

## **FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2013 rd**

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av konkurrenslagen och av 4 och 16 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar**

*Till ekonomiutskottet*

### **INLEDNING**

#### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 16 april 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av konkurrenslagen och av 4 och 16 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (RP 40/2013 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till ekonomiutskottet.

#### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Eeva Vahtera, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- regeringsråd Merja Leinonen, undervisnings- och kulturministeriet
- direktör Raija Volk, social- och hälsovårdsministeriet
- direktör, finansieringsplanering Allan Paldanius, Keva
- generaldirektör Juhani Jokinen, Konkurrens- och konsumentverket
- chefsjurist Pirkka-Petri Lebedeff, Finlands Kommunförbund
- koncernjurist Atte Malmström, Helsingfors stad
- utvecklingsdirektör, tf. kommundirektör Jarmo Kivineva, Kangasala kommun

- stadsdirektör Lauri Lamminmäki, Kouvola stad
- kommundirektör Ari Ranta-aho, Muurame kommun
- ekonomidirektör Jukka Weisell, Uleåborg stad
- kommundirektör Tanja Matikainen, Sulkava kommun
- tf. ekonomidirektör Jan Finne, Vasa stad
- stadsdirektör Kari Nenonen, Vanda stad
- verkställande direktör Pekka Averio, Kommunfinans Abp
- direktör, utvecklingsavdelningen Jussi Salo, Finlands närvårdar- och primärskötarförbund SuPer rf
- chef för juridiska ärenden Mika Hämäläinen, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf
- verkställande direktör Annaleena Mäkilä, Finlands Hamnförbund rf
- förhandlingsdirektör Jukka Kauppala, Teknik och Hälsa FKT rf.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- justitieministeriet
- Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira)
- Samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster
- Sotkamo kommun
- Finlands näringsliv rf

— Centralhandelskammaren  
— Avfallsverksföreningen rf

— Företagarna i Finland rf.

## PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att konkurrenslagen ändras. Enligt förslaget utökas Konkurrens- och konsumentverkets befogenheter för effektivisering av tillsynen över att jämlikhet iakttas när det gäller verksamhetsförutsättningarna för offentlig och privat näringsverksamhet, det vill säga konkurrensneutraliteten. Om en kommun, en samkommun eller staten, eller en enhet som de har bestämmande inflytande över, i sin verksamhet tillämpar ett sådant förfarande eller en sådan verksamhetsstruktur som snedvrider konkurrensen eller som hindrar konkurrens från att uppstå, ska Konkurrens- och konsumentverket i första hand förhandlingsvägen försöka undanröja det förfarande eller den verksamhetsstruktur som äventyrar konkurrensneutraliteten. Om förhandlingarna inte leder till resultat, kan Konkurrens- och konsumentverket enligt förslaget förbjuda verksamheten eller som villkor för att den ska få fortsätta meddela ålägganden som säkerställer konkurrensneutraliteten. Bestämmelserna ska dock inte tillämpas i situationer där verksam-

heten baserar sig på lagstiftning. Konkurrens- och konsumentverket ska kunna förena ett förbud eller åläggande med vite. Ett förbud eller åläggande ska iakttas även om ändring har sökts, om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat. Enligt förslaget kan Konkurrens- och konsumentverket lämna en begäran om åtgärd i ett ärende som gäller konkurrensneutralitet utan prövning, om konsekvenserna av förfarandet är obetydliga för förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens. På kommuner, samkommuner och staten, och på enheter som de har bestämmande inflytande över, tillämpas enligt förslaget dessutom vad som i konkurrenslagen föreskrivs om näringsidkarnas skyldighet att lämna upplysningar. Dessutom föreslås lagstiftningstekniska ändringar i konkurrenslagen och i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Propositionens syfte*

Regeringens proposition ingår i en större helhet vars syfte är att säkerställa en jämlik konkurrens mellan offentlig och privat näringsverksamhet. Syftet med regeringens proposition är att utöka Konkurrens- och konsumentverkets befogenhet att klarlägga och utöva tillsyn över att konkurrensneutralitet råder mellan privat och offentlig näringsverksamhet och att vidta åtgärder för att undanröja ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som snedvrider konkurrensen. Propositionen hör nära samman med regeringens propo-

sition med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 32/2013 rd), där det ingår förslag till bestämmelser om kommunernas skyldighet att bolagisera sin verksamhet då de sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden. Bägge propositionerna ingår i regeringens program för främjande av sund konkurrens.

Enligt den aktuella propositionen är Konkurrens- och konsumentverkets centrala uppgift att utöva tillsyn över att bolagiseringsskyldigheten iakttas i den mån den offentliga sektorns ekonomiska verksamhet snedvrider konkurrensneutraliteten när den utövas i andra former än i bolagsform. Konkurrens- och konsumentverket ska

dessutom utöva tillsyn över att kommunerna prissätter sin verksamhet på marknadsvillkor när de bedriver verksamhet i de situationer som föreslagits utgöra undantag från bolagiserings-skyldigheten.

Förvaltningsutskottet anser att det är viktigt att förbättra konkurrensneutraliteten. Utskottet anser att det är motiverat att skapa en nationell tillsynsmekanism i detta syfte. Med hjälp av den kan man skapa förutsättningar för att dels lösa problemet med konkurrensneutralitet på ett kontrollerat sätt på nationell nivå, dels minska antalet klagomål till kommissionen. Utskottet anser att tillsynen över konkurrensneutraliteten inom näringsverksamheten är en uppgift som lämpar sig väl för Konkurrens- och konsumentverket.

#### *Konkurrens- och konsumentverkets befogenheter*

Bestämmelserna om bolagiseringsskyldighet i den föreslagna ändringen av kommunallagen (RP 32/2013 rd) intar med tanke på ändringen av konkurrenslagen en ställning som speciallag. Verksamhet som bedrivs av kommunen är enligt den föreslagna 30 a § i konkurrenslagen inte att betrakta som ekonomisk verksamhet, om det är fråga om sådan verksamhet som avses i 2 a § i kommunallagen och som enligt bestämmelsen inte kan betraktas som en uppgift som sköts i ett konkurrensläge på marknaden. Om kommunen alltså enligt den föreslagna ändringen i 2 a § 1 mom. 1 punkten i kommunallagen producerar tjänster avsedda för kommunens kunder och andra som kommunen enligt lag ska tillhandahålla tjänster för, kan Konkurrens- och konsumentverket inte kräva att verksamheten ska bolagiseras. Myndigheten gör alltid en bedömning från fall till fall och avgör sedan huruvida kommunen i det aktuella fallet bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Om verksamheten inte behöver bolagiseras på basis av undantagsbestämmelserna i 2 b § i den föreslagna ändringen i kommunallagen, är det Konkurrens- och konsumentverkets uppgift att utöva tillsyn över att kommunen prissätter sin service eller sina produkter på de marknadsmässiga grunder som anges i kommunallagen. Om

prissättningen inte är marknadsmässig, ska myndigheten i första hand sträva efter att lösa problemet genom förhandlingar. Om förhandlingarna inte leder till något resultat, ska myndigheten inleda det förfarande som anges i den föreslagna 30 c § i konkurrenslagen. Enligt bestämmelsen kan myndigheten meddela om ålägganden som säkerställer jämlika verksamhetsförutsättningar på marknaden. Som sista utväg kan myndigheten förbjuda ett förfarande som äventyrar konkurrensneutraliteten. Myndigheten kan förena ett åläggande eller ett förbud med vite.

Propositionen understryker att offentliga samfund själva bär ansvaret för att vidta lämpliga korrigerande åtgärder. Konkurrens- och konsumentverket ska alltid i första hand försöka hitta lösningar på problem som gäller konkurrensneutralitet tillsammans med kommunen eller samkommunen. Som det sägs i motiveringen till propositionen är det inte myndighetens uppgift att bestämma hur tjänster ska ordnas, vilket förvaltningsutskottet vill betona.

Utskottet vill också betona att myndighetens befogenheter gäller enbart ekonomisk verksamhet. Det som är avgörande vid bedömningen är huruvida den offentliga aktören bedriver ekonomisk verksamhet. Enligt motiveringen till propositionen överensstämmer innebörden i begreppet ekonomisk verksamhet med unionsrätten och med definitionen av näringsidkare i gällande konkurrenslag (948/2011). Avgörande för distinktionen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är huruvida varor eller tjänster erbjuds i en marknadsmiljö. Den gränsdragning mellan ekonomisk verksamhet och myndighetsverksamhet som används i propositionen grundar sig på kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd (2012/C8/02). Enligt meddelandet är verksamheter som i sig utgör en del av befogenheterna att utöva offentlig makt och utförs av den offentliga sektorn inte ekonomisk verksamhet. För tydlighetens skull konstaterar utskottet att propositionen inte ger myndigheten sådana befogenheter som ansluter sig till EU:s regler om statligt stöd.

Enligt motiveringen till propositionen är det inte alltid möjligt att avgöra huruvida verksamheten är marknadsmässig utifrån en enskild faktor. I praktiken uppfylls kriterierna för marknadsmässig verksamhet inte nödvändigtvis när kommunerna sköter uppgifter som hör till deras specialkompetens. Enligt utskottets uppfattning utesluter begreppet ekonomisk verksamhet många av de uppgifter som hör till kommunernas specialkompetens från lagens tillämpningsområde. Däremot förekommer det att kommunerna organiserar många av de uppgifter som ingår i deras specialkompetens och som avses i den lagstiftning som gäller statsandelar också på marknadsvillkor. Dessa måste därför bedömas från konkurrensneutralitetssynpunkt. Det har redan uppstått rättspraxis på området. I ett fall som även nämns i motiveringen till propositionen, ett beslut av högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2002:4), tillämpades inte konkurrenslagen, eftersom det inte var fråga om ekonomisk verksamhet.

#### *Undantag från tillämpningsområdet*

När det gäller behörigheterna att ingripa i den offentliga sektorns ekonomiska verksamhet föreslås två undantag (30 b §). Bestämmelserna tillämpas för det första inte om förfarandet eller verksamhetsstrukturen direkt följer av lagstiftningen eller om tillämpningen skulle hindra skötseln av en betydelsefull uppgift som gäller medborgarnas välfärd eller säkerhet eller något annat sådant allmänt intresse.

Förslaget innebär primärt att Konkurrens- och konsumentverket inte kan ingripa när det gäller snedvridning av konkurrensen eller begränsad konkurrens, om de negativa konsekvenserna för konkurrensen oundvikligen följer av lagstiftningen utan att den som ansvarar för den ekonomiska verksamheten har prövningsrätt eller spelrum med tanke på det ekonomiska resultat som äventyrar konkurrensneutraliteten. Karakteristiskt för undantaget är att lagstiftaren med avsikt har förbigått ekonomisk konkurrens som en styrmekanism för sådan affärsverksamhet. Utskottet framhåller att kommunen åtminstone inte sköter uppgifter i ett konkurrensläge på markna-

den, om det är fråga om uppgifter som hänför sig till biblioteks-, kultur-, motions- och idrotts- samt ungdomsväsendet och som är lagstadgade eller är sådana frivilliga uppgifter som grundar sig på lag och som inte har kommersiella drag.

Om innehållet i det förfarande eller den struktur som snedvrider eller begränsar konkurrensen inte är fastställt i lag, kan Konkurrens- och konsumentverket ingripa genom att ställa villkor för förfarandet eller strukturen, t.ex. genom att förbjuda underprissättning av prestationerna. Verksamheten kan emellertid inte förbjudas. Den verksamhet som en kommun eller en samkommun bedriver kan inte heller förbjudas, om den enligt lagstiftning åligger kommunen eller om verksamheten hör till kommunens allmänna kompetens. Om det kommunala affärsverkets eller myndighetens verksamhet endast regleras på allmän nivå, kan Konkurrens- och konsumentverket ingripa i verksamhet som snedvrider eller begränsar konkurrensen till den del verksamheten inte oundvikligen följer av lagstiftningen.

För det andra kan Konkurrens- och konsumentverket inte ingripa i fråga om betydelsefulla uppgifter som gäller medborgarnas välfärd eller säkerhet eller något annat sådant allmänt intresse, om tillämpandet av bestämmelserna skulle leda till att sådana intressen inte på avsett vis kan tryggas för medborgarna. Enligt detta undantag måste man vid bedömningen av verksamhetens art därmed beakta andra samhälleliga syften än funktionaliteten hos den ekonomiska konkurrensen. Prövningen görs från fall till fall och de långsiktiga effekterna tas med i bedömningen. Enligt utskottets uppfattning hänför sig ofta sådana samhälleliga syften till den verksamhet som bedrivs inom den offentliga sektorn som inte kan förbigås enbart utifrån kravet på jämlik konkurrens och som en privat näringsidkare inte behöver ta hänsyn till i sin strävan efter vinstmaximering.

Konkurrenslagstiftningen utgår från det enskilda fallet, både på nationell nivå och unionsnivå. Konkurrens- och konsumentverket använder sin prövningsrätt under tjänsteansvar och ändring i myndighetens beslut kan sökas hos marknadsdomstolen på det sätt som föreskrivs i

förvaltningsprocesslagen. Eventuella skadestandsfrågor avgörs i enlighet med de allmänna bestämmelserna om skadestånd. Myndighetens befogenheter sträcker sig inte till lagstiftningsändringar. I sådana situationer kan myndigheten ta initiativ till ändringar i lagstiftningen.

Förvaltningsutskottet anser att Konkurrens- och konsumentverket ges rätt omfattande prövningsrätt, trots de undantag från tillämpningsområdet och de gränsdragningar som föreslås i motiveringen till propositionen. Genomförandet av reformen och myndighetens beslutspraxis, liksom vilka konsekvenser dessa får för kommunsektorn, måste därför noggrant följas upp. Man bör också se till att kommunerna får tillräcklig information om reformen och anvisningar om kraven när det gäller lagstadgad verksamhet.

#### *Övergångsperioden*

Enligt propositionen med förslag till lag om ändring av kommunallagen (RP 32/2013 rd) ska kommunerna och samkommunerna senast före utgången av 2014 — i fråga om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning senast före utgången av 2016 — överföra verksamhet som omfattas av bolagiseringsskyldigheten till ett separat företag

eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen. Enligt ikraftträdandebestämmelsen i förslaget till lag om ändring av konkurrenslagen ska utvidgningen av Konkurrens- och konsumentverkets befogenheter i sin tur börja tillämpas först efter 2014 och i fråga om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning efter 2016.

Som det framgår ovan hör ändringen av konkurrenslagen nära samman med ändringen av kommunallagen, som för närvarande behandlas i förvaltningsutskottet. Konkurrens- och konsumentverket ska i sin verksamhet iaktta övergångsbestämmelserna i den ikraftträdandebestämmelse som ingår i ändringen av kommunallagen. Det är därför nödvändigt att de utvidgade befogenheter för myndigheten som föreskrivs i konkurrenslagen börjar tillämpas först när övergångstiden enligt den ändrade kommunallagen har gått ut.

#### *Ställningstagande*

Förvaltningsutskottet föreslår

*att ekonomiutskottet beaktar det som sagts ovan.*

Helsingfors den 7 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf  
vordf. Maarit Feldt-Ranta /sd  
medl. Heikki Autto /saml  
Jussi Halla-aho /saf  
Rakel Hiltunen /sd  
Risto Kalliorinne /vänst  
Mika Kari /sd  
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent  
Antti Lindtman /sd  
Markus Lohi /cent (delvis)  
Outi Mäkelä /saml  
Tapani Mäkinen /saml  
Ulla-Maj Wideroos /sv  
ers. Ari Jalonen /saf  
Anu Urpalainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.