

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/1998 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar om
ändring av lagen om konkurrensbegränsningar
och vissa andra lagar som anknyter till den**

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 februari 1998 proposition 243/1997 rd med förslag till lagar om ändring av lagen om konkurrensbegränsningar och vissa andra lagar som anknyter till den till ekonomiutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultative tjänstemannen Arto Lepistö, yngre regeringssekreterare Sari Hiltunen och överinspektör Ulla Karhu, handels- och industriministeriet
- regeringsrådet Markku Sorvari, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsrådet Manne Airaksinen, justitieministeriet
- överdirektör Matti Purasjoki, Konkurrensverket
- generalsekreterare Petri Kuoppamäki, konkurrensrådet
- direktör Erkki Kontkanen, Bankföreningen i Finland

- juristen Markus Sädevirta, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC
- forskningschef Olli Saariaho, Akava rf.
- avdelningschef Antti Maijala, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- direktör Lea Mäntyniemi, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund
- direktör Martti Pallari, Företagarna i Finland
- juristen Mårten Hansson, elmarknadscentralen
- vice verkställande direktör Harry Viheriävaara, Energibranschens Centralförbund Finergy
- verkställande direktör Juha Naukkarinen, Finska elenergiförbundet SENER,
- avdelningsdirektör Heikki Haavisto och bolagsjuristen Antero Enäjärvi, Imatran Voima Oy
- verkställande direktör Anja Silvennoinen, Kymppivoima Oy samtidigt som representant för Suur-Savon Sähkö Oy
- utvecklingschef Erik Mälkki, Vattenfall Oy.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelser om tillsynen över företagsförvärv skall fogas till lagen om konkurrensbegränsningar. Enligt förslaget gäller bestämmelserna i lagen närmare angivna företagsförvärv, där den sammantagna omsättningen för parterna i förvärvet överstiger två miljarder mark och minst två parter omsättning över-

stiger 150 miljoner mark. Företagsförvärv, där tröskelvärdena för omsättningen överskrider, skall anmälas till Konkurrensverket. På framställning av verket kan konkurrensrådet förbjuda företagsförvärv som resulterar i att en dominerande marknadsställning uppkommer eller förstärks och konkurrensen på den finländska

marknaden eller på en avsevärd del av den däri-
genom hindras. Om de negativa följderna av ett
företagsförvärv kan undvikas genom att villkor
ställs för förvärvet, måste Konkurrensverket
dock i första hand förhandla och fastställa de
villkor som skall iakttas. Företagsförvärv för-
bjuds endast om konkurrensen på den finländska
marknaden inte kan tryggas genom att villkor
ställs upp för förvärven.

Regeringen föreslår att en specialbestämmelse
om företagsförvärv på elmarknaden tas in i la-
gen.

I lagen om konkurrensbegränsningar skall en-
ligt förslaget införas en bestämmelse om att Kon-
kurrensverket kan avstå från att utreda konkur-
senbegränsningar av ringa betydelse. Dessutom
skall till lagen fogas en bestämmelse om ersätt-
ning av skador till följd av konkurrensbegräns-
ningar och en bestämmelse om att näringsidkare
på förhand kan be Konkurrensverket ta ställning
till om ett visst förfarande är lagligt eller inte.

I propositionen ingår även förslag till justering
av vissa andra lagar på grund av ändringarna i
konkurrensbegränsningar.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Av de orsaker som nämns i propositionen och
med stöd av erhållen utredning finner utskottet
lagförslaget behövt och ändamålsenligt. Ut-
skottet tillstyrker lagförslagen i propositionen
men med följande ändringar och anmärkningar.

Företagsförvärven i propositionen kan, bero-
ende på fallet, ha antingen nyttiga eller skadliga
konsekvenser. Ett företagsförvärv kan ge en ef-
fektivare företagsstorlek och en bättre interna-
tionell konkurrenskraft. Å andra sidan kan ett
företagsförvärv också leda till en sådan ägarkon-
centration att marknaden inte kan fungera effek-
tivt. Detta kan till exempel leda till att priserna
pressas upp och konsumenternas intressen och
hela samhällsekonomin tar skada. Genom tillsyn
över företagsförvärven kan en sådan skadlig
koncentration av marknaden förhindras, möjlig-
heterna för nya företag att etablera sig säkerstäl-
las och förutsättningarna för en sund konkurrens
på marknaden bevaras.

Den finska lagstiftningen innehåller inga såda-
na allmänna bestämmelser om tillsynen över fö-
retagsförvärv som kunde ge myndigheterna rätt
att ingripa i skadliga marknadskoncentrationer.

I gemenskapsrätten, närmare bestämt i EG:s
koncentrationsförordning, ingår bestämmelser
om tillsynen över företagsförvärv. Enligt denna
förordning har gemenskapen exklusiv behörig-
het vid tillsynen över företagsförvärv som över-
skrider ett visst ekonomiskt tröskelvärde, förut-

satt att inte minst två tredjedelar av omsättningen
för alla deltagande företag härrör från en och
samma medlemsstat. Med stöd av koncentra-
tionsförordningen kan de nationella myndighe-
terna även begära att Europeiska kommissionen
skall undersöka företagsförvärv, som inte når
upp till tröskelvärdena, om förvärvet påverkar
handeln mellan gemenskapens medlemsstater.
Dessutom har Europeiska kommissionen exclu-
siv behörighet att granska företagsförvärv som
påverkar handeln med produkter i bilaga 1 till
fördraget om upprättandet av Europeiska kol-
och stålgemenskapen. Fördragets giltighetstid
går ut i slutet av 2002.

En lagstiftning som reglerar företagsförvärv
utgör enligt utskottets mening en naturlig fort-
sättning på utvecklingen av konkurrenspolitiken
i Finland.

Utskottet anser vidare att det är nödvändigt
att på lagstiftningsväg ingripa mot tendenserna
till vertikal integrering inom elbranschen och
härigenom uppnå en tryggad konkurrens inom
elhandeln i enlighet med elmarknadslagens syfte.

Detaljmotivering

Lagen om ändring av konkurrensbegräns- ningar

11 a §. I 1 mom. anges de tröskelvärden för
omsättningen för parterna i förvärvsavtalet som
inte får överskridas utan att företagsförvärvet

anmäls till Konkurrensverket. Utredningar till utskottet har gett vid handen att tröskelvärdena i lagförslaget, dvs. två miljarder mark och 150 miljoner mark, är realistiska och leder till att alla ur konkurrenspolitisk synpunkt väsentliga företagsförvärv omfattas av tillsynen över företagsförvärv. Tröskelvärdena avviker inte heller i någon högre grad från omsättningsvärdena i de övriga EU-staterna.

Bestämmelsen i 3 mom. om prioritering av EG:s koncentrationsförordning innebär ett konstaterande. I konsekvensens namn hade det varit lämpligt att även nämna koncentrationstillsynen enligt fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen. Då giltighetstiden för fördraget dock går ut i slutet av 2002, kan det inte anses absolut nödvändigt att införa vad som endast innebär ett konstaterande av saken i lagen.

11 c §. Enligt lagförslaget skall företagsförvärv anmälas inom en vecka från det att bestämmanderätten eller affärsrörelsen eller en del därav förvärvades, ett offentligt köpeanbud offentliggjordes eller ett beslut om fusion eller om grundande av samföretag fattades. Ett offentligt köpeanbud leder inte nödvändigtvis till bestämmanderätt i det andra företaget. Det kan vara så att det inte finns tillräckligt många villiga säljare eller att anbudet har förbundits med villkoret att den som lagt fram köpeanbudet får bestämmanderätt i det företag anbudet gäller men att villkoret inte uppfylls. I princip kunde det vara konsekvent att anmälningsskyldigheten också efter ett offentligt köpeanbud börjar vid den tidpunkt då bestämmanderätten har förvärvats i målföretaget. Utskottet anser emellertid att det är till fördel för parterna i ett offentligt köpeanbud att utredningen av lagligheten i ett företagsförvärv kan inledas på ett så tidigt stadium som möjligt. Att anmälningsskyldigheten börjar i och med att ett köpeanbud lämnas överensstämmer också med motsvarande bestämmelse i EG:s koncentrationsförordning.

Enligt lagförslaget skall tillsynen över företagsförvärv även gälla försäkringsbolagens förvärv. Bestämmelsen leder till en viss överlappning till exempel med 3 kap. 4 § lagen om försäkringsbolag, enligt vilken social- och hälsovårdsministeriet kan förbjuda företagsförvärv som

anses äventyra en sund utveckling av försäkringsväsendet. Motiveringen till lagen om försäkringsbolag anger att bland annat konkurrenssynpunkter skall beaktas vid tillämpningen av bestämmelsen. Det är enligt utskottets mening viktigt att den konkurrenspolitiska tillsynen över företagsförvärv är lika för alla branscher. Det är inte lämpligt att låta flera olika myndigheter sköta tillsynen. Utskottet tillstyrker därför ett arrangemang i överensstämmelse med lagförslaget.

11 d §. I 2 mom. ingår en särskild bestämmelse om företagsförvärv på elmarknaden. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt att ingripa mot den vertikala integrationen på elmarknaden, där elproducenterna köper bolag som bedriver distributionsnätverksamhet och minutförsäljning. Vertikal integration av denna typ kan förorsaka konkurrensproblem på elmarknaden framför allt genom att elproduktionen och partihandeln blir kraftigt koncentrerade. Dessutom har de stora aktörerna inom produktionen och partiförsäljningen en avsevärd marknadskraft. Den vertikala integrationen kan leda till att nya producenter har mycket begränsade distributionskanaler till sitt förfogande. En koncentrerad parti- och minutmarknad gör att konsumenterna har mycket liten nytta av konkurrensutsättningen.

Om minutförsäljarna säljer enbart el producerad av ägarbolaget, går en allt mindre del av elförsäljningen via marknaden. Enligt uppgift är mindre än en tredjedel av den el som går via distributionsnätet konkurrensutsatt. Härigenom utsätts marknaden för prisfluktuationer till följd av konkurrensbegränsningar och naturliga variationer i utbud och efterfrågan.

Eldistributionsnätet utgör ett naturligt monopol. Om en elproducent förvärvar en minutförsäljare av el, integreras producenten samtidigt i minutförsäljarens elnätverksamhet. Om en konkurrerande elproducent eller -partiförsäljare är tvungen att använda sin konkurrents integrerade elnät för att distribuera elektricitet till sina kunder, kan prissättningen och risken för korsvis subventionering utgöra ett problem för konkurrensen.

Begränsningen i bestämmelsen av ägandet till

25 procent gäller den del av nätverksamheten där de negativa följderna av den vertikala integrationen syns tydligast, dvs. den elektricitet som överförs i nätet med 400 V spänning. Begränsningen av ägandet till 25 procent garanterar dessutom att det kommer att finnas minst fyra betydande aktörer på marknaden även om en kraftig koncentration skulle äga rum.

För klarhetens skull påpekar utskottet att bestämmelsen enligt ikraftträdelsebestämmelsen i lagförslaget endast gäller företagsförvärv som ägt rum efter att lagen har trätt i kraft. Eftersom det i bestämmelsen enbart är fråga om företagsförvärv, gäller den inte heller marknadsandelar som vuxit sig större till följd av företagens egen affärsverksamhet.

Enligt 4 mom. kan konkurrensverket förena ett villkor med vite. Med stöd av 11 g § kan ett företagsförvärv som fullföljts i strid med villkoret leda till en påföljdsavgift. Konkurrensrådet ålägger vitet och fastställer påföljdsavgiften. I vissa situationer kan dessa bestämmelser ha en kumulering av sanktioner som följd. Utskottet påpekar att konkurrensrådet bör följa principerna i förvaltningsprocesslagen och ta hänsyn till bl.a. eventuella påförda viten när det fastställer påföljdsavgiftens storlek.

12 §. Enligt förslaget skall i paragrafen intas en bestämmelse om att konkurrensverket kan avstå från åtgärder när en konkurrensbegränsning har mycket liten effekt på den ekonomiska konkurrensen. Enligt motiveringen till förslaget anses i allmänhet arrangemang, vars marknadsandel inte överstiger fem procent, sakna betydelse. Enligt utskottets mening är förslaget på sin plats. Utskottet påpekar emellertid att bestämmelsen är tolkningsbar. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att Konkurrensverket ger ut närmare anvisningar om vilka konkurrensbegränsningar som anses obetydliga, menar utskottet.

18 a §. Paragrafen innehåller bestämmelser om en näringsidkares skyldighet att ersätta andra näringsidkare för skada som han tillfogat dem i fall där han brutit mot vissa bestämmelser i lagen eller konkurrensrådets beslut. Inga begränsningar anges för vilka näringsidkare som är berättigade till skadestånd. Frågorna om kausalförhållan-

det mellan konkurrensbegränsningen och den uppkomna skadan avgörs enligt förslaget av rättspraxis i överensstämmelse med de allmänna grunderna för skadeståndsrätt. Bestämmelsen likställer de skadelidande näringsidkarna med varandra oberoende av om det existerar eller inte existerar ett avtalsförhållande mellan den som lidit skada och den som tillfogat skada. Den omständigheten att antalet näringsidkare berättigade till skadestånd på förhand sett är obegränsat och att skadans omfattning inte kan förutspås ökar enligt utskottets åsikt kraftigt risken för näringsidkarna när de vidtar åtgärder som lagen om konkurrensbegränsningar eventuellt kan komma att tillämpas på. För att minska denna risk kan näringsidkarna ansöka om ett icke-ingripandebesked enligt 19 a § hos Konkurrensverket. Bestämmelsen i 18 a § förutsätter att förseelsen har begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet, medan icke-ingripandebeskedet kan ge skydd mot skadeståndsyrkanden med anledning av brott mot förbuden i 4–6 §.

I 18 a § 4 mom. anges att domstolen kan begära utlåtande av Konkurrensverket om skadeståndstalan enligt 18 a §. I utlåtandet skall Konkurrensverket ge uttryck för sin uppfattning om det arrangemang eller förfarande som ligger till grund för skadeståndstalan enligt verkets praxis strider mot lagen om konkurrensbegränsningar. Utlåtandet är inte ett överklagbart förvaltningsbeslut. Utskottet utgår från att domstolen tillämpar fri bevisprövning på utlåtandet.

Lagen om ändring av 6 och 13 § lagen om konkurrensrådet

Konkurrensrådet har under årens lopp övergått till att vara ett lagskipningsorgan i ärenden som omfattas av lagen om konkurrensbegränsningar och lagen om offentlig upphandling. Procedurregler för konkurrensrådet ingår i lagen om konkurrensrådet, de föreslagna 15 och 21 § lagen om konkurrensbegränsningar och i 3 kap. lagen om offentlig upphandling. Som av motiveringen till propositionen framgår har de snäva procedurreglerna visat sig vara en brist i den praktiska verksamheten. Regeringen föreslår att förvaltningsprocesslagen skall tillämpas i konkurrens-

rådet, om inte något annat bestäms i lagen om konkurrensrådet, lagen om konkurrensbegränsningar eller lagen om offentlig upphandling. Förvaltningsprocesslagen är en allmän lag som åsidosätts av bestämmelserna i speciallagarna. Utskottet tillstyrker förslaget i propositionen men påpekar att omfattningen och betydelsen av uppgifterna enligt lagen om konkurrensbegränsningar och lagen om offentlig upphandling kräver en starkare, permanent organisation av domstolstyp.

Ett särskilt problem som kommit fram i samband med behandlingen av propositionen är enligt utskottets mening omröstningsregeln i 9 § lagen om konkurrensrådet. Enligt den gäller den åsikt som ordföranden har biträtt, om rösterna faller lika. Omröstningsreglerna i 52 § förvaltningsprocesslagen är i övrigt desamma men i frågor som gäller påföljder vinner vid lika röstetal den åsikt som är lindrigare för dem som påföljden riktar sig mot. Samma princip bör tillämpas i konkurrensrådet, som är behörigt att fastställa straffliknande påföljdsavgifter. Utskottet föreslår att det andra lagförslagets rubrik och ingress ändras och att lagens 9 § upphävs. Som resultat av de andra lagändringar som samtidigt görs blir förvaltningsprocesslagens omröstningsregel tillämplig på konkurrensrådet.

Utskottet påpekar att tillsynen över företagsförvärv avsevärt ökar konkurrensrådets arbets-

börda och att de ärenden som kommer till på grund av sin karaktär måste avgöras snabbt. Också den nyligen genomförda elimineringen av besvärströskeln i ärenden som gäller offentlig upphandling medför mera arbete för konkurrensrådet. För att syftena med tillsynen över företagsförvärv skall kunna uppnås är det nödvändigt att konkurrensrådet har tillräckliga resurser att tillgå ända från början.

Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande där det förutsätts att regeringen utan dröjsmål bör bereda och till riksdagen överlämna en proposition om ändring av konkurrensrådet till en egentlig domstol eller om överföring av dess uppgifter till en egentlig domstol.

Förslag till beslut

Med anledning av det ovan anförda föreslår ekonomiutskottet vördsamt

att lagförslag 1 samt 3—8 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 2 i övrigt godkänns enligt propositionen men att rubriken och ingressen ändras (utskottets ändringsförslag), och

att ett uttalande godkänns (utskottets förslag till uttalande)

Utskottets ändringsförslag

2.

Lag

om ändring av (utesl.) lagen om konkurrensrådet

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 27 maj 1992 om konkurrensrådet (481/1992) 9 §,

ändras 6 § 1 mom. samt

fogas till 13 § ett nytt 1 mom., varvid det nuvarande 1 mom. blir 2 mom., som följer:

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen utan dröjsmål bereder och till riksdagen lämnar en proposition om ombildande av

konkurrensrådet till en egentlig domstol eller om överföring av dess uppgifter till en egentlig domstol.

Helsingfors den 11 mars 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuulikki Hämäläinen /sd
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Arto Bryggare /sd
Mikko Immonen /vänst
Mari Kiviniemi /cent
Paula Kokkonen /saml
Riitta Korhonen /saml

Paavo Nikula /gröna
Erkki Partanen /sd
Vuokko Rehn /cent
Ola Rosendahl /sv
Juhani Sjöblom /saml
Sakari Smeds /fkf
Janne Viitamies /sd.

RESERVATION

Motivering

Regeringen föreslår att bestämmelser om företagsförvärv skall införas i lagen om konkurrensbegränsningar.

Den vertikala integrationen inom energibranschen, som innebär att producenterna förvärvar distributionsbolag, har både positiva och negativa konsekvenser. Positivt är bland annat det att integrationen uppenbarligen förbättrar effektiviteten i hela verksamhetskedjan.

Flera negativa följder är dock att vänta till följd av den vertikala koncentrationen. För det första blir det svårare för nya producenter att komma in på marknaden när distributionsbolagen kontrolleras av producenterna. Detta minskar konkurrensen och stärker de nuvarande producenternas redan tidigare grundmurade ställning på marknaden. För det andra minskar konsumenternas valmöjligheter i takt med koncentrationen av marknaden. Och för det tredje kommer konkurrensen sannolikt att fungera allt sämre om marknaden helt är i ett fåtal aktörers händer.

Den vertikala koncentrationen kan ha skadliga följder för till exempel elförsörjningen i landskapen och framför allt för de små elbolagen.

Med anledning av det ovanstående anser vi att regeringens och utskottets förslag om att gränsen för ägande inom distributionsnätverksamheten skall ligga vid 25 procent måste justeras nedåt.

En av handels- och industriministeriet tillsatt arbetsgrupp, som undersökte den vertikala integrationen på elmarknaden, föreslog enhälligt att en klart lägre gräns på 20 procent skall tas in i elmarknadslagen. I en stor del av utlåtandena om arbetsgruppens betänkande föreslogs en ännu lägre gräns.

När gränsen för ägande anges i konkurrenslagstiftningen innebär det endast en möjlighet för konkurrensmyndigheterna att undersöka saken i de fall då någon når upp till gränsen. Myndigheterna ingriper alltså inte i koncentrationen och förvärven om dessa inte visar sig påverka konkurrensen negativt.

Marknadsandelsgränsen, som öppnar möjligheten att undersöka förvärven, bör vara lägre än vad som föreslagits. Vi anser att gränsen bör gå vid 20 procent.

Förslag

På grund av det ovanstående föreslår vi

att lagförslagen i utskottets betänkande i övrigt godkänns enligt betänkandet men 11 d § i det första lagförslaget med följande lydelse:

11 d §

(1 mom. som i EkUB)

Konkurrensrådet kan på framställning av konkurrensverket utöver vad som nämns i 1 mom. förbjuda också ett sådant företags förvärv på elmarknaden som resulterar i att den sammanräknade mängd elektricitet som med 400 V spänning överförs i distributionsnätet av parterna i företagsförvärvet eller av sådana samfund eller anläggningar som bedriver distributionsnätverksamhet och som står i ett sådant förhållande till parterna som avses i 11 b § 1—3 mom. överstiger 20 procent av den mängd elektricitet som på motsvarande sätt överförs i hela landet.

(3 och 4 mom. som i EkUB)

Helsingfors den 11 mars 1998

Seppo Kääriäinen /cent
Mari Kiviniemi /cent

Vuokko Rehn /cent
Sakari Smeds /fkf

