

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att kommunallagen ändras. De föreslagna ändringarna har huvudsakligen samband med undanröjande av stödformer som enligt Europeiska kommissionen strider mot EU:s regler om statligt stöd.

Kommunallagen ska enligt förslaget ändras så att kommuner i regel ska överföra en uppgift till aktiebolag, andelslag, föreningar eller stiftelser när den sköts i ett konkurrensläge på marknaden. Vissa uppgifter ska enligt lagen inte anses vara sådana att de sköts i ett konkurrensläge på marknaden. De rör sig främst om kommunernas lagstadgade uppgifter, uppgifter som utförs i samverkan med andra och uppgifter som utgör monopol.

Vissa undantag införs också från bolagiseringsskyldigheten. Kommunerna ska även fortsättningsvis kunna vara marknadsaktiva i liten utsträckning och även när det uttryckligen är möjligt med stöd av en speciallag. Vidare kommer kommunerna med stöd av undantagsbestämmelsen att kunna producera stödtjänster för dottersamfund som ingår i kommunkoncernen och tjänster kopplade till anställningen för anställda hos dottersamfun-

det och också mer generellt för anknutna enheter.

När en kommun producerar sådana varor eller tjänster som undantaget avser i ett konkurrensläge på marknaden ska prissättningen vara marknadsrelaterad.

Förslaget innebär vidare att bestämmelserna om kommunala affärsverk preciseras så att affärsverk inte kan bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Dessutom föreslås det att bestämmelser om hur grundavtalet för en affärsverkssamkommun ska ändras måste finnas i själva avtalet.

Lagen avses träda i kraft senast den 1 september 2013. Verksamhet som bedrivs när lagen träder i kraft ska ha en övergångsperiod fram till utgången av 2014. För arbetskraftspolitisk vuxenutbildning föreslås emellertid en övergångsperiod fram till utgången av 2016 när det gäller bolagiseringsskyldigheten.

Övergångsbestämmelsen avses också trygga tilläggspensionsförmånerna för anställda som överförs samt innefatta en bestämmelse om befrielse från överlåtelseskatt kopplad till bolagiseringsskyldigheten.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING	4
2 NULÄGE	5
2.1 Den kommunala självstyrelsen och kommunallagen	5
Kommunala affärsverk	6
Andra lösningar för finansiell uppdelning	7
Prissättning	7
Överklagande	7
Kommuners och samkommuners verksamhet i form av affärsverk	8
MÅLTIDS- OCH RESTAURANGTJÄNSTER	9
2.2 Skattelagstiftningen	10
2.3 Konkurslagstiftningen	10
2.4 EU:s regler för statligt stöd	10
2.5 Lagstiftningen om offentlig upphandling	12
2.6 Konkursverket och lagen om konkurrensbegränsningar	13
2.7 Speciallagar om finansiell uppdelning	14
2.8 Rekommendationer	15
En rekommendation för affärsverken	15
En rekommendation för idrottsväsendet	16
En rekommendation om prissättningen av elev- och studerandearbeten samt andra nyttigheter som utbildningsanstalterna producerar	16
2.9 En internationell jämförelse	16
Sverige	16
Danmark	17
Norge	19
2.10 Bedömning av nuläget	20
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	21
3.1 Målsättning	21
3.2 De viktigaste förslagen	22
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	23
4.1 Konsekvenser för kommunens förvaltning och verksamhetens organisation	23
4.2 Konsekvenser för sektorer som omfattas av bolagiseringsskyldigheten	24
Energitjänster	24
Hamnar	24
Kollektivtrafik	25
Social service samt hälso- och sjukvårdstjänster	25
Arbetskraftspolitisk vuxenutbildning	26
4.3 Ekonomiska konsekvenser	26
4.4 Konsekvenser för företagen	28
4.5 Konsekvenser för personalen	28
4.6 Konsekvenser för kommuninvånarnas påverkningsmöjligheter	30
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	30
DETALJMOTIVERING	33
1 LAGFÖRSLAG	33
2 IKRAFTTRÄDANDE	41

3	FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	43
	LAGFÖRSLAG	44
	Lag om ändring av kommunallagen	44
	BILAGA	47
	PARALLELLTEXT	47
	Lag om ändring av kommunallagen	47

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Europeiska gemenskapernas kommission fattade den 11 december 2007 ett beslut riktat till Finland (Statligt stöd – Finland C 7/06), som samtidigt är ett partiellt avslag med avseende på det statliga stöd som Vägaffärsverket (Destia Ab) hade fått. Enligt kommissionens uppfattning är statligt stöd som skydd mot konkurs samt avvikande skattevillkor (konkurslagstiftningens och den sedvanliga samfundsbeskattningens oförenlighet) förbjudet.

I beslutet framhåller kommissionen att det var fråga om förbjudet statligt stöd, eftersom konkurslagstiftningen inte tillämpas på affärsverk och eftersom befrielsen från samfundsskatt utgör ett statligt stöd som snedvrider konkurrensen och inte kan motiveras med skattesystemets karaktär och struktur.

Turism- och restaurangförbundet MaRa rf och Helsingforsregionens handelskammare anförde hos Europeiska gemenskapernas kommission ett klagomål över Helsingfors stads affärsverk Palmias verksamhet. Europeiska kommissionen meddelade i en skrivelse 14.4.2010 sin preliminära uppfattning om det stöd som Finland hade beviljat kommunala affärsverk kan anses vara förenligt med den inre marknaden. I skrivelsen anförde kommissionen att på basis av artikel 17 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 eller den s.k. procedurförordningen kan stödet betraktas som obegränsad statsgaranti som har beviljats kommunala affärsverk, eftersom de inte till följd av sin rättsliga ställning har någon affärsekonomisk risk vid konkurs. Kommissionen ansåg dessutom att skatteförmåner som har beviljats en kommun (befrielse från bolags-, fastighets- och kapitalskatt) är selektiva och inte förenliga med EU:s regler för statligt stöd.

I sin skrivelse uppmanade kommissionen Finland att genomföra följande ändringar i fråga om kommunala affärsverks nuvarande ställning:

a) kommunala affärsverk, som fullgör en uppgift på en konkurrensutsatt marknad, bör

inte längre beviljas obegränsad garanti och skatteförmåner, utan de ska verka på samma villkor som privata aktörer; detta kan uppnås genom att affärsverken ombildas till sedvanliga företag samt

b) den privilegierade ställningen med såväl garantier enligt lag som skatteförmåner kan bibehållas endast i fråga om sådana enheter som utgör en del av kommunens interna funktioner och inte bedriver ekonomisk verksamhet.

Luftfartsverket, Rederiverket och Lotsverket verkade tidigare som statliga affärsverk och är numera bolagiserade (Finavia Abp, Arctia Shipping Ab, Finnpiilot Pilotage Ab). Statens reglering av affärsverken har dessutom efter fallet Destia ändrats så att lagstiftningen överensstämmer med gemenskapsrätten. Enligt lagen om statliga affärsverk (1062/2010) kan ett statligt affärsverk bildas endast för att sköta en sådan uppgift, där det tillhandahåller tjänster för statliga ämbetsverk och inrättningar, fonder utanför statsbudgeten och andra statliga affärsverk liksom för riksdagen och för enheter som lyder under, står under tillsyn av eller verkar i anslutning till riksdagen.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering ska spelreglerna för den näringsverksamhet som den offentliga sektorn bedriver göras klarare. En tydlig ram fastställs för den näringsverksamhet som kommuner, samkommuner, kommunala affärsverk och andra kommunalt ägda verksamhetsenheter bedriver och som konkurrerar med företag på marknaden.

Enligt regeringsprogrammet kommer regeringen att genomföra en totalreform av kommunallagen. Beredningen av en totalreform av kommunallagen har inletts. De föreslagna lagändringarna kan ändå inte genomföras samtidigt med denna proposition på grund av anhängiga klagomål, vilka leder till att ändringarna genomförs separat, så att de problem med statliga stöd som hänför sig till kommunens verksamhet kan åtgärdas så snart som möjligt.

2 Nuläge

2.1 Den kommunala självstyrelsen och kommunallagen

I 121 § i grundlagen föreskrivs det att kommunernas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare och att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag. Kommunallagen (365/1995) bestämmer hur kommunernas förvaltning och verksamhet ska organiseras. Huvudprincipen är att lagstiftningen ger kommunerna möjlighet att organisera sin verksamhet med beaktande av lokala förhållanden. Kommunernas förvaltningsstrukturer regleras i lagen endast till de delar som en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna kräver.

Enligt 2 § i kommunallagen är kommunens uppgifter uppdelade enligt allmänna och särskilda befogenheter. Till särskilda befogenheter hänförs uppgifter som kommunen ska fullgöra på basis av lagstiftningen. Till de allmänna befogenheterna hör uppgifter som kommunen åtar sig att sköta genom egna beslut.

Kommunens allmänna befogenheter bildar ett av de viktigaste elementen i kommunernas självstyrelse. Dessa allmänna befogenheter har definierats genom en allt igenom rationell generalklausul, vars innehåll har bestämts utifrån principer som fått sin utformning inom rättspraxis och rättslitteratur. I praktiken har innehållet i kommunens allmänna befogenheter i likhet med befogenheternas räckvidd varit anpassade till samhällsutvecklingen och de behov utvecklingen medfört.

Kommunens förutsättningar för att idka näringsverksamhet styrs av principerna för kommunens allmänna befogenheter. Sådan näringsverksamhet som betjänar kommuninvånarna över lag, exempelvis ett energiverks verksamhet, har traditionellt betraktats som näringsverksamhet som omfattas av kommunens kompetens. Inom den senaste tidens rättspraxis har näringsverksamhet som kommunen bedriver ansetts falla inom området för kommunens kompetens, om verksamheten har en nära anknytning till en uppgift som

ålagts kommunen i lag, t.ex. utbildningsuppgiften. I ett rättsfall hos högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2008:40) ansågs kommunens behörighet att bedriva verksamhet omfatta bl.a. bilskolverksamhet som anordnades för eleverna inom yrkesutbildningen. Begreppet näringsverksamhet har i rättspraxis ansetts kunna utsträcka till att omfatta även verksamhet i anknytning till en i lag bestämd uppgift för kommunen. I ett fall (HFD 2002:4), där kommunen hyrde ut skolornas utrymmen för inomhusmotion till allmänheten och utförde ett offentligt uppdrag enligt idrottslagen (1054/1998), ansåg högsta förvaltningsdomstolen att lagens bestämmelser inte uteslöt att lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992), dvs. reglerna för näringsidkare kunde tillämpas på kommunen.

Lagen upptar inte några bestämmelser om i vilken form näringsverksamhet som en kommun bedriver ska vara organiserad. Kommunen har ingen skyldighet att grunda något kommunalt affärsverk eller bilda bolag för att bedriva näringsverksamheten, utan kommunen kan på basis av lagstiftningen själv bestämma hur den ordnar sin verksamhet.

Enligt 2 § i kommunallagen kan kommunen producera sina tjänster själv, i samarbete med andra kommuner, som köpta tjänster från privata tjänsteproducenter samt i fråga om social- och hälsovårdstjänster med hjälp av ett system med servicesedlar. Beslutsfattandet beträffande sättet hur servicen produceras utgör ett element i den kommunala självstyrelsen. Att överlåta en offentlig förvaltningsuppgift på en privat aktör begränsas i grundlagens 124 §, enligt vilken en sådan uppgift kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag.

Ett kommunsamarbete baserar sig antingen på avtal som kommunerna frivilligt har ingått eller på lag. Enligt bestämmelser i lag ska kommunen höra till en samkommun bl.a. enligt lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) och lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda (519/1977). Bestämmelser om kommunernas skyldighet att samarbeta ingår dessutom i vissa speciallagar, exempelvis i lagen om en kommun- och servicestrukturreform (169/2007) och i lagen

om samarbetsområden för miljö- och hälso-skyddet (410/2009).

I 76 § i kommunallagen preciseras i vilka former kommunerna kan samarbeta. Kommunerna kan komma överens om att anförtro en annan kommun att sköta en uppgift för deras räkning eller att uppgiften ska skötas av en samkommun. En uppgift kan på basis av avtal överföras att skötas av en annan kommun också på så sätt att inom den andra kommunen (vårdkommunen) inrättas ett gemensamt organ för att ta hand om uppgiften och de andra kommunerna utser ledamöter till detta organ. Kommunerna kan också komma överens om att en uppgift anförtros att skötas av en annan kommuns tjänsteinnehavare (gemensam tjänsteinnehavare). I 78 § i kommunallagen preciseras vilka angelägenheter som ska överenskommas i en samkommuns grundavtal.

Enligt 86 § i kommunallagen gäller i en samkommun i tillämpliga delar vad som i kommunallagen föreskrivs om kommuner. I 83 § i kommunallagen sägs det att för finansieringen av sådana utgifter i samkommunen som inte kan täckas på något annat sätt svarar medlemskommunerna så som i grundavtalet har överenskommits om ansvarsfördelningen mellan kommunerna.

Kommunala affärsverk

Kommunallagens bestämmelser om kommunala affärsverk trädde i kraft 2007. Tidigare organiserades affärsverkens förvaltning och verksamhet utifrån kommunvisa beslut. I lagens övergångsbestämmelse sägs att från ingången av 2009 får endast ett affärsverk som uppfyller lagens kriterier för affärsverk använda benämningen affärsverk eller affärsverkssamkommun.

Kommunala affärsverk är ett övergripande begrepp, som kan avse tre olika typer av affärsverk: kommuns affärsverk, samkommuns affärsverk och affärsverkssamkommun. Kommunens affärsverk är en del av kommunens organisation. Kommunens affärsverk kan också verka underställt ett för två eller flera kommuner gemensamt organ som ett affärsverk i vårdkommunen. Samkommuns affärsverk är åter en del av samkommunens organisation.

Kommunens affärsverk och samkommunens affärsverk är varken separata juridiska personer eller självständiga bokföringsskyldiga. De ingår i kommunens eller samkommunens organisation och deras förvaltning styrs genom bestämmelser i en instruktion som fullmäktige godkänner.

Affärsverkssamkommunen är en självständig juridisk person. Affärsverkssamkommunen är en samkommun som bildas genom ett grundavtal mellan kommunerna och dess förvaltning organiseras med hjälp av en instruktion. Affärsverkssamkommunen är en självständig bokföringsskyldig. Förutom baskommunerna kan också samkommunerna idka samarbete i form av en affärsverkssamkommun. På affärsverkssamkommunen tillämpas för övrigt kommunallagens bestämmelser om samkommun.

Kommunens fullmäktige eller samkommunens högsta förvaltningsorgan fattar beslutet om att grunda ett kommunalt affärsverk. Beslutet om att bilda en affärsverkssamkommun ska fattas av fullmäktige för de kommuner som är grundare och i de högsta förvaltningsorganen för de samkommuner som är grundare senast i samband med att grundavtalet godkänns.

En kommun eller samkommun kan grunda ett kommunalt affärsverk endast om verksamheten faller inom området för kommunens kompetens enligt 2 § i kommunallagen. Ett kommunalt affärsverk kan enligt 87 a § i kommunallagen grundas för affärsverksamhet eller för en uppgift som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. Med affärsverksamhet avses en uppgift som åtminstone på lång sikt finansieras med inkomster. Det sistnämnda betyder att uppgiften sköts på det sätt som kraven på lönsamhet förutsätter, trots att det inte är fråga om egentlig affärsverksamhet. I allmänhet sköter ett kommunalt affärsverk i så fall sådan basservice som är bestämd i lag och som kommunerna är skyldiga att anordna enligt lag. Inkomsterna kan förutom kundavgifter bestå av ersättningar från medlems- eller avtalskommunerna eller interna betalningar från en annan enhet i kommunen. En del av affärsverkets uppgifter kan också bestå av myndighetsuppgifter. Då får affärsverket en del av sina inkomster som kommunalt stöd eller bidrag,

vilket också innebär ekonomisk öppenhet. Med prissättning efter marknadspris avses att prissättningen motsvarar den nivå enligt vilken privata aktörer skulle prissätta sina egna produkter. Lagen tillåter också att kommunen grundar ett internt affärsverk och att kommunen är verkets enda kund.

Ett kommunalt affärsverk ska ha en direktion som leder och övervakar affärsverkets verksamhet. Direktionen ansvarar för att affärsverkets förvaltning och verksamhet samt den interna kontrollen ordnas på behörigt sätt. Direktionens uppgifter har definierats i 87 c § i kommunallagen.

Andra lösningar för finansiell uppdelning

Förutom som ämbetsverk och affärsverk har kommunerna organiserat sin affärsverksamhet även på så sätt att de strävat att separera affärsverksamheten från kommunens övriga verksamhet. Finlands Kommunförbunds rekommendation (Särredovisning av kommunal affärsverksamhet, 2001) presenterar en modell som bokföringsnämndens kommunsektion har gett ut om kommunens affärsverk och dessutom två andra alternativ för särredovisning, dvs. en modell som övrig balansräkningsenhet och en som redovisningsmässigt separerad verksamhet.

Enligt modellen för övrig balansräkningsenhet ska denna i bokföringen redovisas separat på så sätt att posterna med över- eller underskottet från verksamheten överförs via balansräkningen att användas eller täckas från en räkenskapsperiod till en annan. I en redovisningsmässigt separerad verksamhet kan någon motsvarande överföring av poster med över- eller underskott inte göras, utan nämnda poster läggs till det återstående kapitalet i den ingående balansräkningen. Vid behandlingen av kommunens budget intas för verksamhet i egenskap av övrig balansräkningsenhet och redovisningsmässigt separerad verksamhet i budgeten en nettoinkomststat eller i undantagsfall nettoanslag samt i investeringsdelen anslag och nettoinkomststat på motsvarande sätt som för kommunens övriga projekt. Från ingången av 2009 kan verksamhet som organiserats på ovan nämnda sätt inte gå under benämningen affärsverk.

Prissättning

Kommunallagen innehåller så gott som inga bestämmelser om prissättningen av verksamheten. I 13 § bestäms endast att fullmäktige ska fatta beslut om de allmänna grunderna för de avgifter som ska tas ut för kommunens tjänster och andra prestationer.

Överklagande

Ändring i kommunens beslut, t.ex. att grunda ett affärsverk, bolagisera verksamheten eller föra ut verksamheten på en öppen marknad kan sökas med de rättsmedel som kommunallagen nämner.

Den som är missnöjd med ett beslut av kommunstyrelsen och en nämnd samt en myndighet som lyder under dem, kan framställa en skriftlig begäran om omprövning. Denna begäran lämnas till det organ som har fattat beslutet eller under vilket myndigheten verkar. En begäran om omprövning kan framställas med avseende såväl på beslutets laglighet som på dess ändamålsenlighet. Begäran om omprövning ska framställas inom 14 dagar från delfäendet av beslutet.

Ändring i beslut som fattats av fullmäktige, samkommunens högsta förvaltningsorgan samt i beslut som kommunstyrelsen och en nämnd meddelat med anledning av en begäran om omprövning ska sökas hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär. Kommunalbesvär får anföras endast på basis av lagligheten. Grunderna i fråga om lagligheten är följande:

1) beslutet har tillkommit i felaktig ordning,

2) den myndighet som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller

3) beslutet annars strider mot lag.

Begäran om omprövning får framställa och besvär får anföras endast den som är part i beslutet samt en medlem av kommunen. Part i beslutet är den beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.

Medlemmar av kommunen är

1) de som har sin hemkommun i respektive kommunen,

2) samfund, institutioner och stiftelser som har hemort i kommunen, samt

3) den, som äger eller besitter fast egendom i kommunen.

Kommunalt besvär ska anföras inom 30 dagar från delfäendet av beslutet.

Kommuners och samkommuners verksamhet i form av affärsverk

Det finns inte några statistiska uppgifter tillgängliga om i vilken omfattning kommunerna har bedrivit näringsverksamhet såsom ämbetsverk.

På basis av Statistikcentralens uppgifter bedrev kommunerna följande verksamhet i form av affärsverk

År	Antal	Sektor	Antal kommuner
1997	70	11	39
2000	84	11	46
2004	133	17	64
2005	140	18	65
2006	147	20	68
2007	155	23	68
2008	165	24	72
2009	177	26	69
2010	176	27	71

En närmare granskning verksamhetsområdesvis visade att affärsverken var fördelade enligt följande år 2010:

Sektor	Antal	Omsättning (mn €)
Allmän förvaltning	3	3,0
Primärvård (utom tandvård)	17	65,7
Primärvårds tandvård	1	11,7
Det övriga social- och hälsovårds- väsendet	4	236,7
Miljö- och hälsoskydd	2	5,1
Yrkesläroanstalter	2	9,8
Yrkeshögskolor	2	3,7
Övrigt fritt bildningsarbete	1	0,4
Idrott och friluftsliv	1	0,3
Ungdomsväsendet	1	0,9
Övrig kulturell verksamhet	1	0,4
Parker och allmänna områden	1	10,7
Brand- och räddningsväsendet	8	159,1
Lokal- och hyrestjänster	16	922,0
Interna tjänster	16	581,7
Främjande av näringslivet	3	3,7
Vattentjänster	49	350,2
Energitjänster	11	1 097,2
Avfallshantering	5	22,7
Kollektivtrafik	2	157,6

Hamnar	12	178,6
Övrig verksamhet av affärsnatur	5	21,7
Övrig verksamhet	2	57,8
Fonder behandlade som balansräkningsenheter	8	16,6
Teater-, dans- och cirkusverksamhet	1	0,2
Trafikleder	1	29,5
Avbytar-service	1	3,0
TOTALT	176	3 950,0

Av Statistikcentralens uppgifter om kommunernas verksamhet och ekonomi framgår att 71 kommuner hade ett affärsverk 2010. Största delen av kommunerna hade endast ett affärsverk, som i allmänhet svarar för vattentjänsterna. De flesta affärsverken har grundats i stora kommuner, exempelvis 12 i

Uleåborg, 8 i Tammerfors och Helsingfors samt 7 i Åbo. Finlands Kommunförbund genomförde 2009 en undersökning som riktades till kommuner med över 40 000 invånare (Finlands Kommunförbunds enkät 2009). Enkäten visade att affärsverkens verksamhet var uppdelad enligt följande:

Sektor	Antal affärsverk	Antal anställda	Omsättning 2008 eller uppskattning 2009, mn €	Försäljning (%) av omsättningen till andra än kommunen och medlemskommunerna
Måltids- och restaurangtjänster	7	4 231	220	5
Energi	5	1 618	928	93
Hamnar	6	541	158	100
Vattentjänster	16	1 216	337	82
Lokalcentraler	7	245	467	4
Ekonomi- och förvaltnings-tjänster	5	819	58	6
Underhåll och byggande av kommunalteknik	7	1 367	216	10
Yrkeshögskolor och yrkesutbildning	3	1 143	81	18
Brand- och räddningsväsendet	7	2 618	147	4
Övriga sektorer (kollektivtrafik, avfallshantering)	10	1 435	283	47
Totalt	86	16 192	3 006	49

Enligt en utredning som Företagarna i Finland utförde 2008 fanns det 193 affärsverk i kommunerna.

Samkommunerna har i första hand grundat kommunala affärsverk för laboratorie- och bilddiagnostiktjänster. Sådana affärsverk finns bl.a. inom Birkalands, Helsingfors och Nylands, Egentliga Finlands, Kymmenedalens, Satakunta och Mellersta Finlands sjukvårdsdistrikt. Dessutom har i östra Finland grundats en för fyra sjukvårdsdistrikt gemensam affärsverkssamkommun som producerar laboratorietjänster. Över hälften av landets laboratorietjänster produceras inom organisationer i form av affärsverk. I fråga om laboratorie- och bilddiagnostiktjänster inom den kommunala hälso- och sjukvården har det skett en centralisering som siktar på bättre ekonomisk lönsamhet. Tjänsterna rekvideras hos enheter som sjukvårdsdistrikten upprätthåller.

2.2 Skattelagstiftningen

I 21 § i inkomstskattelagen (1535/1992, nedan *ISkL*) föreskrivs om landskaps, kommuns och samkommuns skyldighet att betala skatt. En kommun är med stöd av 21 § 1 mom. 3 punkten i ISkL befriad från att betala skatt till staten.

Ett landskap, en kommun och en samkommun är skattskyldig endast i fråga om inkomst av näringsverksamhet och inkomst av fastigheter eller delar av fastigheter som har använts för annat än allmänt eller allmännyttigt ändamål. År 2013 var skattesatsen för inkomst av näringsverksamhet som en kommun drev 6,1828 procent. En kommun är dock inte skattskyldig för inkomst av näringsverksamhet som kommunen bedriver på sitt eget område och inte heller för inkomst av en fastighet på kommunens eget område. Som inkomst av fastighet betraktas också kapitalinkomst från skogsbruk.

Enligt ett rättsfall i högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2005/3210) kan bestämmelsen om att kommunen är befriad från skatt inte tillämpas på en samkommun, utan samkommunen är skyldig att betala skatt på inkomst av näringsverksamhet som samkommunen bedriver och på inkomst av fastighet

till kommunen och församlingen enligt en sänkt skattesats.

I 3 § 2 mom. i fastighetsskattelagen (654/1992) sägs att kommunen inte ska betala skatt för en fastighet som den äger på eget område. Således är t.ex. ett kommunalt affärsverk inte skyldigt att betala fastighets-skatt för en fastighet belägen på kommunens område.

Enligt 10 § i lagen om överlåtelseskatt (931/1996) behöver skatt inte betalas på överlåtelser av fastighet och värdepapper om förvärvaren är en kommun och en samkommun. När kommunala affärsverk förvärvar fastigheter och värdepapper för sin verksamhet får de i egenskap av en del av kommunen eller samkommunen samma skatteförmån som kommunerna.

2.3 Konkurslagstiftningen

I 3 § i konkurslagen (120/2004) föreskrivs att kommuner, samkommuner eller kommuners andra offentligrättsliga samarbetsorgan inte kan försättas i konkurs.

2.4 EU:s regler för statligt stöd

Bestämmelserna om statligt stöd ingår i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt (EUF-fördraget, tidigare EG-fördraget). Regleringen utgör ett viktigt element i verksamheten på en marknad gemensam för hela Europa och har till syfte att säkerställa att inte medlemsländernas myndigheter beviljar sådana stöd, som inte överensstämmer med den inre marknaden och snedvrider konkurrensen. Myndigheterna kan bevilja endast sådana företagsstöd, som kommissionen har godkänt som förenliga med den inre marknaden.

Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. För att ett dylikt stöd ska betraktas som statligt stöd förutsätter detta således att fyra kriterier uppfylls. Det statliga stödet ska vara beviljat ur

offentliga medel, stödet ska vara selektivt, stödet ska snedvrída eller hota konkurrensen och stödet ska påverka handeln mellan medlemsstaterna.

I fråga om ett förbjudet stöd krävs det att det kan anses vara av ekonomisk natur, är selektivt och påverkar handeln. En åtgärd är exempelvis selektiv när den är inriktad på endast en del av företagen. Generella ekonomisk-politiska åtgärder, sådana som en sänkning av samfundsskatteprocenten, betraktas i allmänhet inte som selektiva åtgärder. Formen för ett ekonomiskt stöd har inte någon betydelse. Det kan t.ex. vara fråga om att utöver bidrag godkänna ett förmånligt lån, förmånligare garanti än på marknadsvillkor, lägre hyra än till marknadspris och särskiljande skattesänkning. Kommissionen har i sitt beslut som gällde Vägverket (Destia Ab) konstaterat att obegränsad garanti för en enhet som bedriver kommersiell verksamhet alltid har konstaterats strida mot bestämmelserna om statligt stöd i EG-fördraget. Även skyddet mot konkurs kan betraktas som obegränsat statligt stöd. Kommissionen konstaterade detsamma då den meddelade sin preliminära uppfattning i fallet Palmia.

Tröskeln för kriteriet som bevisar att stödet påverkar handeln överskrids lätt. Kriteriet uppfylls om stödtagaren bedriver ekonomisk verksamhet och fungerar på en marknad där det förekommer handel mellan medlemsländerna. Kriterierna för påverkan som ”snedvrider konkurrensen” och ”påverkar handeln mellan medlemsstaterna” uppfylls i praktiken alltid när stödbeloppet överstiger 200 000 euro under en period omfattande tre skatteår (den s.k. de minimis-regeln).

EUF-fördraget upptar inte några definitioner på begreppet företag, utan begreppet definieras genom den ekonomiska verksamheten. Ekonomisk verksamhet är all slags verksamhet inriktad på att tillhandahålla varor och tjänster på marknaden. Enligt den rättspraxis som utvecklats vid EU-domstolen är alla enheter som bedriver ekonomisk verksamhet företag oberoende av deras juridiska form, finansieringssätt eller vinstsyfte. I situationer som kräver en gränsdragning har vikten lagts vid huruvida någon privat aktör bedriver motsvarande verksamhet på marknaden. Det räcker inte med att åberopa allmän-

intresset för att verksamheten ska falla utanför EU:s regler om konkurrens och statligt stöd.

Vid tolkningen av vad som betraktas som ekonomisk verksamhet är karaktären hos den verksamhet som enheten bedriver avgörande och måste bedömas separat i varje enskilt fall. Det finns inte någon entydig anvisning för hur ekonomisk verksamhet kan särskiljas från icke-ekonomisk verksamhet. Kommissionen har emellertid strävat efter att förtydliga begreppen ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet i sitt meddelande om tillämpningen av EU:s regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C 8/02, punkterna 8—30). I meddelandet definieras i form av exempel vad som inte avses med verksamhet på marknaden. Som sådan verksamhet betraktas enligt meddelandet t.ex. vare sig social trygghet som är baserad på solidaritetsprincipen, nationell hälso- och sjukvård som är baserad på solidaritetsprincipen eller sådana system för undervisning som finansieras och övervakas av staten. Med solidaritetsprincipen avses bl.a. att stödets storlek inte är beroende av hur stora bidrag personen betalat och att syftet inte är att göra vinst.

Med avseende på regleringen av statliga stöd har det ingen betydelse om det är fråga om ett företag i privat eller offentlig ägo. Samma aktör kan bedriva såväl ekonomisk verksamhet som icke-ekonomisk verksamhet och då omfattas en del av verksamheten av EU:s regler om statligt stöd och en del inte.

Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget ska kommissionen underrättas i så god tid att den kan yttra sig om alla planer på att vidta eller ändra stödåtgärder. Avsikten med anmälningsförfarandet är att säkerställa att stöden är förenliga med den inre marknaden. En stödåtgärd får inte genomföras förrän kommissionen har godkänt stödsystemet. Ifall det råder osäkerhet om stödets karaktär kan en s.k. rättssäkerhetsanmälan ges in till kommissionen. I vissa situationer är det möjligt att avvika från förhandsanmälningsskyldigheten. Förhandsanmälnings- eller notifieringsskyldighet existerar inte om stödet beviljas som stöd enligt den allmänna gruppundantagsförordningen (800/2008) såsom s.k.

de minimis -stöd (i stöd beviljas högst 200 000 euro under 3 skatteår) eller som stöd enligt kommissionens s.k. ”EUF-beslut” (842/2005). (En beskrivning av EUF-tjänster ingår nedan i avsnittet 2.7.)

2.5 Lagstiftningen om offentlig upphandling

Bestämmelserna om kommunens och samkommunens skyldighet att konkurrensutsätta sin upphandling ingår i lagen om offentlig upphandling (348/2007, upphandlingslagen) och i lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (349/2007, försörjningslagen). Lagarna bygger huvudsakligen på EU:s upphandlingsdirektiv.

Med offentlig upphandling avses enligt upphandlingslagen sådan upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader, som bl.a. kommunerna och samkommunerna samt övriga i upphandlingslagen definierade upphandlingsenheter utför utanför sin egen organisation. Huvudprincipen i bestämmelserna om upphandling är att upphandlingen konkurrensutsätts på ett öppet och effektivt sätt samt att deltagarna i upphandlingsförfarandet får en likvärdig och icke-diskriminerande behandling i förfarandets alla faser.

Upphandlingslagens skyldighet att konkurrensutsätta inköp gäller inte tjänster som myndigheten producerar med eget arbete. Till den del som ett kommunalt affärsverk eller en enhet som bedriver verksamhet på marknadens villkor fungerar som en del av en kommun eller en samkommun har respektive kommun eller samkommun inte skyldighet att utsätta upphandling hos affärsverket för konkurrens.

Upphandlingslagen nämner vissa undantag från skyldigheten att konkurrensutsätta inköp. I synnerhet med avseende på konkurrensneutraliteten är bestämmelserna som tillåter upphandling hos enheter anknutna till den upphandlande enheten (in house-upphandling) i 10 § i upphandlingslagen och i 19 § i försörjningslagen viktiga. Enligt definitionen på enheter eller företag anknutna till den upphandlande enheten tillämpas inte upphandlingslagen på upphandling som den upphandlande enheten företar hos enheter

som är formellt fristående från den och självständiga med tanke på beslutsfattandet, om den upphandlande enheten ensam eller tillsammans med andra upphandlande enheter övervakar enheten på samma sätt som den övervakar egna verksamhetsställen och om enheten bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med de upphandlande enheter som utövar ett bestämmande inflytande över den. Bestämmelsen förutsätter att upphandlingen avser en enhet formellt fristående från upphandlingsenheten, att upphandlingsenheten övervakar enheten i likhet med sin egen verksamhet, att den anknutna enheten inte har andra ägare än upphandlingsenheter (exempelvis privata aktiebolag) och att den anknutna enheten producerar tjänster, varor, entreprenader eller byggtreprenader främst för sina ägare. Ett kommunalt affärsverk, som inte är en självständig juridisk person, är inte en enhet anknuten till kommunen eller samkommunen.

Enligt 19 § i försörjningslagen avses med anknutet företag ett företag, vars årsbokslut sammanställs med de upphandlande enheternas bokslut i enlighet med bokföringslagen (1336/1997). I fråga om de enheter som inte omfattas av tillämpningsområdet för bokföringslagen avses med ett anknutet företag ett företag som den upphandlande enheten direkt eller indirekt kan utöva bestämmande inflytande över eller ett företag som kan utöva bestämmande inflytande över den upphandlande enheten eller ett företag som är en upphandlande enhet som är underkastad bestämmande inflytande från ett annat företag på grund av ägarförhållanden, finansiellt deltagande eller regler som styr företaget. Dessutom ska minst 80 procent av det anknutna företagets genomsnittliga omsättning när det gäller varuleveranser, tjänster eller byggtreprenader under de tre senaste åren härröra från leveranser till upphandlande enheter till vilka det är anknutet.

Upphandlingslagens bestämmelse om upphandling hos anknutna enheter baserar sig långt på EU-domstolens rättspraxis, som statat ut riktlinjer för bl.a. försäljningen till utomstående utan att enheten förlorar sin ställning som anknuten enhet.

Inom rättspraxis är uppfattningen den att en anknuten enhet kan bedriva 10 procent av sin

verksamhet med utomstående beställare utan att ägaren behöver konkurrensutsätta sin upphandling från respektive enhet. I sina beslut har EU-domstolen förutom mängden procent även bedömt i vilken mån verksamheten påverkar marknaden.

Gränsen för kommunalt samarbete och tillämpningen av upphandlingslagstiftningen är inte helt tydlig med avseende på andra myndigheter än dem som berörs av reglerna för anknutna enheter. Europeiska unionen strävar för närvarande att till stor del utifrån de problem som lyftes fram i EU-domstolen i målet *Hamburger Stadtreinigung* (C-480/06) definiera gränsen för samarbete offentlig - offentlig i upphandlingslagstiftningen. I det berörda målet var det fråga om samarbete om avfallsförbränning, där parterna förband sig att ersätta Hamburg för kostnaderna som verksamheten medförde utan att ha inrättat något gemensamt organ eller grundat någon anknuten enhet. Domstolen konstaterade att ett sådant samarbete i syfte att fullgöra en allmännyttig uppgift inte ifrågasätter målsättningarna för den inre marknaden, eftersom genomförandet uteslutande styrs av omständigheter ägnade att uppnå mål av allmänintresse. Därmed hade det inte förekommit någon underlåtenhet att uppfylla upphandlingslagstiftningens krav på att konkurrensutsätta inköp.

2.6 Konkurrensverket och lagen om konkurrensbegränsningar

Enligt 2 § i lagen om konkurrensverket (711/1988) ska konkurrensverket undersöka konkurrensförhållandena, klarlägga konkurrensbegränsningar och vidta åtgärder för undanröjande av deras skadliga verkningar, ta initiativ till främjande av konkurrensen och avveckling av konkurrensbegränsande stadganden och bestämmelser samt sköta andra uppgifter som enligt stadganden eller bestämmelser ankommer på verket.

I konkurrenslagen (948/2011) finns bestämmelser om vilka konkurrensbegränsningar som är förbjudna i näringsverksamhet. I lagen avses med näringsidkare en fysisk person samt en eller flera enskilda eller offentliga juridiska personer som bedriver ekonomisk verksamhet. I bestämmelsen är inte

näringsverksamheten bunden till verksamhetsutövarens juridiska form, utan även en kommun kan vara sådan yrkesutövare som lagen avser.

Lagen om konkurrensbegränsningar grundar sig på förbudsprincipen. Avtal mellan näringsidkare är förbjudna, likaså missbruk av dominerande ställning på marknaden. Bestämmelserna bygger på artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget.

Inom den kommunala produktionen behöver bestämmelserna i lagen om konkurrensbegränsningar tillämpas närmast i fråga om förbudet att missbruka en dominerande ställning på marknaden. En näringsidkare innehar dominerande ställning på marknaden, om näringsidkaren har ensamrätt eller annan sådan dominerande ställning på marknaden för vissa nyttigheter i hela landet eller på ett visst område så, att det i avsevärd grad styr prisnivån eller leveransvillkoren för en nyttighet eller på annat motsvarande sätt påverkar konkurrensförhållandena i ett visst produktions- eller distributionsled.

Missbruk kan i synnerhet bestå i att

1) direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor,

2) begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,

3) tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner, varigenom dessa får en konkurrensnackdel, eller

4) ställa som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

På basis av lagen om konkurrensbegränsningar kan konkurrensverket:

1) ålägga näringsidkare eller en sammanslutning av näringsidkare att upphöra med ett förfarande som strider mot lag eller artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget och

2) förplikta näringsidkaren att överlåta en nyttighet till en annan näringsidkare på likvärdiga villkor som han tillhandahåller dem för andra näringsidkare i motsvarande ställning.

Konkurrensverket kan förena villkor, förbud eller ålägganden som verket meddelat

med vite. Vitet döms ut av marknadsdomstolen.

I fråga om konkurrensneutraliteten mellan en offentlig och en privat aktör har tröskeln för att konstatera en sådan dominerande ställning som avses i lagen om konkurrensbegränsningar endast sällan överskridits. Konkurrensverket har huvudsakligen ingripit i problemen i konkurrensneutraliteten mellan en offentlig och en privat aktör genom verkets initiativrätt. Typiskt för initiativen är att de har riktats till den instans som ansvarar för regleringen, vanligtvis till ett ministerium. Ett förfaringssätt som har tillämpats i en situation, där verket har fått ett stort antal liknande förfrågningar om åtgärder, har också varit att i samarbete med de intressentgrupper som saken gäller meddela en rekommendation. Avsikten har varit att genom styrande information ge de berörda aktörerna större kännedom om konkurrensneutralitetsproblemet och den vägen reducera problemet.

Som en del av programmet för främjande av sund konkurrens drog regeringen den 19 september 2012 upp riktlinjer för att utöka konkurrensverkets befogenheter när det gäller tillsynen över sådan näringsverksamhet som bedrivs av den offentliga sektorn. Avsikten är att säkerställa konkurrensneutraliteten, alltså lika konkurrensförhållanden för näringsverksamhet som bedrivs av den offentliga sektorn och av den privata sektorn. Tillsynen ska riktas mot ett sådant tillhållande av varor och tjänster som den offentliga sektorn bedriver som näringsverksamhet. Konkurrensverket ska i första hand förhandlingsvägen sträva efter att bibehålla konkurrensneutraliteten. Om förhandlingarna inte leder till resultat, får konkurrensverket förbjuda verksamheten eller utfärda ålägganden som säkerställer jämlika verksamhetsvillkor på marknaden.

En regeringsproposition som gäller en ändring av konkurrenslagen har beretts vid arbets- och näringsministeriet och avsikten är att den ska överlämnas samtidigt med denna proposition till riksdagen. Enligt förslaget utökas Konkurrens- och konsumentverkets befogenheter för effektivisering av tillsynen över konkurrensneutralitet vid offentlig och privat näringsverksamhet. I situationer där en kommun, en samkommun eller en enhet

som de har bestämmande inflytande över i sin verksamhet tillämpar ett sådant förfarande eller en sådan verksamhetsstruktur som snedvrider eller skulle kunna snedvrida förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens på marknaden eller som hindrar eller skulle kunna hindra att en sund och fungerande ekonomisk konkurrens uppstår eller utvecklas, kan Konkurrens- och konsumentverket i sista hand förbjuda verksamheten eller som villkor för den utfärda ålägganden som säkerställer jämlika verksamhetsvillkor på marknaden

2.7 Speciallagar om finansiell uppdelning

I fråga om vissa uppgifter bestämmer speciallagar om en uppdelning av verksamheten. Sådana lagar är elmarknadslagen (386/1995), naturgasmarknadslagen (508/2000) och lagen om vattentjänster (119/2001). Enligt elmarknadslagen och naturgasmarknadslagen ska en kommunal inrättning som utövar el- eller naturgasaffärsverksamhet i bokföringen redovisas skilt från kommunen och för den ska för varje räkenskapsperiod upprättas en resultaträkning och balansräkning som kan jämföras med ett aktiebolags bokslut. I 20 § i lagen om vattentjänster föreskrivs att ett kommunalt vattentjänstverks bokföring ska vara åtskild i kommunens bokföring och verket ska upprätta ett separat bokslut för varje räkenskapsperiod. Kommunerna har genomfört kravet på skild bokföring i lagen om vattentjänster genom att grunda ett affärsverk som fungerar bokförings- eller kalkylmässigt separerat.

Förutom speciallagarna föreskriver lagen om skyldighet att medge insyn i och lämna uppgifter om vissa företags ekonomiska verksamhet (19/2003, lagen om insyn) om allmänna ramar för insyn i finansiella förbindelser mellan offentliga samfund samt vissa offentliga företag och företag som tillhandahåller tjänster som allmännyttig service enligt kommissionens direktiv om insyn (2006/111/EG). Lagen om insyn innehåller bestämmelser om insyn i de finansiella förbindelserna mellan finländska offentliga samfund och vissa företag, skyldighet att ha separat redovisning för företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt in-

tesse (SGEI) samt statens skyldighet att lämna uppgifter till Europeiska kommissionen.

Med tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (Services of General Economic Interest, SGEI) avses i EUF-fördraget ekonomiska tjänster i syfte att genomföra allmännyttiga uppgifter som ett offentligt samfund har förpliktat till. Avsikten med bestämmelserna är att säkerställa övervakningen av den ersättning som betalas för skyldigheten att tillhandahålla en allmännyttig tjänst (förbud om överkompensation) och att grunden för ersättningen redovisas öppet. Företaget är enligt lagen om insyn skyldigt att ha separat redovisning och i vissa fall upprätta en särredovisningskalkyl. Särredovisningskalkylen ska exempelvis redogöra för avkastningen från tjänsterna, vilka rörliga kostnader produktionen av tjänsterna medför och den avsättningsbara delen av fasta kostnader. Dessutom bör avskrivningar och finansieringskostnader i anslutning till investeringar beaktas till den del som investeringarna är nödvändiga för produktionen av tjänster. Kalkylen kan beakta en fastställd, skälig avkastning på det bundna kapitalet.

2.8 Rekommendationer

En rekommendation för affärsverken

Finlands Kommunförbund har 2008 utarbetat en rekommendation om utvärdering enligt kriterier, som hjälper kommunerna att själva bedöma sina affärsverks verksamhet ur ett konkurrensneutralt perspektiv och bestämma inriktningen av affärsverkens verksamhet.

Rekommendationen poängterar att kommunen har rätt att bedriva affärsverksamhet inom ramen för sin kompetens. Affärsverksamheten ska dock bedrivas i en sådan juridisk form att den inte snedvrider konkurrensen på den öppna marknaden. Rekommendationen redogör för följande riktlinjer:

1) ett kommunalt affärsverk grundas ”för affärsverksamhet eller för att utföra en uppgift enligt företagsekonomiska principer”; verksamheten ska falla inom kommunens kompetensområde; utgångspunkt för regleringen av kommunens kompetensområde är att kommunen inte kan bedriva affärsverk-

samhet endast i vinstsyfte, verksamheten ska också vara förknippad med kommunens uppgifter som bestäms i lag eller kommunens allmänna befogenheter att trygga kommuninvånarnas välfärd; om det inte finns några sådana grunder som hänvisar till verksamhetens allmännyttiga natur kan det ut konkurrensneutralitetens synvinkel vara mera motiverat att bedriva verksamheten såsom ett aktiebolag,

2) affärsverk som grundats för kommunens interna eller kommunernas gemensamma serviceproduktion ingår klart i kommunens kompetensområde och konkurrerar i princip inte med den privata näringsverksamheten,

3) verksamheten ska hållas inom gränserna för kommunens kompetensområde också medan verksamheten pågår; kommunen ska bedöma till vilka delar dess affärsverk verkar på ett område som inte kan motiveras med hänsyn till kommunens kompetensområde,

4) det är inte ändamålsenligt att ett affärsverk som producerar tjänster för en kommun eller gemensamma tjänster för sin ägarkommun permanent breddar sin verksamhet i form av affärsverk till den privata marknaden,

5) kommunala affärsverk med tillfällig överkapacitet har utan att direkt äventyra konkurrensneutraliteten möjlighet att sälja ut en mindre del av verkets omsättning på marknaden, eftersom detta kan betraktas som ett samhällsekonomiskt förnuftigt sätt att utnyttja ekonomiska resurser; i så fall gäller det dock att se till att tjänster som säljs ut på marknaden prissätts enligt det rådande konkurrensläget och att grunderna för prissättningen vid behov kan påvisas tillräckligt klart, så att det inte uppstår misstankar om korssubventionering eller underprissättning i strid med lagen om konkurrensbegränsningar,

6) affärsverkets verksamhet på marknaden kan också vara motiverad exempelvis i en sådan situation, där kommunen har tagit ett strategiskt beslut eller har som mål att bolagisera affärsverkets verksamhet och överföra verksamheten till en konkurrenspräglad marknad inom en viss tid; i sådana fall är det skäl att kommunen uttryckligen beslutar om en tidsplan för bolagiseringen, dess indelning i faser samt dokumenterar planen och dess

framskridande steg för steg; på så sätt kan man eliminera eventuella konflikter och problem i övergångsfasen, vilket är motiverat med avseende på en väl planlagd bolagisering, emedan det ger möjlighet att successivt anpassa verksamheten till den nya konkurrensmiljön och

7) om affärsverket verkar på marknaden utan lagbaserade eller andra grunder måste man överväga om en snedvriden konkurrensneutralitet på marknaden kan elimineras genom att verksamheten bolagiseras.

En rekommendation för idrottsväsendet

Konkurrensverket, undervisnings- och kulturministeriet, Finlands Kommunförbund samt Företagarna i Finland rf har gett ut en gemensam rekommendation (Kivis rekommendation 981/71/2005) om praktiska åtgärder som främjar näringsverksamheten i samband med anordnandet av idrottstjänster. Avsikten med rekommendationen är att lyfta fram praktiska åtgöranden som ökar förutsättningarna för en fungerande konkurrens på jämlika grunder i anknytning till utbudet på idrottstjänster och på så sätt förebygga problem.

Enligt rekommendationen bör kommunen så tydligt som möjligt precisera vilka av sådana tjänster som avses i 2 § i idrottslagen som den producerar själv samt informera aktörerna i branschen om detta. När kommunen och den privata sektorn ämnar bredda eller förbättra kommuninvånarnas möjligheter till idrottsutövning ska behovet av eventuellt utökad kapacitet utredas t.ex. med hjälp av en kartläggning av idrottsanläggningarna. Om kommunen producerar idrottstjänster eller service, som faller utanför sådana av kommunens skyldigheter som avses i 2 § i idrottslagen och som också privata aktörer producerar, ska kommunen fästa särskild uppmärksamhet vid prissättningen av sina egna tjänster. Prissättningen av sådana tjänster ska vara öppen för insyn och priserna ska täcka kostnaderna som verksamheten medför. Dessutom föreslår rekommendationen att kommunen då den understöder idrotten ska sörja för fri insyn i stödet och att det inte leder till en snedvridning av konkurrensförhåll-

landena på marknaden. Rekommendationen innehåller bl.a. ett förslag om att införa servicesedlar.

En rekommendation om prissättningen av elev- och studerandearbeten samt andra nyttigheter som utbildningsanstalterna producerar

Konkurrensverket, undervisnings- och kulturministeriet, Finlands Kommunförbund samt Företagarna i Finland rf gav 1998 ut en gemensam rekommendation om prissättningen av elev- och studerandearbeten samt andra nyttigheter som utbildningsanstalterna producerar. Rekommendationen revideras som bäst.

Enligt rekommendationen ska avgifter som tas ut för elev- och studerandearbeten prissättas så att de så långt som möjligt motsvarar gängse marknadspris. Prissättningen kan dock beakta elev- och studerandearbetenas karaktär, kvaliteten är ofta lägre, leveranstiderna är längre och på grund av utbildningsfasen är de som utför arbetet mindre yrkeskunniga. Prissättningen av andra nyttigheter ska vara sådan att den är företagsekonomiskt lönsam. Nyttigheternas pris ska i genomsnitt täcka de totala produktionskostnaderna och ge en skälig avkastning på det placerade kapitalet. Priserna ska täcka de direkta kostnaderna, den avgiftsbelagda produktionens del av avskrivningar och räntor samt av övriga allmänna kostnader. Förutom prissättningen poängterar rekommendationen att insynen i ekonomiska uppgifter bör bli bättre genom en hänvisning till lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) samt till anvisningar och bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

2.9 En internationell jämförelse

Sverige

I Sverige begränsar lagstiftningen kommunens möjligheter att bedriva näringsverksamhet (Kommunallagen 1991:900). Bestämmelser om övervakningen av kommunens verksamhet ingår i konkurrenslagen (2008:579).

På grundval av kommunens allmänna befogenheter får kommunerna själva ta hand

om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar (lokaliseringsprincipen). Uppgiften får dock inte vara sådan som med stöd av lag enbart ska handhas av staten, en annan kommun eller någon annan aktör.

I Sverige har kommunerna begränsad rätt att bedriva näringsverksamhet. Enligt den svenska kommunallagen får kommunerna i regel bedriva näringsverksamhet, om den bedrivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna av kommunen. Med allmännyttiga tjänster avses nyttigheter av kollektiv natur, sådana som eldistribution, avfallshantering, kollektivtrafik eller idrotts-hallstjänster. Begreppet allmännyttig tjänst har utformats inom rättspraxis och någon mera preciserad definition ingår inte i lagstiftningen.

Förutom allmännyttiga tjänster har även tjänster enligt speciallagar, sådana som fjärrvärme-, el-, nät- och naturgastjänster samt kommunal hamnverksamhet betraktats som verksamhet som omfattas av kommunens befogenheter. I rättspraxis har kommunens kompetensområde ansetts ytterligare omfatta vissa uppgifter som nära anknyter till området, trots att de vid en skild granskning skulle falla utanför kommunens befogenheter. Sådana uppgifter är t.ex. kommunala hamnars lastningsverksamhet samt förädling och försäljning av grus från kommunala grustag.

Kommunernas och landstingens tjänster och nyttigheter kan som regel vara avgiftsbelagda. Tjänster och nyttigheter enligt lag kan emellertid vara avgiftsbelagda endast om avgiften baseras på lag. Någon motsvarande begränsning finns inte i fråga om en uppgift som omfattas av kommunens allmänna befogenheter. Utgångspunkt för prissättningen på all kommunal verksamhet är självkostnadsprincipen, dvs. att kommunerna inte kan ta ut större avgifter för sina tjänster eller nyttigheter än produktionskostnaderna. Speciallagarna föreskriver att prissättningen i fjärrvärme-, el-, nät- och gasverksamheten samt i den kommunala hamnverksamheten ska grunda sig på företagsekonomiska principer.

Konkurrenslagen innehåller de viktigaste bestämmelserna om tillsynen över kommu-

nens verksamhet och om tryggheten av konkurrensneutraliteten. Enligt lagen övervakar Konkurrensverket konkurrensneutraliteten. Konkurrensverket har förutom övervakningen av begränsningar enligt konkurrenslagen och lagen om offentlig upphandling till uppgift att övervaka ett antal andra sådana bestämmelser, som har en nära anknytning till frågor om konkurrensneutralitet mellan en offentlig och en privat aktör. Konkurrensmyndigheten ska också övervaka efterlevnaden av den s.k. insynslagen eller lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., (2005:590).

Enligt en lagändring som trädde i kraft vid ingången av 2010 kan Stockholms tingsrätt på basis av talan av Konkurrensverket förbjuda staten, kommunen eller landstinget att bedriva ekonomisk eller kommersiell verksamhet eller tillämpa något visst förfarande i sådan verksamhet. Ett villkor för att tillämpa denna bestämmelse är att verksamheten snedvrider eller skulle vara ägnad att snedvrider konkurrensen.

På basis av konkurrenslagen är det inte möjligt att förbjuda en kommun att bedriva sådan verksamhet, som är motiverad med avseende på allmänintresset. Härmed avses förutom en i lag preciserad verksamhet inom den offentliga sektorn även annan verksamhet i syfte att nå ett mål av allmänt intresse. I vissa fall måste förhållandet mellan målet och en snedvridning vägas mot frågan om målet kunde nås genom att gå till väga på ett mera konkurrensneutralt sätt. Ett förbud eller en begränsning som meddelats en offentlig aktör får inte heller strida mot proportionalitetsprincipen. Förbudet kan vara förenat med vite. Förfarandet medför inte några sanktioner som påföljd och lagen innehåller inte heller någon bestämmelse om skyldighet att ersätta skada.

I Sverige bygger reglerna för att genomföra konkurrensneutraliteten på ett allmänt förbud mot sådan verksamhet samt på en tung bestämmelse om övervakning. Lagstiftningen i Sverige upptar inte några regler för strukturen i en organisation som fullgör en uppgift på en konkurrensutsatt marknad.

Danmark

I Danmark regleras konkurrensneutraliteten genom allmänna principer om kommunens befogenheter (kommunalfuldmagtsreglerne) och en lag om främjande av näringsverksamhet (lov om erhvervsfremme, 602/2005) samt genom en lag om uppgifter som kommunerna utför för andra myndigheter och kommunernas och regionernas deltagande i bolag (lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber, 548/2006). Bestämmelserna om konkurrensneutralitet och övervakning över statliga stöd ingår i en konkurrenslag (Konkurrenceloven, 1027/2007).

Kommunens befogenheter att åta sig att utföra andra än i lag bestämda uppgifter begränsas genom principerna i rättspraxis och i rättslitteraturen samt i den revisionspraxis som utvecklats i kommunerna. Enligt dessa principer kan kommunerna inte idka handel, hantverk, industriell eller ekonomisk verksamhet utan en rättslig grund som direkt framgår av lag. Kommuner eller kommunala bolag kan dock ha produktion för eget bruk.

Det finns emellertid undantag från huvudregeln. En kommun eller ett kommunalt bolag kan, för att undvika svinn, i begränsad omfattning sälja biprodukter som eventuellt uppstår till följd av den kommunala verksamheten samt överkapacitet. Förutom försäljning av biprodukter och överkapacitet kan kommunen åta sig att utföra uppgifter som anknyter till att tillgodose kommuninvånarnas grundläggande behov, såsom vatten-, gas- och fjärrvärmestjänster.

Med biprodukter avses traditionellt produkter som har uppstått som ett ofrånkomligt resultat i samband med annan kommunal verksamhet som är bestämd i lag. Som exempel kan nämnas bl.a. koks, som tillkommit som en biprodukt till gasproduktion samt varor, som tillkommit till följd av rehabiliteringsverksamhet. Även säsongbetingad överkapacitet betraktas som biprodukt som kommunerna kan sälja. Ett villkor för att nyttiggöra överkapaciteten är att kommunens ifrågavarande verksamhet inte är dimensionerad så att den skulle ha till syfte att dra fördel av möjligheten att sälja överkapaciteten och åta sig uppgifter, som normalt inte är uppgifter förenliga med kommunens kompetensområ-

de. Ett ytterligare villkor är att uppgiften utförs på ett sätt som inte oskäligt snedvrider konkurrensen. Vid försäljning ska överkapaciteten prissättas så att den åtminstone motsvarar marknadspriset på respektive produkt eller tjänst. Avsikten med bestämmelserna som gäller försäljning av biprodukter och överkapacitet är att ge möjlighet till att effektivt utnyttja kommunal produktion.

Enligt lagen om främjande av näringsverksamhet har kommunerna allmänna befogenheter att utveckla näringsverksamheten över lag och de kan genomföra samt finansiera tjänster för näringsverksamheten om kundkretsen är obegränsad. Kommunernas tjänster för näringsverksamheten kan inbegripa rådgivning och handledning, om detta inte snedvrider konkurrensen med privata aktörer. Kommunerna kan i syfte att utveckla näringslivet upprätthålla bl.a. forskarbyar, centraler för turistfrämjande och digital infrastruktur.

I lagen om uppgifter som kommunerna utför för andra myndigheter och kommunernas och regionernas deltagande i bolag sägs att kommunerna kan anförtro andra myndigheter att utföra uppgifter som de själva kan avstå ifrån. Kommunen kan exempelvis överlåta tvättertjänster i anknytning till att upprätthålla ett sjukhus eller en matsal. Skötseln av uppgiften ska konkurrensutsättas enligt lagstiftningen om upphandling. Kommunen kan dessutom genom konkurrensutsättning anförtro andra kommuner att sköta uppgiften.

Kommunerna kan också vara delägare i bolag som idkar sådan försäljning av tjänster eller produkter, som bygger på kommunal eller regional know-how eller på att vidareförädla respektive tjänst eller produkt, och som har uppstått i samband med skötseln av uppgifter bestämda i lag. Lagstiftningen kräver att kommunen eller regionen inte tidigare har fått överföra verksamheten i fråga att skötas av en privat. Det är alltså fråga om att gå ut på marknaden med nya funktioner.

I speciallagstiftningen finns ytterligare bestämmelser om kommunens möjligheter att bedriva näringsverksamhet, bl.a. om hamn- och elverksamhet.

I Danmark ingår bestämmelserna om kommunens eller regionens deltagande i en anbudstävling med ett eget kontrollanbud i

en förordning (Bekendtgørelse om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud, 607/2008).

Förordningen förutsätter att

1) i annonsen om upphandlingen finns ett omnämnande om att kommunen eller regionen ämnar lämna ett eget kontrollanbud,

2) kontrollanbudet lämnas inom samma tidsfrist som övriga anbud och omfattas av samma villkor som övriga anbud,

3) den som har gjort upp kommunens eller regionens eget kontrollanbud får inte delta i kommunens eller regionens bedömning av anbudet.

Förordningen föreskriver dessutom hur kontrollanbudets pris ska räknas. I priset ska intas alla långsiktiga, genomsnittliga intäkter och kostnader som gäller den uppgift som utsatts för konkurrens. I dessa ingår bl.a. direkta produktionskostnader (löner, upphandling av material och tjänster, underhållskostnader och hyror) samt indirekta kostnader i anknytning till att utföra uppgiften (lokal- och kontorskostnader, indirekta lönekostnader, IT-kostnader, kostnader i samband med ledning och administration, försäkringspremier, utvecklingskostnader, pensionskostnader, räntor på rörelsekapitalet, räntor och avskrivningar på startkapitalet).

Enligt konkurrenslagen övervakar Danmarks konkurrensmyndighet (Konkurrencestyrelsen) såväl konkurrensbegränsningar (kartell och missbruk av dominerande ställning på marknaden) som offentliga anskaffningar. Verket har även uppgifter som anknyter till regleringen av energimarknaden och övervakningen av statliga stöd. Konkurrencestyrelsen kan bestämma att en konkurrensbegränsning ska upphöra. Konkurrencestyrelsen fungerar som sekretariat för Konkurrencerådet som behandlar större frågor av mera principiell natur. Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) beslutar om att utfärda eventuella böter.

Konkurrenslagen tillämpas inte om det är fråga om en uppgift bestämd i lag. Konkurrensmyndigheten kan i så fall dock lämna ett utlåtande till det ministerium som ärendet berör och till statens regionförvaltningsmyndighet. Myndigheterna är skyldiga att lämna svar till konkurrensmyndigheterna inom fyra månader. En fortgående, inofficiell diskus-

sion mellan de viktigaste aktörerna utgör ett centralt element i konkurrensmyndigheternas verksamhet.

Konkurrenslagens reglering av statliga stöd överensstämmer med EU:s regler för statliga stöd. Konkurrensmyndigheten kan förbjuda eller bestämma om återindrivning av statligt stöd, som har till syfte eller som följd att konkurrensen snedvrids och för vilket det inte med stöd av den offentliga regleringen finns någon laglig grund.

Norge

Norges kommunallag (kommunelove) bestämmer om kommunernas och fylkestingens befogenheter. Kompetensområdet grundar sig på uteslutningsprincipen, med andra ord kan kommunerna åta sig att ta hand om uppgifter, som inte är förbjudna för dem eller som genom bestämmelser i lag ska handhas av andra. Kommunen har i princip också befogenheter att bedriva näringsverksamhet, men aktörer i kommunal ägo ska iakttä samma bestämmelser som övriga som verkar på marknaden i fråga.

I Norge bedriver kommunerna ofta näringsverksamhet i sådana uppgifter som tidigare har betraktats som offentliga specialuppgifter, målen för deras verksamhet har således haft bred förankring i samhället. Efter att det har skett en liberalisering av verksamheten har en del av kommunerna beslutat fortsätta driften i kommunal ägo, exempelvis inom energisektorn.

I mars 2009 fanns det i Norge 2 617 registrerade kommunala bolag (bolag, där kommunen äger en andel större än 50 procent). Av dessa bestod 74,7 procent av aktiebolag, 8,8 procent av mellankommunala bolag och 6,5 procent av kommunala företag. De kommunala företagen utgör en del av kommunens organisation och är inte självständiga rättssubjekt.

I Norge kan kommunen bilda ett aktiebolag enligt lagen om aktiebolag eller så kan kommunerna bilda ett mellankommunalt bolag. På ett aktiebolag i kommunens ägo tillämpas samma bestämmelser som för privatägda aktiebolag. De kommunägda aktiebolagen verkar i stor skala inom olika uppgiftsområden. Kommunägda aktiebolag verkar bl.a. inom

energitjänsterna (eldistribution, fjärrvärme), trafiksektorn, på vägarbetsplatser finansierade med vägavgifter samt inom sektorn för egendomsförvaltning. Kommunerna har även i syfte att ordna sysselsättning i anknytning till sociala målsättningar arbetsmarknadsbolag organiserade som aktiebolag.

I stället för aktiebolag kan kommunerna bilda bolag mellan kommunerna. Ägare i ett mellankommunalt bolag kan endast vara kommuner, fylkesting eller bolag mellan kommuner. Staten eller privata kan inte vara ägare i dessa bolag. De mellankommunala bolagen är självständiga juridiska personer, som rättsligt och ekonomiskt sett är fristående från sina ägarkommuner.

Ägarna i ett mellankommunalt bolag (kommuner, fylkesting och övriga bolag mellan kommunerna) axlar ett obegränsat ansvar för bolagets skyldigheter. Ägarnas inbördes ansvar bestäms utifrån hur stor ägarandel var och en har. Ett mellankommunalt bolag kan inte gå i konkurs.

Bland mellankommunala bolag omfattar de största sektorerna vatten, avlopp och avfallshandling, brand- och räddningsväsendet, revision och övriga uppgifter som stöder den offentliga förvaltningen. Dessutom producerar de mellankommunala bolagen exempelvis sådan service som läkarjour samt andra förebyggande hälso-tjänster.

Inom det norska kommunal- och regionaldepartementet pågår för närvarande en lagstiftningsreform i avsikt att revidera lagstiftningen om mellankommunala bolag så, att i lagstiftningen intas regler för statligt stöd som överensstämmer med EUF-fördraget. I detta sammanhang finns det planer på att reducera ägarinstansernas ansvar att motsvara bestämmelserna om aktiebolag.

Norges konkurrensmyndighet (Konkurransetilsynet) har till uppgift att övervaka konkurrenslagens förbud och företagsköpen. Trots att Norge inte är medlem i EU motsvarar förbuden i landets konkurrenslag (Konkurranseloven) förbuden i artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget.

Konkurrensmyndigheten har även till uppgift att verka för större öppenhet på marknaden samt fästa uppmärksamhet vid offentliga konkurrensbegränsningar och ta initiativ som främjar konkurrensen och underlättar nya

konkurrenters inträde på marknaden. Om konkurrensmyndigheten tar ett ovan nämnt initiativ, är en offentlig aktör skyldig att inom en angiven tidsfrist lämna svar till konkurrensmyndigheten med utredning om på vilket sätt konkurrensaspekterna kommer att beaktas.

Den norska konkurrensmyndigheten har behandlat konkurrensneutralitetsproblem mellan en offentlig och en privat aktör på bl.a. följande områden: avfallshantering, postverksamhet, produktion av väderlekstjänster, undervisning, sjukvård och kommunal idrottsverksamhet. Förfrågningarna om åtgärder har exempelvis gällt misstankar om att en offentlig aktör använt sig av korssubventionering och underprissättning med hjälp av offentligt stöd. I Norge har konkurrensneutralitetsproblem tolkats med stöd av konkurrenslagen som eventuellt missbruk av dominerande ställning på marknaden.

2.10 Bedömning av nuläget

Speciellt inom vissa verksamhetsområden fullgör kommunerna uppgifter i en situation med öppen konkurrens på marknaden. I sådan kommunal verksamhet uppstår såväl konkurrensneutralitetsproblem som problem med statliga stöd, eftersom en kommun eller samkommun inte kan gå i konkurs och den näringsverksamhet som kommunen bedriver har vissa skatteförmåner. Kommissionen har ansett att stöden inte är förenliga med EU:s bestämmelser om statligt stöd.

Kommunallagen förpliktar inte kommunerna att överlåta uppgifter på ett affärsverk eller bolagisera en verksamhet som bedrivs på marknadsvillkor, utan kommunen kan själv bestämma hur den organiserar sina funktioner. I en speciallag om någon viss verksamhet, t.ex. i elmarknadslagen, åläggs kommunen att särredovisa affärsverksamheten. Inom kommunen kan en särredovisning av affärsverksamhetens ekonomi genomföras utan att verksamheten behöver separeras från kommunens egen organisation i form av exempelvis bolag.

Kommunerna och samkommunerna har inte bolagiserat all verksamhet som de bedriver i ett konkurrensläge på marknaden, utan verksamheten har organiserats i kommunerna

både som verk och som affärsverk. Alla kommunala affärsverk verkar däremot inte på en konkurrensutsatt marknad, utan en del av affärsverken fungerar endast som en lösning för att organisera kommunens interna funktioner.

Lagstiftningen om kommunala affärsverk har klarlagt affärsverkens ställning på marknaden, men regleringen av affärsverken eliminerar inte de problem med statliga stöd som kommissionen har ansett att existerar i gällande lagstiftning. Det är inte motiverat att utveckla regleringen av affärsverken så att ett affärsverk kan gå i konkurs och beskattas på enhetliga grunder. Detta skulle kräva att en särskild ny juridisk person bildas. Genom att ändra verksamheten så att den bedrivs såsom aktiebolag, andelslag, förening eller stiftelse kan problemen med konkurrensneutralitet och statliga stöd få en lösning utan att detta medför genomgripande konsekvenser för verksamheten eller exempelvis personalens ställning. Kommissionen har på basis av fallet Palmia rekommenderat att man går in för sedvanliga former av företag.

Kommunernas verksamhet försiggår i allt större grad på marknadens villkor, dels till följd av kommunernas egna beslut, dels till följd av lagstiftning i syfte att öppna marknaden (t.ex. energiverksverksamheten). Enligt konkurrensverkets bedömning är det problematiskt om kommunens verksamhet i egenskap av myndighet inte i ekonomiskt hänseende hålls åtskild från den sektor som fungerar på marknaden. Kostnaderna i den verksamhet som iakttar marknadens villkor är inte öppna för insyn.

De förfrågningar om åtgärder som konkurrensverket har mottagit beträffande konkurrensneutralitet har gällt många olika verksamhetsområden, t.ex. inkvarterings- och förplägnadsverksamhet, idrottstjänster, avfallshantering, tjänster inom hälso- och sjukvård samt socialservice. Förfrågningarna om åtgärder beträffande tjänster inom utbildningen har gällt tjänster som läroinrättningarna tillhandahåller som elev- och studerandearbete.

Bestämmelserna i lagen om konkurrensbegränsningar kan tillämpas på offentliga och privata konkurrensneutralitetsproblem endast i reducerad utsträckning. Tröskeln för att

konstatera sådan dominerande ställning på marknaden som avses i lagen om konkurrensbegränsningar har i sådana situationer ytterst sällan överskridits. Trots att kriterierna för att bedriva näringsverksamhet skulle ha uppfyllts, har en offentlig aktör endast i undantagsfall bedömts ha ett sådant inflytande att det skulle uppfylla lagens kännetecken för dominerande ställning på marknaden. Konkurrensverket har inte befogenheter att ingripa om en aktör ensidigt drar nytta av sitt inflytande på marknaden när detta inte uppfyller kriterierna för dominerande ställning.

I fråga om en affärsverkssamkommun har det rätt oklarhet om på vilket sätt bestämmelsen i 79 § i kommunallagen om ändring av grundavtalet för en samkommun ska tolkas. Enligt 79 § i kommunallagen kan grundavtalet ändras, om minst två tredjedelar av medlemskommunerna understöder en ändring och om deras invånarantal är minst hälften av det sammanräknade invånarantalet i samtliga medlemskommuner. Det som utgör ett problem är hur villkoret om invånarantal ska betraktas ha blivit uppfyllt i ett sådant fall att en samkommun är medlem i affärsverkssamkommunen.

Kommunallagens system för sökande av ändring ger ingen möjlighet att på ett effektivt sätt ingripa i kommunens verksamhet då den tar hand om en uppgift på en konkurrensutsatt marknad. Vanligen ändrar verksamhetens karaktär så småningom till att iaktta marknadens villkor utan att det har fattats något sådant beslut om att lägga om verksamheten, i vilket ändring kunde sökas. Dessutom är rätten att söka ändring begränsad till den som är part i beslutet och kommunens medlemmar, vilket inte ger dem som inte är part i beslutet eller medlemmar av kommunen rätt att överklaga.

Ett pågående separat lagstiftningsprojekt med stöd av vilket tillsynen över konkurrensneutraliteten överförs till konkurrensverket förutsätter att det finns grundläggande bestämmelser om hur kommuner kan vara verksamma på marknaden.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Propositionen har som mål att eliminera problemen med konkurrensneutralitet och statliga stöd som kan uppstå enligt gällande lagstiftning på grund av sättet för hur verksamheten har organiserats i sådana fall då en kommun eller en samkommun bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.

Övergångsbestämmelserna har som mål att möjliggöra en kontrollerad övergång till marknaden samt att trygga tilläggspensionsförmånerna för den personal som med stöd av lagen överförs direkt efter det att den har trätt i kraft.

Avsikten med propositionen är inte att ingripa i sådant ansvar för att anordna tjänster som kommunen ålagts enligt någon speciallag. Kommunallagen föreskriver inte om servicen, utan om hur kommunens förvaltning och verksamhet ska organiseras. Om man genom kommunallagen ingriper i kommunens skyldighet att tillhandahålla tjänster, skulle detta i praktiken innebära att kommunen inte själv kan producera tjänsterna, utan dess uppgift skulle bli att konkurrensutsätta skötseln av respektive uppgift samt finansiera verksamheten. Detta skulle betyda att kommunallagen bestämmer att marknaden öppnas och att kommunala tjänster kan produceras endast såsom företag, vilket inte är propositionens syfte.

3.2 De viktigaste förslagen

Propositionen innehåller förslag om att ändra kommunallagen. Förslagen anknyter till Europeiska kommissionens tolkning av stöd som inte är förenliga med EU:s regler för statligt stöd, dvs. att eliminera konkurrensneutralitetsproblem som uppstått på grund av konkursskydd och skatteförmåner.

Kommunallagen föreslås bli ändrad så att när kommunen tar hand om en uppgift på en konkurrensutsatt marknad ska den i regel överlåta uppgiften att skötas av ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse (bolagiseringsskyldighet). Lagen avgränsar vissa uppgifter som inte kan skötas i ett konkurrensläge på marknaden. De viktigaste avgränsningarna ska gälla sådana kommunens uppgifter som bestäms i lag och samarbete.

I bestämmelserna föreslås några undantag från bolagiseringsskyldigheten. Kommunen ska fortsättningsvis kunna verka på marknaden i någon mån samt i sådana fall då det med stöd av lag uttryckligen är möjligt. På basis av undantagsbestämmelsen ska kommunen ytterligare kunna producera stödtjänster för dottersamfund som ingår i kommunkoncernen, därtill tjänster på grundval av anställningsförhållandet för personer anställda hos dottersamfund samt tjänster för anknutna enheter.

I det avseendet som kommunen inte skulle ha skyldighet att bolagisera en uppgift som ska skötas i konkurrensläge på marknaden innehåller propositionen förslag om att priserna på verksamheten ska sättas till marknadspris.

Bestämmelserna om kommunala affärsverk föreslås bli justerade så till vida att de inte tillåter verksamhet som affärsverk i ett konkurrensläge på marknaden. Trots att bestämmelserna om affärsverk till största delen utgår behövs det bestämmelser om affärsverk med avseende på hur kommunens interna funktioner organiseras.

Dessutom föreslås det att i grundavtalet för en affärsverkssamkommun ska överenskommas om ändring av affärsverkssamkommunens grundavtal när en samkommun är medlem. Avsikten är att säkerställa att affärsverkssamkommunens medlemmar är beredda på situationer som kräver ändring av grundavtalet när en medlem är en samkommun och bestämmelsen i 79 § i kommunallagen om ändring av grundavtalet inte kan tillämpas för att genomföra ändringen.

Propositionen föreslår inte några bestämmelser om övervakning av den kommunala verksamheten, utan avsikten är att bestämmelserna om övervakning stadgas separat. Vid arbets- och näringsministeriet har beretts en regeringsproposition som gäller en ändring av konkurrenslagen så att uppgiften att utöva tillsyn när det gäller konkurrensneutralitet ska skötas av konkurrens- och konsumentverket. Befogenheten att utöva tillsyn ska omfatta hela den offentliga sektorn. Tillsynen ska också omfatta bolagiseringsskyldigheten enligt kommunallagen och den marknadsbaserade prissättningen av verksamhet enligt undantaget från bolagiseringen.

Konkurrens- och konsumentverket ska i första hand förhandlingsvägen försöka undanröja sådan verksamhet som äventyrar konkurrensneutraliteten. I sista hand får verket förbjuda verksamheten eller utfärda ålägganden för att säkerställa jämlika verksamhetsvillkor på marknaden. Kommissionen förutsatte vid behandlingen av klagomålen om EU:s regler för statligt stöd att Finland börjar tillämpa ett effektivt nationellt övervakningsförfarande i anslutning till konkurrensneutraliteten. En regeringsproposition om detta överlämnas samtidigt med detta förslag om ändring av kommunallagen.

Förutom kommunerna ska bestämmelserna tillämpas också på samkommuner.

Avsikten är att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits. Till den del som kommunen fullgör en uppgift i ett konkurrensläge på marknaden när lagen träder i kraft ska kommunen med stöd av övergångsbestämmelsen överlåta uppgiften på ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse senast vid utgången av 2014. Dessutom föreslås en längre övergångsperiod för skyldigheten att bolagisera arbetskraftspolitisk vuxenutbildning fram till utgången av 2016. Avsikten är att under övergångsperioden förtydliga bolagiserings-skyldigheten i speciallagstiftningen så att speciallagstiftningen beaktar verksamhetens särskilda karaktär.

När verksamheten under övergångsperioden läggs om att skötas såsom aktiebolag, andelslag, förening eller stiftelse ska detta enligt lagen tolkas som överlåtelse av rörelse. I övergångsbestämmelsen föreslås dessutom att den personal som överförs ska ha tryggade tilläggspensionsförmåner till den del det är fråga om verksamhet som kommunen bedrivit i ett konkurrensläge på marknaden innan lagen trädde i kraft.

I lagen föreslås också bestämmelser om befrielse från överlåtelseskatt samt förfarandet vid överlåtelse av verksamheten. Genom övergångsbestämmelsen befrias de mottagande bolagen från skyldigheten att betala överlåtelseskatt för fastigheter, ett fastighetsaktiebolags aktier, likaså för övriga aktier som överläts på dem om överlåtelsen sker mot bolagets aktier. Övergångsbestämmelsen förutsätter att överlåtelsen ska ha anknytning

till bolagiseringen av en uppgift som kommunen eller samkommunen har haft hand om i ett konkurrensläge på marknaden innan lagen trädde i kraft och att den egendom som är belagd med överlåtelseskatt huvudsakligen har utnyttjats för att sköta denna uppgift.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Konsekvenser för kommunens förvaltning och verksamhetens organisation

Propositionen innebär att kommunerna blir tvungna att organisera sina funktioner såsom aktiebolag, andelslag, förening eller stiftelse eller åtminstone granska huruvida de i framtiden ämnar ta hand om en uppgift på en konkurrensutsatt marknad eller om de drar sig tillbaka från marknaden. Bolagiserings-skyldigheten ska gälla kommunernas nuvarande verksamhet både som affärsverk och ämbetsverk. En del av kommunernas nuvarande affärsverk kommer emellertid att kunna fortsätta sin verksamhet utan att omfattas av bolagiseringsskyldigheten.

I praktiken torde kommunerna och samkommunerna överlåta vissa uppgifter att skötas såsom bolag. I undantagsfall kan det dock bli fråga om andra alternativ för att organisera verksamheten. Den största förändringen gäller energi- och hamnfunktionerna, som kommunerna måste bolagisera på grund av propositionen.

Kommunerna och samkommunerna behöver se över sin verksamhet, t.ex. när det gäller måltids- och restaurangtjänsterna, administrationen av fastigheter och underhållet av kommunalteknik. I fråga om laboratorie- och bilddiagnostiktjänster som samkommunerna producerar krävs en analys av till vilka delar verksamheten baserar sig på en arbetsfördelning bestämd i lag eller avtalad med stöd av lag och till vilka delar det är fråga om verksamhet som konkurrensutsätts på marknaden. I den nya hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), som trädde i kraft 2010, finns bestämmelser såväl om koncentration av laboratorie- och bilddiagnostiktjänsterna som om arbetsfördelningen.

Alla affärsverk verkar inte i ett konkurrensläge på marknaden. I vissa fall är det fråga

om att organisera kommunens interna funktioner, vissa åter verkar inom sådana sektorer som inte omfattas av bolagiseringsskyldigheten.

Största delen av kommunerna har endast ett kommunalt affärsverk, som ansvarar för att ordna vattentjänsterna. Denna verksamhet behöver inte bolagiseras.

Exempelvis uppgifter bestämda i lag samt anordnandet av tillståndspliktig utbildning betraktas inte som uppgifter som kan skötas med hjälp av konkurrens på marknaden om tjänsterna och utbildningen produceras endast för dem som kommunen ska tillhandahålla service med stöd av lag eller tillstånd. På den grund faller största delen av hälso- och socialvården, yrkeshögskoleverksamheten, brand- och räddningsväsendet samt avfallshanteringen utanför bolagiseringsskyldigheten.

Syftet med propositionen är inte att förändra kommunens ställning i privaträttsliga avtal.

4.2 Konsekvenser för sektorer som omfattas av bolagiseringsskyldigheten

Energitjänster

År 2008 verkade 12 innehavare av eldistributionsnät som kommunala affärsverk (14 procent av innehavarna av distributionsnät), 49 som aktiebolag i kommunal ägo (56 procent) och 27 som andra elbolag. I form av affärsverk verkade energiverken i Helsingfors, Jorois, Kuopio, Karleby, Kronoby, Uleåborg, Jakobstad och Ekenäs. Dessutom verkade ett fjärrvärmeverk i Vaala såsom affärsverk. Bl.a. Jyväskylän Energia Oy, Lahti Energia Oy, Pori Energia Oy, Rauman Energia Oy, Tampereen Sähkölaitos Oy, Åbo Energi Ab och Vanda Energi Ab verkade som bolag i kommunal ägo.

Propositionen innebär att 12 energibolag som verkar som kommunala affärsverk måste bolagiseras.

I nya detaljplanerade områden kan fjärrvärmeverksamheten ha monopolställning, men till största delen bedrivs fjärrvärmeverksamheten i ett konkurrensläge på marknaden. Fjärrvärmen konkurrerar med andra former för uppvärmning. På denna grund bör fjärr-

värmeverksamheten sedan i praktiken bolagiseras. Monopolställningen gäller enligt 57 a § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) i detaljplanerade områden där byggnader enligt bestämmelserna ska anslutas till fjärrvärmenätet. En sådan bestämmelse måste vara nödvändig med tanke på effektiv och hållbar energianvändning, den eftersträvar luftkvaliteten eller andra mål för detaljplanen. Bestämmelsen tillämpas på en byggnad för vilken bygglov söks när fjärrvärmenätet har byggts ut så att anslutning är möjlig i byggplatsens omedelbara närhet. Paragrafen nämner några undantag från skyldigheten att ansluta byggnad till nätet.

Hamnar

Lagstiftningen om hamnar delar in hamnarna i kommunala och privata allmänna hamnar. På kommunala allmänna hamnar tillämpas lagen om kommunala hamnordningar och trafikavgifter (955/1976) och på privata allmänna hamnar lagen om privata allmänna hamnar (1157/1994). Propositionen innebär att hamnverksamheten måste bolagiseras och att det framledes endast kommer att finnas privata allmänna hamnar.

Hamnarna drivs för närvarande som kommunala affärsverk, som aktiebolag i kommunal ägo, som andra kommunala hamnar och som privata hamnar. Dessutom finns det industrihamnar som i allmänhet sköter hamnverksamheten för ett visst företag.

Den totala volymen av den internationella godstrafiken via medlemshamnarna i Finlands Hamnförbund 2008 uppgick till 108 488 007 ton. De privatas del av volymen utgjorde cirka 29,8 procent och de kommunägda hamnarnas cirka 70,2 procent. Hamnarna i Helsingfors, Uleåborg, Nystad, Karleby, Kemi, Raumo, Jakobstad, Björneborg, Vasa, Åbo och Brahestad drivs som kommunala affärsverk och deras del av all frakt omfattade i runt tal 40,7 procent. Kommunala hamnar som drivs i annan form än affärsverk är hamnarna i Hangö, Sastmola, Nådendal, Joensuu, Kalajoki, Kaskö, Kristinestad, Kuopio, Villmanstrand, Lovisa, Nyslott och Varkaus och deras del av transportererna uppgick till 44,3 procent. Av transportererna gick 14,9 pro-

cent via de bolagiserade hamnarna i Kotka och Fredrikshamn.

Hamnverksamheten på havsområdena är lönsam och en bolagisering äventyrar inte hamnarnas service. Trafiken på Saima kanal får stöd och en del av hamnarna som betjänar trafiken på de inre vattenvägarna kan behöva stöd i framtiden.

Kollektivtrafik

Tammerfors stads trafikverk TKL samt Helsingfors stads trafikverk HST driver för närvarande kollektivtrafik.

Tammerfors stad behöver inte bolagisera sin busstrafik med anledning av propositionen. Enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (nedan trafikavtalsförordningen) kan en behörig lokal myndighet besluta att själv tillhandahålla persontrafiktjänster. På basis av 14 § 1 mom. i kollektivtrafiklagen (869/2009) är Tammerfors stad en sådan behörig myndighet som trafikavtalsförordningen avser. Tammerfors stad bedriver verksamheten enligt den s.k. beställar-utförar-modellen. En del av kollektivtrafiktjänsterna konkurransutsätts och en del handhar Tammerfors stad som egen produktion enligt artikel 5.2 i trafikavtalsförordningen medan TKL sköter trafiken. I båda fallen är beställaren Tammerfors stads enhet för kollektivtrafik, som också är den enhet som planerar linjerna och får biljettintäkterna. TKL sköter endast den interna kollektivtrafiken (busstrafiken) i det område som omfattas av Tammerfors stads behörighet på linjer som inte utsätts för konkurrens. TKL deltar inte i anbudstävlingar och tillhandahåller inte heller sina tjänster på den öppna marknaden. Eftersom TKL inte verkar på en konkurransutsatt marknad berörs verket inte av bolagiseringsskyldigheten.

Helsingfors stads trafikverk (HST) är stadens trafikverk och tar på basis av avtal med Samkommunen Helsingforsregionens trafik (HRT) hand om metro- och spårvägstrafiken. Enligt 2 § i lagen om samarbete inom avfallshanteringen och kollektivtrafiken mellan kommunerna i huvudstadsregionen

(829/2009) har HRT gett HST ensamrätt att driva spårvägs- och metrotrafik i högst 15 år. HST får inte intäkter av kunderna, utan verket får intäkter endast från HRT. Lagen kräver inte att HST:s verksamhet bolagiseras.

Social service samt hälso- och sjukvårdstjänster

Den nya hälso- och sjukvårdslagen innehåller ett flertal bestämmelser, enligt vilka kommunerna och samkommunerna ska överenskomma om arbetsfördelning i fråga om hälso- och sjukvårdstjänster (bildiagnostik-, laboratorie- och rehabiliteringstjänster). Dessutom ingår en bestämmelse om ambulanstjänster vid prehospital akutsjukvård, med stöd av vilken brand- och räddningssvandet kan producera ambulanstjänster på basis av samarbetsavtal. Reglerna för arbetsfördelning och samverkan är viktiga längre fram, inte enbart när det gäller att tillämpa lagstiftningen om upphandling utan också med avseende på bolagiseringsskyldigheten. Om kommunerna eller samkommunerna deltar i en anbudstävling utöver ovan nämnda avtal, blir de tvungna att bolagisera all annan verksamhet än sådan som betraktas som obetydlig.

På basis av utlåtandena från de instanser som har hörts vid beredningen verkar det som om bolagiseringsskyldigheten påverkar speciellt försäljningen av sjukvårdsdistriktens laboratorie- och bildiagnostiktjänster till andra än medlemskommunerna, t.o.m. efter det att lagen om hälso- och sjukvård har trätt i kraft. Av den årliga omsättningen vid Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikts HUSLAB, som verkar som affärsverk, uppgår försäljningen till utomstående kunder till mindre än 5 procent eller cirka 7 miljoner euro. HUS-Röntgens försäljning uppgår till 2 miljoner euro, vilket är under 3 procent av omsättningen. På basis av propositionen blir försäljning till andra än medlemskommunerna möjlig endast såsom bolag.

Propositionen påverkar ordnandet av företagshälsovården. Bolagiseringsskyldigheten gäller inte sådana s.k. förebyggande hälsovårdstjänster som avses i 12 § i lagen om företagshälsovård, men däremot nog andra hälsovårdstjänster, bl.a. sjukvård. Enligt hälso-

och sjukvårdslagen är kommunen inte skyldig att ordna andra tjänster än dem som avses i 12 § och som arbetsgivarna får ordna frivilligt.

Med tanke på den föreslagna bolagiserings-skyldigheten kan det bli nödvändigt att precisera lagstiftningen om social- och hälsovård. Övergångsbestämmelsen gör det möjligt för kommunerna och samkommunerna att under övergångsperioden fortsätta bedriva sådan verksamhet som de bedrivit i ett konkurrensläge på marknaden innan lagen trädde kraft. Under denna period bör lagstiftningen om social- och hälsovård revideras så att kommunen i fråga om sådana tjänster, där det finns särskild grund för kommunal produktion av tjänster, ska kunna producera tjänsterna, trots att uppgiften kan vara förenad med konkurrensneutralitetsproblem. Enligt den föreslagna 2 b § 2 punkten ska det inte föreligga bolagiseringsskyldighet om en speciallag föreskriver att kommunen har möjlighet att producera tjänster och delta i anbuds-tävling.

Arbetskraftspolitisk vuxenutbildning

Med arbetskraftspolitisk vuxenutbildning avses sådan utbildning som nämns i lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002) och som har till syfte att höja den vuxna befolkningens yrkesskicklighet och möjligheter att få arbete eller kvarstå i arbetet samt främja tillgången på yrkeskunnig arbetskraft.

I övergångsbestämmelsen föreslås en övergångsperiod för arbetskraftspolitisk vuxenutbildning fram till utgången av 2016. Avsikten med bestämmelsen är att göra det möjligt att revidera speciallagstiftningen så, att bolagiseringsskyldigheten kan beakta sådana särdrag som skötseln av uppgiften är förenad med.

Arbetskraftsmyndigheten köper upp arbetskraftsutbildning genom anbudstävling enligt upphandlingslagen. Den som producerar utbildningstjänsterna kan vara ett samfund som har fått tillstånd att anordna grundläggande yrkesutbildning eller påbyggnadsutbildning (kommuner, samkommuner eller privata huvudmän), ett universitet, en yrkes-högskola eller en annan lämplig utbildningsanordnare. År 2008 producerade kommuner-

na och samkommunerna samt de privata vuxenutbildningscentren omkring 46 procent och övriga lämpliga privata utbildningsanordnare cirka 25 procent av arbetskraftsutbildningen.

Den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen är i huvudsak utbildning i syfte att förbättra yrkesfärdigheten. Allmänbildande utbildning kan upphandlas som förberedande utbildning till ett yrke eller en uppgift i sådana fall, då avsaknaden av denna utbildning utgör ett hinder för att få arbete eller delta i yrkesutbildning. Största delen av utbildningen är inriktad på en examen, en del av examen eller behörigheten för ett yrke. Bara de som har fått tillstånd kan ordna sådan utbildning. Ungefär en fjärdedel av anslagen för upphandling av arbetskraftsutbildning är dock inriktad på förberedande utbildning som inte är yrkesutbildning. Utbildningstjänster tillhandahålls ytterligare av privata vuxenutbildningscenter och andra privata utbildningsanordnare som inte har erhållit tillstånd. Till denna del är verksamheten förenad med konkurrensneutralitetsproblem.

4.3 Ekonomiska konsekvenser

Bolagen som grundats genom bolagisering är skyldiga att betala samfundsskatt på sin beskattningsbara inkomst enligt en 24,5 procents skattesats. Samfundsskattens skatteta-gare är staten, kommunerna och församlingarna enligt en bestämd utdelning.

Den inkomst kommunerna och samkommunerna får av näringsverksamhet är för närvarande skattefri så som framgår av redogörelsen ovan eller föremål för en mycket lindrig beskattning. I princip innebär propositionen att inkomsterna från samfundsskatten ökar och att kommunerna inte längre får sina inkomster av näringsverksamhet skattefritt.

Bolagiseringens ekonomiska konsekvenser i anknytning till beskattningen av inkomst jämfört med statens och kommunernas aktuella situation beror delvis på hur bolagiseringen genomförs. I praktiken har kommunerna bolagiserat sin verksamhet så, att kommunen får inkomster från bolagen som hyres- och ränteinkomster och bolagen har åtminstone till en början uppvisat resultat utan beskattningsbara inkomster. Verksam-

heten kan dock inte organiseras på vilket sätt som helst. När verksamheten läggs om gäller det att beakta att mängden prestationer som bolaget har betalat liksom prestationernas volym måste svara mot vad som i en liknande situation skulle ha iakttagits mellan oberoende parter. I annat fall kan prissättningen betraktas som stöd som strider mot EU:s regler för statligt stöd och i beskattningen som föräckt utdelning. I centralskattenämndens förhandsavgöranden har nämnden dock ansett att som ränta på kapitallån kan i enskilda fall godkännas en fast ränta på upp till 6—8 procent. I planeringen av verksamhetens ekonomi gäller det att beakta att arrangemangen inte äventyrar företagets bärkraft.

Den utdelning som ett aktiebolag betalar ut från vinstmedlen till kommunen är skattefri inkomst för kommunen.

Beroende på i vilken form verksamheten bolagiseras kan kommunen få betydande vinst av den verksamhet och den egendom som överlåts. Kommunernas utdelning från samfundsskatten kommer också att växa beroende på resultaten av de nya bolagens verksamhet.

Bolagiseringsskyldigheten gäller främst de största kommunerna. Propositionen kommer att i högsta grad medföra ekonomiska konsekvenser för Helsingfors stad. Staden har tre affärsverk som bolagiseringsskyldigheten omfattar, dvs. Helsingfors Energi, Helsingfors Hamn och Palmia.

Bokslutet 2009 (mn euro)

	Helsingfors Energi	Helsingfors Hamn	Palmia	Sammanlagt
Omsättning	723,2	81,2	115,9	920,3
Balansomslutning	1 489,6	621,1	36,7	2 113,3
Byggnadernas värde enligt balansräkningen	91,3	53,0	--	144,3
Aktiernas och andelarnas värde enligt balansräkningen	423,7	0,04	--	424,1
Överskott	202,0	14,8	2,5	219,3
Intäktsföring till staden*	326,0	8,6	0,168	334,768

*Intäktsföringen omfattar bl.a. betalningar på lån samt extraordinära inkomstföringar

Enligt en kalkyl på basis av överskottet från Helsingfors stads affärsverk skulle den slojade skatteförmånen innebära en förlust för staden på omkring 50 miljoner euro, vilket skulle motsvara en höjning av kommunalskatten i Helsingfors med nästan ett halvt skatteöre. I beskattningen beror den ekonomiska konsekvensen dock bl.a. på vilket sätt arrangemangen genomförs och bolagens utveckling i fortsättningen.

Vissa kommuner har tidigare bolagiserat liknande verksamhet som Helsingfors stad. Dessa kommuner har inte fått någon som helst ersättning för inkomstbortfallet.

Eftersom konsekvenserna av bolagiseringen i förhållandet staten-kommunen inte kan uppskattas för tillfället, innehåller propositionen inte något förslag om på vilket sätt kommunerna bör ersättas för inkomstbortfallet. Det gäller att följa upp kommunernas bolagiseringar och senare när inkomstbortfallets omfattning blivit klarlagd utreda om ersättning för inkomstbortfallet är motiverad. Troligtvis kommer kommunerna att bolagisera sin verksamhet i slutet av övergångsperioden, så det kan bli aktuellt att uppskatta eventuellt inkomstbortfall tidigast 2017.

I propositionen föreslås befrielse från överlåtelseskatt, vilket betyder att någon överlåtelseskatt inte behöver betalas när fastigheter och aktier överläts genom apport till bolaget i samband med bolagiseringen. Överlåtelseskatten är 4 procent av köpeskillingen för en fastighet eller dess gängse pris och vid överlåtelse av aktier 1,6 procent av köpesumman.

Bestämmelsen likställer bolagiseringen av kommunens verksamhet med privata bolags motsvarande uppdelning av verksamheten på olika bolag. Till denna del skulle stödet inte vara selektivt och inte heller strida mot EU:s regler för statligt stöd.

Eftersom det inte finns uppgifter tillgängliga om vilken mängd fastigheter och aktier som överläts, inte heller om priserna vid överlåtelsen eller gängse värden, är det inte möjligt att göra upp en tillförlitlig kalkyl som uppskattar de statsfinansiella konsekvenserna av den föreslagna befrielsen från överlåtelseskatt. En beskrivning av konsekvenserna för statsfinanserna låter sig dock göras med hjälp av exempel och genom att utnyttja byggnadernas samt aktiernas och andelarnas värden i affärsverkens balansräkning. Värdena i balansräkningen kan vara lägre än de gängse värdena. En kalkyl över vilken betydelse befrielsen från överlåtelseskatt kommer att ha på basis av värdena i balansräkningen för Helsingfors stads tre affärsverk visar 12,6 miljoner euro. I exemplet måste man beakta att i synnerhet energi- och hamnverksamheten är kapitalintensiva sektorer som disponerar över en mängd fastigheter och egendom i aktier.

4.4 Konsekvenser för företagen

Propositionen eliminerar delvis de konkurrensneutralitetsproblem som hör ihop med strukturen för hur kommunernas och samkommunernas verksamhet är organiserad. Kommunens möjligheter att producera tjänster som egen produktion under konkurrens på marknaden minskar. Ur företagets synvinkel kommer med tanke på konkurrensneutraliteten propositionens viktigaste konsekvenser att bli kravet att kommunens verksamhet ska bolagiseras samt att kommunens verksamhet på en konkurrensutsatt marknad begränsas

till att vara mycket obetydlig. Med verksamhet i obetydlig utsträckning avses att kommunen eller samkommunen inte kan planera sin verksamhet så, att den fortlöpande skulle verka på marknaden. Utgående från de förfrågningar om åtgärder som konkurrensverket har behandlat torde propositionen klarlägga t.ex. produktionen av förplägnads- och städtjänster på marknaden.

Med tanke på marknadens funktion kan bolagiseringen av en kommunal verksamhet och förlusten av konkursskyddet i vissa fall också betyda att tjänsterna äventyras, om bolagets verksamhet inte kan få att gå med vinst och det kommunala bolaget har en omfattande verksamhet på marknaden. Vid en bolagisering gäller det att se till att verksamheten är bärkraftig och inte planera den utifrån skattemässiga grunder så att kommunen inte ska orsakas inkomstbortfall.

Bolagiseringsskyldigheten påverkar även förhållandet mellan kommunen och den verksamhet som bolagiseras. Kommunen kan tidigare ha köpt in tjänster av den verksamhet som nu bolagiseras utan konkurrensutsättning, men efter en bolagisering kan kommunen köpa tjänster av den bolagiserade verksamheten utan konkurrensutsättning endast om bolaget fyller definitionen på upphandling hos anknutna enheter. Detta betyder i praktiken att kommunen i framtiden blir tvungen att konkurrensutsätta bl.a. sin elansskaffning, eftersom den verksamheten inte fyller definitionen på upphandling hos anknutna enheter.

4.5 Konsekvenser för personalen

Enligt Kevas (tidigare Kommunernas pensionsförsäkring) statistik för 2009 arbetade drygt 8 000 personer inom sådan verksamhet som hade omändrats till affärsverk och omfattade energi-, hamn-, trafik- och fastighets-tjänster samt kosthåll. Det är inte möjligt att tillförlitligt uppskatta antalet anställda inom annan verksamhet som ska ombildas till affärsverk, eftersom personalstyrkan är beroende av vad kommunerna och samkommunerna beslutar. Personalen är huvudsakligen anställd i arbetsavtalsförhållande till kommunen.

I samband med bolagiseringen gäller det att bedöma om det är fråga om överlåtelse av rörelse enligt 10 § i arbetsavtalslagen (55/2011) och 25 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). Med överlåtelse av rörelse avses överlåtelse av en funktionell del i en kommun eller samkommun till en annan arbetsgivare, om den del som överläts efter överlåtelsen förblir oförändrad eller likartad.

Vid sidan av annat innebär tillämpningen av bestämmelserna om överlåtelse av rörelse att tjänsteinnehavare eller arbetstagare inte kan sägas upp enbart på den grund att arbetsgivaren byter i och med bolagiseringen. Från och med att omorganiseringen har trätt i kraft har tjänsteinnehavare och arbetstagare rätt att säga upp anställningsförhållandet utan att iakttä någon uppsägningstid. Rättigheter och skyldigheter som arbetsgivaren har med anledning av de anställningsförhållanden som gäller vid tiden för överlåtelsen övergår på det nya bolaget, som är skyldigt att iakttä bestämmelserna i de kollektiv- och tjänstekollektivavtal som gäller vid tiden för överlåtelsen.

I propositionen föreslås att bolagiseringen av en sådan verksamhet som kommunerna bedriver då lagen träder i kraft och som de måste bolagisera på grund av lagen, på basis av lagen ska betraktas som överlåtelse av rörelse. Villkoren för överlåtelse av rörelse behöver inte utredas separat, utan rättigheterna och skyldigheterna bestäms utifrån normerna för överlåtelse av rörelse. Propositionen föreslår dock inte några bestämmelser om överlåtelse av rörelse när det är fråga om sådan verksamhet, som kommunerna bolagiserar efter det att lagen har trätt i kraft på basis av sina egna beslut för den skull att de överför nya uppgifter att skötas under konkurrens på marknaden. Beträffande dessa blir det att i varje enskilt fall avgöra om de uppfyller villkoren för överlåtelse av rörelse. För deras vidkommande är det oklart i vilka slags situationer bestämmelserna om överlåtelse av rörelse kommer att gälla. Om bolagiseringen skulle tolkas som överlåtelse av rörelse i samtliga fall skulle kriterierna för överlåtelse av rörelse inte längre ha någon betydelse inom kommunsektorn, utan alla bolagiseringar skulle betraktas som överlåtelse av rörelse.

Enligt lagen om samarbete mellan kommunala arbetsgivare och arbetstagare (449/2007) ska den omorganisering som reformen kräver beredas i samarbete med företrädare för kommunernas personal. Till denna del behövs inga särskilda bestämmelser.

Propositionen föreslår inte något sådant uppsägningsskydd i fem år som avses i 13 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform eller i 29 § i kommunindelningslagen (1698/2009). Ett bolag som verkar på en konkurrensutsatt marknad måste kunna anpassa sina funktioner medan verksamheten pågår. Propositionen överensstämmer till denna del med bestämmelserna om personalens ställning vid bolagisering av statliga affärsverk.

I samband med bolagiseringen kan den kommunalt anställda personalens pensionskydd försämrats i fråga om sådana personer som har varit anställda hos kommunen oavbrutet sedan slutet av 1992 fram till pensionsfallet (berättigade till tilläggspension). För att personalens pensionsskydd inte ska försämrats föreslås det i propositionen att vid bolagiseringen av verksamhet som bedrivs när lagen träder i kraft ska ett nytt bolag trygga tilläggspensionerna för sådan personal som har varit anställd hos dem fram till pensionsfallet. Förslaget motsvarar till denna del de avtal som ingåtts med personalen i de fall då statliga affärsverk har bolagiserats. Staten har inte behov av bestämmelser om att bevara dessa tilläggspensionsförmåner, eftersom bolagiseringen har gällt enskilda affärsverk och bolagiseringen har föregåtts av avtal med arbetstagarorganisationerna om att pensionsförmåner bibehålls. Statsrådet har genom ett principbeslut (VM 9/01/2006) dragit upp riktlinjer för att säkerställa tilläggspensionsansvaret när funktioner bolagiserar.

Enligt Kevas statistik för 2009 arbetade 3 100 personer berättigade till tilläggspension inom sådan verksamhet som hade ombildats till affärsverk och tillhandahöll energi-, hamn-, trafik-, fastighets- och kosthållstjänster. Antalet sådana anställda minskar betydligt under de närmaste åren, så en del av problemet med tilläggspensionerna försvinner under de övergångsperioder som lagen tillåter. Bestämmelsen om tryggad tilläggspension ska inte gälla sådan kommunal verk-

samhet, som kommunen börjar bedriva efter det att lagen har trätt i kraft. Överföringen av sådan verksamhet baserar sig på kommunens beslut och inte direkt på den skyldighet att bolagisera verksamheten som lagändringen har medfört. Till denna del motsvarar linjdragningen gällande praxis, där den som bedriver en ny verksamhet inte har haft någon skyldighet att sörja för att tilläggspensionsförmånerna bibehålls.

Tilläggspensionsförmånerna kan tryggas genom att teckna en tilläggspensionsförsäkring eller genom att fortsätta i egenskap av sammanslutning som är medlem i Keva. Tilläggspensionsförmånens pris är i genomsnitt 4 500 euro/tilläggspensionsberättigad person. Ett nytt bolag är inte direkt sådan sammanslutning som är medlem i Keva utan kan välja sitt pensionsförsäkringssystem. Enligt lagen om kommunala pensioner (549/2003) kan som medlemssamfund till den kommunala pensionsanstalten ansluta sig

1) en sådan förening vars medlemmar enbart består av kommuner, samkommuner och Kommunernas garanticentral eller av föreningar som bildats av dem,

2) ett sådant aktiebolag vars samtliga aktier ägs av kommuner, samkommuner eller Kommunernas garanticentral eller av föreningar som anslutit sig som medlemssamfund till pensionsanstalten,

3) ett sådant aktiebolag eller en sådan stiftelse, som en kommun eller samkommun eller Kommunernas garanticentral har bestämmande inflytande i enligt bokföringslagen och som bistår vid produktionen av tjänster som skötseln av kommunernas i lag bestämda uppgifter förutsätter och funktioner som direkt betjänar dem samt

4) ett sådant aktiebolag eller en sådan stiftelse som en eller flera kommuner eller samkommuner har inflytande i enligt bokföringslagen och där majoriteten av de anställda omedelbart innan aktiebolaget eller stiftelsen bildades har omfattats av pensionsskyddet enligt denna lag.

4.6 Konsekvenser för kommuninvånarnas påverkningsmöjligheter

Bolagiseringen av en funktion innebär att bestämmelserna, bl.a. offentlighetsprincipen,

i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) inte tillämpas på verksamheten. Det är inte heller möjligt att söka ändring i bolagets beslut med de rättsmedel som ingår i kommunallagen. I princip ändrar verksamheten till att bli mindre öppen för insyn och kommuninvånarnas möjligheter att påverka blir sämre. Eftersom det är fråga om att sköta en uppgift som är utsatt för konkurrens på marknaden är verksamheten inte till sin natur sådan att den till alla delar skulle vara offentlig eller att det skulle vara möjligt att ingripa i verksamheten genom överklagande. Verksamheten måste garanteras samma villkor som för privata aktörer. Därför innehåller propositionen inte något förslag om offentlighet i kommunala bolags verksamhet eller specialbestämmelser om rätt att söka ändring. Kommunen ska dock så som 29 § i kommunallagen föreskriver ge information om verksamheten i ett bolag som anförtratts kommunens uppgifter.

Bolagiseringen av verksamheten ökar behovet att stärka ägar- och koncernstyrningen i kommunerna. En starkare koncernstyrning gör det möjligt att undvika en oändamålsenlig uppspjälkning av verksamheten samt säkerställer att verksamheten bedrivs på ett från ekonomisk synpunkt allsidigt tillfredställande sätt. Genom ägarstyrningen kan kommunens målsättningar tryggas, exempelvis i fråga om verksamhetens riktlinjer.

5 Beredningen av propositionen

Utkastet till regeringens proposition har beretts i en arbetsgrupp som finansministeriet tillsatte den 19 november 2009. Arbetsgruppen fick i uppgift att kartlägga vilka ändringar som behöver göras i lagstiftningen för att trygga en adekvat konkurrensneutralitet när kommunerna är verksamma på marknaden. I arbetsgruppens uppdrag ingick att utarbeta förslag till ändring av kommunallagen och vid behov av annan lagstiftning med utgångspunkt i det beslut som Europeiska kommissionen hade fattat i fråga om Destia samt de riktlinjer som den av arbets- och näringsministeriet tillsatta arbetsgruppen för utredning av frågan om konkurrensneutralitet inom offentlig näringsverksamhet hade dragit

upp. Förslagen till ändringar i lagstiftningen skulle utarbetas som en regeringsproposition.

Arbetsgruppen var sammansatt av företrädare för finansministeriet samt för arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, konkurrensverket, Finlands Kommunförbund rf, Finlands näringsliv EK rf, Företagarna i Finland rf samt Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf. I slutfasen av arbetsgruppens arbete har ytterligare en företrädare för undervisnings- och kulturministeriet medverkat.

Arbetsgruppen hörde under arbetets gång Keva, städerna Lahtis och Helsingfors, Finlands Hamnförbund rf, Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt, Vatten- och avloppsverksföreningen i Finland VVY rf samt undervisnings- och kulturministeriet.

Keva ansåg att med tanke på finansieringen av det kommunala pensionssystemet skulle det vara viktigt att de nya aktiebolagen ansluter sig som dess medlemssamfund. Kevas utdelningssystem bygger på lönebaserade avgifter. Företrädaren för Lahtis stad ansåg att propositionen inte kommer att medföra större förändringar eftersom staden redan har bolagiserat sina funktioner. Den bakomliggande orsaken till bolagiseringen har varit nyttan av att effektivisera verksamheten. Bolagens resultat har inte under de första åren uppvisat beskattningsbara inkomster.

Företrädaren för Helsingfors stad ansåg att arbetsgruppens linjedragningar huvudsakligen kan godtas. På basis av linjedragningarna har staden ytterligare några funktioner som kunde omfattas av bolagiseringen, exempelvis Stara (Helsingfors stads nettoenhet för bygg- och underhållstjänster). Avgränsningen av verksamheten på marknaden under beteckningen obetydlig ansågs dock vara alltför snävt tilltagen och definitionen av stödtjänster bör utsträckas att omfatta transporttjänster, juridiska tjänster samt kommunikations- och byggtjänster. Vid utfrågningen framkom dessutom att en avgränsning av spårtrafiken ansågs vara nödvändig.

Hamnförbundets företrädare framförde vid utfrågningen att arbetsgruppens förslag i huvudsak var bra. För vissa hamnars vidkommande pågår redan utredningar för att bolagisera. I samband med en bolagisering är det ändå viktigt att säkerställa en tillräckligt lång

övergångsperiod för överföring av verksamheten. När funktionerna sköts i bolagsform äventyras inte den framtida verksamheten längs kusten, men i de små hamnarna på de inre vattenvägarna är godstrafiken ganska liten och deras verksamhet kan kräva stödåtgärder.

Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt ansåg att om HNS:s verksamhet på marknaden avgränsas som obetydlig innebär detta ett alltför snävt spelrum. Social- och hälsojäms-terna borde helt och hållet separeras att stanna utanför marknadsanalysen.

Vatten- och avloppsverksföreningen framhöll i sitt utlåtande att det är viktigt att affärsverk som verksamhetsform bibehålls som ett alternativ för att organisera vattentjänsterna. Föreningen ansåg att inom vattentjänsterna uppstår det inte något konkurrensläge på marknaden eftersom det är fråga om en naturlig monopolställning.

Arbetsgruppen sände sina förslag på remiss till 71 instanser och 47 lämnade utlåtande. De flesta ansåg att förslagen gick i rätt riktning och var förnuftiga.

Vid remissbehandlingen gick åsikterna mest isär om hur detaljerad bolagiserings-skyldigheten ska vara i bestämmelserna. Kommunförbundet och HNS ansåg att bestämmelserna ska föreskriva om bolagiserings-skyldigheten endast på ett allmänt plan. JHL och Kommunfackets union rf understödde att den allmänna bestämmelsen öppnas på det sätt som föreslås. Organisationerna inom näringslivet (bl.a. EK, Företagarna i Finland) ansåg att den förtydligande förteckningen i anknytning till den allmänna bestämmelsen ska tolkas som en detaljerad bestämmelse och inte endast som en förtydligande förteckning.

Några remissorgan (konkurrensverket, arbets- och näringsministeriet, Helsingforsregionens handelskammare) ansåg att verksamheten inte kan överlåtas på en stiftelse.

Organisationerna inom näringslivet och konkurrensverket ansåg att undantagen från bolagiseringen var alltför generella.

Definitionen av verksamhet i obetydlig utsträckning, som utgjorde ett undantag från bolagiseringen, föranledde de flesta kommentarerna. Definitionen ansågs vara alltför snäv (social- och hälsovårdsministeriet,

Kommunförbundet, HNS och Birkalands sjukvårdsdistrikt), tillräckligt avgränsad och alltför stor (EK och Företagarna i Finland). Vissa instanser (Helsingforsregionens handelskammare, Matkailu- ja ravintopalvelut MaRa rf, Fastighetstjänsterna rf) föreslog att hela undantaget stryks.

I fråga om övriga undantag från bolagiseringen var kommunernas ställningstaganden i stort sett likartade. Kommunerna understödde eller föreslog att undantagen utvidgas. Näringslivets organisationer var antingen emot en gränsdragning eller föreslog att undantaget avgränsas.

Vid remissbehandlingen ansåg så gott som alla instanser att övervakande myndighet ska vara konkurrensverket i stället för regionförvaltningsverken.

Om övergångsperiodens längd rådde det delade åsikter bland remissorganen. I synnerhet kommunerna ansåg att övergångsperioden är för kort medan organisationerna inom näringslivet ansåg att den är för lång.

I fråga om bestämmelsen om befrielse från överlåtelseskatt ansåg EK och Fastighetstjänsterna rf att gränsen i bestämmelsen bör dras så, att överlåtelseskatten tas ut på nytt om hälften av aktiestocken överläts på någon annan än kommunen. Helsingfors stad påpekade att befrielsen vid överlåtelse ska gälla alla aktier och inte endast aktier i anläggningstillgångar.

Finlands Kommunförbund, städerna Helsingfors och Lovisa, HNS, JHL och Birkalands sjukvårdsdistrikt framhöll att kommunerna bör ersättas helt och hållet för alla förluster som bolagiseringsskyldigheten medför.

Eftersom propositionen anknyter till Europeiska kommissionens skrivelse i ärendet om affärsverket Palmia samt till de klagomål som sedermera väckts om HYKSin kliniset palvelut Oy och bilskoleverksamheten har diskussioner förts med kommissionen, men kommissionen har inte tagit ställning till om de enskilda förslagen är godtagbara med tanke på reglerna för statligt stöd.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

2 a §. *Kommunens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden.* I denna paragraf föreslås det bestämmelser om hur kommuner ska organisera verksamhet de bedriver i ett konkurrensläge på marknaden (nedan kallad *bolagiseringsskyldighet*). Bestämmelsen avses inte ange hurdan verksamhet en kommun får bedriva, utan i detta avseende hänvisar paragrafen till lagens 2 §. Där anges kommunernas ansvarsområde. Den nya paragrafen påverkar heller inte kommunernas lagstadgade ansvar när det gäller att ordna service.

Huvudregeln anges i *1 mom.* Den säger att kommunen ska överlåta verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse. Även om det i praktiken mer sällan blir fråga om föreningar, andelslag och stiftelser när verksamhet organiseras på marknadsmässiga villkor har man i denna proposition inte velat begränsa möjligheterna att organisera verksamheten till aktiebolag, såsom kommissionen föreslagit. I vissa fall kan också dessa mer sällsynta former vara användbara i praktiken. Kommissionen har inte beaktat all kommunal verksamhet där kommunerna kan vara verksamma på marknaden. Kommissionens rekommendation gällde verksamhet som bedrivs genom affärsverk. Men exempelvis Helsingfors stad har Stadionstiftelsen och vissa andra kulturproducerande stiftelser som dottersamfund. Det föreligger i princip inget problem i fråga om statligt stöd när det gäller dessa sammanslutningsformer. Om en stiftelse eller förening uppfyller kriterierna för ett allmännyttigt samfund enligt inkomstskattelagen, är skatteförmåner förknippade med verksamheten. Verksamheten anses vara allmännyttig om den bedrivs enbart och omedelbart för allmän fördel i materiell, andlig, sedlig eller samhällelig bemärkelse, den inte enbart gäller begränsade personkategorier och den inte eftersträvar vinst.

De skatteförmåner som är kopplade till allmännyttig verksamhet är knutna till verksamhetens natur, och de beror inte direkt på

att verksamheten bedrivs i förenings- eller stiftelseform. De problem som gäller statligt stöd och allmännyttig verksamhet går inte att lösa genom ändring av kommunallagen, utan de måste lösas genom skattelagstiftning.

Paragrafen anger inte närmare vad som avses med verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, eftersom det inte finns någon allmängiltig definition. I sista hand måste man i varje enskilt fall tolka om det är fråga om sådan verksamhet. Ett konkurrensläge på marknaden innefattar dock kommunens verksamhet i ett bredare perspektiv än det som avses med näringsverksamhet i skattelagstiftningen. EU:s regler för statligt stöd tillämpas på ekonomisk verksamhet ("näringsverksamheter" i EUF-fördraget), vilket som begrepp har en vidare innebörd än begreppet näringsverksamhet i skattelagstiftningen. EU har utgått från samma kriterier för definitionen av ekonomisk verksamhet som man använt för det nationella begreppet näringsverksamhet, men det krävs inte att samtliga kriterier för näringsverksamhet ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om ekonomisk verksamhet. Vid tolkningen av huruvida det är fråga om ett konkurrensläge på marknaden bör man således använda de kriterier för näringsverksamhet som formats inom skattelagstiftningen, men alla kriterier behöver inte uppfyllas för att verksamheten ska anses vara sådan att den bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden.

Begreppet näringsverksamhet i skattelagstiftning har senast behandlats bl.a. i fråga om universiteten. Riksdagens finansutskott ansåg då i sitt betänkande FiUB 43/2009 rd om universitetens näringsverksamhet och dess skattepliktighet att bl.a. följande omständigheter är av betydelse vid bedömning av näringsverksamhetens karaktär:

1) tjänsten eller produkten motsvarar en tjänst eller en produkt som erbjuds av privata näringsidkare,

2) tjänstens eller produktens pris, och

3) marknadsföringen av verksamheten och inriktningen på en obegränsad kundkrets.

Det ska åtminstone krävas att uppgiften är sådan att varorna eller tjänsterna produceras

på marknaden och att verksamheten bedrivs i konkurrens med privata producenter.

Det är inte fråga om ett konkurrensläge om kommunen producerar tjänsterna enbart för den egna kommunen. Sådan egen produktion utgör inte någon marknad. Med andra ord är det inte fråga om någon marknad när kommunen ordnar exempelvis sin kommunala lokalvård eller löneadministration enligt beställar–utförar-modellen.

Det blir fråga om konkurrens på marknaden om kommunen deltar i ett anbudsförfarande som utlyses av en extern aktör. En samkommun befinner sig på motsvarande sätt i ett konkurrensläge om den utifrån ett anbudsförfarande säljer tjänster till någon annan än en medlemskommun. I båda fallen har den upphandlande enheten möjlighet att välja anbud, och kundförhållandet blir avtalsbaserat. Det saknar betydelse om det är fråga om ett civilrättsligt eller offentlighetsrättsligt avtal.

I det föreslagna 2 *mom.* preciseras det vilken typ av verksamhet som inte är att anse som verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Det är meningen att momentet ska utesluta vissa verksamheter från en fallvis tolkning, och i fråga om dessa ska kommunen inte anses bedriva verksamheten i ett konkurrensläge på marknaden. Genom bestämmelsen blir också gränsen tydligare mellan bolagiseringsskyldigheten, å ena sidan, och ansvaret för uppgifter som kommunerna ska sköta enligt speciallagar och det lagstadgade samarbetet, å andra sidan.

Även utan en uttrycklig bestämmelse är det klart att offentliga förvaltningsuppgifter inte ska anses kunna fullgöras i ett konkurrensläge på marknaden. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtrös andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. De fullgörs inte i ett konkurrensläge på marknaden. Till uppgifter som innebär utövning av offentlig makt räknas bl.a. tillstånds- och tillsynsmyndigheters uppgifter.

I momentet avses 1 *punkten* innehålla bestämmelser om lagstadgade tjänster som kommunen producerar som egen verksamhet. Det är således inte fråga om ett konkurrensläge på marknaden när kommunen själv producerar tjänster för kommuninvånarna och

andra som kommunen enligt lag ska ordna tjänster för. Enbart det att uppgiften är lagstadgad ska inte vara avgörande för tolkningen, utan det krävs också att kommunen producerar tjänsterna bara för dem som den enligt lag ska producera dem för.

Till kommunernas lagstadgade uppgifter hör bl.a. service enligt socialvårdslagen (710/1982), hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) och lagen om företagshälsovård (1383/2001). Det är kommunen som är skyldig att ordna denna service, vilket innebär att kommunen ska se till att tjänsterna ordnas och finansieras. På grundval av kommunallagen och speciallagarna får kommunen producera sådana tjänster som egen verksamhet eller i samverkan med andra kommuner eller köpa dem av den privata sektorn. När det gäller social- och hälsovårdstjänster kan kommunen besluta att tjänsterna tillhandahålls på grundval av servicesedlar. Det är inte meningen att bolagiseringsskyldigheten ska begränsa innehållet i kommunens skyldighet att ordna service så att kommunen bara konkurrensupphandlar och finansierar verksamheten. Något konkurrensläge föreligger inte enbart till följd av att kommunen producerar tjänster som också privata aktörer producerar eller kan producera.

I princip begränsar lagstiftningen kommunernas ansvar för att ordna service till kommuninvånarna, men i vissa fall ska kommunerna producera tjänster också för andra. Exempelvis är kommunen skyldig att i brådskande fall tillhandahålla hälso- och sjukvård oavsett patientens hemkommun. I ett sådant fall bedriver kommunen inte verksamheten på marknaden och är därmed inte skyldig att enligt lag bolagisera den. Om kommunen i övrigt producerar tjänster för t.ex. grannkommunens invånare eller andra kommuner, kan det vara fråga om verksamhet på marknaden, om verksamheten inte ligger utanför det lagstadgade samarbetet eller den lagstadgade konkurrensupphandlingen.

Bestämmelser om lagstadgat samarbete avses ingå i 2 *punkten*. Enligt den ska det inte anses vara fråga om konkurrens på marknaden när uppgifterna fullgörs i samarbete på det sätt som avses i 76 § i samma lag på grundval av en lagstadgad samarbetsförpliktelse och tjänsterna produceras som egen

verksamhet. Servicen får bara gälla det berörda områdets invånare och andra som man enligt lag ska tillhandahålla tjänster. Samarbetsförpliktelser enligt lag finns t.ex. i fråga om specialiserad sjukvård och vården av utvecklingsstörda.

I 3 punkten föreslås bestämmelser om att det inte ska anses vara fråga om ett konkurrensläge på marknaden när man bedriver samarbete som inte behöver konkurrensupphandlas på grundval av bestämmelserna om anknutna enheter eller andra bestämmelser i upphandlingslagarna. Bestämmelsen avses gälla både kommunens lagstadgade och dess frivilliga uppgifter samt på motsvarande sätt även samkommuner. Syftet med bestämmelsen är att enbart ett samarbete mellan exempelvis en kommun och en samkommun inte ska anses vara verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Om samarbetsavtalet är sådant att det borde ha varit föremål för ett anbudsförfarande enligt upphandlingslagarna gäller bolagiseringsskyldigheten. Med andra ord är gränsen för bolagisering kopplad till en skyldighet att konkurrensupphandla. Gränsen mellan kommunalt samarbete och tillämpning av upphandlingslagstiftningen är i dagens läge inte helt klar, och Europeiska kommissionen håller på att ta fram riktlinjer för hur gränsen kan göras tydligare. Denna fråga tas också upp i avsnitt 2.5 ovan.

Den föreslagna 4 punkten gäller ordnande av undervisning eller utbildning som kräver tillstånd att ordna utbildning, verksamhetstillstånd eller tillstånd att driva en läroanstalt och dessutom också tjänster producerade som elev- eller studerandearbete. Bestämmelsen avses gälla såväl när varor och tjänster produceras i form av elev- eller studerandearbete i samband med lärande i arbete och praktik som när en utbildningsanordnare säljer utbildning till en annan (exempelvis en del av en examen eller de teoretiska studierna inom läroavtalsutbildning). Det kan inte uppkomma ett konkurrensläge när man ordnar utbildning som kräver tillstånd. Tillstånd från myndighet att ordna utbildning krävs bl.a. för grundläggande yrkesutbildning, yrkesinriktad tilläggsutbildning, gymnasieutbildning och yrkeshögskoleutbildning samt i fråga om fritt bildningsarbete.

Konkurrensverket har ombetts titta närmare på tjänster som producerats som elev- eller studerandearbete flera gånger. För att tjänster ska anses vara producerade som elev- eller studerandearbeten krävs det att det ska vara fråga om utbildning som kräver tillstånd att ordna utbildning och att arbetena ska ha nära anknytning till utbildningen. Utbildning som kräver tillstånd är bl.a. grundläggande yrkesutbildning, yrkesinriktad tilläggsutbildning och yrkeshögskoleverksamhet. Lagstiftningen om de olika utbildningarna kräver att den som ordnar utbildningen tar fram en undervisningsplan eller motsvarande. Avgränsningen syftar till att service i form av elev- eller studerandearbete klart ska anses höra till verksamhet som hör nära ihop med utbildningen och att det inte ska anses vara fråga om annan tjänsteproduktion i ett konkurrensläge på marknaden. Till sådant elev- och studerandearbete ska räknas bland yrkesskolornas bygg- och reparationsverksamhet och deras måltids- och restaurangverksamhet.

I 5 punkten föreslås bestämmelser om monopol, naturliga monopol och tjänster i direkt anslutning till monopolverksamhet. Avsikten är att bolagiseringsskyldigheten inte ska gälla sådana uppgifter där verksamheten grundar sig på en lagstadgad monopolställning eller en naturlig monopolställning och tjänster i direkt anslutning till sådan verksamhet. Inget konkurrensläge finns, vilket betyder att konkurrensneutraliteten inte äventyras.

Med naturligt monopol avses en situation där det endast finns en producent inom branschen, vars ställning inte grundar sig på ensamrätt enligt lag eller med stöd av lag. Vid naturligt monopol gäller i allmänhet att de fasta kostnaderna för produkten är höga, medan de rörliga kostnaderna är relativt låga.

På lag baserade monopol är bl.a. vattentjänster inom ett vattenverks verksamhetsområde samt fjärrvärme till den del en fastighet enligt lag har en skyldighet att ansluta sig till nätet, dvs. när en fastighet enligt detaljplanebestämmelsen har en skyldighet att ansluta sig till nätet. Naturligt monopol uppstår vid ordnandet av vattentjänster för handel och industri samt bebyggelse utanför verksamhetsområdet när det i praktiken inte finns andra aktörer.

Med tjänster i direkt anslutning till monopolställning avses tjänster som är nödvändiga för att säkerställa verksamheten, t.ex. att ansluta tomtledning till nätet. Byggandet av tomtledningar har emellertid i allmänhet inte ansetts vara en sådan uppgift, och omfattas därför inte av tolkningen. Om en del av underhållet av tomtledningen enligt avtal ska skötas av verket och det inte är ändamålsenligt att låta bygga eller förnya tomtledningen i två etapper, kan verket svara för byggandet också av den del som ska byggas av den som ansluter sig.

Med monopol avses också sådan ensamrätt som beviljas med stöd av lag. Med ensamrätt avses ensamrätt enligt upphandlingslagstiftningen. Enligt 12 § i upphandlingslagen (348/2007) tillämpas den lagen inte på tjänsteupphandling hos en annan upphandlande enhet på grundval av en ensamrätt för produktion av tjänster som denna beviljats genom en lag, förordning eller administrativ bestämmelse i enlighet med fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Sådan ensamrätt har t.ex. beviljats Helsingfors stads trafikverk, HST. Samkommunen Helsingforsregionens trafik HRT har med stöd av 3 § i lagen om samarbete inom avfallshanteringen och kollektivtrafiken mellan kommunerna i huvudstadsregionen (829/2009) gett HST ensamrätt att driva spårvagns- och metrotrafik i 15 år.

Den största konsekvensen av bestämmelsen hänför sig till vattentjänsterna. Vid bedömningen av vattentjänsternas natur ska kommunens skyldigheter att ordna dessa tjänster beaktas.

Kommunerna ska sköta vattentjänsterna inom bebyggelse främst i form av affärsverk eller i övrigt så att verksamheten särskiljs i kommunens bokslut. Kommunerna beviljar också stöd för ordnande av vattentjänster, i synnerhet i glesbygden. Enligt lagen om vattentjänster (119/2001) ska kommunen utveckla vattentjänsterna inom sitt område i överensstämmelse med samhällsutvecklingen, och kommunen bär det yttersta ansvaret för ordnandet av vattentjänsterna. Enligt lagen om vattentjänster ska kommunen, om behovet hos en större grupp av invånare eller sanitära skäl eller miljöskyddsskäl kräver det, se till att åtgärder vidtas för inrättande av ett

vattentjänstverk som motsvarar behovet, utvidgande av vattentjänstverkets verksamhetsområde eller tryggnad av tillgången till andra behövliga tjänster i samband med vattenförsörjning och avloppshantering.

Vid ingången av 2010 fanns det i Finland ca 1 500 vattentjänstverk, av vilka största delen saknar heltidsanställd personal för att sköta vattentjänsterna. Av dessa vattentjänstverk är 298 medlemmar i Finlands Vattenverksförening rf, och av dessa är 49 affärsverk, 120 kommunala balansenheter eller kalkylmässigt separata enheter, 76 aktiebolag och 47 andelslag eller andra sammanslutningar.

Kommunerna säkerställer och effektiviserar för närvarande vattentjänsterna genom att producera dem i samarbete. Städerna i huvudstadsregionen överförde t.ex. vid ingången av 2010 sina vattentjänster till en samkommun som enligt lagen om samarbete inom avfallshanteringen och kollektivtrafiken mellan kommunerna i huvudstadsregionen svarar för ordnandet av avfallshanteringen. Avsikten var att effektivisera verksamheten. I många andra kommuner är man till följd av kvalitetskraven på avloppsvattenreningen och hushållsvattnet tvungen att inom den närmaste framtiden göra investeringar och överföra verksamheten till större enheter.

Lagen om vattentjänster revideras för tillfället. Avsikten med revideringen är bl.a. att öka transparensen när det gäller vattentjänstverksamhetens ekonomi, föreskriva om övervakningen av vattentjänstverkens ekonomi och precisera bestämmelserna om separat bokföring.

Enligt 6 punkten ska en kommun inte anses bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, när den köper, säljer och arrenderar fastigheter. Syftet är att se till att kommunerna kan driva markanvändningspolitik.

Enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999) svarar kommunerna för områdesplaneringen. Områdesanvändningen ska planeras bl.a. med beaktande av förutsättningarna för en tillräcklig bostadsproduktion, näringslivets verksamhetsbetingelser, tillgången till service och ändamålsenliga trafikarrangemang, i synnerhet betingelserna för kollektivtrafiken och gång-, cykel- och mopedtrafiken. För att kommunen ska kunna fullgöra

denna uppgift måste den äga fastigheter som den kan sälja eller arrendera ut. Dessutom måste kommunen också kunna köpa fastigheter.

Till den kommunala markanvändningspolitiken hör kommunens planläggningsmonopol och rätten enligt förköpslagen (608/1977) att lösa in fastigheter i samband med fastighetsaffärer. I praktiken försöker kommunerna se till att planlägga markområden de äger, eftersom markens värde stiger i samband med planläggning. Enligt förköpslagen får kommunerna lösa in fastigheter för samhällsbyggnad och för rekreations- och skyddsändamål. Kommunerna har i praktiken en central ställning när det gäller försäljning och utarrendering av fastigheter på kommunens område och då kan kommunen inte anses fullgöra uppgiften i ett konkurrensläge på marknaden. Dessutom kan kommuner ansöka om rätt att lösa in fastigheter på grundval av lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977).

Kommunerna har ett avsevärt ägande när det gäller fast egendom inom kommunen. Exempelvis äger Helsingfors stad cirka 66 procent av stadens fastighetsareal. Staden säljer inte bostadstomter, utan arrenderar i stället främst ut dem för bostadsproduktion genom långfristiga tomtleigoavtal. Ett behov att se till att det finns ett utbud av tomter till skäligt pris är kopplat till försäljningen och utarrenderingen av bostadstomter. Det är ofta så att bostadstomter inte säljs eller arrenderas ut på grundval av ett anbudsförfarande, utan i stället lottas de ut eller så används poängsättning vid tomtfördelningen.

Den föreslagna avgränsningen innebär inte att byggverksamhet kopplad till fastighetsverksamheten ska anses ingå i avgränsningen. Denna typ av verksamhet avgränsas redan genom bestämmelsen om kommunernas ansvarsområde.

Även om det föreslagna momentet inte innehåller särskilda bestämmelser om de uppgifter som hör till kommunens allmänna kompetens, betyder det inte att alla de uppgifter en kommun åtagit sig med stöd av den allmänna kompetensen ska anses bli fullgjorda i ett konkurrensläge på marknaden. Kommunerna ska även fortsättningsvis kunna fullgöra uppgifter inom det allmänna an-

svarsområdet som egen verksamhet med de begränsningar som framgår av rättspraxis, om det inte är fråga om verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden. En kommun ska således fortsatt som egen verksamhet kunna se till att det finns allmänna förutsättningar för näringsverksamhet, t.ex. genom rådgivning, eller tillhandahålla tjänster som gäller allmän utveckling av turistnäringen eller ordna kulturevenemang så att alla som vill ta del av dem kan göra det på lika grunder. Då är det inte fråga om verksamhet som kan jämföras med privat näringsverksamhet och som de facto konkurrerar med den på marknaden. Det är fråga om att skapa allmänna förutsättningar i linje med allmänintresset eller att förbättra dem inom kommunen.

Bestämmelsen ska i enlighet med hänvisningen i 86 § i samma lag också tillämpas på samkommuner.

2 b §. *Undantag från bolagiseringsskyldigheten.* Detta är en ny paragraf och den avses innehålla undantag från bolagiseringsskyldigheten enligt 2 a §. Undantagen ska gälla uppgifter där kommunen kan anses bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, men där den utifrån verksamhetens natur inte har bolagiseringsskyldighet. Undantagen ska gälla fullgörandet av uppgifter som inte snedvrider konkurrensen väsentligt, som har att göra med helhetsekonomisk effektivisering av kommunens verksamhet eller som det annars finns något särskilt vägande skäl för. För att undantagen inte ska kunna medföra snedvridning av konkurrensneutraliteten föreslås det i 66 a § att kommunens tjänster i dessa fall ska prissättas enligt marknadsmässig prissättning.

Enligt 1 mom. 1 punkten ska kommunen som egen verksamhet kunna bedriva obetydlig verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Med obetydlig verksamhet ska då avses att kommunen inte får planera sin verksamhet så att den kontinuerligt producerar varor och tjänster för marknaden. Kommunen kan sälja överkapacitet på marknaden, om den beror på annat än långvarig variation i utbud och efterfrågan och därav följande behov. Kommunens marknadsnärvaro kommer således närmast att vara sporadisk. Verksamheten är inte obetydlig om den byg-

ger på långvariga avtal om försäljning av varor och tjänster. Avtalen ska i stället vara kortvariga och kunna motiveras utifrån förändringar i utbud, efterfrågan eller verksamhet.

Verksamheten ska anses vara obetydlig också när den inte har några marknadseffekter eller om de är små. Bestämmelsen ska ges en strikt tolkning och med beaktande av också den potentiella marknadseffekten, dvs. inverkan på uppkomsten av privat branschverksamhet.

Definitionen på obetydlig ska enligt förslaget inte kopplas exempelvis till procentuella andelar av omsättningen, eftersom dessa inte beskriver verksamhetens inverkan på marknaden, och dessutom ser detta utifrån kommissionens preliminära ståndpunkt i fallet *Palmia* inte ut att vara något som man kan hänvisa till för att avgränsa tillämpningen av bestämmelserna om statligt stöd. Enligt en utredning från Finlands Kommunförbund 2009 är det bara inom några få branscher där exempelvis de procentuella andelar av omsättningen överstigs som kopplats till definitionen av anknutna enheter i rättspraxis. Andelarna skulle göra det möjligt för stora städer att bedriva relativt omfattande och långvarig verksamhet på marknaden. Samtidigt har man i rättspraxis också knutit en bedömning av marknadsinverkan till definitionen av anknutna enheter. I praktiken är det svårt att uppskatta vilka effekter något får på marknaden. Om kommunen begränsar verksamheten till sporadisk försäljning av överkapacitet är också effekterna på konkurrensneutraliteten små. Det blir då lättare att tolka bestämmelsen, som också blir klarare avgränsad. Man kommer inte att behöva uppskatta marknadseffekterna i varje enskilt fall, utan i stället kommer tolkningen att bygga på verksamhetsplaneringen.

Även om de procentuella andelar (10 och 20 procent) som i fråga om tröskelvärde för bolagisering kopplats till begreppet anknutna enheter i det fallet kommer att sakna betydelse är de fortfarande relevanta för relationen mellan bolaget och ägarkommunerna när det gäller skyldigheten att utsätta verksamheten för konkurrens.

I 2 punkten föreslås det bestämmelser om undantag från bolagiseringsskyldigheten när

det uttryckligen i en speciallag sägs att kommunen får producera tjänster för någon annan eller delta i exempelvis en annan kommuns anbudsförfarande. Här avses uppgifter som är frivilliga för kommunen, men där kommunen enligt lag får producera och tillhandahålla tjänster även om problem som gäller konkurrensneutralitet är kopplade till fullgörandet av uppgiften. Det skulle exempelvis kunna vara fråga om uppgifter där service som inte finns tillgänglig på marknaden ska tryggas eller när tjänster ska säkerställas och där det inte är ändamålsenligt att låta ett bolag leverera offentlig service. Det ska dock alltid motiveras i en speciallag varför undantaget är nödvändigt. För närvarande finns det inte några sådana uppgifter, men bestämmelsen behövs i framtiden när speciallagar ska preciseras. Bestämmelsen innebär också ett klargörande av förhållandet mellan kommunallagen och speciallagar.

Enligt 3 punkten ska kommunen få sälja stödtjänster till ett dottersamfund som ingår i kommunkoncernen utan att kommunen ska anses vara marknadsaktiv. Bestämmelsen behövs för att kommunerna ska kunna effektivisera kommunkoncernernas service genom att koncentrera verksamhet. Syftet är då att se till att den berörda uppgiften utförs på det ekonomiskt mest effektiva sättet. Detta undantag begränsas till stödtjänster, och den nya 66 a § om marknadsmässig prissättning ska gälla. Meningen är att på så sätt minimera risken för att prissättningen av stödtjänsterna snedvrider konkurrensen.

Till stödtjänster räknas bl.a. bokföring och löneadministration samt it-system och försäljning av it-underhåll och vidare lokalvård, arkivering, fastighetsskötsel samt uthyrning och försäljning av lokaler. Den service som dottersamfund inom kommunkoncernen får har ofta koncentrerats till kommunen i syfte att effektivisera verksamheten. Dessa dottersamfund bedriver dessutom ofta sin verksamhet i kommunägda lokaler. Det är inte ändamålsenligt att dela upp uppgifter mellan flera olika aktörer när verksamheten bedrivs effektivt ekonomiskt sett.

Med dottersamfund som ingår i kommunkoncernen avses enligt 16 a § i kommunallagen sammanslutningar och stiftelser där kommunen har bestämmande inflytande en-

ligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997). Enligt bokföringslagen har kommunen bestämmande inflytande om den

1) innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i företaget, eller

2) har rätt att utse eller avsätta flertalet av ledamöterna i företagets styrelse eller motsvarande organ eller i ett organ som har denna rätt.

Dessutom anses den bokföringsskyldige ha bestämmande inflytande i företaget, om den bokföringsskyldige och företaget står under gemensam ledning eller den bokföringsskyldige på annat sätt faktiskt utövar bestämmande inflytande i företaget.

I den föreslagna 4 punkten sägs det att kommunen får sälja tjänster till anknutna enheter eller anknutna företag. Denna försäljning begränsas inte till enbart stödtjänster. Begränsningen av bestämmelsen till anknutna enheter innebär att det inte är fråga om verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden.

Med anknuten enhet avses enligt 10 § i upphandlingslagen separata juridiska personer som kommunen ensam eller tillsammans med andra upphandlande enheter övervakar på samma sätt som den övervakar egna verksamhetsställen, när den anknutna enheten bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med de upphandlande enheterna. Därmed verkar den anknutna enheten på marknaden bara i begränsad utsträckning.

Om den anknutna enheten är en upphandlande enhet enligt upphandlingslagstiftningen och skyldig att konkurrensutsätta sina upphandlingar enligt den lagstiftningen får kommunen inte delta i anbudsförfarandet.

Den föreslagna 5 punkten gäller uthyrning av kommunägda lokaler. Bestämmelsen avses avgränsa den verksamheten så att det huvudsakliga syftet ska vara att lokalerna används av kommunen själv eller dottersamfund eller för sådan service som kommunen konkurrensupphandlat. Meningen med det sistnämnda är att se till att kommunen kan erbjuda den som ska bedriva verksamheten lokaler exempelvis vid konkurrensupphandling av tjänster.

Det finns inga utredningar att tillgå i fråga om antalet kommunägda fastigheter eller aktier i bostads- eller fastighetsaktiebolag.

Kommunerna hyr ut lokaler som bostäder och för näringsverksamhet. Uppskattningsvis använder kommunerna eller till kommunkoncernen hörande dottersamfund cirka 90 procent av de kommunägda lokalerna, medan cirka 10 procent används av andra. Kommunerna hyr i sin tur cirka 10 procent av sina lokaler av andra.

Genom den föreslagna 6 punkten blir det möjligt att ge de anställda normal service som ingår i anställningen utan att kommunen behöver bolagisera verksamheten. Det rör sig bl.a. om lunchservering på arbetsplatsen och tjänstebostäder. Bestämmelsen avses gälla både dem som står i arbetsavtals- eller tjänsteförhållande till kommunen och dem som är anställda av ett dottersamfund som ingår i kommunkoncernen.

Enligt 7 punkten ska kommunen inte vara skyldig att bolagisera sådan verksamhet på marknaden som baseras på den i beredskapslagen (1552/2011) avsedda skyldigheten att förbereda sig för undantagsförhållanden enligt en beredskapsplan eller en beredskapskyldighet enligt någon annan lag. Syftet med avgränsningen till verksamhet enligt en beredskapsplan eller en beredskapskyldighet är att försöka begränsa kommunal verksamhet på marknaden till verksamhet vars upprätthållande direkt anknyter till beredskap för undantagsförhållanden. Enligt social- och hälsovårdsministeriets handbok för beredskapsplanering inom hälso- och sjukvården (social- och hälsovårdsministeriets handböcker 2002:6) ska skyldigheten gälla läkemedel, förbrukningsartiklar, anordningar och reservdelar. Detta innebär att undantaget blir tillämpligt mycket sällan.

Enligt 12 § i beredskapslagen ska kommunerna genom beredskapsplaner och förebereelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så störningsfritt som möjligt också vid undantagsförhållanden.

Också ett sådant undantag var aktuellt i beredningen som innebar att kommunerna skulle ha haft möjlighet att även i framtiden under en övergångsperiod överföra verksamhet till marknaden. En sådan bestämmelse skulle ha gjort det möjligt att bedöma verksamhetens marknadsduglighet innan bolagiserings-

skyldighet inträder. Utifrån kriterierna i fallet Destia ansåg de som beredde lagen ändå att sådana bestämmelser inte ligger i linje med EU:s regler om statligt stöd. I det fallet var det fråga om att öppna upp marknaden och att övergå till ett öppet marknadsläge under kontrollerade former. För kommuner skulle övergångsarrangemanget ha gjort det möjligt att bedöma marknadsduglighet, men det skulle inte ha varit fråga om att öppna upp marknaden. Det ansågs inte att fördröjningen när verksamhetens rättsliga form ändras är en tillräcklig orsak för att avvika från bolagiseringsskyldigheten. Bolagiseringen ska vara planerad och därmed går det att delta i exempelvis ett anbudsförfarande först när verksamheten fått bolagsform. Övergångsarrangemangen hade kunnat leda till att kommunen hamnar i en situation där den måste bolagisera sin verksamhet.

I det föreslagna 2 mom. jämsställs försäljning av varor i ett konkurrensläge på marknaden med de tjänster som avses i 1 mom.

Bestämmelsen ska också tillämpas på samkommuner i enlighet med den hänvisning som föreslås i 86 §.

66 a §. *Prissättning när kommunen verkar i ett konkurrensläge på marknaden.* Det rör sig om en ny paragraf med bestämmelser om prissättningen av varor och tjänster som produceras i ett konkurrensläge på marknaden. Syftet är att se till att kommunerna inte snedvrider konkurrensen i de fall där det går att producera tjänster i ett konkurrensläge på marknaden som egen verksamhet på grundval av undantagen från bolagiseringsskyldigheten.

Det föreslagna 1 mom. avses innehålla bestämmelser om prissättningen av tjänster producerade som egen verksamhet på grundval av de undantag från bolagiseringsskyldigheten som nämns i 2 b §. Priserna ska då sättas marknadsmässigt.

Med marknadsmässig prissättning avses den prisnivå som motsvarande privata aktör skulle ha. Därmed ska priserna i princip bestämmas med beaktande av inkomsterna från konkurrensutsatt verksamhet, de rörliga kostnaderna för tjänsteproduktionen och den del av de fasta kostnaderna som kan hänföras till verksamheten. Avskrivningar och finansieringskostnader som hänför sig till inve-

steringar ska beaktas som kostnader till den del investeringarna är nödvändiga för fullgörande av uppgiften. Dessutom ska en rimlig avkastning på kapital som är bundet till verksamheten beaktas vid prissättningen.

Det är meningen att bestämmelsen i detta avseende ska motsvara bestämmelserna om prissättning i lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Det som ska beaktas i prissättningen är de rörliga och fasta kostnaderna, inkomster, investeringsutgifter, finansieringsutgifter och en rimlig avkastning på bundet kapital. Av de fasta utgifterna, investeringsutgifterna och finansieringsutgifterna ska den del beaktas som motsvarar verksamheten på en konkurrensutsatt marknad.

I vissa fall kommer det inte att krävas intäkter för marknadsmässig prissättning, utan i stället prissättning enligt verkligt värde. Exempelvis går det inte att få ett sådant pris vid försäljning och uthyrning av fastigheter och lokaler inom en avfolkningsregion som skulle täcka utgifterna för verksamheten, men priset ska ändå vara marknadsrelaterat.

Under beredningen diskuterades också en separat bestämmelse som skulle ha gällt tjänster producerade som elev- eller studerandearbete eller i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Det ansågs emellertid att prissättningen av denna typ av tjänsteproduktion ska regleras genom speciallagar och inte i kommunallagen. I speciallagar går det bättre att beakta verksamhetens särdrag. Konkurrensverket, Finlands Kommunförbund, undervisnings- och kulturministeriet och Företagarna i Finland håller på att ta fram nya rekommendationer som hur elev- och studerandearbeten ska prissättas.

Bestämmelsen ska också tillämpas på samkommuner i enlighet med den hänvisning som föreslås i 86 §.

86 §. *Tillämpning av stadgandena om kommuner i en samkommun.* Det föreslås att 1 mom. ska få hänvisningar till de föreslagna nya bestämmelserna, dvs. 2 a § (kommunens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden) och 2 b § (undantag från bolagiseringsskyldigheten). Dessutom kommer den nya 66 a § om prissättning att gälla samkommuner med stöd av den gällande lagen. Bestämmelserna i fråga tillämpas således också på samkommuner.

87 a §. *Kommunalt affärsverk och dess uppgifter.* I 1 mom. föreslås en precisering som innebär att kommunala affärsverk bara kan ges uppgifter som hör till kommunens ansvarsområde och uppgifter som ligger utanför bolagiseringsskyldigheten. Bestämmelsen kommer inte heller i fortsättningen att utgöra hinder för att annan egen verksamhet i kommunen börjar bedrivas genom affärsverk (s.k. interna affärsverk) i fall där bolagisering inte krävs.

Förslaget motsvarar inte helt den ståndpunkt som kommissionen framförde i fallet Palmia när det gäller gränserna för regleringen av affärsverken. Kommissionen krävde att affärsverken inte bedriver ekonomisk verksamhet. Eftersom det inte finns några problem kopplade till statligt stöd när det gäller de interna affärsverken ansågs det i samband med beredningen att man inte bör införa bestämmelser på det sätt som kommissionen föreslagit. Besluten om hur den interna verksamheten ska organiseras hör till den kommunala självstyrelsen och det finns ingen orsak att i detta avseende börja begränsa hur kommunförvaltningen ska ordnas.

Eftersom kommunala affärsverk med undantag av affärsverkssamkommuner inte är separata juridiska personer, utan en del av en kommun eller samkommun, behöver man inte koppla ställningen som kommunalt affärsverk till begreppet anknuten enhet på samma sätt som statliga affärsverk. En sådan koppling skulle kräva särskild rättspersonlighet.

Propositionen innehåller inga andra föreslagna ändringar av bestämmelserna om kommunala affärsverk, även om största delen av affärsverksregleringen inte längre behövs till följd av bolagiseringsskyldigheten. Syftet med de bestämmelser om affärsverk som trädde i kraft 2007 var att göra förvaltningen av affärsverken enhetlig och att få deras verksamhet att bli ekonomiskt mer öppen för insyn. Det var meningen att verksamheten i affärsverksform på marknaden skulle bli tydligare. Affärsverkens ekonomi och förvaltning har blivit klarare, vilket innebär att bestämmelserna fortfarande behövs.

Det föreslås att 4 mom. ändras så att det i grundavtalet för en affärsverkssamkommun måste avtalas om hur det får ändras.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft senast den 1 september 2013. Åtgärder som krävs för verkställigheten av lagen får vidtas innan den träder i kraft.

I övergångsbestämmelserna föreslås bestämmelser om en övergångstid för verksamhet som bedrivs när lagen trädde i kraft och som kommuner och samkommuner måste överföra till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse på grundval av 2 a §. Syftet är att sörja för möjligheten till en kontrollerad övergång av verksamheten till drift på marknadsvillkor.

Enligt bestämmelsen ska kommuner och samkommuner se till att egen verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden före utgången av 2014 bedrivs av ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen. Med det sistnämnda avses att verksamheten ordnas så att den inte längre bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden.

Övergångstiden beaktar den tid som behövs för översyn av speciallagar till följd av propositionen och de ställningstaganden som kommissionen gjort i beslutet om Destia. Det föreslagna innebär att speciallagar måste ses över för kontroll av huruvida bolagiseringsskyldigheten påkallar ändringar. Under beredningen märkte man inom flera förvaltningsområden att problem som gäller konkurrensneutralitet och statligt stöd inte har beaktats och att propositionen kan medföra bolagiseringsskyldighet för enskilda uppgifter i fall där allmänintresset kräver att verksamheten inte splittras.

Att omorganisera verksamheten till ett bolag kräver också en övergångsperiod. I fall där en del av verksamheten ännu inte separats exempelvis till ett affärsverk kan det krävas t.o.m. lång tid för avgränsning av verksamheten, bolagisering och överföring av de anställda. Utifrån de erfarenheter av bolagisering som presenterades när arbetsgruppen genomförde hörande krävs det åtminstone ett år för bolagisering av verksamhet och särskilt i fråga om tjänster som produceras i samverkan mellan flera kommuner har bolagiseringen kunnat ta ända upp till tre

år. Övergångsperioden beaktar också att vissa avtal kan vara i kraft relativt länge. Därmed behöver de inte sägas upp medan de fortfarande gäller på grund av att omständigheterna förändrats väsentligt.

Eftersom bolagisering av arbetskraftspolitisk vuxenutbildning innebär förändringar jämfört med arbetsgruppens riktlinjer och en bolagisering skulle medföra avsevärda förändringar när det gäller hur dessa uppgifter ska organiseras föreslås det en längre övergångstid i fråga om dessa. Syftet med övergångstiden är att se till att bolagiseringsskyldigheten kan preciseras i speciallagstiftningen. Den föreslagna övergångstiden är till utgången av 2016.

Med arbetskraftspolitisk vuxenutbildning avses utbildning enligt lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002) där syftet är att förbättra den vuxna befolkningens yrkesskicklighet och möjligheter att få arbete eller behålla sitt arbete samt att främja tillgången på yrkeskunnig arbetskraft.

Till den del som kommuner och samkommuner blir tvungna att bolagisera verksamhet de bedrivit innan lagen trätt i kraft ska överföringen anses vara överlåtelse av rörelse. Den bestämmelsen innebär att man inte särskilt behöver bedöma kriterierna för överlåtelse av rörelse i 1 kap. 10 § i arbetsavtalslagen (55/2001) och 25 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003), utan att dessa bestämmelser ska tillämpas på arbetsgivarnas och arbetstagarnas skyldigheter vid en överföring. Överlåtelse av rörelse beskrivs närmare i avsnittet "Konsekvenser för personalen".

När det gäller överföring av sådan verksamhet som kommunen eller samkommunen bedrivit före lagens ikraftträdande föreslås det att det nya aktiebolaget, det nya andelslaget, den nya föreningen eller den nya stiftelsen ska sörja för tilläggs-pensionsskyddet för dem som anställts före 1993, när den berörda personen är anställd där fram till pensionsfallet, dvs. pensioneringen. Frågan om tilläggs-pension beskrivs närmare i avsnitten "Konsekvenser för personalen" och "Beredningen av propositionen".

De föreslagna övergångsbestämmelserna avses också innehålla bestämmelser om be-

frielse från överlåtelseskatt vid bolagisering och om förfarandet för att få befrielse.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska skatteverket återbetala skatt på ansökan när en kommun eller samkommun mot aktier i det övertagande bolaget till ett aktiebolag som en eller flera kommuner eller samkommuner äger överlåter värdepapper som hör till anläggningstillgångarna, aktier i ett fastighetsaktiebolag eller en fastighet som förelagens ikraftträdande huvudsakligen använts direkt för en uppgift som kommunen i fråga fullgjort i ett konkurrensläge på marknaden. Det krävs dessutom att fastighetens användningsändamål inte omedelbart ändras och att det är fråga om verksamhet som bedrivits i ett konkurrensläge på marknaden innan lagen trädde i kraft. Med värdepapper som hör till anläggningstillgångarna avses exempelvis elbolagens aktier i stamnätet. Bestämmelsen avses gälla apportöverlåtelser och begränsas till överlåtelser som gjorts under övergångstiden, dvs. före utgången av 2014.

Bestämmelsen om befrielse från överlåtelseskatt motsvarar till sitt innehåll bestämmelserna i lagen om överlåtelseskatt (931/1996) om skattefrihet för sammanslutningar som fortsätter den överförda verksamheten på grundval av ändrad sammanslutningsform, fusion, fission eller överföring av affärsverksamhet. Eftersom de bestämmelserna inte är direkt tillämpliga på kommunal verksamhet vid bolagisering bör övergångsbestämmelserna innehålla särskilda bestämmelser om skattebefrielsen. Befrielsen från överlåtelseskatt kommer således inte att stå i strid med EU:s regler om statligt stöd, utan den gäller också andra liknande överlåtelser av verksamhet.

Ansökan om återbetalning av skatt måste göras inom ett år från det att skatten betalades för att skattefrihet ska kunna beviljas. Till ansökan ska fogas de berörda kommunernas redogörelse för hur överlåtelsen anknyter till skyldigheten att bolagisera verksamhet och för vad fastigheten används före och efter överlåtelsen. Till ansökan ska dessutom fogas ett yttrande av kommunens revisor. Lagen avses också innehålla möjligheten att ansöka om skatteverkets beslut i förväg, dvs. innan överlåtelseskatten betalas. Skatteverket kan då i förväg besluta att ingen skatt

behöver betalas. Verket kan vid behov begära utlåtande av finansministeriet om hur överlåtelsen anknyter till den lagstadgade bolagiseringsskyldigheten.

För att det inte ska uppstå oklarhet om huruvida de överförda tillgångarna omfattas av befrielsen från överlåtelseskatt eller inte, ska kommunerna försöka ange tillgångarna som en helhet och så att överlåtelsen sker med hänvisning till den lagstadgade bolagiseringsskyldigheten. Bestämmelsen om skattefrihet kommer inte att medge överlåtelse av fastigheter till verksamhet som bolagiserats före lagens ikraftträdande.

Bestämmelsen om befrielse från överlåtelseskatt avses inte gälla överlåtelser till stiftelser eller andra sammanslutningar än aktiebolag.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionen innehåller bestämmelser om hur de uppgifter ska organiseras som kommunerna fullgör i ett konkurrensläge på marknaden. Den bör granskas med avseende på självstyrelsen för kommunens invånare enligt 121 § i grundlagen. Propositionen behöver inte granskas med avseende på offentliga förvaltningsuppgifter eller den i grund-

lagens 18 § 1 mom. garanterade näringsfriheten, eftersom bolagiseringsskyldigheten varken gäller offentliga förvaltningsuppgifter eller ingriper i näringsfriheten.

Enligt 121 § i grundlagen ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare och dessutom ska bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. I denna proposition föreslås det lagbestämmelser om bolagiseringsskyldighet. Skyldigheten innebär att kommunen inte kan besluta att vissa tjänster ska produceras i form av egen verksamhet. Bestämmelserna om skyldigheten måste utfärdas genom lag så att man kan undanröja de befintliga problem avseende konkurrensneutralitet och statligt stöd som är kopplade till hur kommunen för närvarande ska organisera sin verksamhet. Därmed finns det ingen konflikt mellan dessa bestämmelser och den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen.

Regeringen anser därför att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

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

Lag

om ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen (365/1995) 86 § 1 mom. och 87 a §, av dem 86 § 1 mom. sådant det lyder i lag 578/2006 och 87 a § sådan den lyder i lag 519/2007, samt
fogas till lagen nya 2 a, 2 b och 66 a § som följer:

2 a §

Kommunens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden

När en kommun handhar uppgifter enligt 2 § i ett konkurrensläge på marknaden ska den överlåta skötseln av uppgifterna till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse (*bolagiseringsskyldighet*).

En kommun ska åtminstone inte sköta sina uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden när

1) kommunen på basis av lag som egen verksamhet producerar tjänster för kommuninvånarna och andra som kommunen enligt lag ska ordna tjänster för,

2) uppgifterna sköts i samarbete på det sätt som avses i 76 § på grundval av en lagstadgad samarbetsförpliktelse och kommunerna producerar tjänsterna som egen verksamhet för områdets invånare och andra som de enligt lag ska ordna tjänster för,

3) uppgifterna sköts i samarbete på det sätt som avses i 76 § och det är fråga om verksamhet som bedrivs av anknutna enheter eller anknutna företag enligt 10 § i lagen om offentlig upphandling (348/2007) eller 19 § i lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (349/2007) eller om skyldigheten att konkur-

rensutsätta verksamheten inte i övrigt tillämpas på samarbetet,

4) kommunen ordnar utbildning som kräver i lag avsett tillstånd att ordna undervisning eller utbildning, verksamhetstillstånd eller tillstånd att driva en läroanstalt, sköter andra uppgifter som anges i tillståndet eller producerar tjänster i form av elev- eller studerandearbete som är nära kopplat till denna undervisning,

5) verksamheten grundar sig på en lagstadgad monopolställning eller utgör ett naturligt monopol eller producerar tjänster i direkt anslutning till dessa, eller

6) kommunen köper, säljer eller arrenderar ut fastigheter och denna verksamhet gäller skötseln av kommunens uppgift att planera områdesanvändningen enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999).

2 b §

Undantag från bolagiseringsskyldigheten

Trots bolagiseringsskyldigheten får kommunen sköta uppgifter enligt 2 a § som egen verksamhet, om

1) verksamheten ska anses vara obetydlig,

2) kommunen med stöd av lag uttryckligen får producera tjänster för någon annan aktör

eller delta i anbudsförfaranden som gäller sådan verksamhet,

3) kommunen producerar stödtjänster för de dottersamfund enligt i 16 a § som ingår i kommunkoncernen,

4) kommunen producerar tjänster för anknutna enheter enligt 10 § i lagen om offentlig upphandling eller för anknutna företag eller samföretag enligt 19 § i lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster,

5) kommunen hyr ut lokaler i huvudsak för användning i kommunens egen verksamhet och till dottersamfund som ingår i kommunkoncernen eller för användning inom sådan tjänsteproduktion där produktionen har konkurrensutsatts,

6) kommunen producerar på grundval av anställning tjänster för dem som är anställda hos kommunen eller hos de dottersamfund enligt 16 a § som ingår i kommunkoncernen, eller

7) verksamheten direkt anknyter till skyldigheten att förbereda sig för undantagsförhållanden enligt en beredskapsplan som avses i beredskapslagen (1552/2011).

Bestämmelserna om tjänster i 1 mom. tillämpas också på försäljning av varor i ett konkurrensläge på marknaden.

66 a §

Prissättning när kommunen verkar i ett konkurrensläge på marknaden

När en kommun i de fall som avses i 2 b § bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, ska kommunen tillämpa en marknadsmässig prissättning av verksamheten.

86 §

Tillämpning av stadgandena om kommuner i en samkommun

För samkommuner gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om kommuner i 2, 2 a, 2 b, 3, 8, 12—15, 15 a, 15 b, 16, 16 a, 17 och 18 §, 19 § 1 mom., 20—23, 27—29, 32, 32 b, 33 och 37—43 § samt 6—9 kap. med undantag av skyldigheten enligt 65 § 3 mom.

att täcka underskott. Bestämmelsen i 8 § 2 mom. tillämpas dock inte på en samkommun enligt 76 § 4 mom.

87 a §

Kommunalt affärsverk och dess uppgifter

En kommun och en samkommun får i enlighet med vad som anges i 2, 2 a och 2 b § grunda kommunala affärsverk för affärsverksamhet eller för en uppgift som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. Grundandet av ett affärsverk förutsätter ett särskilt beslut.

Ett affärsverk som grundats av en kommun benämns en kommuns affärsverk och ett affärsverk som grundats av en samkommun benämns samkommuns affärsverk. I affärsverkets namn ska ordet affärsverk ingå. En samkommun som bildats av flera kommuner och samkommuner och som har i uppgift att vara huvudman för ett kommunalt affärsverk benämns affärsverkssamkommun. I ett sådant affärsverks namn ska ordet affärsverks-samkommun ingå.

Benämningarna kommuns affärsverk, samkommuns affärsverk och affärsverkssamkommun får användas endast av de kommunala affärsverk som grundats som affärsverk enligt denna lag.

Uppgifterna för en kommuns eller en samkommuns affärsverk ska anges i en instruktion. Överenskommelse om uppgifterna för en affärsverkssamkommuns uppgifter ska träffas i grundavtalet. Bestämmelser om hur grundavtalet för en affärsverkssamkommun får ändras måste tas in i avtalet, om en samkommun är medlem av affärsverkssamkommunen. I fråga om affärsverkssamkommuner gäller i övrigt vad som i denna lag bestäms om samkommuner, om inte något annat föreskrivs i detta kapitel.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om en kommun eller samkommun innan denna lag träder i kraft skött en uppgift som egen verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden ska kommunen eller samkommunen senast före utgången av 2014 överföra

uppgiften för att skötas i ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen.

Om kommunens eller samkommunens verksamhet gäller arbetskraftspolitisk vuxenutbildning, ska kommunen eller samkommunen före utgången av 2016 överföra uppgiften för att skötas i aktiebolagsform eller i form av ett andelslag, en förening eller en stiftelse eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen.

Överföring med stöd av denna lag av en uppgift som har skötts i ett konkurrensläge på marknaden innan denna lag träder i kraft för att skötas i aktiebolagsform eller i form av ett andelslag, en förening eller en stiftelse ska betraktas som överlåtelse av rörelse enligt 1 kap. 10 § i arbetsavtalslagen (55/2001) och 25 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003).

Det aktiebolag, andelslag, den förening eller den stiftelse som de anställda hos kommunen eller samkommunen överförs till ska se till att pensionsskyddet kvarstår för dem bland den överförda personalen som varit anställda hos kommunen eller samkommunen före 1993 och vars anställning pågår utan avbrott fram till pensionsfallet, om överföringen gäller en uppgift som kommunen eller samkommunen skött i ett konkurrensläge på marknaden innan denna lag träder i kraft.

Skatteverket ska återbetala betald skatt på ansökan, om en kommun eller samkommun i syfte att uppfylla en bolagiseringsskyldighet enligt 2 a § senast vid utgången av 2014 överlåter en fastighet den äger till ett aktiebolag som en eller flera kommuner eller sam-

kommuner äger, när fastigheten före denna lags ikraftträdande huvudsakligen och direkt använts för en uppgift som kommunen i fråga skött i ett konkurrensläge på marknaden. Dessutom krävs det att fastigheten kommer att användas för ett sådant ändamål också efter överlåtelsen och att kommunen som ersättning får aktier i det övertagande bolaget. Skattefriheten gäller på motsvarande sätt värdepapper som hör till den bolagiserade verksamhetens anläggningstillgångar samt överlåtelse av aktier i ett bolag som ägs av en kommun eller samkommun och som äger och förvaltar fastigheter mot aktier i det mottagande bolaget, om

1) fastigheterna i huvudsak används för ett ovan avsett ändamål, eller

2) aktierna medför rätt att besitta en lägenhet som används för ett ändamål som avses ovan.

Ansökan om skatteåterbäring ska göras inom ett år från det att skatten betalades. Till ansökan ska fogas en redogörelse från de berörda kommunerna för hur överlåtelsen anknyter till skyldigheten att bolagisera verksamhet enligt denna lag och för vad fastigheten används före och efter överlåtelsen. Dessutom ska ett yttrande av kommunens revisor fogas till ansökan. Skatteverket kan vid behov be finansministeriet yttra sig om hur överlåtelsen anknyter till den lagstadgade bolagiseringsskyldighet som föreskrivs i denna lag.

Om ansökan har gjorts och redogörelse för att villkoren för skattefri överlåtelse är uppfyllda har lämnats redan innan skatten har betalats, kan skatteverket besluta att skatt inte behöver betalas.

Helsingfors den 4 april 2013

Statsminister

JYRKI KATAINEN

Förvaltnings- och kommunminister *Henna Virkkunen*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen (365/1995) 86 § 1 mom. och 87 a §, av dem 86 § 1 mom. sådant
det lyder i lag 578/2006 och 87 a § sådan den lyder i lag 519/2007, samt
fogas till lagen nya 2 a, 2 b och 66 a § som följer:

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Kommunens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden

När en kommun handhar uppgifter enligt 2 § i ett konkurrensläge på marknaden ska den överlåta skötseln av uppgifterna till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse (bolagiseringsskyldighet).

En kommun ska åtminstone inte sköta sina uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden när

1) kommunen på basis av lag som egen verksamhet producerar tjänster för kommuninvånarna och andra som kommunen enligt lag ska ordna tjänster för,

2) uppgifterna sköts i samarbete på det sätt som avses i 76 § på grundval av en lagstadgad samarbetsförpliktelse och kommunerna producerar tjänsterna som egen verksamhet för områdets invånare och andra som de enligt lag ska ordna tjänster för,

3) uppgifterna sköts i samarbete på det sätt som avses i 76 § och det är fråga om verksamhet som bedrivs av anknutna enheter eller anknutna företag enligt 10 § i lagen om offentlig upphandling (348/2007) eller 19 § i lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (349/2007) eller om skyldigheten att konkurrensutsätta verksamheten inte i övrigt tilläm-

pas på samarbetet,

4) kommunen ordnar utbildning som kräver i lag avsett tillstånd att ordna undervisning eller utbildning, verksamhetstillstånd eller tillstånd att driva en läroanstalt, sköter andra uppgifter som anges i tillståndet eller producerar tjänster i form av elev- eller studerandearbete som är nära kopplat till denna undervisning,

5) verksamheten grundar sig på en lagstadgad monopolställning eller utgör ett naturligt monopol eller producerar tjänster i direkt anslutning till dessa, eller

6) kommunen köper, säljer eller arrenderar ut fastigheter och denna verksamhet gäller skötseln av kommunens uppgift att planera områdesanvändningen enligt markanvändnings- och bygglagen (132/1999).

2 b §

Undantag från bolagiseringsskyldigheten

Trots bolagiseringsskyldigheten får kommunen sköta uppgifter enligt 2 a § som egen verksamhet, om

1) verksamheten ska anses vara obetydlig,

2) kommunen med stöd av lag uttryckligen får producera tjänster för någon annan aktör eller delta i anbudsförfaranden som gäller sådan verksamhet,

3) kommunen producerar stödtjänster för de dottersamfund enligt i 16 a § som ingår i kommunkoncernen,

4) kommunen producerar tjänster för anknutna enheter enligt 10 § i lagen om offentlig upphandling eller för anknutna företag eller samföretag enligt 19 § i lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster,

5) kommunen hyr ut lokaler i huvudsak för användning i kommunens egen verksamhet och till dottersamfund som ingår i kommunkoncernen eller för användning inom sådan tjänsteproduktion där produktionen har konkurrensutsatts,

6) kommunen producerar på grundval av anställning tjänster för dem som är anställda hos kommunen eller hos de dottersamfund enligt 16 a § som ingår i kommunkoncernen, eller

7) verksamheten direkt anknyter till skyldigheten att förbereda sig för undantagsförhållanden enligt en beredskapsplan som avses i beredskapslagen (1552/2011).

Bestämmelserna om tjänster i 1 mom. tillämpas också på försäljning av varor i ett konkurrensläge på marknaden.

66 a §

Prissättning när kommunen verkar i ett konkurrensläge på marknaden

När en kommun i de fall som avses i 2 b § bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, ska kommunen tillämpa en marknadsmässig prissättning av verksamheten.

86 §

Tillämpning av stadgandena om kommuner i en samkommun

I en samkommun gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om kommuner i 2, 3, 8, 12—15, 15 a, 15 b och 16—18 §, 19 § 1 mom., 20—23, 27—29, 32, 32 b, 33 och 37—43 § samt 6—9 kap. med undantag av skyldigheten enligt 65 § 3 mom. att täcka underskott. Bestämmelsen i 8 § 2 mom. tillämpas dock inte på en samkommun som avses i 76 § 4 mom.

86 §

Tillämpning av stadgandena om kommuner i en samkommun

För samkommuner gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om kommuner i 2, 2 a, 2 b, 3, 8, 12—15, 15 a, 15 b, 16, 16 a, 17 och 18 §, 19 § 1 mom., 20—23, 27—29, 32, 32 b, 33 och 37—43 § samt 6—9 kap. med undantag av skyldigheten enligt 65 § 3 mom. att täcka underskott. Bestämmelsen i 8 § 2 mom. tillämpas dock inte på en samkommun enligt 76 § 4 mom.

87 a §

Kommunalt affärsverk och dess uppgifter

En kommun eller samkommun kan grunda ett kommunalt affärsverk för affärsverksamhet eller för en uppgift som skall skötas enligt företagsekonomiska principer. Grundandet av ett affärsverk förutsätter ett särskilt beslut.

Ett affärsverk som grundats av en kommun benämns en kommuns affärsverk och ett affärsverk som grundats av en samkommun be-

87 a §

Kommunalt affärsverk och dess uppgifter

En kommun och en samkommun får i enlighet med vad som anges i 2, 2 a och 2 b § grunda kommunala affärsverk för affärsverksamhet eller för en uppgift som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. Grundandet av ett affärsverk förutsätter ett särskilt beslut.

Ett affärsverk som grundats av en kommun benämns en kommuns affärsverk och ett affärsverk som grundats av en samkommun

nämns samkommuns affärsverk. I affärsverkets namn skall ordet affärsverk ingå. En samkommun som bildats av flera kommuner och samkommuner och som har i uppgift att vara huvudman för ett kommunalt affärsverk benämns affärsverkssamkommun. I ett sådant affärsverks namn skall ordet affärsverkssamkommun ingå.

Benämningarna kommuns affärsverk, samkommuns affärsverk och affärsverkssamkommun får användas endast av de kommunala affärsverk som grundats som affärsverk enligt denna lag.

Uppgifterna för en kommuns eller en samkommuns affärsverk anges i en instruktion. I fråga om en affärsverkssamkommuns uppgifter skall överenskommas i grundavtalet. Angående affärsverkssamkommuner gäller vad som i denna lag bestäms om samkommuner, om inte något annat föreskrivs i detta kapitel.

benämns samkommuns affärsverk. I affärsverkets namn ska ordet affärsverk ingå. En samkommun som bildats av flera kommuner och samkommuner och som har i uppgift att vara huvudman för ett kommunalt affärsverk benämns affärsverkssamkommun. I ett sådant affärsverks namn ska ordet affärsverkssamkommun ingå.

Benämningarna kommuns affärsverk, samkommuns affärsverk och affärsverkssamkommun får användas endast av de kommunala affärsverk som grundats som affärsverk enligt denna lag.

Uppgifterna för en kommuns eller en samkommuns affärsverk ska anges i en instruktion. *Överenskommelse om uppgifterna för en affärsverkssamkommuns uppgifter ska träffas i grundavtalet. Bestämmelser om hur grundavtalet för en affärsverkssamkommun får ändras måste tas in i avtalet, om en samkommun är medlem av affärsverkssamkommunen. I fråga om affärsverkssamkommuner gäller i övrigt vad som i denna lag bestäms om samkommuner, om inte något annat föreskrivs i detta kapitel.*

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om en kommun eller samkommun innan denna lag träder i kraft skött en uppgift som egen verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden ska kommunen eller samkommunen senast före utgången av 2014 överföra uppgiften för att skötas i ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen.

Om kommunens eller samkommunens verksamhet gäller arbetskraftspolitisk vuxenutbildning, ska kommunen eller samkommunen före utgången av 2016 överföra uppgiften för att skötas i aktiebolagsform eller i form av ett andelslag, en förening eller en stiftelse eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen.

Överföring med stöd av denna lag av en uppgift som har skötts i ett konkurrensläge på marknaden innan denna lag träder i kraft för att skötas i aktiebolagsform eller i form av ett andelslag, en förening eller en stiftelse ska betraktas som överlåtelse av rörelse en-

ligt 1 kap. 10 § i arbetsavtalslagen (55/2001) och 25 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003).

Det aktiebolag, andelslag, den förening eller den stiftelse som de anställda hos kommunen eller samkommunen överförs till ska se till att pensionsskyddet kvarstår för dem bland den överförda personalen som varit anställda hos kommunen eller samkommunen före 1993 och vars anställning pågår utan avbrott fram till pensionsfallet, om överföringen gäller en uppgift som kommunen eller samkommunen skött i ett konkurrensläge på marknaden innan denna lag träder i kraft.

Skatteverket ska återbetala betald skatt på ansökan, om en kommun eller samkommun i syfte att uppfylla en bolagiseringsskyldighet enligt 2 a § senast vid utgången av 2014 överlåter en fastighet den äger till ett aktiebolag som en eller flera kommuner eller samkommuner äger, när fastigheten före denna lags ikraftträdande huvudsakligen och direkt använts för en uppgift som kommunen i fråga skött i ett konkurrensläge på marknaden. Dessutom krävs det att fastigheten kommer att användas för ett sådant ändamål också efter överlåtelsen och att kommunen som ersättning får aktier i det övertagande bolaget. Skattefriheten gäller på motsvarande sätt värdepapper som hör till den bolagiserade verksamhetens anläggningstillgångar samt överlåtelse av aktier i ett bolag som ägs av en kommun eller samkommun och som äger och förvaltar fastigheter mot aktier i det mottagande bolaget, om

1) fastigheterna i huvudsak används för ett ovan avsett ändamål, eller

2) aktierna medför rätt att besitta en lägenhet som används för ett ändamål som avses ovan.

Ansökan om skatteåterbäring ska göras inom ett år från det att skatten betalades. Till ansökan ska fogas en redogörelse från de berörda kommunerna för hur överlåtelsen anknyter till skyldigheten att bolagisera verksamhet enligt denna lag och för vad fastigheten används före och efter överlåtelsen. Dessutom ska ett yttrande av kommunens revisor fogas till ansökan. Skatteverket kan vid behov be finansministeriet yttra sig om hur överlåtelsen anknyter till den lagstadgade bolagiseringsskyldighet som föreskrivs i den-

na lag.

Om ansökan har gjorts och redogörelse för att villkoren för skattefri överlåtelse är uppfyllda har lämnats redan innan skatten har betalats, kan skatteverket besluta att skatt inte behöver betalas.