Näringsutskottets betänkande 1999/2000:NU8

Regler om företagskoncentration

1999/2000
NU8

Ärendet

I detta betänkande behandlas

dels proposition 1998/99:144 om regler om företagskoncentration,

dels en motion som har väckts med anledning av propositionen.

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om ändringar i främst konkurrenslagen angående reglerna om företagsförvärv. Ändringarna innebär bl.a. att kontrollen liksom enligt EG-rätten skall avse företagskoncentration. Detta är ett vidare begrepp än företagsförvärv, i det avseendet att uppkomsten av en företagskoncentration inte behöver innebära någon äganderättsövergång. Genom denna ändring får företagen likartade regler för företagskoncentrationer med gemenskapsdimension och för företagskoncentrationer med enbart inhemsk dimension.

En motion med krav på ändrad instansordning för prövningen av företagskoncentrationer avstyrks av utskottet men följs upp i en reservation (m, kd, fp). Där förordas att Stockholms tingsrätt slopas som instans och att Konkurrensverkets talan prövas av endast en instans, Marknadsdomstolen.

Propositionen

I proposition 1998/99:144 föreslås att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20),
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
3. lag om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler.

Lagförslagen återges i bilaga.

Motionen

Den motion som väckts med anledning av propositionen är

1999/2000:N1 av Stefan Hagfeldt (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att Stockholms tingsrätt ej bör pröva företagskoncentrationer i framtiden.

Bakgrund

Den 1 juli 1993 trädde konkurrenslagen (1993:20) i kraft (prop. 1992/93:56, bet. 1992/93:NU17). Regeringen beslöt i november 1995 att låta tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och sammanställa erfarenheterna av den nya konkurrenslagen (dir. 1995:136). Utredningen, som antog namnet Konkurrenslagsutredningen (särskild utredare: f.d. regeringsrådet Lars Jonson), redovisade i avvaktan på utredningens slutliga ställningstaganden förslag till ändrade regler om anmälningsskyldigheten för prövning av företagsförvärv. Efter remissbehandling av förslaget utarbetades i dåvarande Närings- och handelsdepartementet en promemoria som efter remissbehandling och beredning ledde fram till regeringens förslag till riksdagen i frågan (prop. 1996/97:82). Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 1996/97: NU13), och de aktuella ändringarna trädde i kraft den 1 juli 1997.

Utredningen redovisade i februari 1997 sitt huvudbetänkande Konkurrenslagen 1993–1996 (SOU 1997:20). Detta betänkande låg till grund för det förslag till riksdagen (prop. 1997/98:130) som regeringen avlämnade våren 1998. Förslaget gällde bl.a. ändrad instansordning när det gäller Konkurrensverkets beslut om undantag, icke-ingripandebesked och åläggande enligt konkurrenslagen. Efter det att riksdagen hade antagit regeringens förslag (bet. 1997/98: NU9) trädde ändringarna i kraft den 1 juli 1998.

Regeringen beslöt i februari 1997 om tilläggsdirektiv till Konkurrenslagsutredningen (dir. 1997:38). Den särskilde utredaren skulle enligt direktiven göra en översyn av konkurrenslagens regler om företagsförvärv. Utredningen redovisade i juli 1998 det nämnda uppdraget genom betänkandet Konkurrenslagens regler om företagskoncentration (SOU 1998:98). Den nu aktuella propositionen bygger på förslagen i sistnämnda betänkande.

Propositionen

Allmänt om förslagen

I propositionen föreslås ändringar i konkurrenslagens regler om företagsförvärv. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 april 2000. Ändringarna innebär bl.a. att kontrollen liksom enligt EG-rätten skall avse företagskoncentration. Detta är ett vidare begrepp än företagsförvärv, i det avseendet att uppkomsten av en företagskoncentration inte behöver innebära någon äganderättsövergång. Genom denna ändring får företagen likartade regler för företagskoncentrationer med gemenskapsdimension och för företagskoncentrationer på den svenska marknaden.

Reglerna anpassas vidare till EG-rätten genom att bedömningsgrunderna för förbud mot en företagskoncentration ändras så att konkurrensaspekterna på företagskoncentrationer kommer i förgrunden. En förutsättning för förbud är dock att väsentliga nationella säkerhets- eller försörjningsintressen inte åsidosätts.

Anmälningsreglerna skall förenklas genom borttagande av anmälningsskyldighet för företagskoncentrationer i utlandet som inte har betydelse för

svenska konkurrensförhållanden. Vidare föreslås förbättringar i kontrollsystemet med syfte att uppnå ökad effektivisering, rättssäkerhet och genomströmning av anmälda ärenden. Väsentligt är att förhandskontakter med Konkurrensverket inför planerade förvärv skall bli vanligare. En förutsättning för detta är ett starkare sekretesskydd än vad som gäller i dag för uppgifter som lämnas vid sådana förhandskontakter. I förslaget ingår därför ett förslag om absolut sekretess för uppgifter av detta slag.

Förutom ändringar i konkurrenslagen föreslås ändringar i sekretesslagen (1980:100) och lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler.

Instansordningen för frågor om företagskoncentration

Alltsedan konkurrenslagen infördes den 1 juli 1993 har gällt – enligt 34 § – att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda ett företagsförvärv. Ett beslut av tingsrätten kan sedan överklagas hos Marknadsdomstolen.

I propositionen meddelar regeringen att den anser att den nuvarande instansordningen bör behållas för frågor om företagskoncentration. Konkurrenslagsutredningen föreslog i sitt tidigare betänkande (SOU 1997:20) att Stockholms tingsrätt skulle slopas som instans i förvärvsärenden och att Konkurrensverket skulle ges möjlighet att fatta beslut som första instans. Verkets beslut skulle sedan kunna överklagas hos Marknadsdomstolen. Av propositionen framgår att Konkurrensverket i sitt remissvar har tillstyrkt utredningens förslag, med hänvisning till att nuvarande system anses innebära praktiska problem och en tidsutdräkt som kan ifrågasättas från rättssäkerhetssynpunkt. Bland annat påminner Konkurrensverket om det s.k. Optiroc-ärendet (Optiroc Group AB:s förvärv av Stråbruken AB) som prövades först av Stockholms tingsrätt och därefter av Marknadsdomstolen och som enligt uppgift medförde stora kostnader till följd av den osäkerhet som under lång tid förelåg om genomförandet av förvärvet. Sveriges Industriförbund har i sitt remissvar anfört att en koncentration bör prövas av endast en instans, som enligt förbundet bör vara Marknadsdomstolen.

I samband med regeringens tidigare nämnda förslag om ändrad instansordning för ärenden om bl.a. undantag och icke-ingripandebesked anförde regeringen, framhålls det nu i propositionen, att det vid frågor om företagsförvärv väsentligen gäller andra bedömningar än som rör förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning. Prövningar av förvärvsärenden kan också ha särskild principiell och praktisk betydelse när det gäller strukturomvandlingen av näringslivet. Därför bedömde regeringen att tunga skäl talar för att dessa mål skall prövas av två instanser, som principiellt bör vara domstolar. Med hänvisning till detta och till att inget enligt regeringen framkommit vid remissbehandlingen av det nu aktuella lagförslaget som föranleder ändrat ställningstagande, har regeringen beslutat att inte föreslå någon ändrad instansordning för frågor om företagskoncentration.

I motion 1999/2000:N1 (m) anförs att Stockholms tingsrätt ej bör pröva företagskoncentrationer i framtiden. Som utgångspunkt för sitt förslag pekar motionären på den utdragna rättsliga prövningen av Optirocs förvärv av Stråbruken. Konkurrensverket fann efter sin prövning att förvärvet borde förbjudas. Såväl Stockholms tingsrätt som Marknadsdomstolen meddelade dock efter prövning att de inte hade några invändningar mot förvärvet. Den utdragna rättsprocessen förde emellertid med sig betydande kostnader för Optiroc i uteblivna synergieffekter och tappad konkurrenskraft, påpekar motionären. Han framhåller att en lång väntan på beslut kan medföra att nödvändiga investeringar skjuts upp samtidigt som samordningsvinster fördröjs med förlorad konkurrenskraft som följd. Den utdragna prövningen kan vidare medföra att samhällsnyttiga och nödvändiga koncentrationer inte blir av därför att företagen vill undvika en utdragen process.

Det anförda leder motionären till slutsatsen att Marknadsdomstolen skall vara första och enda instans som prövar Kokurrensverkets talan. Inför Konkurrensverkets talan skall verket göra en samlad bedömning av samtliga omständigheter som talar för respektive mot ett åläggande. Den prövning som Marknadsdomstolen sedan gör av koncentrationen blir då i realiteten en överprövning av Konkurrensverkets beslut, anser motionären.

Vissa kompletterande uppgifter

Tidigare riksdagsbehandling

Enligt den tidigare konkurrenslagen (1982:729) prövade Marknadsdomstolen mål om företagsförvärv på talan av Konkurrensverket (tidigare Näringsfrihetsombudsmannen). Ett förbud mot ett företagsförvärv blev dock giltigt endast under förutsättning att regeringen senare fastställde det.

Enligt förslag av den s.k. Konkurrenskommittén, vars arbete låg till grund för den nya konkurrenslagen, fanns det skäl att behålla detta system i huvudsak oförändrat. Ingripanden i förvärvsärenden är av den karaktären att en överprövningsmöjlighet måste finnas, anförde kommittén. Det bedömdes emellertid inte lämpligt att föreslå att förvärvsärenden förs vidare till någon annan domstol. Starkt bidragande till denna slutsats var behovet av snabbhet i prövningen. Förfarandet med underställning till regeringen borde därför vara kvar, ansåg kommittén.

Regeringen menade dock att det var principiellt olämpligt att en regering överprövar en domstols avgörande. Dessutom borde regeringen i möjligaste mån avlastas beslutsfattande i förvaltningsärenden. Därför förordades den nu gällande ordningen.

Vid behandlingen av förslaget om ny konkurrenslag framhöll utskottet (bet. 1992/93:NU17) starkt vikten av att kravet på snabbhet i det processuella förfarandet inte i något avseende får eftersättas. I en reservation (s) förordades att den tidigare tillämpade instansordningen skulle fortsätta att gälla i enlighet med Konkurrenskommitténs förslag. Behovet av snabbhet och enkelhet i processen gör att talan om förvärvskontroll bör föras hos Marknads-

domstolen med regeringen som fastställande organ i det fall att domstolen har förbjudit ett förvärv, anförde reservanterna.

Uppgifter om företagsförvärv

Enligt uppgifter i propositionen anmäldes ca 1 200 företagsförvärv till Konkurrensverket under perioden från den 1 juli 1993 (då konkurrenslagen trädde i kraft) till och med år 1998.

I tre fall har Konkurrensverket väckt talan hos Stockholms tingsrätt med yrkande om att förvärvet skall förbjudas enligt 34 § konkurrenslagen. I ett av fallen – Konkurrensverket mot Selecta AB – gjorde företaget ett åtagande sedan verket väckt talan i tingsrätten. Efter det att verket justerat sin talan biföll tingsrätten verkets talan och ålade företaget vid vite att fullgöra sitt åtagande. I de två övriga fallen – Konkurrensverket mot Skandinaviska Filmlaboratorier Holding AB m.fl. respektive Konkurrensverket mot Optiroc Group AB – ogillades talan av Stockholms tingsrätt. Den senare domen överklagades av Konkurrensverket till Marknadsdomstolen. Domstolen lämnade verkets överklagande utan bifall. Detta beslut av Marknadsdomstolen fattades nästan 15 månader efter det att Optiroc hade träffat avtal med säljaren om det aktuella förvärvet.

På uppdrag av Konkurrensverket har professor Ulf Bernitz utvärderat handläggningen och bedömningen i Optiroc-målet (se Konkurrens nr 4 1999). Av utvärderingen framgår att Optirocs företagsledning har beräknat kostnaden för det försenade genomförandet av förvärvet till ca 75 miljoner kronor. Dessa kostnader förklaras främst av att företaget med hänsyn till den pågående förvärvsprövningen inte vågade genomföra den planerade nedläggningen av förlustbringande produktionsenheter och andra besparingar genom sammanläggningar.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har inget att erinra mot de förslag till förändringar i konkurrenslagens regler om företagsförvärv som framläggs i propositionen. Regelverket har stor betydelse – inte minst preventivt – för att motverka att företagskoncentrationer uppkommer som hämmar konkurrensen på ett sätt som är skadligt i ett långsiktigt samhällsperspektiv. Genom ändringarna utvidgas prövningen till att omfatta också andra former av företagskoncentrationer än företagsförvärv. En annan effekt av ändringarna är att det blir likartade prövningsregler för företagskoncentrationer med EG-dimension och sådana som enbart berör den svenska marknaden. Det sagda innebär att utskottet tillstyrker de i propositionen redovisade förslagen till ändringar i konkurrenslagen men också i sekretesslagen och i lagen om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler.

Den fråga som aktualiseras i den motion som har väckts med anledning av propositionen gäller instansordningen för prövningen av företagskoncentrationer. Vid en samlad bedömning finner utskottet att den nuvarande instansordningen bör behållas oförändrad. Frågor om företagsförvärv – i fortsättningen företagskoncentrationer – gäller, som påpekas i propositionen, i vä-

sentliga avseenden bedömningar av annan karaktär än sådana som rör förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av en dominerande ställning. Enligt utskottets mening bör därför förstnämnda frågor även fortsättningsvis prövas av två instanser, som av principiella skäl bör vara domstolar.

Samtidigt vill utskottet – med kraft – framhålla vikten av en snabb handläggning av förvärvsärenden. Den långa tidsutdräkten i samband med Optiroc-ärendet är alarmerande, och den var självfallet till nackdel för berörda företag. Utskottet förutsätter att regeringen följer utvecklingen i denna fråga och vid behov återkommer till riksdagen i saken. Med det anförda avstyrks motion 1999/2000:N1 (m).

Hemställan

Utskottet hemställer

beträffande *regler om företagskoncentration*

att riksdagen med avslag på motion 1999/2000:N1 antar de i proposition 1998/99:144 framlagda förslagen till

1. lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20),
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
3. lag om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler.

res. (m, kd, fp)

Stockholm den 1 februari 2000

På näringsutskottets vägnar

Per Westerberg

I beslutet har deltagit: Per Westerberg (m), Barbro Andersson Öhrn (s), Reynoldh Furustrand (s), Lennart Beijer (v), Göran Hägglund (kd), Karin Falkmer (m), Sylvia Lindgren (s), Ola Karlsson (m), Nils-Göran Holmqvist (s), Marie Granlund (s), Inger Strömbom (kd), Ingegerd Saarinen (mp), Åke Sandström (c), Eva Flyborg (fp), Anne Ludvigsson (s), Stefan Hagfeldt (m) och Lennart Värmby (v).

Reservation

Per Westerberg (m), Göran Hägglund (kd), Karin Falkmer (m), Ola Karlsson (m), Inger Strömbom (kd), Eva Flyborg (fp) och Stefan Hagfeldt (m) anser

dels att den del av utskottets ställningstagande som börjar med ”Den fråga” och slutar med ”motion 1999/2000:N1 (m)” bort ha följande lydelse:

Den fråga som aktualiseras i den motion som har väckts med anledning av propositionen gäller instansordningen för prövningen av företagskoncentrat-

ioner. Den redovisade långa tidsutdräkten i Optiroc-ärendet – nästan 15 månader – visar att den nuvarande instansordningen inte är ändamålsenlig. Tvärtom kan den långa tidsutdräkten, som framhålls i motion 1999/2000:N1 (m), medföra att erforderliga investeringar skjuts upp samtidigt som samordningsvinster fördröjs. Osäkerheten vid en utdragen förvärvsprövning kan vidare få till följd att kompetent arbetskraft söker sig från företagen i fråga samtidigt som kunder vänder sig till andra leverantörer. Prövningen kan också leda till att rationella och nödvändiga koncentrationer inte blir av därför att företagen vill undvika en utdragen process.

Utskottet förordar mot denna bakgrund att Stockholms tingsrätt slopas som instans för frågor om företagskoncentrationer och att dessa frågor därigenom får prövas av endast en instans, Marknadsdomstolen. Utskottet ser under nedan angivna förutsättningar inga hinder från rättssäkerhetssynpunkt med att Marknadsdomstolen som enda instans prövar de aktuella förvärvsfrågorna. När Konkurrensverket tar ställning till om verket hos Marknadsdomstolen skall yrka på att en koncentration förbjuds eller en part åläggs en konkurrensfrämjande åtgärd skall verket göra en samlad bedömning av samtliga omständigheter som talar till förmån respektive nackdel för ett åläggande. Som framhålls i motionen blir härigenom domstolens prövning i realiteten en överprövning av Konkurrensverkets beslut att väcka talan med anledning av en anmälan om en företagskoncentration.

Regeringen bör sålunda utarbeta ett kompletterande förslag till ändring av konkurrenslagen i enlighet med vad utskottet här har förordat. Med det anförda tillstyrks motion 1999/2000:N1 (m).

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

beträffande *regler om företagskoncentration*

att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:N1

dels antar de i proposition 1998/99:144 framlagda förslagen till

1. lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20),
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
3. lag om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler,

dels som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Regeringens lagförslag

1. Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

3. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler

Innehållsförteckning

Ärendet ... 1
Sammanfattning ... 1
Propositionen ... 1
Motionen ... 1
Utskottet ... 2
Bakgrund ... 2
Propositionen ... 2
Allmänt om förslagen ... 2
Instansordningen för frågor om företagskoncentration ... 3
Motionen ... 4
Vissa kompletterande uppgifter ... 4
Tidigare riksdagsbehandling ... 4
Uppgifter om företagsförvärv ... 5
Utskottets ställningstagande ... 5
Hemställan ... 6
Reservation (m, kd, fp) ... 6
Bilaga: Regeringens lagförslag ... 8

Elanders Gotab, Stockholm 2000