

U 31/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 5 maj till Europaparlamentets och rådets förordning om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden.

Helsingfors den 17 juni 2021

Arbetsminister Tuula Haatainen

Regeringsråd Virve Haapajärvi

ARBETS- OCH NÄRINGS-
MINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2021/0495

9.6.2021

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM UTLÄNDSKA SUBVENTIONER SOM SNEDVRIDER DEN INRE MARKNADEN (COM(2021) 223 FINAL)

1 Bakgrund

Kommissionen föreslog den 5 maj 2021 en ny förordning för att ingripa i snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden som subventioner från länder utanför EU orsakar. Förslaget hänger samman med diskussionen som har förts en längre tid speciellt på EU-nivå om lika villkor och EU:s konkurrenskraft i förhållande till tredjeländer. Det har förts diskussion bland annat om EU:s konkurrenskraft i förhållande till Kina och Förenta staterna, men också förhållandet till Storbritannien är viktigt.

Förslaget till förordning bygger också på den vitbok om att skapa lika villkor vad gäller utländska subventioner som kommissionen överlämnade den 17 juni 2020 (COM (2020) 253 final). Vitboken var kommissionens första diskussionsinitiativ för att ingripa i subventioner från tredje länder som snedvrider konkurrensen. Syftet med kommissionens vitbok var att öppna diskussion om hur man genom åtgärder av EU effektivare än nu kan ingripa i sådana statliga subventioner från tredjeländer som snedvrider konkurrensen och äventyrar lika villkor för företagen på EU:s inre marknad (level playing field). Det förslag till förordning som kommissionen nu lägger fram är i praktiken ett initiativ till lagstiftning om de frågor som tas upp i vitboken.

Europeiska unionens ekonomi är öppen för utländska investeringar. En öppen inställning till utländska investeringar har skapat möjligheter för EU:s ekonomi, men också ökat riskerna. Enligt kommissionen kan utländska subventioner på samma sätt som statsstöd som beviljas av EU:s medlemsstater snedvrider konkurrensen på den inre marknaden och leda till villkor som inte är jämlika och till en situation där de mindre effektiva aktörerna ökar sin marknadsandel på bekostnad av de effektivare aktörerna. Bristen på öppenhet och reciprocitet i tillträdet till marknaden i tredjeländer hör till de faktorer som ytterligare förvärrar dessa skadliga verkningar.

Enligt kommissionen ger EU:s nuvarande bestämmelser inte tillräckliga möjligheter att ingripa i dessa situationer som snedvrider den inre marknaden. Exempelvis EU:s bestämmelser om statsstöd gäller situationer där det är fråga om stöd som beviljas av EU:s medlemsländer, men de ger inte möjlighet att ingripa i snedvridning då stödet beviljas av en aktör utanför EU. Inte heller EU:s upphandlingslagstiftning möjliggör effektivt beaktande av konsekvenserna av subventioner från tredjeländer som snedvrider konkurrensen. Inte heller handelspolitikens bestämmelser möjliggör tillräckligt effektivt ingripande i alla subventioner från tredjeländer som snedvrider konkurrensen.

2 Förslagets syfte

Enligt kommissionen kan de gällande bestämmelserna inte tillämpas på utländska subventioner, som ger mottagarna otillbörlig fördel att förvärva EU-företag, delta i offentlig upphandling inom EU eller fatta beslut om andra investeringar inom EU. De nuvarande EU-bestämmelserna om

statsbidrag, konkurrens och offentlig upphandling gäller inte alls sådana situationer då subventioner som beviljas av tredjeländer orsakar snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden. Med stöd av förordningen om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen (EU) 2016/1037) kan man ingripa i varuhandel som snedvrider den inre marknaden men inte i handel med tjänster eller i investeringar. Syftet med den föreslagna förordningen är att eliminera denna lucka i bestämmelserna och förhindra utländska subventioner som snedvrider konkurrensen och försvagar jämlika villkor på den inre marknaden. Som exempel på olika former av subventioner nämner kommissionen nollräntelån eller annan förmånlig finansiering, obegränsade statliga garantier, skattebefrielser och direkta stöd.

Enligt kommissionen är syftet med det nya instrumentet att komplettera särskilt unionens bestämmelser om statliga stöd, genom vilka man kan ingripa i snedvridning av den inre marknaden som orsakas av medlemsstaternas stöd.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Förslagets tillämpningsområde

Kommissionens förslag till förordning är horisontellt och täcker flera centrala sektorer inom EU-politiken. I fokus står särskilt konkurrenspolitiken och offentlig upphandling, handelspolitiken, politiken för den inre marknaden och industripolitiken. De åtgärder som presenteras i förslaget till förordning är speciellt kopplade till konkurrensbestämmelserna och bestämmelserna om statligt stöd samt till offentlig upphandling och handelspolitikens metoder. Förslaget till lagstiftning har lagts fram i form av ett förslag till förordning, som är en rättsform som direkt kan tillämpas i medlemsstaterna.

Till tillämpningsområdet för förslaget till förordning hör utländsk subventionering som beviljas företag som bedriver ekonomisk verksamhet i unionen. Förslaget omfattar alla sektorer inom ekonomin och också tillhandahållande av tjänster på den inre marknaden och i förslaget fastställs regler och förfaranden för utredning av utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden och för korrigering av sådan snedvridning. Sådan snedvridning kan förekomma inom vilken ekonomisk verksamhet som helst och särskilt i koncentrationer och förfaranden för offentlig upphandling.

Enligt förslaget ska kommissionen genomföra förordningen och kommissionen får betydande befogenheter som gäller information, ingripande och sanktioner.

I kommissionens förslag till förordning ingår tre nya instrument, genom vilka man skulle kunna ingripa i utländska subventioner på den inre marknaden och som kommissionen övervakar. Dessa instrument är:

- 1) Förhandsanmälan om företagsköp om förvärvaren är etablerad inom EU:s område, om sättningen inom EU för det företag som ska köpas överstiger 500 miljoner euro och de utländska ekonomiska bidragen överstiger 50 miljoner euro.
- 2) Förhandsanmälan om anbud i offentliga upphandlingar om det företag som deltar i upphandlingsprocessen bedriver ekonomisk verksamhet inom EU:s område, får ekonomisk subvention av en stat utanför EU och kontraktetsvärdet uppskattas överstiga 250 miljoner euro.

- 3) Möjlighet för kommissionen att göra en utredning på eget initiativ för alla andra marknadssituationer, inklusive företagsköp och anbud i offentlig upphandling som understiger tröskelvärdena för instrument 1 och 2. Mottagaren av subvention från tredjeländer bör vara en aktör som bedriver ekonomisk verksamhet inom EU.

För dessa instrument gäller i huvudsak samma förfaranden, beslut och böter.

Kommissionen publicerade den 5 maj 2021 utom förslaget till förordning en rapport över konsekvensbedömningen (SWD(2021) 99 final) och ett sammandrag av rapporten (SWD(2021) 100 final).

3.2 Allmänna bestämmelser

Definitionen av utländsk subvention i förslaget till förordning motsvarar i stor utsträckning definitionen av statligt stöd inom EU. Utländsk subvention förekommer enligt förordningen om ett tredjeland tillhandahåller ett ekonomiskt bidrag som innebär en förmån för ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet på den inre marknaden och som är begränsat till ett enskilt företag eller en enskild bransch eller flera företag eller branscher (art 2). Till skillnad från definitionen av statligt stöd inom EU konstateras i förslaget till förordning att också ekonomiska bidrag från varje privat enhet vars agerande kan tillskrivas tredjelandet kan tolkas som utländsk subvention med beaktande av alla relevanta omständigheter (art 2).

I förslaget till förordning definieras också de indikatorer enligt vilka kommissionen gör en utredning av om en snedvridning på den inre marknaden ska anses förekomma, såsom bland annat subventionens belopp, art, nivån på mottagarens ekonomiska verksamhet och situationen på marknaden (3 art). En utländsk subvention snedvrider sannolikt inte den inre marknaden om dess totala belopp understiger 5 miljoner euro under en sammanhängande period på tre räkenskapsår. Utom indikatorerna definieras i förslaget till förordning vissa kategorier som mest sannolikt kommer att snedvrida den inre marknaden. Till dem hör subventioner som beviljas företag i svårigheter, en obegränsad garanti, en subvention som direkt underlättar ett företagsköp eller en subvention som gör det möjligt för ett företag att lämna ett otillbörligt fördelaktigt anbud i en offentlig upphandling (art 4).

Kommissionen kan väga de negativa effekterna av en utländsk subvention i form av snedvridningar på den inre marknaden mot de eventuella positiva effekterna på utvecklingen av den berörda ekonomiska verksamheten, om detta är motiverat (så kallad avvägning). Kommissionen ska beakta avvägningen mellan de negativa och positiva effekterna när den fattar beslut (art 5).

3.3 Kommissionens utredningsförfaranden

Kommissionen har ensam befogenhet att genomföra förordningen. Kommissionens utredning sker i två skeden. I den preliminära granskningen ska kommissionen bedöma om det ekonomiska bidrag som granskas utgör en utländsk subvention och om det snedvrider den inre marknaden (art 8). Efter den preliminära granskningen kan kommissionen antingen anta ett beslut om att inleda en fördjupad utredning eller avsluta granskningen.

Både i den preliminära granskningen och i den fördjupade utredningen har kommissionen omfattande rätt att begära information både av det berörda företaget och av andra företag (art 11). Under granskningen och den fördjupade utredningen har kommissionen omfattande befogenheter att utföra nödvändiga inspektioner hos företag i deras lokaler och att begära att företagets företrädare eller medarbetare förklarar fakta eller dokument som har samband med föremålet för och syftet med inspektionen och registrera deras svar. Kommissionen har också befogenhet

att försegla affärshandlingar så länge som det är nödvändigt (art 12). Inspektionsbefogenheterna är av samma typ som i konkurrensrätt, men motsvarande används inte vid övervakningen av statliga stöd.

Också medlemsstaterna åläggs skyldigheter under granskning och utredning. De ska förse kommissionen med all information som den behöver för att kunna fullgöra de uppgifter som den tilldelas genom förordningen. Medlemsstaternas tjänstemän ska aktivt bistå vid inspektionerna och har då samma befogenheter som kommissionens tjänstemän. På begäran av kommissionen ska en medlemsstat på sitt eget territorium utföra inspektioner hos företag (art 12).

Kommissionen får också begära att ett tredjeland ger alla nödvändiga uppgifter och kommissionen får även utföra en inspektion i ett land utanför EU förutsatt att det berörda företaget har gett sitt samtycke och tredjelandets myndigheter har underrättats officiellt och gått med på inspektionen (art 13).

Som avslutning på en fördjupad utredning kan kommissionen anta ett beslut, där den i) ålägger gottgörande åtgärder, ii) godkänner åtaganden av företaget eller återbetalning av stödet, ifall dessa förbindelser är tillräckliga för att till fullo och på ett ändamålsenligt sätt avhjälpa snedvridningen, eller iii) konstaterar att det inte föreligger någon snedvridning eller att de positiva effekterna överstiger de negativa konsekvenserna (art 9). Kommissionen kan också anta interimistiska åtgärder om det finns indikationer på att ett ekonomiskt bidrag utgör en utländsk subvention, och det finns en allvarlig risk för att konkurrensen på den inre marknaden drabbas av en väsentlig och irreparabel skada (art 10). Kommissionen får återkalla ett tidigare beslut och anta ett nytt beslut om det berörda företaget agerar i strid med sina åtaganden eller de gottgörande åtgärder som ålagts eller om det tidigare beslutet grundats på ofullständig, oriktig eller vilseledande information (art 16).

3.4 Böter och viten

Kommissionen har också getts befogenhet att ålägga böter eller viten (art 15). När det gäller begäran om information kan kommissionen ålägga böter eller vite bland annat om ett företag lämnar oriktig, ofullständig eller vilseledande information under en granskning, utredning eller inspektion eller om företaget inte inom den föreskrivna tidsfristen rättar ett oriktigt, ofullständigt eller vilseledande svar från en medarbetare. Böterna får inte överstiga 1 % av den sammanlagda omsättningen under det föregående räkenskapsåret och vitet får inte överstiga 5 % av den genomsnittliga sammanlagda dagsomsättningen under det föregående räkenskapsåret för varje arbetsdag som dröjsmålet med den begärda informationen varar.

Kommissionen har också rätt att ålägga böter eller vite i situationer då kommissionens beslut inte följs (ett beslut som innehåller gottgörande åtgärder, åtaganden eller interimistiska åtgärder). Kommissionen kan då ålägga böter, som inte får överstiga 10 % av den sammanlagda omsättningen under det föregående räkenskapsåret, och vite som inte får inte överstiga 5 % av den genomsnittliga sammanlagda dagsomsättningen under föregående räkenskapsår för varje dag av bristande efterlevnad av beslutet. I alla beslut om böter eller viten ska kommissionen ta hänsyn till överträdelsens art, allvarighet och varaktighet, samt till proportionalitet och lämplighet.

3.5 Koncentrationer

I 3 kap. i utkastet till förordning föreskrivs om bestämmelser gällande koncentrationer, som hänför sig till företagsköp. Förhandsanmälan om företagsköp ska lämnas till kommissionen om det förvärvande företaget är etablerat i unionen och det företag som ska köpas har en omsättning

i unionen på minst 500 miljoner euro och det ekonomiska bidraget som kommer från en aktör utanför EU är minst 50 miljoner euro under de tre föregående kalenderåren.

Tröskelvärdet för anmälan är inte direkt jämförbart med tröskelvärdena för övervakningen av företagsköp inom unionen, om vilka föreskrivs i artikel 1 i rådets förordning (EG) 139/2004 om kontroll av företagskoncentrationer. I bestämmelserna beaktas olika omsättningar och i koncentrationsförordningen är till exempel inte enbart det företags som ska köpas omsättning avgörande. Enligt huvudregeln i koncentrationsförordningen ska en koncentration anmälas till kommissionen om a) den sammanlagda omsättningen i hela världen för samtliga berörda företag överstiger 5 miljarder euro, och b) den sammanlagda omsättningen inom gemenskapen för minst två av de berörda företagen överstiger 250 miljoner euro, om inte vart och ett av de berörda företagen uppnår mer än två tredjedelar av sin sammanlagda omsättning inom gemenskapen i en och samma medlemsstat. Det förslag till förordning som nu behandlas begränsar inte tillämpningen av koncentrationsförordningen.

Enligt förslaget ska vid en koncentration bedömas om det förekommer en snedvridning på den inre marknaden (artikel 17). En snedvridning på den inre marknaden ska anses förekomma om en utländsk subvention kan förbättra det berörda företags konkurrensläge på den inre marknaden och om den därigenom faktiskt eller potentiellt inverkar negativt på konkurrensen på den inre marknaden (artikel 3). För en utländsk subvention anses tröskelvärdet för snedvridning uppfyllas om de berörda företagen mottagit ett ekonomiskt bidrag på minst 50 miljoner euro från tredjeländer under tre kalenderår före anmälan.

Vid bedömningen av konsekvenserna av subventionen kan kommissionen beakta olika faktorer såsom subventionens storlek i siffror eller i förhållande till marknadens storlek eller investeringens värde. När en utländsk subvention vid ett företagsköp täcker en betydande del av inköpspriset är det sannolikt fråga om en snedvridande subvention.

När tröskelvärdet för företagsköp överskrids ska förvärvaren på förhand anmäla till kommissionen om ekonomiskt bidrag som fås från ett land utanför EU. En koncentration får inte genomföras före kommissionens granskning (verkställighetsförbud). Det har angetts bindande tidsfrister för kommissionens beslut. Om kommissionen mottar en fullständig anmälan får koncentrationen inte genomföras under en period av 25 arbetsdagar efter mottagandet. Om kommissionen inleder en fördjupad utredning får koncentrationen inte genomföras under en period av 90 arbetsdagar efter det att den fördjupade utredningen har inletts. Om koncentrationen bedöms genom en fördjupad utredning är det möjligt att koncentrationen inte får genomföras på cirka ett halvt år. En fördjupad utredning kan avslutas med ett beslut som innefattar åtaganden, ett godkännande beslut eller ett beslut om att koncentrationen förbjuds. Om de berörda företagen erbjuder åtaganden för att gottgöra snedvridning kan tidsfristen på 90 arbetsdagar ytterligare förlängas med 15 arbetsdagar. Om det berörda företaget inte fullgör sin anmälningsskyldighet om en koncentration som får utländsk subvention kan kommissionen ålägga böter och granska affärsverksamheten som om den anmälts. Om koncentrationen redan genomförts och den snedvrider den inre marknaden kan det krävas att företagen upplöser koncentrationen.

I kapitel 3 föreskrivs bland annat om under vilka förutsättningar en utländsk subvention som beviljas åt en koncentration ska anses snedvrida den inre marknaden (artikel 17), definitionen av koncentrationer fastställs (artikel 18) och det föreskrivs när en anmälan ska göras om en koncentration (artikel 19). Enligt förslaget anses en koncentration uppkomma vid en varaktig förändring av kontroll och med kontroll avses möjlighet att utöva ett avgörande inflytande på ett företag (artikel 18 och 20).

Enligt förslaget får kommissionen begära en förhandsanmälan också av andra koncentrationer än sådana som är anmälningspliktiga innan koncentrationen genomförs, om kommissionen misstänker att de berörda företagen kan ha gynnats av utländska subventioner under de tre år som föregått koncentrationen (artikel 19).

Bestämmelserna om böter och vite i kapitel 2 i förordningen (artikel 25) tillämpas också på koncentrationer som ska anmälas. Om det ges oriktig eller vilseledande information i en anmälan får kommissionen ålägga företagen böter på högst 1 % av deras sammanlagda omsättning under det föregående räkenskapsåret. Om en koncentration genomförs i strid mot ett verkställighetsförbud eller om företaget underlåter att anmäla en anmälningspliktig koncentration innan den genomförs får kommissionen ålägga företagen böter på högst 10 % av deras sammanlagda omsättning under det föregående räkenskapsåret (artikel 25).

Kommissionen har också möjlighet att göra en granskning på eget initiativ av företagsköp som redan genomförts. Förslaget möjliggör också att kommissionen kräver att en koncentration som redan har genomförts upplöses om det konstateras att den snedvrider den inre marknaden. (artikel 24).

Vid bedömningen av om koncentrationer snedvrider den inre marknaden beaktas utländska subventioner som koncentrationen beviljats under de föregående tre åren. Ekonomiska bidrag som beviljats någon part i en koncentration under tre år innan tillämpningen av förordningen inleds hör till förordningens tillämpningsområde.

3.6 Offentlig upphandling

Om förfaranden vid offentlig upphandling föreskrivs i kapitel 4 i utkastet.

Som ett nytt instrument i förslaget till förordning ska också i offentlig upphandling beaktas eventuella utländska subventioner som snedvrider upphandlingsförfarandet. Vid upphandling avses med snedvridande subventioner sådana utländska subventioner som gör det möjligt för ett företag att lämna ett anbud som är otillbörligt fördelaktigt i förhållande till de berörda tjänsterna/varorna/entreprenaderna (art 26). Endast utländska subventioner som beviljats under de tre föregående åren ska beaktas vid bedömningen.

Vid upphandling har tröskelvärdet för anmälningsplikten satts högt och endast upphandlingar som överstiger 250 miljoner euro omfattas automatiskt av förhandsanmälan. Vid upphandlingar som överskrider tröskelvärdet ska anbudsgivaren vid anmälan om deltagande eller då anbudet ges meddela upphandlingsenheten alla utländska ekonomiska bidrag som mottagits under de tre år som föregår anmälan eller bekräfta i en försäkran att de inte har mottagit några utländska ekonomiska bidrag under de tre senaste åren. Kontrakt får inte ingås med företag som inte lämnar någon sådan information eller försäkran (art 28).

Skyldigheten att anmäla utländska ekonomiska bidrag ska även gälla huvudunderleverantörer och huvudleverantörer om deras deltagande säkerställer väsentliga delar av fullgörandet av kontraktet och under alla omständigheter när den ekonomiska andelen av deras bidrag överstiger 30 % av det uppskattade kontraktsvärdet. Den upphandlande enheten ska vidarebefordra anmälan till kommissionen. Om anmälan inte lämnas in antingen till den upphandlande enheten eller vidarebefordras till kommissionen får kommissionen inleda en granskning (art 28).

Kommissionen har också prövningsrätt så att den kan begära anmälan om vilken upphandling som helst, också upphandlingar som underskrider tröskelvärdet, och i vilket skede som helst

innan kontraktet ingås, om den misstänker att ett företag som deltar i förfarandet kan ha gynnats av utländska subventioner (art 28).

Utredningsförfarandena är desamma som för de övriga instrumenten. För upphandlingar gäller dessutom egna tidsfrister. Kommissionen ska utföra en preliminär granskning senast 60 dagar efter det att den mottagit anmälan och meddela om den ämnar inleda en fördjupad utredning. Kommissionen får anta ett beslut om avslutande av en fördjupad utredning senast 200 dagar efter det att den mottagit anmälan. I undantagsfall får denna tidsfrist förlängas efter samråd med den berörda upphandlande enheten. Det krävs inte samtycke till förlängningen av den upphandlande enheten.

Kommissionen kan utom beslut med åtaganden och beslut om lämnande utan invändningar också utfärda beslut där den förbjuder ingående av kontrakt med det företag som tagit emot subventioner (art 30).

Det finns egna bestämmelser om hur en utredning påverkar upphandlingsförfarandet (art 31). Utvärderingen av anbud i ett förfarande för offentlig upphandling kan fortsätta under preliminära granskningar och fördjupade utredningar. Kontraktet får dock inte ingås under de 60 dagar då kommissionen utför den preliminära granskningen eller de 200 dagar under vilka kommissionen utför en fördjupad utredning. I förslaget till förordning har också särskilt fastställts när ett upphandlingskontrakt kan ingås med ett företag som är föremål för en utredning och när inte. Den upphandlande enheten ska i samtliga fall underrätta kommissionen om alla beslut som gäller resultatet av ett offentligt upphandlingsförfarande.

De allmänna reglerna om böter och vite tillämpas också på upphandlingsförfarande och dessutom kan kommissionen ålägga företag böter om det uppsåtligt eller av oaktsamhet ger oriktig eller vilseledande information i en förhandsanmälan (högst 1 % av deras sammanlagda omsättning under det föregående räkenskapsåret) eller om de underlåter att göra en anmälan under upphandlingsförfarandet (högst 10 % av deras sammanlagda omsättning under det föregående räkenskapsåret) (art 32).

3.7 Kommissionens granskning på eget initiativ

I kapitel 2 ingår bestämmelser om kommissionens granskning på eget initiativ av utländska subventioner. Enligt förslaget till förordning får kommissionen på eget initiativ granska information från vilken källa som helst om påstått snedvridande utländska subventioner. Detta innebär att kommissionen kan ta upp till utredning vilken marknadssituation som helst eller vilket företagsköp eller vilken upphandling som helst, också sådana som underskrider de tröskelvärden som förpliktigar till anmälan enligt definitionerna i förordningen. I praktiken har kommissionen således obegränsad rätt att inleda granskning av åtgärder på marknaden, om den misstänker att det finns utländska subventioner i bakgrunden och som kan orsaka snedvridning på den inre marknaden.

3.8 Gemensamma förfarandebestämmelser (Kapitel 5)

Enligt artikel 33, som gäller förhållandet mellan förfaranden, kan ett ekonomiskt bidrag som anmälts i samband med en förhandsanmälan för en koncentration eller för offentlig upphandling bedömas på nytt i förhållande till en annan ekonomisk verksamhet.

Enligt artikel 34 får kommissionen utföra en marknadsundersökning av den specifika sektorn, den särskilda typen av ekonomisk verksamhet eller användningen av det berörda subventionsinstrumentet.

Om preskriptionsfrister för kommissionens åtgärder föreskrivs i artikel 35, bland annat gällande fördjupad utredning (10 år), befogenheter att ålägga böter och viten (3 år) och övervakning av verkställande av beslut om böter (5 år).

I artikel 38 i förslaget föreskrivs om rätt till försvar gällande berörda företags rätt att lämna synpunkter på grunder för beslut.

Enligt artikel 39 får information som inhämtats i enlighet med förordningen endast användas för de ändamål för vilka den inhämtades.

3.9 Förhållande till annan lagstiftning (Kapitel 6)

Enligt artikel 40 ska förordningen inte påverka tillämpningen av artiklarna 101, 102, 106, 107 och 108 i fördraget, som gäller konkurrens och statsstöd, koncentrationsförordningen (EG) 139/2004 om anmälan och bedömning av koncentrationer och rådets förordning (EG) 1/2003 om tillämpning av konkurrensreglerna. Förordningen ska inte heller påverka tillämpningen av förordningen om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen ((EU) 2019/452) eller av förordningen om skydd mot subventionerad import från länder som inte är medlemmar i Europeiska unionen ((EU) 2016/1037).

Enligt kommissionen kan genomförandet av denna förordning överlappa sektorsbestämmelser, särskilt på sjö- och lufttransportområdet. Det är därför nödvändigt att klargöra förhållandet mellan denna förordning och sektorsspecifika instrument som behandlar utländska subventioner. I artikeln föreskrivs bland annat om förordningens förhållande till förordningen om skydd mot skadlig prissättning av fartyg (EU) 2016/1035 och förordningen om skydd av konkurrensen inom luftfarten ((EU) 2019/712).

3.10 Övergångs- och slutbestämmelser (Kapitel 7)

Kommissionen ska biträdas av det rådgivande kommitté (artikel 43). Kommissionens beslut om förbud mot koncentrationer och ingående av avtal samt kommissionens beslut med åtaganden godkänns med tillämpning av ett rådgivande förfarande. Också kommissionens beslut om genomförandeakter enligt artikel 42 utfärdas med tillämpning av ett rådgivande förfarande.

Enligt artikel 44 i förslaget ska kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i syfte att ändra tröskelvärdena för anmälningar om koncentrationer och offentliga upphandlingsförfaranden, undanta vissa kategorier av berörda företag från anmälningsskyldigheten samt ändra tidsfristerna för granskningar och fördjupade utredningar av anmälda koncentrationer och av anmälda ekonomiska bidrag i samband med förfaranden för offentlig upphandling. Befogenheten att anta delegerade akter som kan återkallas inleds från och med två år efter den dag då förordningen träder i kraft (artikel 45).

Kommissionen ger fem år efter det att förordningen träder i kraft en rapport om tillämpningen av förordningen (artikel 46).

Enligt artikel 47 som gäller övergångsbestämmelser tillämpas förordningen på utländska subventioner som beviljats under de tio år som föregår den dag då förordningen börjar tillämpas, om sådana utländska subventioner snedvrider den inre marknaden efter det att förordningen börjar tillämpas. Enligt artikeln tillämpas förordningen på utländska ekonomiska bidrag som beviljats under de tre år som föregår den dag då förordningen börjar tillämpas, om sådana utländska ekonomiska bidrag har beviljats ett företag som anmäler en koncentration eller anmäler ekonomiska bidrag i samband med ett förfarande för offentlig upphandling enligt förordningen.

Förordningen tillämpas från och med sex månader efter ikraftträdandet (artikel 48).

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionen föreslår som rättslig grund för förordningen artikel EUF 114, som gäller åtgärder som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera och artikel EUF 207 som gäller tillämpningsområdet för unionens gemensamma handelspolitik i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF).

Artikel EUF 114 omfattar åtgärder för tillnärmning av lagar, förordningar och administrativa bestämmelser i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Den inre marknaden hör till EU:s och medlemsstaternas delade befogenhet.

Artikel EUF 207 som gäller tillämpningsområdet för unionens gemensamma handelspolitik täcker bland annat åtgärder som ska vidtas i samband med handel med varor och tjänster, utländska direktinvesteringar och tull- och handelsavtal som skyddar handeln. Handelspolitiken hör till EU:s exklusiva befogenhet.

Enligt statsrådets uppfattning är den rättsliga grunden korrekt. Förslagen behandlas i sedvanlig lagstiftningsordning och om godkännandet beslutar rådet med kvalificerad majoritet.

Enligt kommissionen kan målsättningen med förslaget inte uppnås enbart genom åtgärder av medlemsstaterna. Utländska subventioner orsakar snedvridningar på den inre marknaden, bland annat i samband med förvärv i EU och offentlig upphandling. Att ta itu med snedvridande utländska subventioner på EU-nivå gör det möjligt för potentiella mottagare av utländska subventioner att i förväg känna till de regler som kommissionen kommer att tillämpa för att bedöma förekomsten av utländska subventioner och eventuella snedvridningar som de kan orsaka. Detta garanterar förutsägbarhet och ökar systemets rättssäkerhet i alla medlemsstater.

Enligt kommissionen syftar förslaget till att upprätthålla lika villkor på den inre marknaden så att den inte snedvrids av utländska subventioner. Åtgärderna i förslaget är proportionerliga, eftersom de uppnår sitt syfte genom att på ett målinriktat sätt lägga en börda endast på företag som får utländska subventioner och som bedriver ekonomisk verksamhet på den inre marknaden.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Enligt kommissionen skulle förslaget återställa lika villkor för alla ekonomiska aktörer och förhindra att innovativa konkurrenter som inte får subventioner diskrimineras och att konsumenternas valfrihet därigenom minskas. Genom förslaget kunde man också delvis ingripa i att företag flyttar till länder utanför EU där miljönormerna kan vara svagare, vilket leder till att arbetsplatser går förlorade inom EU. Kommissionen har dock inte någon exakt information om hur stora subventioner från tredjeländer som har beviljats företag som är verksamma inom EU:s område.

Enligt kommissionen orsakas de största kostnaderna av att kostnaderna för att följa reglerna för förfarandet ökar för de berörda företagen. Företag som får utländska finansiering för omfattande

fusioner eller i samband med offentligt upphandlingsförfarande ska lämna in anmälningar och svara på begäran om information. Eftersom anmälningar om affärsverksamheten ska göras också med stöd av andra gällande bestämmelser (EU:s koncentrationsförordning, förordningen om utländska direktinvesteringar) är inte de extra kostnaderna enligt kommissionens bedömning betydande.

Kommissionen bedömer att förslaget orsaker endast en liten administrativ börda för små och medelstora företag eftersom dessa i allmänhet inte behöver lämna in anmälningar på grund av de höga tröskelvärden som tillämpas för förvärv och offentlig upphandling.

Kommissionen bedömer att de nationella myndigheterna inte orsakas stora kostnader, eftersom kommissionen skulle vara den enda genomförande och övervakande myndigheten och av denna orsak gäller de största resurseringsbehoven kommissionen. Kommissionen bedömer att förhandskontroll av subventionerade koncentrationer kan kräva cirka 40, förhandskontroll av subventionerade anbud vid offentlig upphandling ca 45 och granskning på eget initiativ ca 60 anställda, omvandlade till heltidstjänster.

Kommissionen bedömer att förslaget på kort sikt kan leda till en minskning av de utländska direktinvesteringarna inom EU. Detta torde dock kompenseras på medellång och lång sikt, eftersom verksamhetsförutsättningarna blir mera jämlika och konkurrensen mellan företagen blir sundare.

Enligt kommissionen är förslaget proportionerligt när man beaktar de utländska subventionernas betydande inverkan på EU:s inre marknad. Riktade utredningsinstrument och proportionerliga korrigerande åtgärder återställer jämlika villkor för företagen med endast små kostnader för att efterleva reglerna.

5.2 Konsekvenser för lagstiftningen och myndigheternas verksamhet

Förordningen skulle då den träder i kraft som sådan vara bindande för EU:s medlemsstater. Förordningen ansluter sig i Finland bland annat till lagstiftningen om offentlig upphandling och gäller delvis frågor som definieras i upphandlingslagarna. I förordningen fastställs bland annat när ett upphandlingskontrakt inte kan ingås och för de upphandlande enheterna anges nya skyldigheter. Det är möjligt att förslaget till förordning leder till ett behov av att ändra lagen om offentlig upphandling och koncession. Detta ändringsbehov bedöms närmare under beredningens gång.

Förslagets konsekvenser för myndigheterna gäller i huvudsak kommissionen som ensam kommer att ha befogenheter att genomföra förordningen. De nationella myndigheterna påförs skyldigheter framförallt när det gäller begäran om information och inspektioner. De nationella myndigheterna ska till kommissionen lämna in alla relevanta uppgifter som den begär samt aktivt biträda kommissionen vid inspektioner och utföra inspektioner på kommissionens begäran. Medlemsstaterna deltar i den rådgivande kommittén där de beslut som kommissionen ämnar anta behandlas. I förslaget ingår inte några bestämmelser om vilken nationell myndighet som ska vara representerad i den rådgivande kommittén.

5.3 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Förordningens ordalydelse är i de flesta artiklar villkorlig, vilket innebär att kommissionen ges omfattande prövningsrätt. Speciellt när det är fråga om ett helt nytt instrument, för vilket rättspraxis saknas kan förutsägbarheten vara svår för företagen.

Kommissionens omfattande informations- och granskningsrättigheter kan orsaka både en administrativ börda och ekonomiska konsekvenser för företagen. Exempelvis kommissionens rätt att försegla alla företags lokaler och bokföring eller dokument för den tid en inspektion pågår och till del det är nödvändigt för att utföra en inspektion kan medföra ekonomiska konsekvenser.

Även om det inte finns någon ingående analys att tillgå om på vilket sätt utländska subventioner snedvrider konkurrensen på den inre marknaden från finländska företags perspektiv kan de finländska företagen antas ha nytta av förslaget om man med hjälp av det kan gallra bort tredje länders subventioner som snedvrider EU:s inre marknad. Om de instrument som träder i kraft fungerar bra kan deras konsekvenser för små och medelstora företag på längre sikt i huvudsak bedömas vara i huvudsak positiva.

Om däremot till exempel EU:s handelspartner anser att de föreslagna instrumenten till vissa delar är protektionistiska kan de ha negativa konsekvenser för de små och medelstora företagen i EU och Finland. På grund av den osäkerhet som nya instrument förorsakar är det dessutom möjligt att instrumenten åtminstone i någon mån kommer att minska EU:s attraktionskraft som potentiellt investeringsområde.

I förslagets tillämpningsområde ingår alla branscher, men exempelvis stål-, aluminium- och halvledarindustrin lyfts särskilt fram i kommissionens konsekvensbedömning.

5.4 Konsekvenser för upphandlingsprocesserna

För offentlig upphandling förorsakar förslaget till förordning, som innehåller en ganska komplicerad process, sannolikt osäkerhet och en administrativ börda. De höga tröskelvärdena minskar tillämpningen av förhandsanmälningsskyldigheten, men eftersom kommissionen getts möjlighet att begära anmälan också om upphandlingar som understiger tröskelvärdena kan man inte på förhand med säkerhet veta vilka upphandlingsförfaranden som skulle komma att utredas av kommissionen. Till denna del är situationen beroende av kommissionen exklusiva befogenhet och i viss grad omöjlig att förutse.

Ett eventuellt utredningsförfarande under upphandlingsförfarandet kan också orsaka fördröjningar i genomförandet av upphandlingsförfaranden. Kommissionen har dessutom getts möjlighet att förlänga tidsfristen på 200 dagar för fördjupad utredning i specialfall.

Det har ålagts den upphandlande enheten att begära förhandsanmälningar och försäkringar av anbudsgivarna och sända dem till kommissionen. Detta ökar de upphandlande enheternas administrativa börda och utbildning/information för de upphandlande enheterna om det nya svaret. Dessutom kan kommissionens omfattande befogenheter att ålägga böter orsaka ekonomiska konsekvenser för företagen.

Man kan ändå bedöma att eftersom tröskelvärdena har satts relativt högt och kommissionen inte torde ha intresse av att börja utreda upphandlingar som är av lägre värde så är det möjligt att endast mycket få upphandlingsförfaranden skulle omfattas av förhandsanmälningsskyldigheten enligt förordningen eller av kommissionens granskning på eget initiativ.

Som en positiv konsekvens i förslaget till förordning kan ses att den försätter subventioner från tredjeländer i samma ställning som nationella subventioner. I offentlig upphandling kan detta förbättra jämlika konkurrensvillkor när man inte kan ge exceptionellt låga anbud med stöd av utländska subventioner som snedvrider konkurrensen. Förordningen är också på samma linje som de direktiv som kommissionen gav 2019 om behandling av anbud från tredjeländer samt

instrumentet för internationell offentlig upphandling som är under beredning (IPI, International Procurement Instrument).

5.5 Konsekvenser för företagskoncentrationer

För företagsköp som överstiger tröskelvärdet för anmälan kan genomförandet av köpet fördröjas och anmälan ökar den administrativa bördan. Ekonomiska konsekvenser kan orsakas till exempel till följd av böter som ålägga på grund av att man brutit mot reglerna om förfarandet. Förslaget har betydande ekonomiska konsekvenser för det förvärvande företaget i sådana situationer då kommissionen beslutar förbjuda företagsköpet.

Från företagets synpunkt kan osäkerhet om köpbeslut förorsakas av att även om företagsköpet inte överstiger gränsen för tröskelvärdet kan arrangemanget komma att tas upp till bedömning av kommissionen genom det instrument som gäller den allmänna marknadssituationen.

Då företagen överväger företagsköp kan de bedöma eventuella risker, kostnader och fördröjningar, som kan uppstå i en situation då arrangemanget ska bedömas och/eller anmälas också med stöd av EU:s koncentrationsförordning (Rådets förordning (EG) 139/2004) eller på grundval av den nationella övervakningen av företagsköp, regleringen av utländska direktinvesteringar eller i framtiden eventuellt också med stöd av bestämmelserna om den digitala marknaden (Digital Markets Act). Då förslaget träder i kraft kan företagen dessutom bedöma eventuella ytterligare risker, kostnader och fördröjningar som orsakas av det förslag som nu behandlas. Om bedömning enligt detta förslag kommer att gälla begränsade relativt stora arrangemang beror bland annat på hur aktiv kommissionen är med att bedöma koncentrationer som understiger tröskelvärdet genom granskning på eget initiativ.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och respekterar näringsfriheten. När kommissionen agerar inom ramen för lagstiftningsinstrumentet skulle dess utredningsbefogenheter omfattas av fullständiga rättigheter i fråga om rättvisa förfaranden, såsom rätten till ett motiverat beslut och tillgång till rättslig prövning, inbegripet möjligheten att bestrida åtgärder för efterlevnadskontroll och sanktionsåtgärder.

I förslaget ingår bestämmelser om inspektioner som kan göras i företagets lokaler, men det är inte fråga om inspektionsåtgärder som gäller lokaler som används för bestående boende. Det är därför inte nödvändigt att bedöma förslaget utgående från skyddet för hemfriden som tryggs i 10 § i grundlagen.

De bestämmelser som gäller myndigheternas rätt att få och överlåta information trots tystnadsplikten kan bedömas utgående från skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen.

De bestämmelser om rätten att bli hörd och söka ändring som ingår i förslaget kan bedömas utgående från bestämmelserna om rättvis rättegång och god förvaltning i 21 § i grundlagen. Också oskuldspresumtion ingår i garantierna för rättvis rättegång och god förvaltning.

De strukturella korrigerande åtgärder som föreslås i utkastet ska bedömas utgående från egendomsskyddet som tryggs i 15 § i grundlagen. Det borde finnas exakta bestämmelser om strukturella korrigerande åtgärder, de borde vara nödvändiga och proportionella och det väsentliga

innehållet i dessa bestämmelser borde framgå av förordningen. Vissa av kommissionens korrigerande åtgärder kan bedömas utom utgående från egendomsskyddet också utgående från näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen.

Vid bedömningen av de befogenheter kommissionen ska ge för att genomföra målsättningen med förordningen bör systemet med grundläggande rättigheter beaktas som helhet. Preliminärt kan bedömas att då kommissionen förhindrar snedvridning av den inre marknaden och i detta syfte tillämpar instrument för utredning och ingripande som i hög grad påminner om bestämmelserna i konkurrensrätten och bland annat materiella bestämmelser som grundar sig på statsstödsreglerna, så begränsas egendomsskyddet och näringsfriheten för uppnående av ett mål som är godtagbart med tanke på systemet för grundläggande rättigheter. Sådana begränsningar ska ändå vara nödvändiga, exakt avgränsade och stå i rätt proportion till målen. Vid bedömningen bör dock också beaktas att förordningen lämpar sig åtminstone i fråga om förfarandena för anmälning av koncentrationer och upphandling endast för en begränsad grupp aktörer och transaktioner.

7 Ålands behörighet

Konkurrenslagstiftningen hör till rikets lagstiftning. Enligt 27 § 12 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbefogenhet också i frågor som gäller utrikeshandel.

EU har exklusiv befogenhet i de sektorer som gäller statsstöd och skyddsinstrument för handeln, och Åland har inte lagstiftningsbefogenheter gällande dem.

Åland har sin egen upphandlingslag, som grundar sig på EU:s upphandlingsdirektiv och i vilken det hänvisas till rikets upphandlingslag. Om det behövs nationella lagändringar på grund av förordningen beaktas vid beredningen också Ålands lagstiftning.

Åland hålls informerat om utvecklingen inom denna lagberedning.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och övriga medlemsstaters ståndpunkter

Kommissionen fastställde i den industripolitiska strategi den antog den 10 mars 2020 att den i början av 2020 antar en vitbok där den föreslår metoder för att ingripa i subventioner från tredjeländer som snedvrider konkurrensen. Kommissionen publicerade en uppdatering av EU:s industristrategi (COM(2021) 350 final) samma dag den 5 maj 2021 som den publicerade detta utkast till förordning. Enligt kommissionen är utkastet till förordning en central faktor för genomförandet av EU:s industristrategi eftersom det genom den garanteras lika villkor och främjas en rättvis och konkurrenskraftig inre marknad.

Utkastet till förordning behandlas i rådets konkurrensarbetsgrupp. Behandlingen av förslaget inleddes den 20 maj 2021. I sina preliminära inlägg har medlemsstaterna i huvudsak förhållit sig positivt till målsättningen med förslaget.

I Europaparlamentet är utskottet för internationell handel (INTA) det ansvariga utskottet.

9 Nationell behandling av förslaget

Om vitboken som föregick förslaget till förordning gavs 10.9.2020 E-skrivelsen E 101/2020 rd.

EU ministerutskottet 11.6.2021 (U-ärenden).

EU-8 och 12 sektionerna har informerats om utkastet till förordning 7.5.2021 och utkastet till U-skrivelse har behandlats 4.6.2021. EU-2 sektionen, skriftligt förfarande.

10 Statsrådets ståndpunkt

I enlighet med riktlinjerna i regeringsprogrammet ska EU sörja både för unionens inre och yttre konkurrenskraft. Likaså ska EU:s industri- och konkurrenspolitik utvecklas så att de finländska företagen tryggas jämlika möjligheter på unionens inre och yttre marknad.

I statsrådets redogörelse för EU-politiken (SRR 7/2020 rd) konstateras att tredjeländers företag som är aktiva på den inre marknaden ska följa motsvarande regler som förutsätts av europeiska företag och europeisk industri. I redogörelsen konstateras också att kommissionen fortsättningsvis ska ha en självständig roll som en av de mest centrala aktörerna inom EU:s konkurrens- och statsstödspolitik.

Finland anser att målsättningen med förslaget till förordning allmänt kan understödjas. Det är viktigt att EU:s lagstiftning möjliggör jämlika villkor för alla företag inom EU och att EU:s marknad förblir öppen och konkurrenskraftig. Målet bör inte vara ett handelspolitiskt instrument med vars hjälp man utan grund strävar efter att skydda den inre marknaden mot internationell konkurrens.

Finland anser att det är viktigt att förhållanden mellan olika regelverkshelheter och deras tillämpningsändamål är klart. Enligt förslaget skulle det inte begränsa tillämpningen av bestämmelser som gäller konkurrens, företagsköp, statsstöd eller uppföljning av utländska direktinvesteringar, utan dessa skulle tillämpas parallellt.

Finland förenar sig med kommissionens syn på att man redan med hjälp av nuvarande EU-lagstiftning kan ingripa i många snedvridningar av konkurrensen på den inre marknaden, men de metoder EU har till sitt förfogande möjliggör inte nödvändigtvis till alla delar ett effektivt ingripande i sådana situationer där subventioner från tredjeländer snedvrider konkurrensen eller äventyrar företagens lika villkor på den inre marknaden.

Finland understöder enligt den linje som framlades i statsrådets redogörelse att övervakningen av den föreslagna förordningen ska skötas av kommissionen. Detta garanterar en enhetlig tillämpning av bestämmelserna i förslaget till förordningen. Likaså kan det anses positivt att de rätt höga tröskelvärdena för upphandling och anmälan om företagsköp har bundits vid eurobelopp, vilket ökar förutsägbarheten och proportionaliteten.

Det kan också i någon mån anses öka klarheten och förutsägbarheten att subventioner på mindre än 5 miljoner euro under en tre års period enligt förslaget sannolikt inte orsakar snedvridning.

I det fortsatta arbetet bör man fästa uppmärksamhet vid att förordningen inte utan grund förhindrar eller försvårar utländska investeringar på EU:s område och att EU:s marknad förblir öppen. Dessutom bör man sträva efter att säkerställa att förordningens bestämmelser är tillräckligt tydliga och förutsägbara från företagets och de upphandlande enheternas perspektiv och att de inte orsakar onödig administrativ börda eller kostnader för de myndigheter som tillämpar dem. I det fortsatta arbetet fästs också vikt vid förslagets konsekvenser för upphandlingsförfarandena och konsekvenser för eventuella processer för överklagande. Det bör fästas vikt vid att bestämmelserna i förordningen som tillämpas direkt är tydliga i enlighet med principerna för bättre regelverk. De betydande befogenheter som föreslås för kommissionen bör vara tydliga, proportionerliga, förutsägbara, tillräckligt klart avgränsade och behörigen motiverade. Flera av

de utrednings- och inspektionsbefogenheter som föreslås är av motsvarande typ som inom konkurrensrätten och tillämpningspraxis i fråga om dem bör beaktas då de föreslagna befogenheterna bedöms.

Omfattningen och ändamålsenligheten när det gäller de befogenheter som överförs på kommissionen genom delegerade akter bedöms under den fortsatta beredningen med beaktande av kraven på god förvaltning, rättsskyddet samt bestämmelsernas förutsägbarhet för olika aktörer. Vid bedömningen beaktas befogenheterna att anta delegerade akter när det gäller tröskelvärdena för bland annat koncentrationer och offentliga upphandlingsförfaranden.

Kommissionen har getts befogenheter att göra en avvägning av de negativa och positiva konsekvenserna av en åtgärd för att bedöma om subventionen orsakar snedvridning av konkurrensen. I förslaget lämnas dessa konsekvenser dock öppna och det är därför oklart vilka i synnerhet de positiva konsekvenserna kunde vara eller när en avvägning är motiverad. Med tanke på de företag som planerar investeringar och EU:s investeringsomgivning är det viktigt att företagen redan i det skede då de förhandlar om och planerar investeringar kan förutsäga vilka subventionssituationer som potentiellt är problematiska. Det är viktigt att analysen av subventionens konsekvenser är öppen för att man ska kunna den lindra den osäkerhet när det gäller investeringar som den nya förordningen kan medföra. Under förhandlingarnas gång fästs uppmärksamhet bland annat vid artikel 5 som gäller avvägning av positiva och negativa konsekvenser.

Handläggare/utarbetats av

Regeringsråd Virve Haapajarvi, arbets- och näringsministeriet, virve.haapajarvi@tem.fi och

Specialsakkunnig Sissi Kohtala, arbets- och näringsministeriet, sissi.kohtala@tem.fi