretagets produkter eller tjänster.

Europeiska kommissionen har i sin utredning (Commission Staff Working Document Evaluation of procedural and jurisdictional aspects of EU merger control, 26.3.2021) definierat som värderelaterade företagsförvärv sådana förvärv där köpesumman är över fem- eller tiodubbel så stor som målföretagets omsättning. Enligt KKV:s utredning genomförs det i Finland årligen i genomsnitt 40 företagsförvärv där målföretagets omsättning överskrider en miljon euro och köpesumman är över femdubbel jämfört med målföretagets omsättning och 20 sådana företagsförvärv där köpesumman är över tiodubbel jämfört med målföretagets omsättning. I sin utredning har KKV lyft fram några exempel från online marknadsplatser på sådana värderelaterade företagsköp som inte har omfattats av anmälningsskyldigheten och som lett till en betydande koncentration av marknaden.

Det mest uppenbara behovet av ändring i fråga om anmälan om företagsförvärv gäller anmälningströskeln på 350 miljoner euro för den globala omsättningen. Eftersom man i den nationella tillsynen över företagsförvärv koncentrerar sig på konsekvenserna för konkurrensen på den finländska marknaden eller på en avsevärd del av den, har parternas globala omsättning relativt sett en mindre vikt än omsättningen i Finland. Eftersom den skadliga koncentrationen av marknaden är mer sannolik om parterna har betydande affärsverksamhet i Finland, är det motiverat att omsättningen i Finland används som tröskelvärde för anmälningsskyldighet. Den skadliga inverkan är klart mindre sannolik i det fall att parterna endast har begränsad omsättning i Finland, även om deras globala omsättning är betydande.

Om gränsen för omsättningen för minst två av parterna i Finland ändras har denna ändring dock större betydelse för anmälningsskyldighetens omfattning och förebyggandet av skadliga koncentrationer än en ändring av gränsen för den sammanräknade omsättningen för minst två av parterna i företagsförvärvet.

3 Målsättning

Syftet med tillsynen över företagsförvärv är att genom förhandskontroll förebygga alltför stor koncentration av marknaden vilket är skadligt ur konsumenternas synvinkel. Den ändring som föreslås i tröskeln för att göra anmälan om företagsförvärv kommer att förbättra KKV:s möjligheter att undersöka sådana företagsförvärv som på basis av den nuvarande anmälningströskeln inte blir anmälda, men som skulle kunna leda till eller som sannolikt leder till en skadlig koncentration av marknaden och negativa konsekvenser för konsumenterna.

De nuvarande omsättningsgränserna vid anmälningsskyldighet är höga i förhållande till den nationella ekonomin i Finland, och det finns branscher samt produktmarknader och geografiska marknader där omsättningen inte når upp till de gränserna.

Dessutom lämpar sig inte de omsättningsrelaterade gränserna utan problem på sådana företagsförvärv där företagets omsättning inte ger rätt bild av dess ekonomiska betydelse på marknaden. Om omsättningsgränserna sänks kommer företagsförvärvstillsynens förebyggande effekt att utsträcka sig till en större skara företagsförvärv än i nuläget, vilket skulle förebygga genomförande av de mest skadliga företagsförvärven. Förebyggandet baserar sig på det att företag som

omfattas av tillsynen över företagsförvärv beaktar konsekvenserna av det planerade förvärvet för marknadens struktur och konkurrensen. Om företag bedömer att myndigheterna kommer att förhindra förvärvet eller kommer att ingripa mot det på grund av dess skadliga effekter på konkurrensen, kommer de antagligen inte att genomföra förvärvet.

En ytterligare målsättning är att beakta regleringens förutsägbarhet, rättssäkerhet och proportionalitet ur företagets synvinkel samt de administrativa kostnader som anmälningar och myndighetsprocessen medför för företagen och den eventuella fördröjningen vid verkställandet av företagsförvärv. Målet är dessutom att den eventuella utökningen av KKV:s budget ska vara behövlig och stå i rätt proportion till den nytta som fås av ändringen.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

Det föreslås att 22 § i konkurrenslagen ändras så att Konkurrens- och konsumentverket i fortsättningen ska 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. När det gäller parternas sammanlagda omsättning ska anmälningströskeln i fortsättningen alltså bestämmas på basis av omsättningen i Finland i stället för den globala omsättningen. Kriteriet angående parternas sammanlagda omsättning ska ändras från den globala omsättningen på 350 miljoner euro till omsättningen i Finland på 100 miljoner euro. Gränsen för den omsättning som gäller vardera av de minst två parterna sänks från den nuvarande omsättningen i Finland på 20 miljoner euro till en omsättning i Finland på 10 miljoner euro. Förslaget innehåller inte någon bestämmelse om KKV:s övertagningsrätt, dvs. rätt att till behandling uppta sådana företagsförvärv som på basis av anmälningströsklarna inte ska behandlas av verket.

Det anmälningsschema som gäller samtliga anmälningspliktiga företagsförvärv uppdateras som bäst genom en ändring av statsrådets förordning om anmälningsskyldighet vid företagsförvärv (1012/2011). I samband med uppdateringen av mallen minskas kraven på uppgifter som ska lämnas vid sådana företagsförvärv där parterna i företagsförvärvet inte har några horisontella överlappningar eller vertikala kopplingar. Ett av syftena med ändringen är att minska den administrativa bördan vid anmälan om sådana arrangemang som sannolikt inte kommer att orsaka några konkurrensproblem. Den positiva effekten berör alla de företagsförvärv som ska anmälas.

Utöver den substansändring som gäller anmälan om företagsförvärv föreslås det samtidigt en författningsöversyn av konkurrenslagen i form av tre korrigeringar och förtydliganden i de bestämmelser som trätt i kraft i juni 2021.

Bestämmelserna om åtaganden i 10 § 2 mom. i konkurrenslagen ska förtydligas så att upptagandet av ett ärende som gäller KKV:s beslut om åtagande till ny behandling kan grunda sig endast på sådana ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter *som parterna har lämnat*, men inte på basis av sådana uppgifter som en tredje part har lämnat. Förtydligandet motsvarar ordalydelsen i den lag som var i kraft tidigare och den tidigare och nuvarande tolkningspraxisen.

Bestämmelsen om indrivning av påföljdsavgift som påförts en sammanslutning av näringsidkare i 47 a § ska förtydligas när det gäller maximitiden för indrivning av avgiften. Bestämmelsen i 47 a § 6 mom. 2 punkten ska förtydligas så att den utöver sådana beslut av marknadsdomstolen som uttryckligen nämns i den gällande bestämmelsen dessutom omfattar också de beslut som fattats av högsta förvaltningsdomstolen. Som följd av ändringen beaktar bestämmelsen i fort-

sättningen också sådana fall där beslutet om en medlems betalningsskyldighet i fråga om in-
drivning av påföljdsavgift som påförts hela sammanslutningen kommer att vinna laga kraft först
efter högsta förvaltningsdomstolens beslut.

Bestämmelsen om sökande av ändring hos marknadsdomstolen i 49 a § 2 mom. i konkurrensla-
gen ska korrigeras så att besvärshöjningen enligt 26 § 1 mom. ska åsyfta beslutet om fortsatt
utredning av företagsförvärvet och inte beslutet om väsentliga brister i en anmälan om företags-
förvärv.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

En utvidgning av anmälningsskyldigheten i fråga om företagsförvärv kommer enligt en försiktig
uppskattning att resultera i direkta konsumentfördelar värda cirka 50–67 miljoner euro och ge-
nom ändringen kan enligt bedömning ungefär 4–6 ur konkurrenssynvinkel skadliga företagsför-
värv per år förhindras. Det förväntas inkomma cirka 30–40 fler anmälningar om företagsförvärv
per år, vilket betyder att antalet anmälningar ungefär fördubblas jämfört med nuläget. Detta
betyder att företagens administrativa börda och KKV:s arbetsmängd ökar. Konkurrens- och
konsumentverkets behov av tilläggsresurser kommer enligt uppskattning att motsvara fem års-
verken. Den administrativa börda som en ökning med cirka 30–40 nya anmälningar per år med-
för för företagen bedöms kunna uppgå till 5–10 miljoner euro när även den ändring av anmäl-
ningsschemat som genomförs samtidigt beaktas.

Att den nationella anmälningströskeln ändras har inte någon inverkan på sättet att bedöma fö-
retagsförvärv, tröskeln för att ingripa i dem, myndigheternas bevisbörda eller behandlingsfris-
terna.

4.2.1 Propositionens viktigaste konsekvenser

Förslaget att ändra 22 § i konkurrenslagen kommer att ha konsekvenser särskilt för konsumenten-
terna, företagen och konkurrensen, men också konsekvenser för bl.a. myndigheterna och bud-
geten. Tröskeln för anmälan om företagsförvärv förblir klar och förutsägbar. Ändringen är po-
sitiv med tanke på förebyggandet av skadlig koncentrationsutveckling. På grund av förslaget
kommer KKV i framtiden att undersöka fler företagsförvärv som potentiellt sett är skadliga för
konkurrensen och den förebyggande effekten av tillsynen över företagsförvärv kommer att stär-
kas.

Ändringen har konsekvenser särskilt för de företag som planerar och verkställer företagsförvärv.
Den lägre tröskeln för anmälan kommer att medföra en ökning av kostnaderna och den admi-
nistrativa bördan samt fördröja genomförandet av sådana företagsförvärv som omfattas av kon-
kurrenslagens tillämpningsområde.

När tröskeln för anmälan ändras kommer detta i många fall sannolikt att ha en *fördröjande effekt*
på verkställandet av företagsförvärv jämfört med nuläget i sådana fall där ett förvärv ska anmä-
las på grund av den ändrade omsättningströskeln trots att företagsförvärvet nog blir godkänt
som sådant när undersökningen är slutförd. En övervägande majoritet av företagsförvärven god-
känns efter behandlingen i initialskedet, som får ta högst 23 arbetsdagar, dvs. cirka en månad.
Den fördröjande effekten i fråga om de förvärv som godkänns efter behandlingen i initialskedet
skulle således i många fall bestå av högst några månader. Om förvärvet inte verkställs av andra
orsaker inom några månader efter det att avtalet har undertecknats, uppstår det inte någon för-
dröjande effekt. I praktiken skulle dröjsmålet vara längre än några månader bara i fråga om
sådana företagsförvärv som överförs till fortsatt behandling och som är förenade med potentiella

konkurrensproblem. Till följd av att gränserna för anmälan ändras uppskattas antalet företagsförvärv som årligen överförs till fortsatt behandling vara två, eller eventuellt tre, fler jämfört med nuläget.

Om det nationella tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv utsträcks till att omfatta en större grupp företagsförvärv, kommer det att resultera i konsumentfördelar. Fördelar uppstår på grund av att KKV kommer att undersöka fler potentiellt sett skadliga företagsförvärv och av att den förebyggande effekten av tillsynen över företagsförvärv kommer att omfatta en större grupp företagsförvärv som planeras bli genomförda. I KKV:s utredning har de direkta konsumentfördelarna av utvidgningen av tillämpningsområdet bedömts med hjälp av en anvisning från OECD om bedömning av ett företagsförvärvs skadliga effekter, som behandlas närmare nedan. Med direkta effekter avses konsumentfördelar som uppstår när myndigheten ingriper i ett företagsförvärv som inverkar skadligt på konkurrensen i allmänhet eller när ett företagsförvärv inte genomförs på grund av tillsynens förebyggande effekt. Ingripandet i ett företagsförvärv, antingen genom att förbud mot förvärvet meddelas eller att villkor för genomförandet uppställs, hindrar att det uppstår effekter som är skadliga för konkurrensen. Med andra ord förebygger tillsynen över företagsförvärv höjning av priset på produkter eller tjänster, försämring av deras kvalitet eller minskning av sortimentet till följd av förvärvet. När som gräns för parternas sammanlagda omsättning föreslås en omsättning i Finland på 100 miljoner euro och som gräns för omsättningen i Finland för vardera av minst två parter föreslås 10 miljoner euro, kommer den direkta nyttan för konsumenten att uppgå uppskattningsvis till cirka 50–67 miljoner euro per år enligt OECD:s sätt att bedöma. Enligt bedömning kan 4,2–5,6 ur konkurrenssynvinkel skadliga företagsförvärv per år förebyggas genom ändringen. Om den på konkurrens baserade marknadsstrukturen kvarstår inom fler branscher kommer det att bidra också till en produktivitetsökning.

De direkta effekterna av ändringen riktar sig särskilt till företag som planerar att genomföra företagsförvärv och företag som verkställer företagsförvärv. Utöver de kostnader som uppstår i anslutning till anmälan och behandlingen av den skulle en ändring av anmälningströskeln dessutom ha en fördröjande effekt på verkställandet av förvärvet jämfört med nuläget i sådana fall där förvärvet ska anmälas på grund av den ändrade omsättningsgränsen. När man i fråga om parternas sammanlagda omsättning, som utgör grunden för anmälningsskyldigheten, övergår från beaktande av den globala omsättningen till beaktande av omsättningen i Finland, kommer de arrangemang som anmäls till KKV att ha en starkare anknytning till den finländska marknaden. Också den tröskel för ingripande som anges i konkurrenslagen har ett uttryckligt samband med de skadliga effekter som uppstår i Finland.

Enligt KKV:s utredning skulle en utvidgning av anmälningsskyldigheten öka de administrativa kostnaderna för både företag och myndigheter. Medan de nuvarande omsättningsgränserna är i kraft uppgår antalet företagsförvärv som årligen ska anmälas till 30–40. När omsättningsgränserna sänks till 100 respektive 10 miljoner euro, kommer antalet företagsförvärv som KKV årligen ska undersöka att öka med cirka 30–40 jämfört med nuläget. Den administrativa börda som en ökning med cirka 30–40 nya anmälningar per år medför för företagen bedöms kunna uppgå till 5–10 miljoner euro när lindringen av informationskraven i anmälningsschemat beaktas. Efter ändringen kommer antalet företagsförvärv som årligen ska anmälas att uppgå till sammanlagt cirka 60–80.

Som helhet betraktat kommer den nytta som följer av utvidgningen av anmälningsskyldigheten (50,4–67 miljoner euro) att klart överskrida de kostnader som den orsakar trots att propositionens kostnadseffekter för företagen är betydande (5–10 miljoner euro). De kostnader som föranleder företagen motsvarar till beloppet cirka 10–15 procent av den totala nytta som huvudsakli-

gen kommer konsumenterna till del. Också de företag som köper många av sina mellanprodukter på hemmamarknaden kommer att dra nytta av den i högre grad konkurrensbaserade marknaden.

Den tröskel för anmälan som tillämpas vid den nationella tillsynen över företagsförvärv baserar sig på nationell prövning. Den nationella anmälningsskyldighetens omfattning har inte någon inverkan på tröskeln för ingripande i ett företagsförvärv (25 §), myndighetens bevisbörda eller behandlingsfristerna (26 §). En ändring av den nationella anmälningströskeln skulle således inte ha någon inverkan på den nationella bedömningen av företagsförvärv.

Endast mycket omfattande företagsförvärv anmäls till Europeiska kommissionen på basis av de omsättningsgränser som anges i koncentrationsförordningen, och en ändring av anmälningströskeln för nationella företagsförvärv skulle inte påverka anmälningströskeln för sådana företagsförvärv som anmäls till Europeiska kommissionen. Enligt 22 § i konkurrenslagen tillämpas bestämmelserna om tillsyn över företagsförvärv inte, om företagsförvärvet hör till tillämpningsområdet för rådets förordning (EG) nr 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer (den s.k. koncentrationsförordningen), om inte Europeiska kommissionen hänskjuter ärendet till Konkurrens- och konsumentverket med stöd av artikel 4.4 eller artikel 9 i den förordningen.

Propositionen har konsekvenser för myndigheterna. Dessa behandlas senare i mer detalj. En utvidgning av tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv kommer att föranleda KKV ett årligt behov av tilläggsresurser i form av fem årsverken. Propositionen har inga direkta sysselsättningseffekter. Eventuella indirekta konsekvenser med avseende på konkurrensen och sysselsättningen behandlas nedan.

De ändringar som föreslås i 10, 47 a och 49 a § i konkurrenslagen har närmast en förtydligande effekt.

4.2.2 Konsekvenserna av fungerande konkurrens och tillsynen över företagsförvärv

Marknadsekonomin baserar sig på en fungerande konkurrens. En väl fungerande konkurrens begränsar företagets prissättningskraft och resulterar i nyttigheter som är ur konsumenternas synvinkel förmånligare och av högre kvalitet. En väl fungerande konkurrens uppmuntrar företagen också att ständigt utveckla sin verksamhet för att producera produkter och tjänster av högre kvalitet till ett konkurrenskraftigt pris. När konkurrens råder är kostnadseffektiva och innovativa företag framgångsrika och då kommer samhällets begränsade resurser att användas på bästa möjliga sätt och produktiviteten ökar. Hög produktivitet och effektiv användning av resurser gör att samhällsekonomin växer och samhällets välfärd ökar. Ökad konkurrens resulterar i produktivitetstillväxt, och den konkurrensbaserade marknaden betraktas således som en av de viktigaste drivkrafterna bakom produktiviteten.

En fungerande konkurrens har positiva konsekvenser utöver konsumenterna även för en stor del av företagen. Det är en positiv sak ur företagets synvinkel om det råder konkurrens och det finns alternativ som konkurrensen för med sig på den marknad där de köper exempelvis råvaror, komponenter eller tjänster. Det är likaså positivt om företagen har tillräckligt många alternativa köpare av produkter. Ett effektivt genomförande av konkurrensregler och en fungerande konkurrens ger företagen jämlika verksamhetsförutsättningar att konkurrera utifrån sina egna meriter.

När konkurrensen fungerar och det inte finns några omotiverade hinder för marknadsinträde eller markandsutträde, kan företagen utgående från efterfrågan vid behov utvidga sin verksamhet så att den omfattar nya nyttigheter eller nya geografiska områden. Om konkurrensen på

hemmamarknaden fungerar, främjar detta också företagens konkurrenskraft på den internationella marknaden. Att se till att konkurrens råder på den inhemska marknaden för produktionsinsatser är viktigt också därför att priset på de produktionsinsatser som köpts i hemlandet bestämmer exportföretagens kostnadsnivå.

Tillsynen över företagsförvärv har till uppgift att skydda den fungerande konkurrensen och således marknadsekonomi mot en skadlig koncentration av marknaden. En skadlig koncentration leder till prisstegring och kvalitetsförsämring och således till negativa konsekvenser för konsumenterna. Företag har ett incitament att genomföra också sådana företagsförvärv som är ogynnsamma ur samhällets synvinkel, eftersom koncentration av marknaden och minskning av konkurrensen resulterar i ökade vinster för parterna i förvärvet. Av denna anledning utövar alla utvecklade ekonomier tillsyn över företagsförvärv. I Finland ingriper man genom tillsynen över företagsförvärv endast i sådana företagsförvärv där förvärvet på ett märkbart sätt hindrar konkurrensen på den finländska marknaden eller på en avsevärd del av den. När det gäller tröskeln för ingripande beaktas det faktum att merparten av företagsarrangemangen gynnar samhället. Man ingriper inte i sådana företagsförvärv som kan ge avsevärda synergifördelar eller andra effektivitetsfördelar som uppväger konkurrensnackdelen.

Koncentration av marknaden gynnar endast få företag. Förhindrad konkurrens medför olägenhet inte enbart för konsumenterna utan också för konkurrenskraftiga företag vars tillväxt stöder den samhällsekonomiska tillväxten. När konkurrensen förhindras minskar den totala välfärden i samhället, eftersom de vinster som ett fåtal företag samlar på basis av sin marknadsinflytande görs på produktivitetens, handelsvolymens och konsumentvälfärdens bekostnad.

De fördelar som en fungerande konkurrens och tillsynen över företagsförvärv för med sig erkänns på bred front. I ett meddelande från kommissionen som publicerades den 18 november 2021, ["En konkurrenspolitik som är anpassad till nya utmaningar" \(COM \(2021\) 713 final\)](#), beskrivs hur en kraftfull tillämpning av konkurrensreglerna inverkar på företag och konstateras att konkurrensen har gynnat företag genom att ge dem möjlighet att göra val på marknaden och dra nytta av innovativa produkter och tjänster till skäligt pris. Enligt meddelandet har en effektiv tillämpning av konkurrensreglerna bidragit till att upprätthålla den dynamiska och livskraftiga strukturen i den europeiska ekonomin, som består av företag av alla storlekar, från nystartade företag till multinationella konglomerat. I meddelandet konstateras vidare att konkurrens stimulerar företag att förnya sig och investera för att lyckas på marknaden. Samtidigt säkerställer den rättvisa villkor för europeiska företag av alla storlekar.

I meddelandet konstateras att kontroll av företagskoncentrationer gör det möjligt för företag att växa genom att förvärva andra företag, däribland konkurrenter, leverantörer eller kunder, samtidigt som det säkerställs att det finns tillräckligt många andra företag som fortfarande är verksamma på den relevanta marknaden och som kan erbjuda alternativ, vilket bidrar till tillförlitliga och diversifierade leveranskedjor. I meddelandet sägs att när det gäller företag som är verksamma på olika nivåer i försörjningskedjan säkerställer kontrollen av företagskoncentrationer tillgången till viktiga insatsvaror för konkurrenter i efterföljande led och att konkurrenter i tidigare led inte utestängs från ett tillräckligt antal kunder i efterföljande led.

Produktivitetsnämnden har hösten 2021 publicerat en utredning "Produktivitet och efterfrågan och utbud av resurser – De digitala tjänsternas produktivitet och utveckling i Finland är svag" (Finansministeriets publikation – 2021:58). I utredningen mäts graden av koncentration genom det hur stor andel av produktionen täcks av de största företagen. I utredningen granskas produktionsandelen dvs. marknadsandelen för de största 10 procenten av företag per industrigrup (s. 41, figur 3.6). Utredningen avslöjar att i Finland var marknaden åren 2011–2012 i högre grad koncentrerad än i jämförelseländerna i fråga om icke-digital industri, icke-digitala tjänster och

särskilt inom den digitala industrin. Endast i fråga om digitala tjänster var marknaden i Finland inte i högre grad koncentrerad än i jämförelseländerna.

I produktivitetsnämndens utredning behandlas också konkurrensens inverkan på företags innovativa verksamhet och produktivitetstillväxten inom samhällsekonomin. I utredningen konstateras att teoretisk och empirisk forskning visar att det är typiskt att konkurrensen påskyndar innovationsverksamheten vid företag - särskilt i sådana företag som står i främsta ledet inom teknologi eller åtminstone i närheten av det. Lyckad innovationsverksamhet hos ett företag ökar dess produktivitet, dvs. konkurrensen ser ut att leda till produktivitetstillväxt hos företagen och därigenom inom samhällsekonomin. Konkurrensen och företagens innovationsverksamhet leder också till kreativ förstörelse, dvs. förändring av företags- och arbetsplatsstrukturer som ökar produktiviteten inom samhällsekonomin. Det betyder att de mer produktiva företagen och arbetsplatserna ersätter de mindre produktiva. Detta förutsätter att det görs en omfördelning av arbetskraften och andra produktionsresurser mellan företagen. En del av konkurrensens och innovationsverksamhetens produktivitetseffekter uppstår genom denna mekanism. I utredningen konstateras att om denna mekanism störs, kommer innovationsverksamhetens samhällsekonomiska produktivitetseffekter att fördröjas och avta.

I flera utlåtanden konstaterades vilken central betydelse som en fungerande konkurrens har för produktiviteten, tillväxten, konkurrenskraften och för konsumenterna genom prisnivån, produkturvalet och nyttigheternas höga kvalitet. I sitt yttrande har Näringslivets Forskningsinstitut Etna konstaterat att företagsförvärv utgör en del av en fungerande marknadsekonomi och är i bästa fall förenade med synergifördelar och ökad effektivitet. Å andra sidan ökar företagsförvärv koncentrationen av marknaden och kan ha negativa konsekvenser för konsumenterna i form av att utbudet av nya produkter och tjänster minskar, kvaliteten försämras och priserna stiger.

Etna konstaterar att som särskilt problematiska ur konkurrenssynpunkt har i den ekonomiska litteraturen betraktats stora teknologiföretags företagsförvärv vars syfte är att eliminera det förvärvande företags potentiella framtida konkurrenter genom att stoppa deras innovativa forsknings- och utvecklingsprojekt redan innan deras nya produkter eller tjänster kommit in på marknaden (s.k. killer acquisitions).

I finansministeriets (FM) utlåtande beskrivs hur viktig en fungerande konkurrens är bl.a. ur produktivitets-, samhällsekonomin och konsumenternas synvinkel. Enligt utlåtandet är en väl fungerande aktuell och potentiell konkurrens av väsentlig betydelse för samhällsekonomin. Konkurrensen främjar konsumenternas intressen direkt genom att den begränsar företagets pris-sättningskraft på marknaden. Den uppmuntrar dessutom företagen till innovativ verksamhet och förnyelse samt att prova nya tjänster och verksamhetssätt på marknaden, vilket ger konsumenterna nya möjligheter att tillgodose sina behov. Konkurrensen uppmuntrar också till bättre omfördelning av de samhällsekonomiska resurserna, vilket främjar medborgarnas intressen indirekt i och med att produktiviteten förbättras totalt. Dessutom förbättrar produktivitetstillväxten för sin del kostnadskonkurrenskraften och den återspeglar sig också i löneutvecklingen.

I finansministeriets utlåtande konstateras vidare att en fungerande konkurrens på hemmamarknaden främjar produktiviteten och företags kvalitet i övrigt, och förbättrar för sin del företagets förutsättningar för internationell verksamhet. Internationaliseringen å sin sida har många positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Företagsarrangemang kan dock ha till följd att företags marknadsinflytande och andra hinder för en fungerande konkurrens ökar på ett sätt som förhindrar uppkomsten av och framstegen med ovan beskrivna fördelar. Många relevanta marknader kan vara små i Finland. Enligt FM:s utlåtande kan således till och med en relativt liten omsättning indikera en konkurrenssnackdel i Finland.

I utlåtandet från Työn ja talouden tutkimus LABORE (Labore) påpekades det bl.a. med hänvisning till forskningslitteraturen att konkurrens ökar innovationsverksamheten, förnyar ekonomin och förstärker således ekonomin och välfärden. I Labores utlåtande hänvisas det också till de senaste undersökningarna som avslöjar att en koncentration av företagsstrukturer kan inverka negativt också på arbetsmarknadens funktion och arbetstagarnas ställning när man avtalar om löner och arbetsvillkor. Också FFC har i sitt utlåtande gjort hänvisning till samma tema.

I utlåtandet från Aalto-universitetet och Helsinki Graduate School of Economics (Helsinki GSE) konstaterades att hemmamarknaden och konkurrensen på den har en viktig roll som skapare av välfärd och som garanti för den finländska exportindustrins konkurrenskraft. I utlåtandet konstaterades att Finland har några strukturella egenskaper som gör att förutsättningarna för en fungerande konkurrens är sämre än normalt: 1) stor areal, 2) liten befolkning och 3) långa avstånd till andra marknader. Enligt utlåtandet är Finland både i fråga om inre egenskaper och geografiskt läge sådant att förutsättningarna för konkurrensen är betydligt sämre än i många andra länder. I utlåtandet konstateras att tillsynen över företagsförvärv är det effektivaste sättet att förebygga skadlig koncentration av marknaden och öka konkurrensen på marknaden.

4.2.3 Propositionens konsekvenser för konsumenterna

Om det nationella tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv utsträcks till att omfatta en större grupp företagsförvärv, kommer det att resultera i konsumentfördelar. Fördelar kommer att uppstå av att KKV ska undersöka fler potentiellt sett skadliga företagsförvärv och av att den förebyggande effekten av tillsynen över företagsförvärv kommer att omfatta en större grupp företagsförvärv som planeras bli genomförda jämfört med tidigare.

Om det råder fortsatt effektiv konkurrens på marknaden gynnas konsumenterna i form av billigare priser, bredare urval, produkter och tjänster av högre kvalitet samt bättre leveranssäkerhet och snabbare leveranser. En effektiv konkurrens resulterar också i innovationer och en snabbare teknologisk utveckling.

Bedömning av konsumentfördelar enligt OECD:s bedömningsmodell

I sin utredning gjorde KKV en bedömning av företagsförvärvs skadliga effekter som baserar sig på OECD:s anvisningar. OECD:s anvisningar tillämpas exempelvis av Europeiska kommissionen när den årligen gör en bedömning av kontrollens effektivitet. OECD:s bedömning av fördelarna med förebyggandet av skadliga företagsförvärv består av följande tre komponenter: (i) den berörda marknads totala omsättning, (ii) prisseffekternas storleksklass, dvs. en uppskattning av hur stor prisökning skulle bli resultatet av företagsförvärvet och (iii) uppskattning av de negativa konsekvensernas varaktighet. En uppskattning av storleksklassen hos företagsförvärvets negativa konsekvenser fås enligt OECD:s anvisningar som en produkt av tre variabler (de negativa konsekvenserna för konsumenterna = omsättning x prisstegring x varaktighet (år)).

OECD har inget standardvärde för bedömning av storleken hos den berörda marknaden. Med storleken hos den berörda marknaden avses i OECD:s bedömningsmodell summan av omsättningarna för alla företag som opererar på den marknad där konkurrensproblem konstateras. Som påverkad omsättning ska således enligt OECD:s anvisningar användas omsättningen för hela den relevanta marknaden, eftersom de prishöjningar som parterna i företagsförvärvet gör återspelas också i priserna hos deras konkurrenter.

Bedömningen av storleken hos den berörda marknaden baserar sig i KKV:s utredning på parternas sammanräknade omsättning. Utgående från Alma Medias material har KKV räknat fram

hur stor parternas sammanräknade omsättning i genomsnitt har varit vid sådana företagsarrangemang som skulle ha omfattats av tillsynen åren 2017–19 med hjälp av alternativa omsättningsgränser. Som alternativa omsättningsgränser har använts en modell som följer de gränser för anmälan som tillämpas i Sverige, dvs. 100 + 20, och en modell som följer de gränser som tillämpas i Norge, dvs. 100 + 10. I båda ovan beskrivna modeller åsyftar den första siffran parternas sammanräknade omsättning i Finland och den senare siffran omsättningen i Finland för var och en av minst två parter. Enligt båda ovan nämnda bedömningssätt är den genomsnittliga sammanräknade omsättningen för parterna vid de företagsförvärv som omfattas av tillsynen cirka 200 miljoner euro. Eftersom typiskt är att även andra företag utöver parterna i företagsförvärvet opererar på den berörda marknaden, är den uppskattning som baserar sig på den sammanräknade omsättningen i princip mindre än storleken hos den berörda marknad som avses i OECD:s anvisning. Den uppskattning av storleken hos den berörda marknaden som KKV använder är således försiktig.

Konsekvenserna har bedömts separat i fråga om sådana företagsförvärv som skulle förebyggas på basis av övertagningsrätt. KKV har antagit att storleken hos den berörda marknaden är 50 miljoner euro vid sådana skadliga företagsförvärv som kan förebyggas genom övertagningsrätten. Eftersom den föreslagna övertagningsrätten har begränsats till arrangemang där den sammanräknade omsättningen för parterna i förvärvet är minst 50 miljoner euro, utgör den uppskattning som KKV använder den nedre gränsen för parternas sammanräknade omsättning vid sådana arrangemang som kommer att undersökas på basis av övertagningsrätten.

Den andra komponenten i beräkningen är den antagna prishöjningens storlek. I sina beräkningar använder OECD en prisökning med tre procent som utgångspunkt. Enligt KKV:s utredning har de genomsnittliga priseffekterna av sådana företagsförvärv som anmälts till myndigheten men vars omsättning legat strax under tröskelvärdet för tillsynens ingripande varit i genomsnitt 3–5 procent, vilket är nära det antagande som OECD utgått ifrån. Den uppskattning av priseffekterna som OECD använt är dock försiktig med hänsyn tagen till att priseffekterna (som skulle ha förverkligats utan ingripande) är i genomsnitt större vid sådana företagsförvärv som leder till ingripande. Detsamma gäller företagsförvärv som i nuläget inte omfattas av tillsynen, men som efter reformen inte skulle bli genomförda på grund av tillsynens förebyggande effekt. KKV har i sina utredningar upptäckt att de realiserade priseffekterna exempelvis vid sådana företagsförvärv inom hälsovårdsbranschen som inte nått upp till omsättningsgränserna flerfaldigt överskridit 3-procentsprognosen. I sina beräkningar har KKV använt OECD:s standardantagande om en prisökning på tre procent. De uppskattade fördelarna med reformen överskrider klart de kostnader som den medför också om man utgår från det försiktiga antagandet om storleken hos de mest skadliga företagsförvärvens pris effekter.

Den tredje komponenten är de negativa konsekvensernas varaktighet. OECD:s antagande är att de negativa konsekvensernas varaktighet är två år och detta antagande har använts också i KKV:s beräkningar. Också denna uppskattning är försiktig, eftersom en skadlig koncentration enligt KKV:s utredning i verkligheten lett till klart långvarigare pris effekter i Finland. Till exempel har den genom företagsförvärv koncentrerade biografbranschen varit koncentrerad redan över tio års tid.

För att de totala konsekvenserna av utvidgningen av tillsynen över företagsförvärv ska kunna bedömas har OECD:s bedömningsmodell kompletterats genom en uppskattning av hur många skadliga företagsförvärv som skulle kunna förebyggas genom reformen. Tillsynen över företagsförvärv förebygger sådana arrangemang som är skadliga för konkurrensen på två sätt. För det första förebyggs företagsförvärv som är skadliga för konkurrensen genom att man ingriper i förvärv som omfattas av tillsynen genom att villkor uppställs för genomförande av förvärvet

eller genom att det föreslås att företagsförvärvet förbjuds. För det andra förebyggs genomförandet av företagsförvärv som är skadliga för konkurrensen genom tillsynen över företagsförvärv. Företag blir medvetna om att företagsförvärv som omfattas av tillsynen och som leder till en betydande koncentration av marknaden sannolikt kommer att leda till ett ingripande från myndighetens sida och genomför därför inte dylika arrangemang.

KKV har antagit att procenten för ingripande i fråga om nya företagsförvärv som kommer att omfattas av anmälningsskyldighet är fem procent vilket är cirka hälften av det nuvarande procenttalet. Det lägre procenttalet har motiverats med att de arrangemang som i och med reformen kommer att omfattas av tillsynen är mindre omfattande än motsvarande arrangemang i nuläget och att det sannolikt mer sällan kommer att upptäckas konkurrensproblem i de fallen.

KKV har använt ett ännu lägre procenttal (litet drygt en procent) för ingripande när det gäller sådana förvärv som genom tillämpningsområdet för den föreslagna övertagningsrätten kommer att omfattas av tillsynen. Utifrån forskningslitteraturen har det i KKV:s utredning antagits att man i fråga om nya anmälningsskyldiga företagsförvärv kommer att kunna förebygga nio ur konkurrenssynvinkel skadliga förvärv per hundra anmälda företagsförvärv. I fråga om sådana förvärv som i och med övertagningsrätten kommer att omfattas av tillsynen har man bedömt att den förebyggande effekten är cirka fyra gånger mindre, och således är antalet ur konkurrenssynvinkel skadliga företagsförvärv som kan förebyggas cirka två per hundra förvärv som omfattas av övertagningsrätten.

I fråga om alternativet $100 + 20$ kommer enligt KKV:s utredning totalt sett cirka 1,4–1,9 skadliga företagsförvärv att kunna förebyggas årligen. I fråga om alternativet $100 + 10$ kommer antalet skadliga förvärv som kan förebyggas vara cirka 4,2–5,6 per år. Enligt den modell av övertagningsrätten som KKV föreslår uppskattas antalet skadliga förvärv som kan förebyggas vara några fler.

Utifrån antagandena ovan kommer konsumentfördelarna av reformen enligt den modell av övertagningsrätten som KKV föreslagit att vara minst 62–83 miljoner euro. Under beredningen granskades dessutom ett alternativ där övertagningsrätten utöver gränsen på 50 miljoner euro för parternas sammanräknade omsättning dessutom skulle omfatta en minimigräns på tre miljoner euro för omsättningen för minst två av parterna i förvärvet. I detta alternativ skulle konsumentfördelarna vara litet mindre än i den modell som KKV föreslagit. Enligt det alternativ som nu föreslås, där anmälningsskyldigheten omfattar företagsförvärv där parternas sammanräknade omsättning i Finland överskrider 100 miljoner euro och omsättningen i Finland för minst två av parterna var överskrider 10 miljoner euro, kommer konsumentfördelarna att vara uppskattningsvis 50–67 miljoner euro per år.

Uppskattningen av konsumentfördelarnas storlek varierar beroende på de antaganden som används vid beräkningen. De ovan nämnda konsumentfördelarna kan på grund av de försiktiga antaganden om prisseffekter och varaktighet som använts i beräkningen betraktas som en nedre gräns för reformens effekter. Om man som varaktighet för skadliga effekter i stället för två år använder exempelvis tio år femdubblas fördelarna med reformen.

Såsom ovan beskrevs koncentrerar sig OECD:s bedömningsmodell på direkta konsumentfördelar som uppstår av att företags prishöjningar eller försämring av produktkvaliteten förebyggs genom att företagsförvärv som är skadliga för konkurrensen förhindras. Företagsförvärv och koncentration av marknaden har utöver de direkta pris- och kvalitetseffekterna emellertid också konsekvenser för företags dynamiska beslut när det gäller t.ex. investeringar. Till monopolets negativa sidor räknas också den ineffektivitet i fråga om produktion som det eventuellt orsakar. OECD:s bedömning beaktar inte direkt de positiva produktivitetseffekter som uppstår till följd

av att marknadsstrukturen förblir konkurrensbaserad. I sista hand visar sig den ökade effektiviteten också för konsumenterna i form av billigare priser och bättre service.

4.2.4 Propositionens konsekvenser för konkurrensen och företagen

Den modell som föreslås kan anses vara positiv med tanke på konkurrensen och förebyggandet av den skadliga koncentrationsutvecklingen på marknaden. På grund av förslaget kommer KKV i framtiden att undersöka fler företagsförvärv som potentiellt sett är skadliga för konkurrensen och den förebyggande effekten av tillsynen över företagsförvärv kommer att stärkas. Konsumentfördelarna enligt denna modell kommer att vara cirka 50–67 miljoner euro och alternativet kommer enligt uppskattning årligen att förebygga cirka 4,2–5,6 företagsförvärv som skulle vara skadliga för konkurrensen. Av de ovan nämnda 4,2–5,6 företagsförvärven bedöms en större del tillkomma genom förebyggande än genom ingripande. När de gällande bestämmelserna ställer 35–66 procent av sektorerna enligt Statistikcentralens tre- eller femsiffriga klassificering av näringsgrenar utanför tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv, skulle motsvarande siffra efter ändringen vara 20–35 procent.

Också sådana företagsförvärv som är skadliga för konkurrensen kommer emellertid att hamna under den gräns på 10 miljoner euro som fastställs för omsättningen för minst två av parterna i förvärvet, men deras antal är betydligt lägre än i det fall att gränsen för omsättning skulle vara 20 miljoner euro. Dylika skadliga företagsförvärv som inte omfattas av regleringen finns sannolikt bland värdebaserade arrangemang, på lokala marknader samt på små och medelstora produktmarknader. Regleringen kommer dock att omfatta största delen av sådana företagsförvärv som är skadliga ur samhällsekonomin synvinkel.

Den lägre tröskeln för anmälan kommer att medföra en ökning av anmälningar om företagsförvärv med cirka 30–40 jämfört med nuläget och ändringen kommer således att höja kostnaderna och öka den administrativa bördan samt fördröja genomförandet av sådana företagsförvärv som kommer att omfattas av konkurrenslagens tillämpningsområde. I praktiken kommer endast genomförandet av sådana företagsförvärv som överförs till fortsatt behandling att fördröjas med flera månader på grund av tillsynen över företagsförvärv. Deras antal uppskattas öka med 2,3–3,0 per år jämfört med nuläget. Behandlingen i initialskedet tar högst 23 arbetsdagar, dvs. cirka en månad.

Av de uppskattade cirka 30–40 nya anmälningarna av företagsförvärv per år kommer cirka tio att göras på basis av den ändrade gränsen för parternas sammanräknade omsättning och resten, dvs. den större delen, på basis av att gränsen för omsättning för minst två av parterna i förvärvet ändras. Antalet anmälningar om företagsförvärv kommer således att ungefär tvådubblas jämfört med nuläget.

KKV:s utredning om antalet företagsförvärv baserar sig på det material om företagsförvärv som Alma Media har samlat. Utgående från Alma Medias material hade tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv åren 2017–2019 omfattat i genomsnitt cirka 60–70 företagsförvärv, om man i Finland skulle ha tillämpat omsättningsgränser som liknar dem i Norge, dvs. att gränsen för den sammanräknade omsättningen är 100 miljoner euro och gränsen för omsättningen för minst två av parterna 10 miljoner euro. Antalet företagsförvärv som hade omfattats av anmälningsskyldighet skulle således ha varit cirka 30 fler än enligt de gällande gränserna. Alma Medias material är förenat med vissa begränsningar som behandlas nedan. Dessutom är materialets täckning inte fullständig särskilt i fråga om företagsförvärv i mindre storleksklasser. Av dessa orsaker har uppskattningen kompletterats genom en jämförelse mellan de beräkningar som baserar sig på Alma Medias material och det realiserade antalet anmälningar i Norge och

Sverige. I Norge görs årligen cirka 100 anmälningar om företagsförvärv. Norges bruttonationalprodukt är cirka 1,5 gånger större än Finlands. Också antalet anmälningar om företagsförvärv är i Norge cirka 1,5 gånger större jämfört med det alternativa antalet anmälningar beräknat utgående från Alma Medias material och med de norska omsättningsgränserna i Finland. Den uppskattning av antalet anmälningar om företagsförvärv för Finlands del som utgående från Alma Medias material och med antalet anmälningar i Norge som grund beräknats fram verkar således gå i rätt riktning.

När omsättningen för ett kapitalplaceringsbolag beräknas, beaktas den totala omsättningen för dess portföljbolag. Beaktandet av portföljbolagens omsättning inverkar på uppnåendet av gränsen för parternas sammanräknade omsättning när köparen är en kapitalplacere. Den analys som gjorts på basis av Alma Medias material beaktar inte portföljbolagens omsättning, eftersom uppgiften i fråga inte var direkt tillgänglig bland materialet. Beaktandet av portföljbolagens omsättning ändrar dock inte i någon betydande mån uppskattningen av den förändring som sker i antalet företagsförvärv som ska anmälas. Under den fortsatta beredningen preciserades uppskattningarna av antalet anmälningar om företagsförvärv utgående från tilläggsuppgifter och -analyser. Vid en ytterligare granskning har de företagsförvärv som kapitalplacere genomfört åren 2017–2019 och som ingår i Alma Medias material gått igenom skilt. Om omsättningen för portföljbolag beaktas, ökar antalet företagsförvärv som årligen ska anmälas med cirka 3–4 företagsförvärv per år jämfört med tidigare uppskattning.

Den granskning som gjorts utgående från Alma Medias material baserar sig på uppgifter som är några år gamla. Sådana företagsförvärv som genomförts av kapitalplacere har granskats också på basis av det material som föreningen Pääomasijoittajat ry har levererat. Åren 2018–2021 genomförde kapitalplacere sammanlagt cirka 20 företagsförvärv som resulterade i majoritetsinnehav och där föremålet för förvärvet hade en omsättning på 10–20 miljoner euro. Det genomsnittliga antalet sådana förvärv var således cirka fem per år. Reformen påverkar anmälningsskyldigheten också i fråga om företagsförvärv där omsättningen för portföljbolag underskrider 330 miljoner euro, men överskrider 80 miljoner euro och föremålet för förvärvet har en omsättning som överskrider 20 miljoner euro. Åren 2018–2022 uppgick antalet sådana förvärv till fyra, vilket betyder cirka ett förvärv per år.

En sänkning av omsättningsgränserna på det föreslagna sättet skulle totalt sett resultera i att det årligen kommer att anmälas cirka sex ($5 + 1$) fler företagsförvärv av kapitalplacere än nuförtiden. Nästan hälften (9 st.) av alla företagsförvärv i föreningen Pääomasijoittajats material genomfördes dock år 2021. År 2021 var ett klart livligare år i hela Europa när det gäller aktiviteten i fråga om genomförandet av företagsförvärv. En sannolik förklaring är återhämtningen från Covid-19-pandemin, och det kan anses osannolikt att en så betydande permanent ändring skulle ha inträffat i aktiviteten i fråga om företagsförvärv.

I framtiden kommer antalet företagsförvärv som anmäls att påverkas av flera faktorer, såsom det ekonomiska läget, tillgången på finansiering och räntenivån. Också den tilltagande inflationen inverkar på antalet anmälningar när företagets omsättning ökar. Utifrån Alma Medias material har det gjorts en känslighetsanalys där företagets omsättning från åren 2017–2019 har multiplicerats med cirka 110 procent för att beakta inflationen. I och med känslighetsanalysen ökade antalet nya anmälda företagsförvärv med cirka tre per år.

I de ovan beskrivna granskningarna har man å andra sidan inte beaktat det att en del av de företagsförvärv som enligt de nuvarande omsättningsgränserna ska anmälas inte skulle omfattas av anmälningsskyldighet när gränsen för omsättning som numera baserar sig på den globala omsättningen ändras så att den i fortsättningen baserar sig på den nationella omsättningen. Om gränsen för parternas sammanräknade omsättning i stället för en omsättning på 350 miljoner

euro globalt hade varit en omsättning på 100 miljoner euro i Finland, skulle sammanlagt nio företagsarrangemang åren 2017–2019 inte ha omfattats av anmälningsskyldighet. Därtill kommer antalet anmälda företagsförvärv att minska på grund av den förebyggande effekt som tillsynen över företagsförvärv har.

Med beaktande av de ytterligare granskningarna enligt ovan kommer antalet anmälningar om företagsförvärv till följd av de föreslagna omsättningsgränserna att öka totalt sett med cirka 30–40 företagsförvärv per år. Jämfört med den granskning som gjorts enbart på basis av Alma Medias material är skillnaden således högst cirka 10 företagsförvärv per år.

4.2.5 Ekonomiska konsekvenser

De kostnader som medförs för företagen består av kostnader för förhandsbedömningen av anmälningsskyldighet och företagsförvärvets konkurrens effekter, utarbetandet av anmälan om företagsförvärv samt företagsförvärvsprocessen hos myndigheten. I praktiken sköts processen oftast av juridiska rådgivare som företag har anlitat. I mer krävande fall anlitar parterna i företagsförvärvet också ekonomiska rådgivare. De kostnader som medförs för företagen består av arvoden för externa rådgivare och den arbetstid som inom företagen används för processen. Den uppskattning av ökningen av administrativa kostnader som presenteras här inbegriper också användningen av företagets interna resurser för processerna i samband med tillsynen över företagsförvärv.

Den administrativa kostnad som de nya anmälningarna om företagsförvärv kommer att medföra för företagen uppgår enligt bedömning till cirka 6–10 miljoner euro per år. I sin utredning har KKV gjort en uppskattning av kostnader som processen för tillsyn över företagsförvärv medför för företagen. Enligt den enkätundersökning som KKV gjort uppgick de externa kostnaderna för behandlingen av företagsförvärv i initialskedet för båda parternas del i genomsnitt till cirka 50 000–100 000 euro och de interna kostnaderna till cirka 40 000 euro. En stor del av kostnaderna för initialskedet av behandlingen av företagsförvärv består av anmälan om företagsförvärv och besvarandet av KKV:s begäranden av information.

Enligt resultaten har de företagsförvärv som efter behandlingen i initialskedet blivit godkända förorsakat företagen genomsnittliga kostnader på 55 000 euro. De genomsnittliga kostnaderna för köparna har uppgått till 47 000 euro och kostnaderna för säljarna till 27 000 euro. Kostnaden har varit högst vid fusioner (225 000 euro i genomsnitt) och lägst vid grundandet av samföretag (22 000 euro). Vid företagsförvärv som överförts till fortsatt behandling har de genomsnittliga kostnaderna uppgått till 990 000 euro. Den genomsnittliga kostnaden för köparna har varit 1,1 miljoner euro och kostnaden för säljarna 120 000 euro. De genomsnittliga kostnaderna vid fusioner har varit cirka 1,3 miljoner euro.

Bestämmelser om anmälningsschemat, dvs. om de uppgifter som ska lämnas i anmälan om företagsförvärv, finns i bilagan till statsrådets förordning om anmälningsskyldighet vid företagsförvärv (1012/2011, nedan *förordningen om anmälningsskyldighet*). I bilagan till förordningen om anmälningsskyldighet ("anmälningsschemat") fastställs de uppgifter som en anmälningsskyldig ska lämna i sin anmälan om företagsförvärv. Den ändring av anmälningsschemat för företagsförvärv som görs i samband med ändringen av anmälningströskeln kommer i någon mån att minska den administrativa bördan vid anmälan av sådana arrangemang som sannolikt inte orsakar några konkurrensproblem. Förordningen om anmälningsskyldighet kommer att ändras genom att de uppgifter som krävs enligt anmälningsschemat uppdateras. Ett av de viktigaste syftena med ändringen är att förenkla kraven när det gäller uppgifter vid sådana företagsförvärv där parterna i företagsförvärvet inte alls eller endast i liten omfattning har överlappande verksamheter eller vertikala kopplingar till varandra. Lindringen av kraven på uppgifter

kommer att gälla cirka 65 procent av de företagsförvärv som ska anmälas. Om schemat ändras på det föreslagna sättet, kommer de administrativa kostnader som i genomsnitt medförs för företagen vid sådana företagsförvärv som godkänns i initialskedet att minska. Således, om kraven på uppgifter i anmälningsschemat lindras, kommer de administrativa kostnader som medförs för företagen på grund av att antalet anmälningar ökar att vara lägre än vad som uppskattats i KKV:s utredning. Om det antas att det förenklade anmälningsschemat i fråga om företagsförvärv i initialskedet minskade kostnaderna med en tredjedel i 75 procent av fallen, skulle de kostnader som reformen medför för företagen minska med cirka 0,6–0,9 miljoner euro. De kostnader som den föreslagna reformen medför för företagen skulle således i praktiken minska med över en halv miljon euro. Genom uppdatering av anmälningsschemat minskas kostnaderna för anmälningar med sammanlagt cirka 1,2–1,4 miljoner euro per år, när man beaktar kostnaderna för sådana företagsförvärv som ska anmälas enligt de nuvarande omsättningsgränserna för företagsförvärv och de omsättningsgränser som nu föreslås. När ändringen av anmälningsschemat beaktas i de kostnader som medförs för företagen, skulle kostnaderna för företagen ligga omkring 5–10 miljoner euro.

Tröskeln för anmälan om företagsförvärv förblir klar och förutsägbar ur företagets synvinkel när gränsen för omsättningen i Finland för var och en av minst två av parterna i förvärvet sänks från nuvarande 20 miljoner euro till 10 miljoner euro och gränsen för parternas sammanräknade omsättning i Finland ska vara 100 miljoner euro. Eftersom förslaget inte innehåller någon rätt för KKV att upp till behandling ta sådana företagsförvärv där omsättningsgränsen inte uppnåtts, orsakar förslaget ingen osäkerhet för företagen. Utvidgningen av tillämpningsområdet kommer inte heller att medföra administrativa kostnader i anslutning till riskbedömningen i samband med myndighetsbehandlingen eller förlängning av tiden för genomförandet av företagsförvärv vid sådana företagsförvärv där omsättningsgränserna inte uppnås.

Den föreslagna modellen där omsättningsgränserna sänks men som inte innehåller någon övertagningsrätt gör det inte möjligt att till fullo tillämpa tillsynen över företagsförvärv på värdebaserade företagsförvärv. Med värdebaserade företagsförvärv avses sådana förvärv där målföretagets värde och konkurrensställning på marknaden inte baserar sig på försäljningens värde utan exempelvis på sådana immateriella rättigheter som företaget innehar, på en innovation som är under utveckling, data som den samlat eller på kundnätverket. När det gäller exempelvis digitala tjänster eller läkemedelsbranschen beskriver företagets omsättning ofta inte dess marknadsvärde och marknadsinflytande. Det kan också vara fråga om ett s.k. start up-företag vars omsättning vuxit mycket snabbt och som enligt det senast fastställda bokslutet inte ger en riktig bild av företagets marknadsvärde och marknadsställning vid tidpunkten för genomförande av förvärvet.

Den föreslagna modellen lindrar inte i likhet med övertagningsrätt de utmaningar som är förenade med s.k. konkurrensdödande förvärv (killer acquisitions), där ett större företag förvärvar en mindre potentiell konkurrent innan den hinner bli en betydande konkurrent. Den föreslagna modellen gör det dock möjligt att vid behov ingripa i klart fler skadliga företagsförvärv än tidigare.

Utöver de s.k. värdebaserade förvärven kommer dessutom sådana företagsförvärv som innebär köp av regionalt betydande företag att inte omfattas av den föreslagna modellen. Inom de branscher där konkurrensen sker på en geografisk marknad som är mindre än Finland kan också företag vars omsättning underskrider 10 miljoner euro ha betydande marknadsinflytande på den lokala marknaden. Jämfört med nuläget kommer dock reformen att i betydlig mån öka antalet lokala marknader som omfattas av tillsynen.

Eftersom KKV enligt det föreslagna alternativet ska behandla endast sådana förvärv där minst två av parterna har omsättning i Finland, ska exempelvis sådana förvärv där köparen inte sedan tidigare verkar på den finländska marknaden inte anmälas i fortsättningen heller.

Att gränsen för parternas sammanlagda omsättning i fortsättningen ska bestämmas enligt deras omsättning i Finland i stället för den globala omsättningen är motiverat, eftersom den nationella tillsynens uppgift är att förebygga skadlig koncentration av marknaden i Finland. Omsättningsgränserna ska av denna anledning fastställas så att de så effektivt som möjligt riktar tillsynen till sådana företagsförvärv som kan ha skadliga effekter i Finland. Eftersom den skadliga koncentrationen av marknaden är mer sannolik om parterna har betydande affärsverksamhet i Finland, är det motiverat att omsättningen i Finland används som tröskelvärde för anmälningsskyldighet. De skadliga effekterna är klart mindre sannolika i det fall att parterna endast har omsättning i begränsad grad i Finland.

Till följd av ändringen skulle den administrativa börda som anmälan förorsakar på ett ändamålsenligt sätt begränsas till sådana företagsförvärv som i en väsentlig grad kan hindra effektiv konkurrens på den finländska marknaden eller på en avsevärd del av den, och som således skulle kunna leda till ingripande. Den administrativa börda som tillsynen medför skulle inte heller vara större än vad som är motiverat med tanke på förebyggandet av skadlig koncentration. I ett sådant fall skulle inga administrativa kostnader som inte är motiverade ur tillsynssynvinkel kunna uppstå för exempelvis sådana utländska investeringar som riktar sig till Finland. Det skulle vara positivt också ur den inhemska försäljarens synvinkel och med tanke på tillväxten inom den finländska samhällsekonomin att de administrativa kostnaderna begränsas till endast sådana företagsförvärv som kan ha skadliga effekter i Finland, och att varken administrativa kostnader eller andra konsekvenser av anmälningar om företagsförvärv utan grund skulle uppkomma på grund av andra företagsförvärv heller.

I majoriteten av EU:s medlemsländer baserar sig gränsen för parternas sammanräknade omsättning på den omsättning som härstammar från medlemslandet i fråga och detta motsvarar således det betraktelsesätt som nu föreslås i konkurrenslagen. Vid bedömningen av huruvida anmälningströskeln har uppnåtts beaktas därvid inte omsättningen från Finland eller från något annat medlemsland än det som behandlar företagsförvärvet.

4.2.6 Konsekvenser för myndigheterna

En utvidgning av tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv och handläggningen av ytterligare cirka 30–40 företagsförvärv till följd av det kommer att föranleda KKV ett permanent årligt behov av tilläggsresurser i form av fem årsverken. I budgeten för 2023 har det under moment 32.01.06 (Konkurrens- och konsumentverkets omkostnader) föreslagits en anslagsökning med 300 000 euro i syfte att täcka det behov av tilläggsresurser som beror på det ökade antalet anmälningar. KKV:s personalkostnader uppgick till sammanlagt 18,4 miljoner euro år 2020. Våren 2022 arbetade cirka ett dussin människor vid KKV med uppgifter i anslutning till tillsynen över företagsförvärv, men knappt hälften av dem arbetar dessutom även med andra uppgifter som har att göra med konkurrenstillsynen.

Ändringen har sannolikt en ganska liten inverkan på marknadsdomstolens och särskilt högsta förvaltningsdomstolens arbetsmängd, eftersom domstolarna behandlar endast KKV:s förslag om förbud mot företagsförvärv vilka är ganska sällsynta. Under den tid som tillsynen över företagsförvärv har existerat har KKV sammanlagt fem gånger föreslagit att ett företagsförvärv ska förbjudas.

Det har uppskattats att den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv årligen kan hindra genomförandet av cirka 4,2–5,6 företagsförvärv som är skadliga för konkurrensen. En del av detta kommer att ske genom tillsynens förebyggande effekt, så att parterna i ett planerat företagsförvärv själva bedömer att företagsförvärvet sannolikt inte kommer att godkännas, åtminstone inte med företagsekonomiskt sett meningsfulla åtaganden, och därför är det inte klokt att genomföra förvärvet. På grund av den förebyggande effekten kan till köpare vid ett företagsförvärv också väljas en part till vilken företaget kan säljas utan att det medför konkurrensproblem. I ett sådant fall genomförs nog företagsförvärvet, men mellan olika parter. En majoritet av de företagsförvärv som leder till ingripande kommer sannolikt att godkännas så att villkor uppställs för deras genomförande. Vid en del av de företagsförvärv som leder till ingripande kan parterna avstå från arrangemangen mitt i myndighetsprocessen. Det är sannolikt att KKV kommer också att föreslå att vissa företagsförvärv förbjuds. Förslag om att förbjuda ett företagsförvärv bedöms dock vara sällsynta och sådana kommer sannolikt inte att göras ens en gång om året. Det är således möjligt att ändringen inte har några konsekvenser för domstolarnas arbetsmängd exempelvis under de första 3–5 åren efter att tillämpningen börjat, eller att den endast har små konsekvenser.

Förslaget kan ha indirekta positiva konsekvenser också för de myndigheter som genomför offentliga upphandlingar enligt lagen om offentlig upphandling och koncession (1397/2016), t.ex. kommunala och statliga myndigheter. Förslaget ökar konkurrensen på marknaden och förebygger skadlig koncentration av den och kan således också indirekt gynna de parter som genomför offentliga upphandlingar. De upphandlande enheterna, och således indirekt bl.a. skattebetalarna, drar nytta av att det finns flera anbudsgivare och konkurrens på den marknad som är föremål för anbudsförfrågan.

Anvisningarna och rättspraxisen i anslutning till tillämpningsområdet för artikel 22 i EU:s koncentrationsförordning, som behandlas närmare nedan, tillsammans med bestämmelserna om anmälan om företagsförvärv i rättsakten om digitala marknader (Digital Markets Act, DMA), som ska träda i kraft under slutet av 2022, kommer sannolikt att i någon mån öka antalet företagsförvärv som anmäls till kommissionen, och ändringen av de nationella gränserna gör att antalet företagsförvärv som anmäls till KKV kommer att öka. Således kommer antalet företagsförvärv som ska behandlas av konkurrensmyndigheterna att öka.

4.2.7 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna

Utvidgningen av tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv kommer att ha direkta negativa konsekvenser särskilt för de företag som planerar och genomför företagsförvärv och för deras ägare. De ändringar som föreslås i omsättningsgränserna är dock tydliga, noggrant avgränsade och förutsägbara ur företagets synvinkel. Ändringen har inga direkta negativa konsekvenser för fysiska personer som inte bedriver ekonomisk verksamhet. Däremot har ändringen direkta positiva konsekvenser för bl.a. sådana fysiska personer som är konsumenter när konkurrensen kvarstår på samma nivå eller ökar.

Förslaget utvidgar skyldigheten att anmäla företagsförvärv, och fler företagsförvärv än tidigare kommer således att behandlas av KKV. Som det konstateras i avsnittet om konsekvenser för företagen kommer KKV:s behandling att medföra administrativa kostnader för företagen och dröjsmål med genomförandet av förvärv. Dessa konsekvenser är av engångskaraktär och förverkligas endast i samband med företagsförvärvet.

Den gällande regleringen hindrar inte att ett företag säljs, men när de lagstadgade kriterierna för ingripande uppfylls kan regleringen påverka det till vilken part företaget kan säljas så att förvärvet kan godkännas. Förslaget orsakar ingen ändring i tröskeln för ingripande i ett företagsförvärv.

Ändringen av anmälan om företagsförvärv kan bedömas bl.a. i förhållande till den näringsfrihet som tryggas i 18 § och det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen.

Utgående från den allmänna klausulen i 15 § 1 mom. i grundlagen bedöms bland annat olika begränsningar i ägarens nyttjanderätt och bestämmande inflytande. Egendomsskyddet inbegriper rätten att bestämma om sin egendom och således kan bestämmelserna om tillsynen över företagsförvärv bedömas med avseende på egendomsskyddet, trots att det för egendomsskyddets del kan vara fråga om reglering av egendomsanvändningen och inte om inskränkning i egendomsskyddet.

Den gällande tillsynen över företagsförvärv begränsar, på det sätt som godkänns och avgränsas i regleringen, det vilka företag, i fråga om vilka verksamheter och under vilka förutsättningar, får avtala om företagsförvärv på ett godkänt sätt. Ingripande i ett företagsförvärv är exceptionellt och en övervägande majoritet av företagsförvärven godkänns som sådana.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av behörig myndighet. Genomförandet av företagsförvärv kan i fler fall än nuförtiden fördröjas med högst några månader på grund av myndighetsbehandlingen. Fördröjningen är dock begränsad på grund av de ganska korta lagstadgade behandlingsfrister enligt 26 § i konkurrenslagen som närmare behandlas ovan i avsnittet Gällande bestämmelser.

De negativa konsekvenserna för företagen har bedömts och de har begränsats genom valet av alternativ för genomförande.

Den administrativa börda som medförs av anmälan om sannolikt oproblematiska företagsförvärv kommer att minskas genom en uppdatering av den mall för anmälan om företagsförvärv som omfattar alla anmälningspliktiga företagsarrangemang och som utfärdas genom förordning av statsrådet. I samband med uppdateringen av mallen minskas kraven på uppgifter som ska lämnas vid sådana företagsförvärv där parterna i företagsförvärvet inte har några horisontella överlappningar eller vertikala kopplingar.

De grundläggande fri- och rättigheterna behandlas närmare nedan i avsnittet Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Alternativ

I avsnittet alternativ behandlas olika alternativa sätt för genomförande av reformen och det hur de tillgodoser behovet och vilka effekter de har. Som alternativ behandlas bl.a. KKV:s förslag om att gränsen för parternas sammanräknade omsättning i Finland skulle vara 100 miljoner euro och gränsen för omsättningen i Finland för var och en av minst två parter i förvärvet skulle vara 20 miljoner euro. I detta alternativ kompletteras regleringen med övertagningsrätt som gäller företagsförvärv där parternas sammanräknade omsättning överskrider 50 miljoner euro.

Utöver KKV:s förslag har man dessutom granskat alternativ där övertagningsrätten utöver gränsen på 50 miljoner euro dessutom skulle förses med en nedre gräns på minst tre eller fem miljoner euro för omsättningen för minst två av parterna. Bland alternativen behandlades också andra ramvillkor som skulle fogas till övertagningsrätten t.ex. tidsfristen för övertagningsrätt.

Utöver de ovan nämnda har dessutom sådana alternativ som inte inbegriper någon övertagningsrätt granskats. I dessa alternativ är gränsen för omsättningen i Finland för minst två av parterna i förvärvet antingen 20 eller 10 miljoner euro och gränsen för parternas sammanräknade omsättning i Finland 100 miljoner euro. När det gäller genomförandealternativ har man inte i fråga om minst två parter omsättning i Finland inte skilt granskat alternativ som hamnar mellan 10 och 20 miljoner t.ex. 15 miljoner euro. De verkningar som uppstår mellan 10 och 20 miljoner euro är lineära, så att bedömningarna av verkningar av t.ex. 15 miljoner euro hamnar mitt emellan bedömningarna när det gäller omsättningsgränserna på 10 och 20 miljoner euro.

5.1.1 KKV:s förslag

Förslaget, som följer det som KKV kommit fram till i sin utredning, är att konkurrenslagens bestämmelser om tillsyn över företagsförvärv ska tillämpas på 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 20 miljoner euro.
- Dessutom ska KKV kunna kräva att ett företagsförvärv som underskrider omsättningsgränserna ska anmälas, om parterna i företagsförvärvet tillsammans har en omsättning i Finland som överskrider miljoner 50 euro och företagsförvärvet kan medföra skadliga konsekvenser för konkurrensen i Finland.

KKV:s förslag gällande övertagningsrätt innehåller utöver gränsen på 50 miljoner euro inte något förslag om en nedre gräns för målföretaget eller två av parterna i förvärvet.

KKV:s förslag följer de omsättningsgränser och den anmälningsskyldighet som tillämpas i Sverige. På basis av Alma Medias material om företagsförvärv och det realiserade antalet anmälningar i Sverige uppskattas det att antalet företagsförvärv som ska anmälas kommer enligt detta alternativ att öka med cirka tio per år. Enligt det som förklaras i avsnitt 4.4 kan den uppskattning som gjorts på basis av Alma Medias material i någon mån underskatta förändringen i antalet företagsförvärv som ska anmälas. När detta beaktas skulle antalet nya anmälningar enligt de omsättningsgränser som används i Sverige vara cirka 10–13 per år.

Tillämpningsområdet för den övertagningsrätt som KKV föreslår skulle omfatta cirka 177 företagsförvärv årligen. Uppskattningen baserar sig på antalet sådana företagsförvärv i Alma Medias material åren 2017–2019 vid vilka omsättningen för de företag som ska gå samman överskrider 50 miljoner euro, men som inte i den föreslagna modellen kommer att omfattas av den egentliga anmälningsskyldigheten. Eftersom Alma Medias material endast innehåller uppgifter om sådana företagsförvärv där målföretagets omsättning överskred en miljon euro, skulle övertagningsrätten enligt KKV:s modell omfatta en något större grupp företagsförvärv. Dessutom kan den uppskattning som baserar sig på Alma Medias material på det sätt som beskrivs i avsnitt 4.4 i någon mån underskatta antalet företagsförvärv.

Den omsättningsgräns på 50 miljoner euro som föreslås i KKV:s utredning skulle resultera i att endast 12–24 procent av branscherna skulle hamna utanför tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv. Enligt utredningen ställer de gällande bestämmelserna, på det sätt som närmare behandlats ovan, 35–66 procent av branscherna utanför tillämpningsområdet.

Enligt KKV:s uppskattning skulle den modell som verket föreslår årligen resultera i att sammanlagt cirka 8–11 företagsförvärv som är skadliga för konkurrensen kan hindras. Den största delen av dem är förebyggda fall, dvs. förvärv som inte genomförs på basis av företagens egna riskanalyser, den näst största delen består av sådana förvärv som tas upp till behandling på grundval av övertagningsrätten, och den minsta delen består av förvärv som tas upp till behandling på basis av att omsättningsgränserna överskridits. I det föreslagna alternativet skulle en större del av de företagsförvärv som leder till ingripande bli upptagna för undersökning på grund av övertagningsrätten än på grund av de allmänna omsättningsgränserna. Om man antar att aktiviteten i fråga om företagsförvärv efter reformen är likadan som under åren 2017–2019, skulle konsumentfördelarna i KKV:s modell enligt en försiktig uppskattning uppgå till cirka 62–83 miljoner euro. När antalet företagsförvärv ökar växer också konsumentfördelarna.

Enligt KKV:s modell skulle myndighetens behov av resurser öka med cirka fem årsverken. I kalkylen antas det att när antalet anmälningar om företagsförvärv ökar med 10–13 anmälningar förorsakar det ett ökat behov av resurser motsvarande 1,6 årsverken hos tillsynen över företagsförvärv, och att antalet företagsförvärv som tas upp för granskning på basis av övertagningsrätten och som överförs till fortsatt behandling är i genomsnitt 2–3 per år vilket betyder att undersökningen av dessa kräver en tilläggsresurs på drygt tre årsverken.

5.1.2 Allmänna omsättningsgränser

Sammanräknad omsättning

Det mest uppenbara behovet av ändringar gäller den gällande regleringens sätt att räkna parternas sammanlagda omsättning, dvs. att omsättningen räknas globalt och inte på basis av omsättningen i Finland och att omsättningsgränsen på 350 miljoner euro kan anses vara hög i förhållande till samhällsekonomin i ett land av Finlands storlek. I avsnittet ”Omsättningsgränser i lagstiftningen i utlandet” behandlas de nuvarande gränserna för parternas sammanräknade omsättning och omsättningen för minst två av parterna närmare i förhållande till de övriga medlemsstaterna i EU och de nordiska länderna.

Förslaget att övergå från den globala omsättningen till att beakta omsättningen i Finland fick understöd också under remissbehandlingen. I endast ett av de sjutton utlåtanden över bedömningspromemorian som erhöles ställde man sig klart kritisk mot förslaget. Understödet baserade sig bl.a. på det faktum att de arrangemang som anmäls till KKV skulle på detta sätt ha en starkare anknytning till den finländska marknaden.

Gränsen för ingripande enligt konkurrenslagen har samband med konsekvenserna i Finland och det är således ändamålsenligt att anmälningsskyldigheten baserar sig i första hand på omfattningen av parternas ekonomiska aktivitet i Finland.

Ett genomförandealternativ skulle också kunna vara det att den enda ändring som görs är en ändring av gränsen för parternas sammanräknade omsättning, så att gränsen för den omsättning som parterna tillsammans har i Finland är 100 miljoner euro. Konsumentfördelarna beräknas vara cirka 16–22 miljoner euro enbart om gränsen på 350 miljoner euro för parternas sammanräknade omsättning globalt skulle ändras till en gräns på 100 miljoner euro för omsättningen i

Finland och gränsen på 20 miljoner euro skulle kvarstå oförändrad och någon övertagningsrätt inte skulle ingå i regleringen. Enligt uppskattning skulle detta alternativ kunna förebygga cirka 1,4–1,9 ur konkurrenssynvinkel skadliga företagsförvärv per år. Enligt detta alternativ skulle företagens administrativa kostnader, när förenklingen av anmälningsschemat beaktas, öka med cirka 1,8–3,3 miljoner euro och KKV:s behov av tilläggsresurser uppgå till cirka 130 000 euro per år.

Omsättningen för minst två av parterna i företagsförvärvet

Den anmälningsskyldighetsgräns som baserar sig på den omsättning som minst två av parterna i företagsförvärvet har i Finland har en större inverkan på antalet företagsförvärv som ska anmälas och på anmälningsskyldighetens omfattning än gränsen för den sammanräknade omsättningen. Om gränsen för den omsättning som minst två av parterna har i Finland sattes vid 10 miljoner euro, skulle antalet företagsförvärv som ska anmälas öka med cirka 30 förvärv och antalet anmälningsskyldiga företagsförvärv skulle ungefär fördubblas jämfört med nuläget. I Norge ligger gränsen för den omsättning som minst två av parterna har i Norge på 9,3 miljoner euro och i Sverige är den motsvarande gränsen 19,1 miljoner euro.

Om gränsen för den omsättning som minst två av parterna i företagsförvärvet har i Finland inte sänktes från nuvarande 20 miljoner euro utan ändringen skulle beröra endast gränsen för parternas sammanräknade omsättning, skulle antalet anmälningsskyldiga företagsförvärv öka med cirka en tredjedel, vilket innebär att cirka 10–13 fler företagsförvärv än nuförtiden skulle anmälas årligen. En sänkning av gränsen på 20 miljoner euro för den omsättning som minst två av parterna har till 10 miljoner euro skulle således medföra en större administrativ börda för företagen.

Om någon övertagningsrätt inte inkluderas i ändringen, men gränsen för den omsättning som minst två av parterna har i Finland sänks från 20 miljoner euro till 10 miljoner euro, skulle antalet anmälningar om företagsförvärv per år öka med cirka 30–40 anmälningar jämfört med nuläget. Enligt detta alternativ skulle det inkomma cirka 20 fler anmälningar än om gränsen skulle vara 20 miljoner euro. Alternativet inbegriper inte den osäkerhet som övertagningsrätten orsakar företagen och inte heller kostnader i samband med den, men företagen skulle förorsakas större administrativa kostnader för anmälan om företagsförvärv. En närmare uppskattning av de kostnader som förorsakas av anmälan har gjorts i avsnittet ”Konsekvenser för företagens kostnader och tiden för genomförande av förvärvet”. För att man ska kunna skapa sig en bild av storleksklassen hos de administrativa kostnader som medförs för företagen kan det uppskattas att den genomsnittliga externa kostnaden för anmälan om sådana företagsförvärv som blir godkända i initialskedet är cirka 50 000 euro. Om de interna kostnaderna medräknas är kostnaden 90 000–140 000 euro. De företagsförvärv som blir godkända under den fortsatta behandlingen godkänns ofta villkorligt och den externa kostnaden för anmälan i deras fall ligger i genomsnitt strax under en miljon euro. Medeltalet höjs betydligt av kostnaderna i sådana fall där KKV har föreslagit marknadsdomstolen att företagsförvärvet ska förbjudas. Kostnaderna för andra än sådana ärenden som är föremål för fortsatt behandling och som överförs till domstolsbehandling stannar klart under en miljon euro.

Enligt KKV:s uppskattning skulle konsumentfördelarna vara minst cirka 50–67 miljoner euro per år enligt det alternativ där omsättningsgränserna är 100 miljoner och 10 miljoner euro och regleringen inte innehåller någon övertagningsrätt. Genom detta alternativ skulle cirka 4,2–5,6 ur konkurrenssynvinkel skadliga företagsförvärv per år kunna förebyggas.

De totala kostnader som medförs för företagen skulle, med beaktande av ändringen av anmälningsschemat, vara cirka 5–10 miljoner euro per år om omsättningsgränserna är 100 miljoner och 10 miljoner euro. Detta motsvarar i fråga om storleksklassen företagens totala kostnader i det alternativ där omsättningsgränserna är 100 miljoner och 20 miljoner euro och övertagningsrätt ingår i lagstiftningen.

Budgeteffekten enligt KKV:s förslag har räknats fram utgående från omsättningsgränserna på 100 miljoner och 20 miljoner euro samt på basis av mängden merarbete som övertagningsrätten orsakar. Enligt KKV:s uppskattning skulle budgeteffekten vara i stort sett densamma också enligt det alternativ där ingen övertagningsrätt ingår och omsättningsgränserna är 100 miljoner och 10 miljoner euro.

Om gränsen för den omsättning som parterna tillsammans har i Finland är 100 miljoner euro och gränsen för omsättningen för minst två av parterna skulle ligga mellan 10 och 20 miljoner euro, och ingen övertagningsrätt ingick i lagstiftningen, skulle konsumentfördelarna, KKV:s behov av resurser och företagens kostnader ligga någonstans mellan de ovan beskrivna modellerna 100+10 och 100+20. Enligt dessa alternativ skulle dock en stor grupp branscher och lokala marknader samt företagsförvärv som är skadliga för konkurrensen hamna utanför tillsynen.

5.1.3 Alternativ i fråga om förverkligande av övertagningsrätt

Alternativ i fråga om övertagningsrätt och deras konsekvenser

Om övertagningsrätt inkluderades i lagstiftningen, skulle det vara möjligt att begränsa dess tillämpningsområde på många sätt. Exempelvis beskrivande kriterier, gränser för marknadsandelar eller gränsvärden som baserar sig på omsättningen skulle kunna uppställas som villkor för tillämpning av övertagningsrätten. Ett gränsvärde som baserar sig på omsättningen skulle kunna kopplas till antingen parternas sammanräknade omsättning eller omsättningen för minst två av parterna i företagsförvärvet. En tidsfrist för tillämpning av övertagningsrätten skulle också kunna bestämmas och utövandet av rätten skulle kunna förenas med möjlighet till frivillig anmälan.

Enligt KKV:s utredning skulle inkludandet av övertagningsrätten i lagstiftningen göra det möjligt att sätta gränserna för omsättningen högre än vad som skulle behövas utan någon övertagningsrätt. Om någon övertagningsrätt inte infördes, borde gränsen för omsättningen för minst två av parterna i förvärvet enligt KKV:s åsikt vara klart lägre än nuvarande 20 miljoner euro, vilket innebär att den administrativa bördan skulle öka. Om gränsen för parternas sammanräknade omsättning i Finland sänktes, men några bestämmelser om övertagningsrätt inte skulle utfärdas, skulle alla företagsförvärv som överskrider det nedre tröskelvärdet behöva anmälas. Om man däremot utfärdade bestämmelser om en högre omsättningsgräns och övertagningsrätt, skulle färre företagsförvärv anmälas på basis av omsättningsgränsen och dessutom skulle anmälningsskyldigheten gälla endast sådana företagsförvärv där KKV använder sig av sin övertagningsrätt.

Den modell som inbegriper en övertagningsrätt innebär att regleringen skulle omfatta också sådana värdebaserade företagsförvärv som är skadliga för konkurrensen och s.k. konkurrensdödande förvärv (killer acquisitions) där ett större företag förvärvar en mindre potentiell konkurrent innan denna hinner bli en betydande konkurrent. När det är fråga om konkurrensdödande förvärv slutar köparen att utveckla målföretagets nyttigheter, vilket kan vara negativt med tanke på nya innovationers inträde på marknaden. En övertagningsrätt utan separat nedre gräns eller

med en relativt låg nedre gräns för målföretaget skulle lämpa sig också i en situation där föremålet för förvärvet är en liten men betydande aktör eller aktör med potential att bli betydande och som inte har någon betydande omsättning på grund av affärsverksamhetens art eller det att affärsverksamheten befinner sig i ett tidigt skede.

Enligt KKV:s förslag skulle verket kunna uppta till behandling ett förvärv av omsättningsmässigt litet företag som helst bara parternas sammanräknade omsättning i Finland överskrider 50 miljoner euro. Övertagningsrätten skulle således vara tillämplig i en situation där enbart köparens omsättning överskrider 50 miljoner euro trots att målföretaget har en mycket liten omsättning (omsättning ≥ 0 euro).

Antalet anmälningar skulle öka årligen med cirka 10–13 enbart på basis av att gränsen för parternas sammanräknade omsättning ändras och med cirka 2–3 företagsförvärv till följd av övertagningsrätten.

Nedre gräns för omsättningen för minst två av parterna som villkor för tillämpningen av övertagningsrätt

Utöver den modell som KKV föreslagit och alternativet att nuläget kvarstår oförändrat kan man granska ett alternativ där som villkor för tillämpning av övertagningsrätten utöver den nedre gränsen för parternas sammanräknade omsättning dessutom uppställer *en nedre gräns för den omsättning som minst två av parterna har i Finland*. I bedömningspromemorian presenterades en nedre gräns på tre miljoner euro som exempel. När förslaget att sätta en nedre gräns bedöms ska man dock notera att när det t.ex. gäller digitala tjänster och en marknad som baserar sig på innovationer kan värdet för och den ekonomiska betydelsen av föremålet för förvärvet vara stor fast det endast har en liten omsättning. Också på lokala marknader kan det vara fråga om en betydande koncentration trots att målföretaget har en relativt liten omsättning. Om gränsen för omsättningen för minst två av parterna sattes mycket lågt, skulle den nedre gränsen inte i någon betydande mån minska företagets osäkerhet. I ett sådant fall skulle den nytta som fås av minimigränsen för omsättning vara liten jämfört med en situation där det inte skulle finnas någon gräns för omsättningen för minst två av parterna i förvärvet.

Det är i princip möjligt att binda övertagningsrätten också vid andra kriterier utöver omsättningen så som har gjorts t.ex. i Sverige.¹ Att tillämpningsområdet binds vid omsättningen är dock mer förutsägbart och tydligare ur både företagets och myndighetens synvinkel.

Om någon annan omsättningsgräns än gränsen på 50 miljoner euro inte sattes för utöandet av övertagningsrätten, så som KKV föreslagit i sin utredning, skulle övertagningsrätten utgående från Alma Medias material ha omfattat i genomsnitt 177 företagsförvärv åren 2017–19. Så som det konstateras ovan i avsnitt 4.4 kan den uppskattning som baserar sig på Alma Medias material i någon mån ha underskattat antalet förvärv. Av denna anledning har antalet förvärv som omfattas av övertagningsrätten uppskattats ligga mellan 177 och 236 företagsförvärv.² Om ett ytterligare villkor för tillämpning av övertagningsrätten är att den omsättning som minst två av parterna var har i Finland överskrider tre miljoner euro, skulle antalet förvärv som omfattas av

¹ I avsnittet Lagstiftningen i utlandet konstateras följande: Företagets sammanräknade omsättning överskrider cirka 95 miljoner euro och dessutom finns det särskilda grunder att använda sig av övertagningsrätten såsom en betydande marknadsandel eller målföretagets ställning som en viktig handelspartner.

² På samma sätt som i avsnitt 4.4., har Alma medias tal också här multiplicerats med 1,33 för att den övre gränsen kan fås fram.

övertagningsrätt uppgå i genomsnitt till cirka 85–113 förvärv per år. KKV har uppskattat att verkets behov av tilläggsresurser skulle vara det samma i fråga om både det alternativ att en nedre gräns på tre miljoner euro för övertagningsrätten läggs till den modell som KKV föreslagit och det alternativ att några bestämmelser om övertagningsrätt inte utfärdas och omsättningsgränserna är 100 miljoner och 10 miljoner euro.

Om fem miljoner euro utgjorde den nedre gränsen för den omsättning som minst två av parterna ska ha i Finland, skulle övertagningsrätten omfatta i genomsnitt cirka 55–73 företagsförvärv per år.

Ju högre den nedre gränsen för omsättningen för minst två av parterna i företagsförvärvet sätts, desto färre företagsförvärv omfattas av tillämpningsområdet och desto mindre totala kostnader förorsakas företagen på grund av osäkerhet. Men ju högre den nedre gränsen sätts, desto fler företagsförvärv som är potentiellt skadliga för konkurrensen lämnas utanför tillämpningsområdet.

Om som villkor för tillämpning av övertagningsrätten ställs en gräns på tre miljoner euro för den omsättning som minst två av parterna i förvärvet ska ha i Finland, minskar antalet företagsförvärv som omfattas av tillämpningsområdet för övertagningsrätten avsevärt och således också den osäkerhet som förorsakas företagen och kostnaderna i anslutning till den jämfört med en situation där någon nedre gräns inte existerar. Om en nedre gräns infördes, skulle de kostnader som anmälningarna medför för företagen minska med några hundra tusen euro per år jämfört med det alternativ att någon nedre gräns inte skulle sättas för den omsättning som minst två av parterna ska ha i Finland.

Om en nedre gräns infördes, skulle sådana företagsförvärv som berör företag med lägre omsättning ställas utanför tillämpningsområdet för övertagningsrätten också i den situationen att en nedre gräns på tre miljoner euro existerar. Samtidigt skulle sådana företagsförvärv som är skadliga ur konkurrenssynvinkel hamna utanför tillämpningsområdet för övertagningsrätten t.ex. i fråga om digitala tjänster där värdet för föremålet för förvärvet inte baserar sig på dess omsättning. Som följd av att en nedre gräns sätts minskar den konsumentfördel som uppstår till följd av utvidgningen av tillämpningsområdet endast litet jämfört med det alternativ att någon nedre gräns inte alls sätts. Om den nedre gränsen är tre miljoner euro är den fördel som konsumenterna får strax under 60 miljoner euro per år.

Andra begränsningar av tillämpningen av övertagningsrätt

Det skulle finnas skäl att i de alternativ som innehåller en övertagningsrätt inkludera en *tidsfrist för utövandet av övertagningsrätten*. En tidsgräns skulle öka rättssäkerheten och förutsägbarheten med tanke på de företag som genomför företagsförvärv när de skulle kunna räkna ut en tidpunkt efter vilken förvärvet inte längre skulle kunna upptas till behandling hos KKV. När tidsfristens längd uppskattas bör fristens rimlighet beaktas också ur KKV:s synvinkel. Vid bestämmandet av tidsgräns bör man således beakta såväl företagets behov av rättssäkerhet, förutsägbarhet och ett snabbt genomförande av företagsförvärvet som myndighetens behov av tillräcklig tid för att kunna bedöma behovet att använda sig av övertagningsrätten. Tidsgränsen skulle kunna gå exempelvis vid 46 arbetsdagar, dvs. cirka två månader, eller vid 69 arbetsdagar, dvs. cirka tre månader, vilket föreslogs i bedömningspromemorian, och den skulle kunna räknas t.ex. från och med den tidpunkt som anges i 23 § i konkurrenslagen. Tidsfristen på cirka två månader räknad som arbetsdagar ökar förutsägbarheten ur företagets synvinkel och främjar ett effektivt genomförande av företagsförvärv jämfört med en tidsfrist på cirka tre månader.

De alternativ som inbegriper övertagningsrätten skulle också kunna förenas med en *möjlighet till frivillig anmälan* så att företaget vid behov skulle kunna få klarhet i saken redan innan tidsfristen för övertagningsrätt löper ut. Frivillig anmälan kunde betyda att KKV skulle undersöka ett företagsarrangemang på basis av en frivillig anmälan. Då skulle KKV inte längre bedöma behovet att använda sig av övertagningsrätten utan förvärvet skulle undersökas enligt den normala processen och i enlighet med behandlingsfristerna för företagsförvärv. Alternativt kunde det skapas ett system där företagen kan informera KKV om genomförda företagsförvärv utan en egentlig anmälan om företagsförvärv, och KKV skulle inom en kort tidsfrist, exempelvis 15 arbetsdagar, meddela huruvida det tänker använda sig av övertagningsrätten på arrangemanget i fråga. Ett sådant system tillämpas exempelvis på Island.

Tillämpning av övertagningsrätten på genomförda företagsförvärv

I den modell som KKV föreslår kunde övertagningsrätten också gälla redan *genomförda företagsförvärv*. Detta skulle ha negativa konsekvenser för parterna i ett redan genomfört företagsförvärv. Detta skulle dock vara motiverat med avseende på det att om myndigheten inte kunde använda sig av sin övertagningsrätt på redan genomförda företagsförvärv, skulle det uppstå ett incitament för företagen att fördröja offentliggörandet av företagsförvärvet och genomföra förvärvet så snabbt som möjligt utan att verket fick kännedom om ett företagsförvärv som är potentiellt skadligt för konkurrensen. Möjligheten att ingripa i redan genomförda företagsförvärv ingår i systemet med övertagningsrätt också i andra rättssystem.

Nuförtiden är det möjligt att i vissa specialfall ingripa i genomförda företagsförvärv. Det är möjligt att ingripa i ett genomfört företagsförvärv bl.a. med stöd av 30 § i konkurrenslagen i sådana situationer där ett förvärv som omfattas av anmälningsskyldighet inte har anmälts och har genomförts eller där förvärvet har genomförts i strid med ett beslut om villkorligt godkännande. Det är vidare möjligt att ingripa i ett företagsförvärv om parterna i förvärvet tidigare lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter som haft väsentlig betydelse för avgörandet i saken. Ett redan genomfört företagsförvärv kan också upptas till behandling och leda till ingripande på basis av den s.k. tvåårsregeln, om samma parter genomför ett nytt arrangemang inom två år från ett tidigare företagsförvärv som inte omfattades av anmälningsskyldighet och omsättningsgränserna uppnås vid det senare arrangemanget eller vid två eller fler arrangemang sammanlagt. Också kommissionen kan enligt den anvisning om tillämpning av artikel 22 i fusionsförordningen som utfärdades i mars 2021 godkänna att också redan genomförda företagsförvärv hän-skjuts till kommissionen.

Processer och regel i samband med övertagningsrätten

Om man stannade för ett alternativ som inbegriper övertagningsrätt, skulle det i syfte att öka förutsägbarheten och för att begränsa de negativa effekterna vara motiverat att i systemet inkludera villkor för införande av systemet med övertagningsrätt inkl. möjligheten till frivillig anmälan, en tidsfrist för utövandet av övertagningsrätten och KKV:s riktlinjer för utövning av övertagningsrätten. KKV:s riktlinjer skulle öka övertagningsrättens begriplighet och förutsebarhet. I syfte att minska osäkerheten och de administrativa kostnaderna skulle till övertagningsrätten, utöver gränsen på 50 miljoner euro, dessutom kunna kopplas en nedre gräns som baserar sig på omsättningen för minst två av parterna i förvärvet.

Konsekvenser av övertagningsrätten

En ändring av bestämmelserna så att de innehåller en övertagningsrätt skulle sannolikt minska *förutsägbarheten och rättssäkerheten* i någon mån. Å andra sidan skulle bl.a. möjligheten till

frivillig anmälan minska de negativa konsekvenserna med tanke på förutsägbarheten och rätts-säkerheten, men den skulle medföra tilläggskostnader för dem som gör en frivillig anmälan. Genom en frivillig anmälan om företagsförvärv skulle företaget, om det så önskar, kunna få ett förhandsbesked om huruvida KKV kommer att ta upp ärendet till grundlig undersökning, vilket skulle eliminera osäkerheten kring övertagningsrätt. Å andra sidan skulle införandet av övertagningsrätt i lagstiftningen minska behovet att sätta gränserna för omsättningen för minst två av parterna på en lägre nivå än vad de är i nuläget. Om de omsättningsgränser som är förenliga med huvudregeln sänktes till en lägre nivå som ett alternativ till införandet av övertagningsrätt i lagstiftningen, skulle alla företagsförvärv där tröskelvärdet överskrids behöva anmälas i stället för att anmälan skulle behöva göras endast om sådana förvärv där KKV skulle använda sig av sin övertagningsrätt som ett resultat av prövning. Enligt KKV:s utredning skulle det ur samhällsekonomisk synvinkel vara optimalt att sänka anmälningsgränserna enligt huvudregeln på ett mer återhållsamt sätt och inkludera myndighetens övertagningsrätt i lagstiftningen.

Eftersom utövandet av övertagningsrätten skulle kunna gälla också redan genomförda företagsförvärv, skulle detta ha en betydande inverkan på dylika, dock sannolikt sällsynta, företagsförvärv. Den osäkerhet som övertagningsrätten förorsakar företagen skulle kunna minskas t.ex. genom riktlinjer om tillämpning av övertagningsrätten som KKV skulle kunna publicera i samband med lagens ikraftträdande. Riktlinjerna kunde innehålla en närmare beskrivning av de situationer där övertagningsrätten skulle kunna komma att tillämpas. Det skulle också vara möjligt att uppdatera riktlinjerna när erfarenheten och tillämpningspraxisen ökar och när sådana situationer som eventuellt orsakar oklarhet och osäkerhet konkretiseras.

I praktiken skulle företagen ha möjlighet att bedöma hur sannolikt övertagningsrätten kommer att tillämpas på basis av följande relativt enkla uppgifter:

1) Överlappande affärsverksamheter och vertikala kopplingar. Om parterna inte har överlappande affärsverksamhet eller vertikala kopplingar är risken för att övertagningsrätten kommer att tillämpas obefintlig. Exempelvis kommer inte sådana kapitalplacerares företagsköp, där kapitalplacerares och målföretaget inte verkar på samma marknad och inte har några vertikala kopplingar till varandra, att bli föremål för övertagningsrätten.

2) Marknadens omfattning och marknadsinflytande. Det skulle inte heller vara sannolikt att övertagningsrätten utnyttjas om marknaden är mer omfattande än den finländska marknaden och har ett stort antal aktörer och parterna inte har någon betydande marknadsinflytande. Det skulle vara mer sannolikt att övertagningsrätten utnyttjas om målföretagets produkt eller tjänst syftar till att skaffa en avsevärd marknadsandel i Finland eller om den hade en dylik ställning i Finland och köparen konkurrerar på samma produktmarknad som föremålet för förvärvet.

Övertagningsrätten skulle kunna *påverka antalet eventuella köpare*. För ett litet företag som är föremål för företagsförvärvet kunde möjligheten att övertagningsrätten utnyttjas ha negativa konsekvenser eftersom företaget inte skulle kunna lita på sina möjligheter att sälja företaget till den önskade anbudsgivaren utan myndighetsbehandling och myndighetens eventuella ingripande. Situationen skulle kunna aktualiseras exempelvis när företagaren går i pension eller annars vill upphöra med företagsverksamheten. Inverkan skulle dock sannolikt bli ganska liten eftersom hotet att ett företagsförvärv som inte når upp till omsättningsgränserna tas upp till behandling skulle i praktiken vara realistiskt endast på en koncentrerad marknad och under förutsättning att företagsförvärvet potentiellt skulle kunna ha betydande skadliga effekter. Antalet dylika företagsförvärv kan antas vara relativt litet. Att myndigheten har möjlighet att ta ett företagsförvärv upp till behandling förhindrar inte heller att företaget säljs utan det begränsar endast gruppen möjliga köpare så att det inte skulle vara möjligt att på en koncentrerad marknad sälja företaget till en köpare som redan från tidigare har betydande marknadsinflytande.

Övertagningsrätten kan också inverka på innovationer och investeringar. Eftersom övertagningsrätten kunde begränsa gruppen potentiella köpare på en koncentrerad marknad har det föreslagits att detta skulle kunna försämra lönsamheten hos riskfyllda investeringar i startup-företag och således försvåra uppkomsten av innovationer. Dessutom skulle kostnaderna för marknads kontroll i fråga om små aktörer kunna utgöra en relativt sett mer väsentlig del av köpesumman än i fråga om stora aktörer. Övertagningsrätten skulle å andra sidan kunna främja konkurrensen på marknaden och förebygga uppkomsten av dominerande marknadsställning inom ett nytt snävt område, t.ex. i fråga om vissa digitala tjänster. Därigenom skulle övertagningsrätten kunna ha en effekt som främjar marknadens funktionsförmåga och nya företags inträde på marknaden, vilket på lång sikt skulle kunna främja uppkomsten av företagsverksamhet.

Sambandet mellan innovationsincitament, marknadsinträde och tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv är dock inte entydigt. I den ekonomiska forskningslitteraturen har det presenterats resultat som visar att om tillsynen över företagsförvärv utsträcks till att gälla företagsförvärv av små företag främjar det innovation eftersom hotet av en stor aktörs företagsförvärv kan minska andras innovationsincitament.³ I en relativt färsk publikation av Näringslivets forskningsinstitut har man också hittat empiriska bevis på det. I undersökningen hänvisas det till att de företagsförvärv som gjorts av stora teknologiföretag klart har minskat nya företags inträde på marknaden och kapitalinvesteringar både i Förenta staterna och på den europeiska marknaden där stora teknologiföretag har köpt företag.⁴ Å andra sidan har man i undersökningarna också hittat bevis på att tillsynen över företagsförvärv kan leda till svagare incitament och negativa konsekvenser för företagen.⁵ Inverkan på innovations- och investeringsincitament beror på vilka antaganden man utgått från i undersökningarna.

De eventuella konsekvenserna för innovationsverksamheten berör dock endast sådana företag som verkar på en koncentrerad marknad, vilket minskar konsekvensernas omfattning. I sin utredning har KKV inte i tidskriften Talouselämnas register över företagsförvärv upptäckt sådana företagsförvärv av start up-företag som skulle ha lett till tillämpning av övertagningsrätten.

Om övertagningsrätten inkluderades i lagstiftningen skulle detta ha konsekvenser för de företag som planerar och genomför företagsförvärv. Övertagningsrätten skulle höja kostnaderna och öka den administrativa bördan samt förlänga tiden för genomförande av sådana företagsförvärv som tas upp till behandling med stöd av övertagningsrätten.

När tröskeln för anmälan ändras kommer detta sannolikt att ha en *fördröjande effekt* på verkställandet av företagsförvärv jämfört med nuläget i sådana fall där ett förvärv ska anmälas på basis av övertagningsrätten trots att företagsförvärvet skulle bli godkänt som sådant när undersökningen är slutförd. I praktiken kommer endast verkställandet av sådana företagsförvärv som överförs till fortsatt behandling att fördröjas med flera månader på grund av tillsynen över företagsförvärv medan behandlingen i initialskedet tar högst 23 arbetsdagar dvs. cirka en månad. Enligt uppskattning kommer årligen cirka 2,5 företagsförvärv att överföras till fortsatt behandling på basis av övertagningsrätt och frivillig anmälan, och fördröjningen skulle således gälla dem.

³ Kamepalli, Sai, Raghuram Rajan ja Luigi Zingales (2021). Kill Zone. NBER Working Paper No. 27146.

⁴ Koski, Heli, Otto Kässi och Fabian Braesemann (2021). Killers on the road of emerging Start-ups. Implications for Market Entry and Venture Capital Financing. Etla Working Papers no. 81.

⁵ Cabral, Luis (2021). Merger Policy in digital industries. Information Economics and Policy 54.

I den modell som KKV föreslagit skulle företagens administrativa kostnader, med beaktande av ändringen av anmälningsschemat, öka med cirka 6–10 miljoner euro. De ovan nämnda kostnaderna består av arvoden för externa rådgivare och den arbetstid som inom företagen används för processen. Företagens kostnader skulle bestå av kostnader för förhandsbedömningen av anmälningsskyldighet och företagsförvärvets konsekvenser för konkurrensen, utarbetandet av anmälan om företagsförvärv samt av företagsförvärvsprocessen hos myndigheten. I modellen med övertagningsrätt skulle företagen utöver de ovan nämnda dessutom förorsakas kostnader av bedömningen av huruvida det planerade arrangemanget är ett arrangemang som omfattas av tillämpningsområdet för övertagningsrätt och som leder till potentiella konkurrensproblem och som eventuellt måste anmälas om myndigheten kräver det. Som det konstaterats i KKV:s utredning är det svårt att på ett tillförlitligt sätt uppskatta dylika kostnader. Några exempel på kostnaderna för realiserade riskbedömningar finns inte tillgängliga och inte heller några erfarenheter av hur ofta företagen upplever det nödvändigt att låta göra en riskbedömning.

Det går dock att uppskatta de maximala kostnader som osäkerheten kan förorsaka på basis av antalet företagsförvärv som omfattas av övertagningsrättens tillämpningsområde och de kostnader som anmälan om företagsförvärv medför. Tillämpningsområdet för övertagningsrätt skulle omfatta i genomsnitt 177–236 förvärv per år, om endast en nedre gräns som baserar sig på parternas sammanräknade omsättning enligt KKV:s förslag skulle uppställas som villkor för tillämpning av övertagningsrätten.⁶ Tillämpningsområdet skulle omfatta i genomsnitt cirka 85–113 företagsförvärv per år, om också en nedre gräns på tre miljoner euro för den omsättning som två av parterna har i Finland skulle införas i KKV:s modell. Anmälan om företagsförvärv som behandlas i initialskedet förorsakar företagen externa kostnader på cirka 50 000 euro.

När den nytta som övertagningsrätten medför uppskattades antogs det att allt som allt endast litet över två procent av alla förvärv som omfattas av tillämpningsområdet skulle kunna byggas genom den. Vid bedömningen av fördelar har det alltså antagits att sådana företagsförvärv som är skadliga för konkurrensen utgör endast en liten del av alla arrangemang som omfattas av övertagningsrätt. I överensstämmelse med detta kan det således antas att potentiella konkurrensproblem uppstår endast vid en liten del av de förvärv som omfattas av övertagningsrätt. Det stora flertalet av företagsförvärven är sådana att parterna i förvärvet inte verkar på samma marknad eller att de verkar på en marknad där det finns ett stort antal företag och parterna representerar endast en liten del av den totala marknaden, och det föreligger ingen risk för att övertagningsrätten tillämpas och således inte heller något behov av att låta göra en riskbedömning. I verkligheten skulle således en riskbedömning behöva göras endast av en liten del av sådana företagsförvärv som omfattas av tillämpningsrådet.

Kostnaden för anmälan om företagsförvärv som sådan kan inte användas som utgångspunkt för de kostnader som förorsakas av att man låter göra en riskbedömning. Vid de företagsförvärv som når upp till omsättningsgränserna inkluderar kostnaden för anmälan också en riskbedömning av eventuella konkurrensproblem, och anmälan om företagsförvärv skulle inte förorsaka kostnader vid sådana riskbedömningar som gäller sannolikheten av att övertagningsrätten tillämpas. Den genomsnittliga kostnaden för riskbedömningar skulle således vara klart lägre än kostnaden för anmälan om företagsförvärv.

Om man antar att en riskbedömning ska göras exempelvis av *vart fjärde* företagsförvärv som omfattas av tillämpningsområdet och om de genomsnittliga kostnaderna för dem skulle vara *hälften* av kostnaderna för anmälan om företagsförvärv, skulle de kostnader som osäkerheten medför för företagen uppgå till cirka 1,1–1,5 miljoner euro i ett alternativ där endast en nedre

gräns för parternas sammanräknade omsättning enligt KKV:s förslag sätts för tillämpning av övertagningsrätten, och cirka 0,5–0,7 miljoner euro i ett alternativ där dessutom en gräns på tre miljoner euro sätts för den omsättning som minst två av parterna har i Finland. Denna uppskattning är sannolikt klart överdimensionerad med beaktande av att endast två procent av sådana företagsförvärv som omfattas av tillämpningsområdet kan förebyggas genom övertagningsrätten. Om en riskbedömning gjordes av vart fjärde företagsförvärv som omfattas av övertagningsrätten, skulle drygt 40 företagsförvärv per år bli föremål för riskbedömning i den modell som KKV föreslagit och cirka 20 företagsförvärv per år i det alternativ där en gräns på tre miljoner euro hade satts för omsättningen för minst två av parterna i förvärvet.

I fråga om de båda alternativ för övertagningsrätt som varit aktuella vid beredningen av bestämmelserna skulle fördelarna (cirka 60–80 miljoner euro per år) av att tillämpningsområdet utvidgas överstiga kostnaderna för anmälan (cirka 6–10 miljoner euro per år) samt kostnaderna för den osäkerhet som övertagningsrätten orsakar (cirka 0,5–1,5 miljoner euro per år). Om en gräns på tre miljoner euro för omsättningen för minst två av parterna kopplades till övertagningsrätten skulle de totala kostnaderna för riskbedömningen halveras. Alla kostnader medräknade skulle den totala bördan av kostnader, med beaktande av också ändringen av anmälningsschemat, vara uppskattningsvis 6,7–11 miljoner euro. De kostnader som medförs för företagen skulle således motsvara cirka 10–15 procent den totala nytta som enligt KKV:s utredning huvudsakligen kommer konsumenterna till godo.

5.1.4 Bedömning av genomförandealternativ

Syftet med tillsynen över företagsförvärv är att genom förhandskontroll förebygga alltför stor koncentration av marknaden vilket är skadligt ur konsumenternas synvinkel.

Syftet med förslaget är å sin sida är att utvidga tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv så att den omfattar en större del av samhällsekonomin än tidigare och gör det möjligt att jämfört med nuläget utsträcka tillsynens förebyggande effekt och myndighetens möjlighet att ingripa till fler företagsförvärv som leder till en skadlig koncentration av marknaden och negativa konsekvenser för konsumenterna. Ett ytterligare syfte är att samtidigt beakta regleringens förutsägbarhet, rättssäkerhet och proportionalitet ur företagens synvinkel samt de administrativa kostnader som anmälningar och myndighetsprocessen medför för företagen och den eventuella fördröjningen vid verkställandet av företagsförvärv.

Det kan bedömas att en ändring av tröskeln för anmälan i fråga om parternas sammanräknade omsättning från den globala omsättningen på 350 miljoner euro till omsättningen i *Finland* på 100 miljoner euro är motiverad med beaktande av remissvaren, den måttliga ökningen av den administrativa bördan, anmälningsskyldighetens fastare anknytning till marknaden i Finland och det hur utvidgningen av tillämpningsområdet påverkar antalet företagsförvärv och koncentrationsutvecklingen. Dessutom kan det noteras att i den övervägande majoriteten av EU:s medlemsländer räknas parternas sammanräknade omsättning utgående från den nationella omsättningen. Den nuvarande gräns för parternas sammanräknade omsättning som Finland har ställt är hög jämfört med de övriga EU-medlemsstaterna.

Att gränsen för parternas sammanlagda omsättning i fortsättningen ska bestämmas enligt deras omsättning i Finland i stället för den globala omsättningen är motiverat, eftersom den nationella tillsynens uppgift är att förebygga skadlig koncentration av marknaden i Finland. Omsättningsgränserna ska av denna anledning fastställas så att de så effektivt som möjligt riktar tillsynen till sådana företagsförvärv som kan ha skadliga effekter i Finland. Eftersom den skadliga koncentrationen av marknaden är mer sannolik om parterna har betydande affärsverksamhet i Fin-

land, är det motiverat att omsättningen i Finland används som tröskelvärde för anmälningsskyldighet. De skadliga effekterna är klart mindre sannolika i det fall att parterna endast har omsättning i begränsad grad i Finland.

Till följd av ändringen skulle den administrativa börda som anmälan förorsakar på ett ändamålsenligt sätt begränsas till sådana företagsförvärv som i en väsentlig grad kan hindra effektiv konkurrens på den finländska marknaden eller på en avsevärd del av den, och som således skulle kunna leda till ingripande. Den administrativa börda som tillsynen medför skulle inte heller vara större än vad som är motiverat med tanke på förebyggandet av skadlig koncentration.

När det gäller gränsen för omsättningen för minst två av parterna noteras det att det finns branscher samt produktmarknader och geografiska marknader som inte når upp till de gällande omsättningsgränserna. Därtill noteras att den nuvarande gränsen på 20 miljoner euro för omsättningen för minst två av parterna är högre än i de övriga nordiska länderna med undantag för Island och högre än i de av EU:s medlemsstater vars bruttonationalprodukt år 2019 låg inom 150-miljardsgränsen från Finlands bruttonationalprodukt. De av EU:s medlemsländer som var med i jämförelsen och vars BNP år 2019 låg inom 150-miljardsgränsen från Finlands bruttonationalprodukt på 240 miljarder euro år 2019 är Grekland, Portugal, Irland, Tjeckien, Slovakien, Ungern och Rumänien.

När KKV på basis av anmälningarna ska behandla endast sådana förvärv där minst två av parterna har omsättning i Finland, ska exempelvis sådana förvärv där köparen inte sedan tidigare verkar på den finländska marknaden inte anmälas i fortsättningen heller.

Om det alternativ som KKV föreslagit valdes som genomförandealternativ, skulle antalet anmälningar om företagsförvärv med beaktande av övertagningsrätten öka med cirka 12–15 anmälningar per år jämfört med nuläget och tillämpningsområdet för övertagningsrätt skulle omfatta cirka 150–250 företagsförvärv. Om det alternativ som väljs skulle i stället vara att omsättningsgränserna fastställs vid 100 miljoner och 10 miljoner euro utan att någon övertagningsrätt inkluderas i lagstiftningen, skulle antalet anmälningar om företagsförvärv öka med cirka 30–40 jämfört med nuläget och företagen skulle inte behöva förbereda sig på eventuell tillämpning av övertagningsrätten. Tröskeln för anmälan om företagsförvärv kommer också fortsättningsvis att vara klar och förutsägbar när gränsen för den omsättning som minst två av parterna har i Finland sänks från nuvarande 20 miljoner euro till 10 miljoner euro och gränsen för parternas sammanräknade omsättning i Finland är 100 miljoner euro. Eftersom förslaget inte innehåller någon rätt för KKV att till behandling ta upp sådana företagsförvärv där omsättningsgränsen inte uppnåtts, innehåller förslaget inte några osäkerhetsfaktorer ur företagets synvinkel. Förslaget inbegriper inte några eventuella administrativa kostnader för riskbedömning i samband med myndighetsbehandlingen och någon förlängning av tiden för verkställandet av företagsförvärv i fråga om sådana företag som inte överskrider omsättningsgränserna.

Den administrativa börda som en ökning med cirka 30–40 nya anmälningar medför för företagen bedöms kunna uppgå till 5–10 miljoner euro per år när lindringen av informationskraven i anmälningsschemat beaktas. I de alternativ för genomförande som inkluderar övertagningsrätt skulle däremot kostnaderna för anmälan uppgå till cirka 6–10 miljoner euro per år och kostnaderna för den osäkerhet som övertagningsrätten orsakar till högst cirka 0,5–1,5 miljoner euro per år. Således skulle de totala kostnaderna vara i samma storleksklass eller litet högre också i fråga om de alternativ där övertagningsrätt ingår, om också de kostnader som osäkerheten kring övertagningsrätten orsakar, beaktas.

Med beaktande av de ovan behandlade detaljerna och helheten samt den totala nytta som ändringen medför i förhållande till kostnaderna, kan det alternativ där en gräns på 100 miljoner

euro fastställs för parternas sammanräknade omsättning i Finland och en gräns på 10 miljoner euro fastställs för den omsättning som minst två av parterna har i Finland och ingen övertagningsrätt tas in i lagstiftningen, betraktas som tydligt, noggrant avgränsat, förutsägbart och proportionellt.

6 Lagstiftningen i utlandet

6.1 Omsättningsgränser i lagstiftningen i utlandet

Typiskt för omsättningsgränserna vid företagsförvärv är att det finns dubbla gränser liksom också i Finland. Den första fastställda gränsen gäller parternas sammanräknade omsättning. Det andra tröskelvärde gäller den omsättning som minst två av parterna i företagsförvärvet har för sig har. I ett typiskt fall baserar sig gränsen för omsättningen för minst två av parterna i förvärvet på den omsättning som fås från mållandet. I majoriteten av medlemsländerna granskas också den sammanräknade omsättningen på nationell nivå.

Enligt vad som konstateras ovan räknas parternas sammanräknade omsättning huvudsakligen på basis av den nationella omsättningen. Ett gränsvärde som baserar sig på den globala omsättningen tillämpas dock av EU-länderna utöver Finland också i Tyskland, Frankrike, Holland, Grekland och Rumänien. Av dem är Tyskland, Frankrike och Holland som ekonomier klart större än Finland och de har dessutom lagstiftning som kompletterar omsättningsgränserna, såsom sektorspecifika anmälningsskyldigheter. I Danmark och Österrike tillämpas som sekundär gräns ett tröskelvärde som baserar sig på den globala omsättningen. Den gräns för parternas sammanräknade omsättning som fastställts i Finland är hög jämfört med de övriga medlemsstaterna. Av de jämförelseländer vars ekonomier storleksmässigt motsvarar ungefär Finlands ekonomi har Grekland den högsta gränsen för den sammanräknade omsättningen, nämligen 150 miljoner euro. Av samtliga 27 medlemsländer har endast Tyskland och Italien en högre gräns för parternas sammanräknade omsättning än Finland. I Italien uppdateras omsättningsgränserna årligen och gränsen för parternas sammanräknade omsättning i Italien är för närvarande 517 miljoner euro. Lagstiftningen i Italien kompletteras som bäst genom bestämmelser om övertagningsrätt. I Tyskland är gränsen för parternas sammanräknade omsättning globalt 500 miljoner euro.

Vid en studie av de gränser som fastställts för omsättningen för minst två av parterna upptäcks att Finland har den högsta omsättningsgränsen bland de nordiska länderna och att den är högre än i de av EU:s medlemsländer vars bruttonationalprodukt år 2019 låg inom 150-miljardsgränsen från Finlands bruttonationalprodukt. De nordiska länder som ingick i jämförelsen var Finland, Sverige, Norge och Danmark. De av EU:s medlemsländer som var med i jämförelsen och vars BNP år 2019 låg inom 150-miljardsgränsen från Finlands bruttonationalprodukt på 240 miljarder euro år 2019 är Grekland, Portugal, Irland, Tjeckien, Slovakien, Ungern och Rumänien. Av jämförelseländerna hade Slovakien den lägsta bruttonationalprodukten (94 miljarder) och Sverige den högsta (475 miljarder).

I den ovan nämnda jämförelsen kom Sverige efter Finland med den näst högsta gränsen för omsättningen för minst två av parterna. I Sverige har regleringen kompletterats genom övertagningsrätt. I Sverige är gränsen för den nationella omsättningen för minst två av parterna cirka 19 miljoner euro och gränsen för parternas sammanräknade nationella omsättning cirka 95 miljoner euro. I fråga om omsättning motsvarar gränserna således långt det alternativ som föreslås i KKV:s utredning. I Norge är motsvarande siffror cirka 9,3 miljoner euro och cirka 93 miljoner euro, vilket innebär att gränsen för den nationella omsättningen för minst två av parterna är i Norge lägre än i Sverige. Med bruttonationalprodukten mätt är Sveriges ekonomi cirka två gånger och Norges ekonomi cirka 1,5 gånger större än Finlands.

6.2 Övertagningsrätt i lagstiftningen i utlandet

Av de nordiska länderna innehåller lagstiftningen i Sverige, Norge och Island bestämmelser om egentlig övertagningsrätt. Övertagningsrätt ingår i lagstiftningen i Sverige och Norge sedan 1997. Cirka en tredjedel av EU:s medlemsländer har övertagningsrätt i sin lagstiftning. De stater som har bestämmelser om övertagningsrätt i sin lagstiftning är Sverige, Tyskland, Ungern, Irland, Lettland, Litauen, Cypern, Luxemburg och Slovenien. Hösten 2021 har Italiens regering godkänt en lag som inbegriper övertagningsrätt. Lagen kommer att träda i kraft när parlamentet har godkänt den.

Av länderna utanför EU har Storbritannien ett system där tillsynen över företagsförvärv baserar sig på ett frivilligt anmälningssystem som liknar övertagningsrätten och där myndigheten har rätt att kräva att få undersöka företagsförvärv som överskrider vissa gränser för omsättning och/eller marknadsandel.

I Sverige är övertagningsrätten begränsad till arrangemang där företagets sammanräknade omsättning överskrider cirka 95 miljoner euro och där det dessutom föreligger särskilda grunder för utövande av rätten, såsom en betydande marknadsandel eller målföretagets ställning som en viktig handelspartner. I Sverige är övertagningsrätten tillämplig på förvärv där parternas sammanlagda omsättning uppfyller kriteriet för gränsvärde enligt huvudregeln, men där den omsättning som minst två av parterna i förvärvet har i Sverige underskrider gränsen på cirka 19 miljoner euro. Dessutom förutsätter tillämpningen av övertagningsrätten i Sverige särskilda grunder som t.ex. en betydande marknadsandel eller målföretagets ställning som en viktig handelspartner. I Sverige har övertagningsrätten kombinerats med frivillig anmälan. Antalet frivilliga anmälningar har varit i genomsnitt cirka två per år. I Sverige har myndigheten använt sig av sin övertagningsrätt sammanlagt bara sju gånger sedan 1977. I Norge har övertagningsrätten utövats sju gånger sedan 2016 och det lämnas in några frivilliga anmälningar varje år. Den norska myndigheten har meddelat att den genom övertagningsrätt ingripit i bl.a. sådana företagsförvärv som haft drag av konkurrensdödande förvärv.

I Danmark pågår det på myndighetens initiativ en utredning om möjligheten att inkludera övertagningsrätt i lagstiftningen. Målet för lagändringsprojektet i Danmark är att säkerställa att tillsynen över företagsförvärv kan utsträckas till värdebaserade företagsförvärv och eventuella konkurrensdödande förvärv särskilt på den digitala marknaden.

Typiskt är att utövandet av övertagningsrätten begränsats också tidsmässigt i andra länders lagstiftning. Tidsgränserna varierar landsvis mellan 15 arbetsdagar och ett år. I Norge exempelvis är tidsfristen för utövande av övertagningsrätten tre månader och i Irland 60 arbetsdagar, dvs. strax under tre månader från det att förvärvet fullföljdes. I Sverige finns det inte någon tidsgräns för tillämpning av övertagningsrätten, men ett företagsförvärv kan inte förbjudas efter det att två år har förflutit sedan förvärvet fullföljdes. När det gäller Island ska myndigheten inom 15 arbetsdagar meddela huruvida den kommer att använda sig av övertagningsrätten, om företaget gör en frivillig anmälan om genomförande av ett företagsförvärv.

Det är typiskt att övertagningsrätten utöver den eventuella gränsen för parternas sammanräknade omsättning inte inbegriper en nedre gräns endast för målföretagets omsättning.

EU:s koncentrationsförordning inbegriper inte någon egentlig övertagningsrätt, men det system med hänskjutande som ingår i koncentrationsförordningen gör det möjligt att hänskjuta koncentrationer från medlemsstaterna till Europeiska kommissionen om kriterierna i förordningen uppfylls trots att företagsförvärvet inte omfattas av det nationella tillämpningsområdet. Hänskjutningssystemet beskrivs i följande avsnitt ”EU:s reglering beträffande företagsförvärv”.

6.3 EU:s reglering beträffande företagsförvärv

Om ett företagsförvärv omfattas av tillämpningsområdet för EU:s koncentrationsförordning, anmäls förvärvet till Europeiska kommissionen som har exklusiv behörighet att undersöka s.k. företagsförvärv med en unionsdimension. Ett företagsförvärv har unionsdimension och det anmäls till Europeiska kommissionen om följande omsättningsgränser överskrider:

(i) parternas sammanräknade globala omsättning överskrider 5 000 miljoner euro och (ii) minst två av parterna var har en omsättning inom EU som överskrider 250 miljoner euro,

eller alternativt

(i) parternas sammanräknade globala omsättning överskrider 2 500 miljoner euro, (ii) parternas sammanräknade omsättning överskrider 100 miljoner euro i minst tre av EU:s medlemsstater,

(iii) minst två av parterna var har en omsättning som överskrider 25 miljoner euro i medlemsstaterna enligt föregående villkor och (iv) minst två av parterna var har en omsättning inom EU som överskrider 100 miljoner euro.

Kommissionen har dock inte behörighet att undersöka ett företagsförvärv även om det primära eller det alternativa kriteriet uppfylls, om 2/3 av parternas omsättning inom EU härstammar från en EU-medlemsstat.

Ändringen av konkurrenslagen inverkar således inte på anmälningströskeln för anmälningar om företagsförvärv till Europeiska kommissionen. Med stöd av koncentrationsförordningen kan kommissionen på en medlemsstats eller en parts begäran hänskjuta ett företagsförvärvsärende som hör till dess behörighet till medlemsstaten för undersökning eller på en medlemsstats eller parternas begäran överta undersökningen av ett företagsförvärv som annars anmäls till medlemsstaten. Syftet med hänskjutningssystemet är att säkerställa att förvärvet undersöks av den myndighet som har de bästa förutsättningarna för det.

Det pågår ett projekt för revidering av kommissionens förordning om kontroll av företagskoncentrationer ((EG) nr 802/2004) och kommissionens tillkännagivande om förenklat förfarande (Kommissionens tillkännagivande om ett förenklat förfarande för handläggning av vissa koncentrationer enligt rådets förordning (EG) nr 139/2004). Målsättningen med initiativet som gäller processen för behandling av problemfria företagsförvärv är att ytterligare förenkla EU:s förfaranden för kontroll av företagskoncentrationer. Ändringarna bedöms inte ha några inverkan på exempelvis trösklarna för anmälan om företagsförvärv eller på det SIEC-test som används vid bedömningen av företagsförvärv.

De företag som planerar och genomför företagsförvärv ska utöver tillämpligheten av den nationella tillsynen över företagsförvärv eller EU:s kontroll av företagsförvärv dessutom bedöma huruvida eventuella andra EU-regler är tillämpliga på arrangemanget. Aktörerna ska bedöma huruvida följande reglering är tillämplig på ett arrangemang:

- lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp (13.4.2012/172, nedan företagsköpslagen) och EU:s granskningsförordning (förordning (EU) 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen) som har samband med den

- den kommande rättsakten om digitala marknader (Digital Markets Act, nedan DMA) om vars innehåll Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska rådet nådde enighet vid

trepartsförhandlingar den 24 mars 2022 kommer sannolikt att träda i kraft i oktober 2022 och den börjar tillämpas sex månader senare och

- förslaget till förordning om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden (Foreign subsidies Regulation Proposal, COM(2021)223 final, 5.5.2021) om vilket politisk överenskommelse nåddes vid månadsskiftet juni-juli 2022.

DMA förpliktar s.k. grindvaksföretag, som utsetts i enlighet med förordningen, att till kommissionen anmäla sådana företagsförvärv som de planerar att genomföra och som de har verkställt inom den digitala sektorn oberoende av om företagsförvärvet ska anmälas enligt EU:s regler eller nationella regler om företagsförvärv. DMA möjliggör inte direkt ingripande i företagsförvärv utan syftet med anmälningsskyldigheten är att producera allmän information om utvecklingen av den digitala marknaden. Uppgifterna i de anmälningar om företagsförvärv som lämnats in i enlighet med förordningen kan dock användas också vid bedömningen av sådana företagsförvärv som anmälts i enlighet med den nationella regleringen och EU:s regler om företagsförvärv.

Enligt förslaget om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden ska företagsförvärv som överskrider vissa höga tröskelvärden anmälas till kommissionen och kommissionen har möjlighet att ingripa i dem exempelvis genom att meddela beslut om åtagande eller att till och med förbjuda förvärvet.

Ovan nämnda regler kan ha kumulativa konsekvenser exempelvis för den helhet som består av den administrativa bördan och kostnaderna för företagen samt eventuellt också för incitamenten till företagsarrangemang och investeringar. Å andra sidan berör många gällande eller kommande EU-rättsakter endast omfattande arrangemang och stora företag. De företagsförvärv som omfattas av den nationella tillsynen över företagsförvärv eller som i och med ändringen kommer att omfattas av den är dock i regel inte de mest omfattande företagsförvärven. Således är sannolikheten liten för det att sådana EU-regler som berör de flesta av de ovan nämnda företagsförvärven ska tillämpas samtidigt med de företagsförvärv som ska anmälas nationellt enligt konkurrenslagen.

Dessutom omfattar den nationella lagen om företagsköp endast en grupp relativt begränsade situationer där det är fråga om ett företagsköp som är av kritisk betydelse för säkerheten. Inom ramen för lagen om företagsköp följs utlänningars företagsköp som inriktar sig på företag inom försvars- och säkerhetssektorn samt företag som anses vara av kritisk betydelse med tanke på tryggheten av samhällets vitala funktioner. Om ett ytterst viktigt nationellt intresse kräver det, är det möjligt att med stöd av lagstiftningen begränsa överföringen av inflytande till en utländsk ägare. Med ytterst viktigt nationellt intresse avses i praktiken i synnerhet det militära försvaret, samhällets vitala funktioner såsom tryggnad av kritisk infrastruktur och försörjningsberedskap samt nationell säkerhet och allmän ordning.

I mars 2021 har kommissionen utfärdat ett meddelande om tillämpning av artikel 22 i koncentrationsförordningen (Meddelande från kommissionen - Vägledning om tillämpning av den mekanism för hänskjutande av ärenden som anges i artikel 22 i koncentrationsförordningen för vissa kategorier av ärenden (2021/C 113/01)). Enligt meddelandet kommer kommissionen i fortsättningen under vissa omständigheter med stöd av artikel 22 i koncentrationsförordningen att godkänna begäran om hänskjutande också från medlemsstater där förvärvet inte når upp till den nationella tröskeln för anmälan. Meddelandet med anvisningar kompletterar kommissionens tillkännagivande om hänskjutande av koncentrationsärenden (2005/C 56/02). Enligt anvisningarna får en medlemsstat eller flera medlemsstater tillsammans begära hänskjutande av ärendet enligt artikel 22 och kommissionen själv kan också föreslå medlemsstaterna att en begäran om

hänskjutande ska lämnas in. Om företagsförvärvet inte förutsätter en anmälan om förvärvet till den nationella konkurrensmyndigheten, ska medlemsstaten inom 15 arbetsdagar från det att medlemsstaten fick kännedom om företagsarrangemanget begära att ärendet hänskjuts.

För att en begäran om hänskjutande ska få lämnas in förutsätts att kriterierna i koncentrationsförordningen uppfylls, dvs. företagsförvärvet påverkar handeln mellan medlemsstater och hotar att påtagligt påverka konkurrensen inom den medlemsstat eller de medlemsstater som lämnar in begäran. Dessutom ska det företagsförvärv som hänskjuts uppfylla de kriterier som beskrivs i meddelandet. Enligt meddelandet är de ärenden som vanligen är lämpliga för hänskjutande transaktioner där omsättningen för minst ett av de berörda företagen inte återspeglar dess faktiska eller framtida konkurrenspotential. I sitt meddelande hänvisar kommissionen särskilt till sektorerna digital teknik och läkemedel, men meddelandet är tillämpligt på alla sektorer. När kommissionen bedömer huruvida den kan tillmötesgå begäran om hänskjutande fäster kommissionen uppmärksamhet också vid det att begäran om hänskjutande enligt koncentrationsförordningen är tillämplig på sådana fall där kommissionen har de bästa förutsättningarna att undersöka fallet.

Enligt kommissionens anvisningar kan en medlemsstat begära hänskjutande också i sådana fall där ett företagsförvärv redan har fullföljts. När kommissionen överväger godkännande av begäran om hänskjutande kan den dock beakta den tid som gått efter verkställandet, och kommissionen godkänner i regel inte hänskjutande om det har förflutit över sex månader sedan företagsförvärvet fullföljdes. Om det dock saknas offentlig information om verkställandet, räknas de sex månaderna från den tidpunkt då väsentliga fakta om företagsförvärvet har offentliggjorts.

Efter det att anvisningarna ändrades har det tills vidare funnits endast ett fall där de nationella omsättningsgränserna inte har överskridits men ärendet har hänskjutits till kommissionen. Parterna i företagsförvärvet ifrågasatte kommissionens behörighet att överta undersökningen av ett företagsförvärv och EU:s allmänna domstol meddelade sitt avgörande i ärendet den 13 juli 2022. (Illumina v. kommissionen, T-227/21). Enligt EU:s allmänna domstol kan kommissionen med stöd av artikel 22 i koncentrationsförordningen upp till behandling ta också sådana företagsförvärv där den anmälningströskel som gäller för medlemsstatens nationella tillsyn över företagsförvärv inte har uppnåtts. Anvisningarna om tillämpningsområdet för artikel 22 i koncentrationsförordningen ökar i någon mån antalet företagsförvärv som kommissionen ska behandla. Utgående från koncentrationsförordningen och kommissionens anvisningar kommer begäran om hänskjutande enligt artikel 22 inte att tillämpas exempelvis på företagsförvärv vars verkningar begränsar sig endast till en medlemsstat, och systemet med hänskjutande enligt koncentrationsförordningen kan således inte i praktiken användas för att förebygga skadlig koncentration på den finländska marknaden eller en avsevärd del av den.

Den information som fås genom artikel 14 i rättsakten om den digitala marknaden, som träder i kraft under slutet av året 2022, kan hjälpa att upptäcka företagsförvärv för vilkas del behovet av och möjligheten till hänskjutande enligt artikel 22 i koncentrationsförordningen skulle kunna bedömas. Således skulle företagsförvärv på den digitala marknaden kunna bli föremål för granskning enligt koncentrationsförordningen om de nationella konkurrensmyndigheterna, på det sätt som kommissionens tolkning av artikel 22 i koncentrationsförordningen möjliggör, begärde att kommissionen upp till behandling tar ett företagsförvärv som inte nödvändigtvis når upp till de nationella gränserna för anmälan om företagsförvärv. Detta kan anses möjliggöra en mer omfattande konkurrensrättslig granskning av den digitala sektorns företagsförvärv där målföretaget inte har någon betydande omsättning men förvärvets värde och betydelse kan vara stort. Artikel 22 i koncentrationsförordningen tillsammans med artikel 14 i DMA kan i någon mån öka antalet företagsförvärv som i framtiden kommer att behandlas av EU-kommissionen.

7 Remissvar

Vid arbets- och näringsministeriet färdigställdes en bedömningspromemoria om ändring av tröskeln för anmälan om företagsförvärv och KKV:s utredning utgjorde ett av bakgrundsdocumenten till den. Bedömningspromemorian var ute på remiss 21.1–11.2.2022 och ett diskussionsmöte om saken ordnades den 2 februari 2022. I begäran om utlåtande ombads remissinstanserna att fästa uppmärksamhet vid det förslag som KKV presenterat i sin utredning och eventuella andra alternativ som behandlats bl.a. i samband med alternativen för genomförande såsom ramvillkoren för utövande av övertagningsrätten. Remissinstanserna ombads att i sina yttranden också ta ställning till konsekvensanalyserna i bedömningspromemorian samt att lämna ytterligare information och bedömningar i syfte att komplettera eller omformulera konsekvensbedömningen.

Vid remissbehandlingen, som var öppen för alla, begärdes utlåtande uttryckligen av 24 instanser och en nyhet om remissbehandlingen publicerades. Det kom 17 remissvar. Utlåtanden inlämnades av finansministeriet, marknadsdomstolen, Konkurrens- och konsumentverket, Finlands näringsliv, Företagarna i Finland, Medieförbundet rf, Finsk Handel rf, Pääomasijoittajat ry, Finlands Advokatförbund, Finlands Kommunförbund rf, Hyvinvointiala HALI ry, Näringslivets forskningsinstitut, Aalto-universitetet / Helsinki Graduate School of Economics (GSE), Työn ja talouden tutkimus LABORE, Akava ry, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf och Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf. Bland remissinstanserna fanns det således många parter som företrädde bl.a. företagsperspektivet samt parter som företrädde forskningsinstitut och annan akademisk forskning. Kommunförbundet och branschorganisationer som representerar företagen lämnade utlåtande, men bland remissinstanserna fanns det varken parter som företräder uttryckligen kunderna hos företag som opererar på en koncentrerad marknad eller upphandlande enheter. Inget utlåtande lämnades heller av konsumentorganisationerna.

Bland remissinstanserna gick åsikterna isär. På basis av antalet utlåtanden kan man bedöma att det dock fanns ungefär lika många remissinstanser som ställde sig huvudsakligen kritiska till förslaget som remissinstanser som ställde sig huvudsakligen positiva till det. I utlåtandena ställde sig remissinstanserna huvudsakligen positiva till förslaget att gränsen för parternas sammanräknade omsättning ska basera sig på omsättningen i Finland i stället för den globala omsättningen och att de förvärv som ska anmälas har en fastare anknytning uttryckligen till marknaden i Finland. I endast ett utlåtande ställde man sig klart kritisk mot att parternas sammanräknade omsättning räknas på det sätt som föreslås i bedömningspromemorian. Ställningstagandena till övertagningsrätten var mer kritiska och man önskade en djupare konsekvensbedömning även av dess indirekta effekter. I fråga om konsekvenserna för företag fäste många remissinstanser uppmärksamhet särskilt vid den osäkerhet och de administrativa kostnader som övertagningsrätten medför för företagen. Å andra sidan nämnde många utlåtanden den positiva effekt som en utvidgning av tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv kommer att ha för konkurrensen i och med att den stävjar koncentrationsutvecklingen. I flera utlåtanden konstaterades också vilken central betydelse som en fungerande konkurrens har för produktiviteten, tillväxten, konkurrenskraften och för konsumenterna genom prisnivån, produkturvalet och nyttigheternas höga kvalitet. De positiva effekter av konkurrensen som remissinstanserna lyft fram behandlas också ovan i avsnittet ”Konsekvenserna av fungerande konkurrens och tillsynen över företagsförvärv”.

En del av remissinstanserna hade också hoppats på beredning inom en arbetsgrupp och en del också annan extern utredning om behovet av reform och om dess konsekvenser utöver KKV:s utredning.

Remissvaren har beaktats som en del av den fortsatta behandlingen av ärendet. Olika genomförandealternativ och konsekvenserna av dem bedömdes sedan på nytt under den fortsatta beredningen. Under beredningen stannade man, delvis beroende på remissvaren, för att föreslå en modell för ändring av tröskeln för anmälan av företagsförvärv och utvidgning av tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv som var annorlunda jämfört med bedömningspromemorian. I den form som det nu presenteras innehåller ändringsförslaget inte KKV:s övertagningsrätt som utsattes för den största kritiken i remissvaren och som enligt vissa remissinstanser skapar osäkerhet. På basis av remissvaren gjordes också många förtydliganden av och kompletteringar till texten, när det gäller bl.a. konsekvensbedömningen.

Utkastet till regeringsproposition var på remiss cirka åtta veckor 16.6–10.8.2022. En begäran om utlåtande skickades till 27 specificerade mottagare och också ett pressmeddelande om saken publicerades. Utlåtande lämnades av 20 remissinstanser. Det andra diskussionsmötet, som var öppet för alla, ordnades den 21 juni 2022.

Utlåtande erhöles av Läkarföretagen rf, Medieförbundet rf, Hyvinvointiala HALI ry, Finsk Handel rf, Seinäjoen Ammattikorkeakoulu Oy, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry, Konkurrens- och konsumentverket, grupp OP, Finlands Advokatförbund, Pääomasijoittajat ry, Finlands Näringsliv EK, ETLA Näringslivets forskningsinstitut, finansministeriet, Finlands Kommunförbund rf, Työn ja talouden tutkimus LABORE, Akava ry, Företagarna i Finland rf, Patent- och registerstyrelsen, Marknadsdomstolen och Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf.

En klar majoritet av remissinstanserna gav sitt stöd för att det utkast till regeringsproposition som var ute på remiss inte längre innehåll något förslag om s.k. övertagningsrätt för konkurrensmyndigheten. Några remissinstanser hade hoppats på en mer omfattande bedömning av genomförandealternativ och/eller bedömning av konsekvenserna av olika omsättningsgränser och antalet anmälningar i anslutning till dem. Cirka hälften av remissinstanserna fäste uppmärksamhet vid säkerställandet av tillräckliga resurser för KKV när antalet anmälningar ökar. Merparten av remissinstanserna gav sitt stöd för att gränsen för parternas sammanräknade omsättning ska basera sig på omsättningen i hemlandet i stället för den globala omsättningen som i nuläget. Några remissinstanser lyfte dock fram att den administrativa bördan i så fall i högre grad drabbar inhemska företag i stället för utländska aktörer som inte sedan tidigare har någon betydande omsättning i Finland. Den föreslagna ändringen av anmälningsschemat fick ett positivt mottagande, men i några utlåtanden önskades en mer detaljerad behandling av en kategori bland uppgifterna. KKV kommer i fortsättningen att utarbeta riktlinjer för det uppdaterade anmälningsschemat vilka ska innehålla en mer detaljerad beskrivning av de uppgifter som begärs under de olika punkterna på schemat.

Under den fortsatta beredningen efter att propositionsutkastet skickats på remiss preciserades uppskattningarna av antalet anmälningar om företagsförvärv utgående från tilläggsuppgifter och -analyser. Efter att uppskattningarna av antalet anmälningar preciserats kunde också bl.a. konsekvenserna i form av konsumentfördelar och administrativa kostnader preciseras. Genomförandealternativen och konsekvensbedömningarna kompletterades och bearbetades också i övrigt på flera ställen. Motiveringarna kompletterades dessutom i fråga om parternas sammanräknade omsättning i Finland.

Det propositionsutkast som skickades ut på remiss innehöll ett klarläggande av 27 § 3 mom. som gäller verkställande av företagsförvärv. Det föreslagna klarläggandet berodde på den tidigare ändringen av aktiebolagslagen. Efter remissbehandlingen ströks det planerade klarläggandet av 27 § 3 mom. i propositionsutkastet, eftersom det samtidigt vid justitieministeriet är aktuellt med direktivets om ändring av direktivet om gränsöverskridande omstruktureringar som hör

till bolagsrättens område nationella genomförande (direktiv (EU) 2019/2121 om ändring av direktiv (EU) 2017/1132 vad gäller gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar). Det nationella genomförandet, som bl.a. innebär ändringar i aktiebolagslagen, inverkar på reglerna om bolagsrättsliga tillstånd och processer och således eventuellt också på 27 § i konkurrenslagen. Under den fortsatta beredningen har man tillsammans med justitieministeriet kommit fram till att det är ändamålsenligare att bedöma behovet att ändra 27 § i konkurrenslagen i sin helhet först när det nationella genomförandet av direktivet om ändring av direktivet om gränsöverskridande omstruktureringar trätt i kraft.

8 Specialmotivering

10 §. Åtaganden. Det föreslås att paragrafens 2 mom. förtydligas så att upptagandet av ett ärende som gäller KKV:s beslut om åtagande till ny behandling endast kan grunda sig på sådana ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter som parterna har lämnat, och inte exempelvis på dylika uppgifter som en tredje part har lämnat. Förtydligandet motsvarar ordalydelsen i en lag som tidigare varit i kraft och den etablerade tolkningspraxisen. I syfte att säkerställa textens klarhet och rättssäkerheten för dem som är parter i ett åtagandebeslut föreslås att momentet kompletteras med orden ”som parterna har lämnat”. Förtydligandet har inte någon inverkan på KKV:s prövningsrätt att ta upp ärendet till ny behandling, om ett sakförhållande som låg till grund för beslutet om åtagande har ändrats eller om åtagandena har åsidosatts.

I samband med den ändring av konkurrenslagen som trädde i kraft i juni 2021 preciserades bestämmelserna om åtaganden i 10 § i konkurrenslagen till smärre delar på ett sätt som direktivet om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad (EU 2019/1, det s.k. ECN+ -direktivet) förutsätter. I samband med den ändringen föll dock orden ”som parterna har lämnat” bort från paragrafens 10 § 2 mom. I det gällande lagrummet konstateras således följande: ”Konkurrens- och konsumentverket kan ta upp ärendet till ny behandling, om ett sakförhållande som låg till grund för beslutet har ändrats i något väsentligt avseende, om åtagandena åsidosatts eller om beslutet har grundat sig på ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter.” Före lagändringen hänvisades det i paragrafens 10 § 2 mom. till att ärendet tas upp till ny behandling till uppgifter som parterna lämnat: ”--- om beslutet har grundat sig på ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter som parterna har lämnat.”

Av motiveringarna till lagrummet (RP 210/2020 rd) framgår att syftet med ändringen inte var att göra en innehållsmässig ändring. I motiveringarna till konkurrenslagens 10 § 2 mom. i RP 210/2020 rd konstateras följande: ”Innehållet i 2 mom. motsvarar andra meningen i den gällande lagens 10 §, enligt vilken Konkurrens- och konsumentverket kan ta upp ärendet till ny behandling, om ett sakförhållande som låg till grund för beslutet har ändrats i något väsentligt avseende, om de berörda näringsidkarna åsidosätter sina åtaganden eller om beslutet har grundat sig på ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter som parterna har lämnat. I artikel 12.3 i direktivet krävs att ett förfarande ska kunna återupptas av motsvarande anledningar.”

Också på sidan 42 i RP 210/2020 rd hänvisas det till återupptagande av ett åtagandebeslut till ny behandling och konstateras att ”enligt artikel 12.3 i direktivet ska de nationella konkurrensmyndigheterna kunna återuppta förfarandet om efterlevnadskontroll om de sakförhållanden som låg till grund för ett beslut om åtagande har ändrats i något väsentligt avseende, om åtagandena åsidosatts eller om ett beslut om åtagande grundade sig på ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter som parterna lämnat. Regleringen i 10 § i konkurrenslagen bedöms uppfylla kraven i direktivet till dessa delar, och motsvarande omnämnande kvarstår i 10 § i konkurrenslagen.”

22 §. Tillämpningsområde. I 4 kap i konkurrenslagen finns bestämmelser om tillsynen över företagsförvärv och i 4 kap 22 § bestämmelser om tillämpningsområdet för tillsynen över företagsförvärv. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ändras så att anmälningsskyldigheten omfattar ett företagsförvärv, om parterna i företagsförvärvet tillsammans har en omsättning i Finland som överskrider 100 miljoner euro och minst två av parterna i företagsförvärvet har en omsättning i Finland som överskrider 10 miljoner euro. När det gäller parternas sammanlagda omsättning ska således anmälningströskeln i fortsättningen bestämmas enligt deras omsättning i Finland i stället för den globala omsättningen. Kriteriet angående parternas sammanlagda omsättning ska ändras från den globala omsättningen på 350 miljoner euro till omsättningen i Finland på 100 miljoner euro. Gränsen för den omsättning som gäller vardera av de minst två parterna sänks från den nuvarande omsättningen i Finland på 20 miljoner euro till en omsättning i Finland på 10 miljoner euro. Propositionen innehåller inte någon rätt för KKV att till behandling uppta sådana företagsförvärv som verket inte ska undersöka på basis av omsättningsgränser.

47 a §. Indrivning av påföljdsavgift som påförts en sammanslutning av näringsidkare. Paragrafens 6 mom. gäller tidsfristen för indrivning av en påföljdsavgift som påförts en sammanslutning. Genom ändringen förtydligas bestämmelsen om maximitiden för indrivning av påföljdsavgift som påförts medlemmarna i en sammanslutning. Det föreslås att 6 mom. 2 punkten ändras så att den utöver de beslut av marknadsdomstolen som uttryckligen nämns i den gällande lagen dessutom ska omfatta också beslut som fattas av högsta förvaltningsdomstolen. Ändringen görs så att den hänvisning som åsyftar enbart marknadsdomstolen stryks och ersätts med en hänvisning till beslut som fattats med stöd av 2 eller 3 mom. där medlemmarna i en sammanslutning krävs på betalning av utestående delar av den påföljdsavgift som påförts på sammanslutningen.

Bestämmelsen i 2 mom. gäller en situation där sammanslutningen inte betalat hela den påföljdsavgift som påförts den inom ett år från det att beslutet om påföljdsavgift vunnit laga kraft. Då kan Konkurs- och konsumentverket föreslå marknadsdomstolen att domstolen beslutar att den utestående delen av påföljdsavgiften får drivas in hos vilken som helst av de medlemmar i sammanslutningen som var företrädare i sammanslutningens beslutsfattande organ när beslutet om överträdelse fattades.

Paragrafens 3 mom. handlar om en situation där påföljdsavgiften i sin helhet inte kan drivas in hos de medlemmar i sammanslutningen som avses i 2 mom. inom ett år från det att beslutet enligt 2 mom. vunnit laga kraft. Då kan Konkurs- och konsumentverket föreslå att den utestående delen av påföljdsavgiften betalas av vilken som helst av de medlemmar i sammanslutningen som varit verksamma på den marknad där överträdelsen ägde rum.

I 47 a § 6 mom. i den gällande konkurrenslagen föreskrivs att ”om omsättningen för medlemmarna i en sammanslutning har beaktats i en påföljdsavgift som påförts sammanslutningen, ska påföljdsavgiften i sin helhet drivas in: 1) inom fem år från det att marknadsdomstolens eller högsta förvaltningsdomstolens beslut om påföljdsavgift för sammanslutningen vann laga kraft, eller 2) inom två år från det att marknadsdomstolens med stöd av 2 eller 3 mom. fattade beslut vann laga kraft, om denna tid är längre än den som anges i 1 punkten. Bestämmelsen i 6 mom. 1 punkten gäller en situation där en sammanslutning har påförts påföljdsavgift genom ett lagakraftvunnet beslut. I punkten beaktas den möjligheten att den som fattat det lagakraftvunna beslutet också kan vara högsta förvaltningsdomstolen i stället för marknadsdomstolen. Bestämmelsen i 6 mom. 2 punkten gäller sådana situationer där det har förutsatts att medlemmarna i sammanslutningen betalar den utestående delen av den påföljdsavgift som påförts sammanslutningen.

Efter den ändring som nu föreslås ska den påföljdsavgift som påförts en sammanslutning, så att medlemmarnas omsättning har beaktats vid bestämmandet av påföljdsavgiften, drivas in i dess helhet antingen inom fem år från det att det beslut om påföljdsavgift som riktar sig till sammanslutningen vunnit laga kraft eller inom två år från det att ett beslut som riktar sig till en medlem i sammanslutningen och där medlemmen åläggs att betala en utestående del av den påföljdsavgift som påförts sammanslutningen vunnit laga kraft. Fristen på två år enligt 6 mom. 2 punkten tillämpas om den i fallet i fråga är längre än den tid som anges i 1 punkten. Eftersom det enligt 49 b § i konkurrenslagen är tillåtet att hos högsta förvaltningsdomstolen anföra besvär över marknadsdomstolens beslut att driva in påföljdsavgiften hos en medlem i sammanslutningen, kan tidsfristen om två år räknas antingen från marknadsdomstolens beslut eller från högsta förvaltningsdomstolens beslut beroende på det vems beslut vinner laga kraft. Tidsfristen på två år räknas således från högsta förvaltningsdomstolens lagakraftvunna beslut om en sammanslutningsmedlems betalningsskyldighet, om besvär anförs över marknadsdomstolens beslut och det är högsta förvaltningsdomstolens beslut som vinner laga kraft. Den tid som anges i 6 mom. 2 punkten kan vara längre än tiden enligt 1 mom. exempelvis i sådana fall där beslutet om påföljd som påförs en sammanslutning vinner laga kraft efter marknadsdomstolens beslut, men där sammanslutningen inte betalat påföljdsavgiften i dess helhet och beslutet om en medlems betalningsskyldighet som fattats med stöd av 2 eller 3 mom. vinner laga kraft först efter det att ändringssökandet har behandlats i högsta förvaltningsdomstolen.

49 a §. Sökande av ändring hos marknadsdomstolen. Paragrafens 2 mom. korrigeras så att besvärsförbudet i 26 § 1 mom. åsyftar beslutet om fortsatt utredning av företagsförvärvet och inte beslutet om väsentliga brister i en anmälan om företagsförvärv. Konkurrenslagens bestämmelse om sökande av ändring ändrades genom den lag om ändring av konkurrenslagen (546/2021) som trädde i kraft i juni 2021. I den gällande konkurrenslagen finns bestämmelserna om ändringssökande hos marknadsdomstolen i 49 a §. Innan bestämmelsen ändrades ingick följande konstaterande om ändringssökande initialt i 44 § 1 mom. i konkurrenslagen: ”Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av 26 § 1 mom. eller 45 § 1 mom. och ett beslut om förrättande av inspektion enligt 35 § får inte överklagas genom besvär.”

I 26 § 1 mom. i konkurrenslagen föreskrivs följande: ”Konkurrens- och konsumentverket ska pröva en anmälan om företagsförvärv omedelbart. Initialt ska Konkurrens- och konsumentverket avgöra om fortsatt utredning ska företas i saken. Om Konkurrens- och konsumentverket inte meddelar beslut om fortsatt utredning inom 23 arbetsdagar från det att anmälan togs emot, anses företagsförvärvet ha blivit godkänt. Fristen börjar inte löpa om anmälan har väsentliga brister. (7.6.2019/721)”

Enligt 44 § 1 mom. i den tidigare konkurrenslagen gällde besvärsförbudet således beslutet enligt 26 § 1 mom. om att överföra ärendet till fortsatt behandling (överföringsbeslut). I den gällande konkurrenslagens (18.6.2021/546) 49 a § om sökande av ändring hos marknadsdomstolen föreskrivs däremot följande: ”I ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har fattat om *väsentliga brister i en anmälan om företagsförvärv* med stöd av 26 § 1 mom. eller ett beslut om givande av handräckning som verket fattat med stöd av 37 § 5 mom. får ändring inte sökas genom besvär.”

Det besvärsförbud som ingår i den gällande bestämmelsen gäller således inte längre uttryckligen beslutet enligt 26 § 1 mom. om fortsatt utredning.

De ändringar av konkurrenslagen som trädde i kraft i juni 2021 baserade sig på regeringens proposition RP 210/2020 rd. I regeringspropositionen i fråga konstateras det: ”I fortsättningen föreskrivs det i 49 a § i konkurrenslagen om sökande av ändring i beslut av Konkurrens- och konsumentverket hos marknadsdomstolen. Med avvikelse från 44 § i den gällande lagen, där

det föreskrivs om överklagande, föreslås det att det på ett tydliggörande sätt föreskrivs om ändringssökande i två olika paragrafer, så att den ena paragrafen innehåller bestämmelser om sökande av ändring hos marknadsdomstolen i beslut som Konkurrens- och konsumentverket har fattat, medan det i den andra paragrafen föreskrivs om sökande av ändring hos högsta förvaltningsdomstolen i beslut som marknadsdomstolen har fattat. I paragraferna anges dessutom tydligare än förr vilka kategorier av beslut som omfattas av besvärshänsyn och vilka kategorier av beslut om ändring inte får sökas särskilt i.” I specialmotiveringen till momentet konstateras att ”ändring i beslut som Konkurrens- och konsumentverket med stöd av 26 § 1 mom. har fattat om väsentliga brister i en anmälan om företagsförvärv får inte heller i fortsättningen sökas genom besvär.”

Momentet föreslås bli ändrad genom den förevarande propositionen så att besvärshänsynen i 49 a § 2 mom. som hänvisar till 26 § 1 mom. uttryckligen ska åsyfta ett beslut om fortsatt utredning och inte ett beslut om väsentliga brister i en anmälan. Besvärshänsynen ska således till sitt innehåll motsvara det besvärshänsyn som tidigare ingick i 44 § i konkurrenslagen. Avsikten är att rätta till ett fel som lett till att besvärshänsynen enligt ordalydelsen i den gällande konkurrenslagen inte uttryckligen gäller beslutet om fortsatt utredning.

Sedan regleringen om tillsynen över företagsförvärv trätt i kraft har det funnits en egen bestämmelse om besvärshänsyn som gäller överföringsbeslutet. Redan i förarbetena (RP 243/1997 rd, s. 37 II) till en lag om ändring av lagen om konkurrensbegränsningar (303/1998) konstateras följande: ”Beslut om en fortsatt utredning av ett företagsförvärv och om företagande av inspektion betraktas som sådana förberedande åtgärder i samband med utredning i vilka enligt allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser ändring inte får sökas genom besvär.”

Med stöd av 26 § 1 mom. i konkurrenslagen meddelar KKV inte och har inte meddelat ett särskilt beslut om bristerna i en anmälan om företagsförvärv. Om anmälan om företagsförvärv har väsentliga brister, underrättar KKV anmälaren om detta och fristen för undersökning av förvärvet börjar inte löpa. Paragrafens 2 mom. föreslås således bli korrigerad så att förbudet mot att anföra besvär hos marknadsdomstolen över KKV:s beslut gäller beslutet om fortsatt utredning och inte felaktigt beslutet om väsentliga brister i en anmälan.

9 Ikraftträdande

Ändringen av tröskeln för anmälan om företagsförvärv skulle kunna träda i kraft vid ingången av 2023 samtidigt med det budgettillägg som föreslås för KKV. Den ändrade 22 § i konkurrenslagen skulle kunna tillämpas på sådana företagsförvärv om vilka avtal har ingåtts, där bestämmande inflytande förvärvats eller ett offentligt köpebud publicerats efter lagens ikraftträdande.

Också ändringarna av 10, 47 a och 49 a § i konkurrenslagen ska kunna träda i kraft vid ingången av 2023.

10 Förhållande till andra propositioner och samband med andra propositioner

Ändringen har koppling till den ändring av anmälningsschemat för företagsförvärv som bereds samtidigt. Bestämmelser om anmälningsschemat finns i statsrådets förordning om anmälningsskyldighet vid företagsförvärv (1012/2011). Det är möjligt att genomföra ändring av förordningen som utfärdas med stöd av det bemyndigande att utfärda förordning som baserar sig på 23 § i konkurrenslagen oberoende av den ändring av skyldigheten att anmäla företagsförvärv

som nu behandlas. Ändringen av anmälningsschemat föreslås träda i kraft vid motsvarande tidpunkt som ändringen av 22 § i konkurrenslagen, dvs. vid ingången av 2023.

Ändringen har inte något direkt samband med andra nationella förslag till reglering, men i avsnittet ”Lagstiftningen i utlandet” behandlas ändringens förhållande till annan gällande och under beredning varande EU-reglering om företagsförvärv.

De av riksdagen godkända ändringar av 30 a, 30 c, 30 d och 33 § i konkurrenslagen vilka gäller välfärdsområdena och välfärdssammanslutningarna träder i kraft vid ingången av 2023 (lag om ändring av konkurrenslagen (659/2021)). De av konkurrenslagens bestämmelser om företagsförvärv som behandlas här har inte något samband med paragraferna ovan.

11 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2023 och avses bli behandlad i samband med den.

Ändringen av tröskeln för anmälan om företagsförvärv har på grund av att antalet anmälningar kommer att öka konsekvenser för KKV:s arbetsmängd och således för budgeten. KKV:s behov av resurser för handläggningen av ett ökat antal anmälningar är cirka fem årsverken. I budgeten för 2023 har det under moment 32.01.06 (Konkurrens- och konsumentverkets omkostnader) föreslagits en anslagsökning med 300 000 euro med tanke på handläggningen av anmälningar.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

12.1 Egendomsskydd och näringsfrihet i grundlagen

Ändringen av anmälan om företagsförvärv kan bedömas bl.a. i förhållande till den näringsfrihet som tryggas i 18 § och det egendomsskydd som tryggas i 15 § i grundlagen samt avtalsfriheten i samband därmed. Utgående från den allmänna klausulen i 15 § 1 mom. i grundlagen bedöms bland annat olika begränsningar i ägarens nyttjanderätt och bestämmande inflytande. Egendomsskyddet inbegriper rätten att bestämma om sin egendom och således kan bestämmelserna om tillsynen över företagsförvärv bedömas med avseende på egendomsskyddet. På inskränkningar i egendomsskyddet tillämpas de allmänna förutsättningarna för att inskränka de grundläggande fri- och rättigheter, såsom bl.a. kraven på exakthet och noggrann avgränsning.

Regleringen av användningen av egendom innebär emellertid inte alltid att egendomsskyddet begränsas. Grundlagsutskottet anser att det t.ex. i fråga om lagstiftningen om valfinansiering inte innebär en egentlig inskränkning i egendomsskyddet, utan snarare en sådan reglering av användning av egendomen som det finns ett tungt vägande samhälleligt skäl för och som sitter bra i ett modernt demokratiskt system (GrUB 3/2010 rd, s. 6, GrUB 2/2009 rd, s. 5). Dessutom anses att exempelvis planbestämmelser som meddelas med stöd av markanvändnings- och bygglagen handlar snarare om reglering av egendomsanvändningen, vilket är nödvändigt i vårt moderna samhälle, än om regelrätta begränsningar (GrUU 33/2008 rd, s. 3, GrUU 38/1998 rd, s. 3–4).

Den gällande tillsynen över företagsförvärv begränsar, på det sätt som godkänns och avgränsas i regleringen, de vilka företag, i fråga om vilka verksamheter och under vilka förutsättningar, får avtala om företagsförvärv eller -arrangemang på ett godkänt sätt. Ingripande i ett företagsförvärv är exceptionellt och en övervägande majoritet av företagsförvärven godkänns som sådana.

Den gällande regleringen hindrar dock inte att ett företag säljs, och hindrar således inte användning av egendomen, men när de lagstadgade kriterierna för ingripande uppfylls kan regleringen begränsa kretsen av köpare som företaget kan säljas till så att förvärvet kan godkännas. Det förevarande förslaget utvidgar skyldigheten att anmäla företagsförvärv, och därmed kommer fler företagsförvärv än tidigare att behandlas av KKV.

Skyldigheten att lämna anmälan om företagsförvärv till myndigheten i anslutning till tillsynen över företagsförvärv betraktas inte som en begränsning av äganderätten och anmälningsskyldigheten inskränker inte heller näringsfriheten. Den ändring i anmälningsskyldighet som nu föreslås kan således inte betraktas som en begränsning av äganderätten, särskilt när ingen ändring samtidigt görs i den tröskel för ingripande som anges i 25 § i konkurrenslagen.

12.2 Rättsskydd

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av behörig myndighet. Var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan. I paragrafen konstateras dessutom att offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. I grundlagens paragraf förutsätts det att en rättvis rättegång och god förvaltning förverkligas som helhet.

Trots att fullföljandet av några fler företagsförvärv än i nuläget skulle kunna fördröjas med högst några månader på grund av myndighetsbehandlingen kan det uppskattas att ändringen inte är problematisk med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna med beaktande av de ganska snäva lagstadgade behandlingsfristerna enligt 26 § i konkurrenslagen. En övervägande majoritet av företagsförvärven godkänns i initialskedet av behandlingen, dvs. inom 23 arbetsdagar.

Ändringen påverkar inte den gällande regleringen som slår fast att ett företagsförvärvsärendet överförs till marknadsdomstolen för behandling endast om KKV framlägger ett förslag om att förbjuda förvärvet. Om företagsförvärvet fullföljs utan att det anmäls eller i strid med exempelvis ett villkorligt godkännande, kan påföljden bli påförande av påföljdsavgift eller hävning av köpet.

12.3 Bedömning av lagstiftningsordningen

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av konkurrenslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i konkurrenslagen (948/2011) 10 § 2 mom., 22 § 1 mom., 47 a § 6 mom. och 49 a § 2 mom., av dem 10 § 2 mom., 47 a § 6 mom. och 49 a § 2 mom. sådana de lyder i lag 546/2021, som följer:

10 §

Åtaganden

Konkurrens- och konsumentverket kan ta upp ärendet till ny behandling, om ett sakförhållande som låg till grund för beslutet har ändrats i något väsentligt avseende, om åtagandena åsidosätts eller om beslutet har grundat sig på ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter som lämnats av parterna.

22 §

Tillämpningsområde

Bestämmelserna om tillsyn över företagsförvärv tillämpas på ett företagsförvärv, om 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.

47 a §

Indrivning av påföljdsavgift som påförts en sammanslutning av näringsidkare

Om omsättningen för medlemmarna i en sammanslutning har beaktats i en påföljdsavgift som påförts sammanslutningen, ska påföljdsavgiften i sin helhet drivas in

1) inom fem år från det att marknadsdomstolens eller högsta förvaltningsdomstolens beslut om påföljdsavgift för sammanslutningen vann laga kraft, eller

2) inom två år från det att ett beslut som fattats med stöd av 2 eller 3 mom. vann laga kraft, om denna tid är längre än den som anges i 1 punkten.

49 a

Sökande av ändring hos marknadsdomstolen

I ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har fattat om fortsatt utredning med stöd av 26 § 1 mom. eller ett beslut om givande av handräckning som verket fattat med stöd av 37 §

5 mom. får ändring inte sökas genom besvär. Den som anmäler ett företagsförvärv får inte anföra besvär över ett beslut som meddelats med stöd av 25 § och genom vilket det har bestämts att de villkor som anmälaren har ställt ska iakttas.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 19 september 2022

Statsminister

Sanna Marin

Arbetsminister Tuula Haatainen

Lag

om ändring av konkurrenslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i konkurrenslagen (948/2011) 10 § 2 mom., 22 § 1 mom., 47 a § 6 mom. och 49 a § 2 mom., av dem 22 § 1 mom. sådant det lyder i lag 948/2011 samt 10 § 2 mom., 47 a § 6 mom. och 49 a § 2 mom. sådana de lyder i lag 546/2021, som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Åtaganden

Konkurrens- och konsumentverket kan ta upp ärendet till ny behandling, om ett sakförhållande som låg till grund för beslutet har ändrats i något väsentligt avseende, om åtagandena åsidosätts eller om beslutet har grundat sig på ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter.

22 §

Tillämpningsområde

Bestämmelserna om tillsyn över företagsförvärv tillämpas på ett företagsförvärv, om parterna i företagsförvärvet tillsammans har en omsättning som överskrider 350 miljoner euro och minst två av parterna i företagsförvärvet har en omsättning i Finland som överskrider 20 miljoner euro.

47 a §

Indrivning av påföljdsavgift som påförts en sammanslutning av näringsidkare

10 §

Åtaganden

Konkurrens- och konsumentverket kan ta upp ärendet till ny behandling, om ett sakförhållande som låg till grund för beslutet har ändrats i något väsentligt avseende, om åtagandena åsidosätts eller om beslutet har grundat sig på ofullständiga, oriktiga eller vilseledande uppgifter *som lämnats av parterna*.

22 §

Tillämpningsområde

Bestämmelserna om tillsyn över företagsförvärv tillämpas på ett företagsförvärv, om parterna i företagsförvärvet tillsammans har en omsättning *i Finland* som överskrider 100 miljoner euro och minst två av parterna i företagsförvärvet har en omsättning i Finland som överskrider 10 miljoner euro.

47 a §

Indrivning av påföljdsavgift som påförts en sammanslutning av näringsidkare

Gällande lydelse

Om omsättningen för medlemmarna i en sammanslutning har beaktats i en påföljdsavgift som påförts sammanslutningen, ska påföljdsavgiften i sin helhet drivas in

1) inom fem år från det att marknadsdomstolens eller högsta förvaltningsdomstolens beslut om påföljdsavgift för sammanslutningen vann laga kraft, eller

2) inom två år från det att *marknadsdomstolens* med stöd av 2 eller 3 mom. fattade beslut vann laga kraft, om denna tid är längre än den som anges i 1 punkten.

49 a

Sökande av ändring hos marknadsdomstolen

I ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har fattat om väsentliga brister i en anmälan om företagsförvärv med stöd av 26 § 1 mom. eller ett beslut om givande av handräckning som verket fattat med stöd av 37 § 5 mom. får ändring inte sökas genom besvär. Den som anmäler ett företagsförvärv får inte anföra besvär över ett beslut som meddelats med stöd av 25 § och genom vilket det har bestämts att de villkor som anmälaren har ställt ska iakttas.

Föreslagen lydelse

Om omsättningen för medlemmarna i en sammanslutning har beaktats i en påföljdsavgift som påförts sammanslutningen, ska påföljdsavgiften i sin helhet drivas in

1) inom fem år från det att marknadsdomstolens eller högsta förvaltningsdomstolens beslut om påföljdsavgift för sammanslutningen vann laga kraft, eller

2) inom två år från det att *ett beslut som fattats* med stöd av 2 eller 3 mom. vann laga kraft, om denna tid är längre än den som anges i 1 punkten.

49 a

Sökande av ändring hos marknadsdomstolen

I ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har fattat om *fortsatt utredning* med stöd av 26 § 1 mom. eller ett beslut om givande av handräckning som verket fattat med stöd av 37 § 5 mom. får ändring inte sökas genom besvär. Den som anmäler ett företagsförvärv får inte anföra besvär över ett beslut som meddelats med stöd av 25 § och genom vilket det har bestämts att de villkor som anmälaren har ställt ska iakttas.

Denna lag träder i kraft den 20 .
