

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

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

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

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	4
1 INLEDNING.....	4
2 NULÅGE	5
2.1 Konkurrens- och konsumentverket och konkurrenslagen	5
2.2 Kommunallagen	6
Allmänt.....	6
Kommunala affärsverk, kommunkoncerner och verksamhet i ämbetsverksform	7
2.3 Statliga affärsverk och ämbetsverk	8
2.4 Konkurrensneutraliteten och Europeiska unionens lagstiftning.....	8
Allmänna förbud mot konkurrensbegränsningar	8
Medlemsstaternas ansvar vid iakttagandet av konkurrensreglerna	9
EU-regler för statligt stöd.....	10
Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse	11
Klagomål över EU:s bestämmelser om statligt stöd och konkurrensneutralitet.....	12
Lagstiftningen om offentlig upphandling.....	13
2.5 Bestämmelser om statens och kommunernas avgiftsbelagda verksamhet och prissättning	13
2.6 Bestämmelser om insyn i verksamheten samt särredovisning	14
Lagen om skyldighet att medge insyn i och lämna uppgifter om vissa företags ekonomiska verksamhet samt andra specialbestämmelser	14
Åtskild verksamhet inom kommuner och statliga affärsverk	15
2.7 Rekommendationer om tillgodoseende av konkurrensneutralitet	16
2.8 Internationell jämförelse	16
Sverige.....	16
Danmark	17
Norge	18
Tyskland	18
Nederländerna	19
Frankrike	19
2.9 Bedömning av nuläget	20
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	22
3.1 Målsättning och medel.....	22
Inledning.....	22
Bedömning av alternativa metoder.....	24
Propositionens förhållande till EU:s regler för statligt stöd samt till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI).....	26
3.2 De viktigaste förslagen.....	27
Konkurrens- och konsumentverkets behörighet.....	27
Undantag från tillämpningsområdet	30
Meddelande av förbud, föreläggande eller åläggande.....	30
Upplysningsskyldighet	30
Ärendenas angelägenhetsordning och lämnande av ett ärende utan prövning	31

Överklagande.....	31
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	31
4.1 Ekonomiska konsekvenser	31
4.2 Konsekvenser för företagen	31
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	32
5.1 Inledning	32
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	32
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	32
DETALJMOTIVERING	34
1 LAGFÖRSLAG	34
1.1 Konkurrenslagen	34
1.2 Lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar.....	41
2 IKRAFTTRÄDANDE	42
LAGFÖRSLAG	43
Lag om ändring av konkurrenslagen	43
Lag om ändring av 4 och 16 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar.....	45
BILAGA	46
PARALLELLTEXT	46
Lag om ändring av konkurrenslagen	46
Lag om ändring av 4 och 16 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar.....	50

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Under de senaste åren har konkurrensneutraliteten mellan näringsverksamhet som bedrivs dels inom den offentliga, dels inom den privata sektorn uppmärksamats i flera olika sammanhang.

I regeringsprogrammet för Jyrki Katainens regering konstateras det att genuin konkurrens skapas genom konkurrenspolitiska medel som säkerställer lika konkurrensförhållanden för olika stora företag samt en fungerande marknad som främjar konsumenternas intressen. Konkurrensneutraliteten tas upp också på andra ställen i regeringsprogrammet. Enligt programmet ska konkurrensreglerna och reglerna för beviljande av offentligt stöd i anslutning till producerande av tjänster förtydligas. I fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) konstateras det bl.a. att man vid utarbetandet av riktlinjerna för dessa tjänster ska beakta bestämmelserna i EU:s konkurrenslagstiftning och säkerställa att konkurrensneutraliteten mellan den offentliga och den privata sektorn genomförs. Regeringen beslutade också i sitt strukturpolitiska ställningstagande av den 22 mars 2012 att utarbeta ett program för främjande av en sund konkurrens. Ett centralt syfte med programmet är att säkerställa lika konkurrensförhållanden för den offentliga och den privata sektorn.

Betydelsen av lika konkurrensförhållanden för den offentliga och den privata sektorn har även noterats i den Europa 2020-strategi som godkändes av Europeiska unionens råd den 6 juli 2012. I den del av strategin som gäller Finland rekommenderas det att neutraliteten i konkurrensen mellan privat och offentlig företagsverksamhet ska säkerställas.

OECD har å sin sida lyft fram konkurrensneutraliteten som en central faktor när staterna försöker förena konkurrensökonomi med statens och andra offentliga aktörers agande i företag.

Arbets- och näringsministeriet tillsatte en arbetsgrupp för att utreda problemen i anslutning till konkurrensneutralitet inom den offentliga näringsverksamheten. Enligt ar-

betsgruppens rapport (ANM 23/2009) har brister i konkurrensneutraliteten upptäckts bl.a. i fråga om beskattning, konkursskydd, prissättning, konkurrensutsättning av upphandlingar och investeringar inom de branscher som bedriver marknadsmässig verksamhet. Arbetsgruppen föreslog bl.a. att kommunallagen ska ändras så att det inte längre i betydande utsträckning ska gå att använda affärs- eller ämbetsverksformen vid bedrivande av sådan verksamhet som konkurrerar med privat näringsverksamhet.

I december 2007 fattade Europeiska kommissionen ett beslut om statligt stöd som gällde Finland (*C 7/2006*) där kommissionen delvis tog avstånd från stödet till det statliga affärsverket Vägverket (numera Destia Ab). Kommissionen betraktade konkursskyddet för affärsverket och den avvikande skattemässiga behandlingen med stöd av inkomstskattelagen (1535/1992) som otillåtet statligt stöd. Behandlingen av ett ärende som gällde statligt stöd i samband med konkursskydd för och skattemässig behandling av kommunala affärsverk inleddes vid Europeiska kommissionen år 2008 genom ett klagomål över verksamheten vid Helsingfors stads affärsverk Palmia. Enligt den preliminära ståndpunkt som kommissionen meddelade Finland den 14 april 2010 i fråga om Palmia kan det att den företagsekonomiska risk som hänför sig till konkurs saknas på grund av ställningen som affärsverk anses vara en obegränsad statsgaranti som beviljas kommunala affärsverk. Kommissionen ansåg även att de skattefördelar som beviljas kommunerna är selektiva stöd som strider mot unionens bestämmelser om statligt stöd. Kommissionen har utifrån EU:s regler för statligt stöd ifrågasatt både statens och kommunernas möjlighet att bedriva ekonomisk verksamhet och konkurrera på marknaden när verksamheten inte bedrivs i bolagsform.

Kommissionen har ansett att en aktör som enligt lagstiftningen inte kan försättas i konkurs och som är verksam på marknaden gagnar av konkursskyddet. Denna nytta är jämförbar med statens obegränsade garanti som beviljas aktörer.

På grund av Europeiska kommissionens ställningstaganden om den statliga affärsverksmodellen reviderades lagstiftningen om statliga affärsverk på så sätt att ett statligt affärsverk endast kan bedriva verksamhet som en sådan anknuten enhet som avses i lagen om offentlig upphandling (348/2007) och endast kan producera tjänster åt statliga ämbetsverk och inrättningar samt andra statliga enheter (FM 41/2009). Den ändrade lagen om statliga affärsverk (1062/2010) trädde i kraft vid ingången av 2011.

Arbetsgruppen Kommuner och konkurrensneutralitet som tillsattes av finansministeriet föreslog i sin rapport i form av en regeringsproposition (FM 33/2010) att kommunallagen (365/1995) ska ändras så att kommunen, när den sköter en uppgift i ett konkurrensläge på marknaden, i regel ska överlåta skötseln av uppgiften till ett bolag, någon annan sammanslutning eller en stiftelse. Arbetsgruppen föreslog vissa undantag från bolagiseringsskyldigheten varav de viktigaste gällde kommunernas lagstadgade uppgifter, samarbete mellan kommunerna och uppgifter som sköts i monopolställning. Dessutom föreslog arbetsgruppen att pris-sättningen av kommunernas verksamhet på marknaden ska grunda sig på företagsekonomiska principer.

Utifrån det förslag som lades fram av arbetsgruppen Kommuner och konkurrensneutralitet har man vid finansministeriet berett en regeringsproposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen. Ändringsförslaget bygger även på de klagomål över kommunens verksamhet på marknaden som behandlas av kommissionen såsom klagomål i fråga om statligt stöd (Palmia, bilskoleverksamhet och HUS Ab). När en kommun bedriver ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden ska den överlåta skötseln av uppgiften till ett bolag, någon annan sammanslutning eller en stiftelse (bolagiseringsskyldighet). Uppgifter som hör till bolagiseringsskyldigheten är bl.a. energiförsörjning, hamnverksamhet och viss verksamhet i anknytning till social- och hälsovårdstjänster. I samband med beredningen av propositionen lade finansministeriet den 8 maj 2012 fram ett förslag (FM/141:00/2009) för arbets- och näringsministeriet om att arbets- och när-

ingsministeriet ska utreda möjligheten att genom lag ålägga Konkurrens- och konsumentverket att sköta tillsynen över tillgodoseendet av konkurrensneutraliteten.

Konkurrensneutralitetsproblemen har även behandlats i de undersökningar som organisationer inom näringslivet gjort på basis av medlemsenkäter, bl.a. inom planerings- och konsultbranschen, hotell- och restaurangbranschen, fastighetstjänster, personaltjänster, byggbranschen, social- och hälsovårdstjänster samt transportbranschen.

2 Nuläge

2.1 Konkurrens- och konsumentverket och konkurrenslagen

Bestämmelser om Konkurrens- och konsumentverkets uppgifter finns i lagen om Konkurrens- och konsumentverket (661/2012). Enligt 2 § i lagen lägger Konkurrens- och konsumentverket fram förslag och tar initiativ till främjande av konkurrensen, till avveckling av konkurrensbegränsande bestämmelser och föreskrifter samt sköter de uppgifter som verket har enligt konkurrenslagen (948/2011) och utövar tillsyn över att de beslut som fattats med stöd av konkurrenslagen iakttas. Närmare bestämmelser om Konkurrens- och konsumentverkets uppgifter finns i statsrådets förordning om Konkurrens- och konsumentverket (728/2012).

Bestämmelser om förbjudna konkurrensbegränsningar finns i konkurrenslagen (948/2011). Med näringsidkare avses i lagen en fysisk person samt en eller flera enskilda eller offentliga juridiska personer som bedriver ekonomisk verksamhet. I bestämmelsen är begreppet näringsverksamhet inte beroende av verksamhetsutövarens juridiska form, utan med näringsidkare kan enligt lagen även avses ett offentligt samfund till den del det bedriver sådan ekonomisk verksamhet som avses i lagen.

Konkurrenslagen grundar sig på förbudsprincipen. Sådana avtal mellan näringsidkare som begränsar konkurrensen (5 och 6 § i konkurrenslagen) samt missbruk av dominerande marknadsställning (7 § i konkurrenslagen) är förbjudna. Bestämmelserna bygger på

artikel 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och gäller både den privata och den offentliga näringsverksamheten. Med stöd av bestämmelserna kan man dock inte ingripa i ett offentligt samfunds myndighetsverksamhet eller i annan sådan verksamhet som inte kan anses utgöra ekonomisk verksamhet.

Av bestämmelserna i konkurrenslagen är det främst förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning i lagens 7 § som i praktiken kan tillämpas vid säkerställandet av konkurrensneutraliteten. Den prejudice- rande frågan vid tillämpningen av förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning är konstaterandet av dominerande marknadsställning på en viss betydelsefull marknad. Enligt 4 § i konkurrenslagen anses en näringsidkare ha ensamrätt eller en annars så dominerande ställning på en bestämd nyt- tighetsmarknad, om den i hela landet eller inom ett visst område på ett väsentligt sätt styr prisnivån eller leveransvillkoren för en nyttinghet eller på något annat motsvarande sätt påverkar konkurrensförhållandena i ett visst produktions- eller distributionsled.

I ärenden som gäller konkurrensneutralite- ten mellan en offentlig och privat aktör har dominerande ställning eller det missbruk av dominerande ställning som avses i konkur- renslagen konstaterats endast i enstaka fall. Det har ansetts att aktören inom den offentli- ga sektorn antingen inte har haft en domine- rande ställning på marknaden i konkurrens- rättslig mening eller inte har vidtagit sådana åtgärder som uppfyller kriteriet för missbruk. I några domstolsavgöranden har man dock ingripit i en näringsidkares missbruk av do- minerande ställning inom den offentliga sek- torn t.ex. vad gäller prissättningen (Helsing- fors hamn HFD 30.8.1993/5053) eller i ett förfarande som exkluderat konkurrenter (Me- teorologiska institutet, konkurrensrådet 18.2.2002/Dnr 76/690/2000). Konkurrens- verket har ingripit i konkurrensneutralitets- problem mellan den offentliga och den priva- ta sektorn främst på eget initiativ. Initiativen har vanligtvis riktats till den instans som sva- rar för regleringen, dvs. i regel ministeriet. I de fall där en begäran om flera liknande åt- gärder har lämnats in hos Konkurrens- och konsumentverket har förfarings sättet i prak-

tiken även inneburit att Konkurrens- och konsumentverket tillsammans med de berör- da intressentgrupperna gett en rekommenda- tion. Syftet har varit att genom informations- styrning öka de berörda aktörernas kunskap om konkurrensneutralitetsproblemet och på så sätt minska problemet.

2.2 Kommunallagen

Allmänt

Enligt grundlagens 121 § ska kommuner- nas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare, och bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag. Be- stämmelser om organiserandet av kommu- nens förvaltning och verksamhet finns i kommunallagen (365/1995). Huvudprincipen är att kommunerna genom lagen ges möjlig- het att beakta lokala förhållanden vid organi- serandet av verksamheten, och att kommu- nernas förvaltningsstrukturer regleras genom lag endast till den del det är nödvändigt för en ändamålsenlig skötsel av uppgiften.

Enligt 2 § i kommunallagen indelas kom- munens uppgifter i frivilliga uppgifter (all- män kompetens) och lagstadgade uppgifter (specialkompetens). De lagstadgade uppgif- terna omfattar de uppgifter som hör till kommunernas specialkompetens. De frivilli- ga uppgifterna omfattar de uppgifter som kommunen åtar sig genom egna beslut. Kommunernas allmänna kompetens är ett av de viktigaste elementen i kommunernas självstyre. Bestämmelser om kommunens allmänna kompetens utfärdas genom en all- män klausul vars innehåll har fastställts ut- ifrån principer som utformats i rättspraxis och i rättslitteraturen. Innehållet och omfätt- ningen av kommunens allmänna kompetens har i praktiken anpassats enligt utvecklingen i samhället och de behov som utvecklingen medfört.

Kommunens möjligheter att bedriva när- ingsverksamhet regleras av de principer som gäller för kommunens allmänna kompetens. Traditionellt sett har allmän näringsverksam- het som tjänar kommuninvånarna, t.ex. ener-

giverk, ansetts ingå i kommunernas kompetens. I rättspraxis har bedrivandet av näringsverksamhet ansetts höra till kommunens kompetens, om verksamheten har varit nära förknippad med någon av kommunens lagstadgade uppgifter, t.ex. utbildning. Enligt ett beslut av högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2008:40) ansågs t.ex. bilskoleverksamhet för eleverna i samband med yrkesutbildningen höra till kommunens kompetens. Begreppet näringsverksamhet har i rättspraxis ansetts kunna omfatta även verksamhet i anslutning till någon av kommunens lagstadgade uppgifter.

Enligt 3 § i konkurslagen (120/2004) kan kommuner, samkommuner eller andra offentligt-rättsliga samarbetsorgan för kommuner inte försättas i konkurs.

Denna proposition har samband med en proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen. Förslaget om kommunernas bolagiseringsskyldighet och tillsynen över denna i det förslag till lag om ändring av kommunallagen som beretts vid finansministeriet behandlas närmare i detaljmotiveringen.

Kommunala affärsverk, kommunkoncerner och verksamhet i ämbetsverksform

Kommunallagens bestämmelser om kommunala affärsverk trädde i kraft 2007. Före det grundade sig organiseringen av affärsverkens förvaltning och verksamhet på kommunspecifika beslut. Begreppet kommunalt affärsverk är ett allmänbegrepp som omfattar tre olika slag av affärsverk: kommunala affärsverk, samkommuners affärsverk och affärsverkssamkommuner. Ett kommunalt affärsverk är en del av kommunens organisation. Ett kommunalt affärsverk kan också drivas som värdkommuners affärsverk som lyder under två eller flera kommuners gemensamma organ. En samkommuns affärsverk är en del av samkommunens organisation. Beslut om grundandet av ett kommunalt affärsverk fattas av kommunfullmäktige eller samkommunens högsta organ.

Kommuner och samkommuner kan grunda kommunala affärsverk endast om verksamheten inbegriper uppgifter som hör till ett av

kommunens kompetensområden enligt 2 § i kommunallagen. Enligt 87 a § i kommunallagen kan ett kommunalt affärsverk grundas för affärsverksamhet eller för en uppgift som ska skötas enligt företagsekonomiska principer. Lagen gör det också möjligt att grunda ett internt affärsverk inom kommunen, vilket innebär att kommunen är dess enda kund.

Kommunala affärsverk och samkommuner är inte självständiga juridiska personer eller bokföringsskyldiga. De hör till kommunens eller samkommunens organisation och deras förvaltning organiseras enligt vad som bestäms i de instruktioner som godkänns av fullmäktige.

Enligt statistikcentralens uppgifter hade de kommunala affärsverken sammanlagt en omsättning på cirka 4 300 miljoner euro år 2010 då deras antal uppgick till 176. År 1997 uppgick antalet affärsverk till 70. Utöver detta har kommunkoncernerna cirka 2 000 dottersamfund, i huvudsak i aktiebolagsform. De vanligaste verksamhetsområdena för affärsverk är vattenförsörjning, primärvård, fastighets- och uthyrningstjänster, interna tjänster, hamnar, energiförsörjning samt brand- och räddningstjänster.

Kommunerna har bildat affärsverk av olika slags verksamheter. Kommunerna har inte varit skyldiga att t.ex. sköta energiförsörjningen i affärsverksform. I vissa fall är det fråga om verksamhet som bedrivs på marknaden, i vissa fall endast om intern organisering av verksamheten. Verksamhetsformen beskriver inte nödvändigtvis vilket slags verksamhet det är fråga om ur marknadens synvinkel. Till exempel när det gäller hamnverksamhet finns det vissa städer som bedriver hamnverksamhet i ämbetsverksform i stället för i affärsverksform. I dessa fall separeras verksamheten endast bokföringsmässigt i kommunens bokföring.

I 16 § i kommunallagen definieras vad som avses med kommunkoncern. Med kommunens dottersamfund avses ett samfund som kommunen har bestämmande inflytande över enligt 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997). I kommunallagens bestämmelse konstateras det också att bestämmelserna om en kommuns dottersamfund ska tillämpas även på stiftelser som kommunen har be-

stämmande inflytande över. År 2011 fanns det 1 472 sådana dottersamfund.

2.3 Statliga affärsverk och ämbetsverk

Lagstiftningen om statliga affärsverk ändrades efter att kommissionen år 2007 i det s.k. Destia-fallet (*C7/2006, tidigare Vägverket*) beslutade att både konkursskyddet för och den avvikande skattemässiga behandlingen av affärsverket utgjorde otillåtet statligt stöd. Den reviderade lagen om statliga affärsverk (1062/2010) trädde i kraft den 1 januari 2011.

Enligt den gällande lagen om statliga affärsverk producerar ett statligt affärsverk 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. Ett statligt affärsverk kan producera tjänster även för sådana sammanslutningar vars verksamhet främst finansieras med anslag ur statsbudgeten. Ett statligt affärsverk följer normala affärsverksamhetsprinciper på samma sätt som ett aktiebolag. Ett statligt affärsverk kan dock vara en permanent verksamhetsform endast om affärsverket inte bedriver verksamhet på marknaden genom att i ett konkurrensläge tillhandahålla varor eller tjänster till icke-statliga aktörer. Ett affärsverk som avses i lagen om statliga affärsverk är en sådan anknuten enhet enligt lagen om offentlig upphandling (348/2007) som inte behöver konkurrensutsätta de upphandlingar som företas hos den. Begreppet anknuten enhet i upphandlingslagen grundar sig på EU-domstolens rättspraxis. I ett beslut fattat av EU-domstolen 2007 begränsas tolkningen av begreppet (*C-295/05 dvs. det s.k. Tragsa-beslutet*). Enligt beslutet kan utförsäljningen uppgå till cirka 10 procent utan att ställningen som anknuten enhet äventyras.

För närvarande är det endast Senatfastigheter som drivs som ett sådant statligt affärsverk som avses i lagen om statliga affärsverk. Tidigare drevs Luftfartsverket, Rederiverket, Sjöfartsverkets produktionsverksamhet samt Lotsverket som affärsverk, men de har sedermera bolagiserats. Även Forststyrelsens marksubstansverksamhet har bolagiserats. År

2010 inledde jord- och skogsbruksministeriet ett omfattande utvecklingsprojekt för tryggnad av konkurrensneutralitet samt bolagisering av sådan verksamhet som bedrivs i konkurrens på marknaden. Finlands skogscentral, vars offentliga förvaltningsuppgifter är åtskilda från den kundfinansierade affärsverksamheten, inledde sin verksamhet vid ingången av 2012. Affärsverksamheten ska bolagiseras före utgången av 2014. Jord- och skogsbruksministeriet bereder också ändringar av lagen om skogsvårdsföreningar (534/1998). Dessutom har Skogsforskningsinstitutets (METLA) uppgifter om skogsbestånd öppnats för användning genom en offentlig databas.

I samband med reformen av modellen för statliga affärsverk konstaterade arbetsgruppen i sin rapport att de konkurrensneutralitetsproblem som gäller affärsverk även gäller de statliga enheter som är verksamma i ämbetsverksform på marknaden.

2.4 Konkurrensneutraliteten och Europeiska unionens lagstiftning

Allmänna förbud mot konkurrensbegränsningar

Staten, kommunerna, andra offentliga samfund samt enheter som de har bestämmande inflytande över, liksom också privata företag, ska i sin ekonomiska verksamhet iaktta reglerna i artikel 101 och 102 i EUF-fördraget. Artikel 101 gäller s.k. avtalsmässiga konkurrensbegränsningar såsom karteller mellan konkurrenter samt konkurrensbegränsningar mellan företag som bedriver verksamhet i olika produktions- eller distributionsled. Artikel 102 innehåller förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning. Vid tillämpningen av EU-rättens förbud mot konkurrensbegränsningar bedöms således den privata och den offentliga sektorns ekonomiska verksamhet enligt samma principer.

Begreppet ekonomisk verksamhet definieras inte i EU:s lagstiftning, utan begreppets innehåll har utvecklats i rättspraxis. Enligt EU:s rättspraxis utgör verksamhet ekonomisk verksamhet om nyttigheterna tillhandahålls på marknaden (t.ex. *mål 118/85, kommissio-*

nen mot Italien, punkt 7, mål 180-184/98, Pavlov, punkterna 74 och 75). Fallets särdrag och de nationella förhållandena inverkar avsevärt på gränsdragningen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet. Utövande av offentlig makt (mål C-364/92, Eurocontrol, punkterna 29–30) är otvetydigt något annat än ekonomisk verksamhet. Begreppet ekonomisk verksamhet omfattar vanligen inte heller ordnande av social trygghet på särskilda villkor (mål C-159/91 och C-160/91, Pouset och Pistre, punkt 13 och mål C-264/01, AOK Bundesverband), hälso- och sjukvård baserad på solidaritetsprincipen (mål T-319/99, Fenin, punkterna 39 och 40) och t.ex. nationella utbildningssystem som finansieras med offentliga medel (mål C-318/05, kommissionen mot Tyskland, punkt 68).

Medlemsstaternas ansvar vid iakttagandet av konkurrensreglerna

Enligt artikel 106.1 i EUF-fördraget ska medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i EUF-fördraget, i synnerhet reglerna i artikel 18 samt artiklarna 101–109. De förbud mot konkurrensbegränsningar som nämns i artikel 101 och 102 i EUF-fördraget gäller företag som bedriver ekonomisk verksamhet, medan artikel 106 gäller medlemsstaternas särskilda ansvar för att inte genom egna åtgärder begränsa konkurrensen.

En sådan statlig åtgärd som avses i 106.1 i EUF-fördraget kan betraktas som överträdelse av förbudet mot missbruk av dominerande ställning, om ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet har eller får en dominerande ställning på marknaden till följd av en särskild eller exklusiv rättighet som det beviljats av staten, och om företaget till följd av en statlig åtgärd oundvikligen är tvunget att bryta mot förbudet mot missbruk eller om en statlig åtgärd får sådana konsekvenser som kan jämföras med missbruk av dominerande ställning. Dessutom förutsätts det att missbruket skulle kunna inverka på handeln mellan medlemsstaterna.

Till exempel sådana statliga åtgärder som medfört diskriminerande prissättning (mål C-18/93, Corsica Ferries, punkt 43), oskälighet prissättning (mål C-179/90, Porto di Genova, punkt 19) eller leveransvägran (mål Rödbyhamn, kommissionens beslut, EUT [1994] L 94/55) har ansetts strida mot artikel 106.1 i EUF-fördraget. I målet Connect Austria (C-462/99) ansåg Europeiska gemenskapernas domstol att saknaden av lika möjligheter till konkurrens ledde till missbruk av dominerande ställning på marknaden samt till överträdelse av artikel 86 i EG-fördraget (numera artikel 106 i EUF-fördraget). Enligt domstolen framgick det i rättspraxis att "ett väl fungerande konkurrenssystem i enlighet med fördraget endast kan säkerställas om de olika ekonomiska aktörerna kan tillförsäkras lika möjligheter". "Om de ekonomiska aktörerna på grund av en statlig åtgärd inte har lika möjligheter och konkurrensen därmed är snedvriden, utgör åtgärden ett åsidosättande av artikel 86.1 EG jämförd med artikel 82 i EG-fördraget" (numera artikel 106.1 och artikel 102 i EUF-fördraget).

Artikel 106.1 i EUF-fördraget tillsammans med artikel 101 och artikel 102 som gäller förbud mot konkurrensbegränsningar skapar rättigheter för enskilda som de nationella domstolarna ska skydda (mål C-179/90, Merci).

Beviljandet av en särskild eller exklusiv rättighet bryter inte som sådant mot de skyldigheter som artikel 106.1 i EUF-fördraget ålägger staten. I ett mål i fråga om oskälighet prissättning (mål C-323/93, Crespelle) anser EG-domstolen att "skapandet av en dominerande ställning genom beviljandet av en exklusiv rättighet är inte som sådant oförenligt med artikel 86 i fördraget. En medlemsstat bryter mot förbuden i dessa båda bestämmelser endast om företaget i fråga, genom det blotta utövandet av den exklusiva rättigheten, missbrukar sin dominerande ställning". Eftersom den nationella lagstiftningen inte direkt gav någon grund för att ta ut oskäliga priser och inte kunde anses vara en oundviklig orsak till denna prissättning, hade staten inte brutit mot artikel 102 och artikel 106 i EUF-fördraget. Därmed var det endast fråga om huruvida företaget i fråga självt hade bru-

tit mot förbudet mot missbruk av dominerande ställning.

EU-regler för statligt stöd

Bestämmelser om statligt stöd finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Regleringen är en viktig del av verksamheten på Europas gemensamma marknad och syftet med den är att se till att medlemsstaternas myndigheter inte beviljar stöd som är oförenliga med den gemensamma marknaden och som snedvrider konkurrensen. I regel kan myndigheterna endast bevilja sådana företagsstöd som kommissionen har godkänt som förenliga med den inre marknaden.

Enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är ett stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. För att stödet ska anses utgöra statligt stöd ska det uppfylla fyra kriterier. Ett statligt stöd ska vara beviljat med statliga medel, vara selektivt, snedvrider eller hota att snedvrider konkurrensen samt inverka på handeln mellan medlemsstaterna.

Ett statligt stöd anses vara selektivt då det omfattar endast en del av företagen. Allmänna ekonomiskpolitiska åtgärder, som t.ex. höjning av bolagsskattesatsen, anses inte utgöra selektiva åtgärder. Stödets form har ingen betydelse. Utöver bidrag kan det också vara fråga om t.ex. ett förmånligt lån, en säkerhet med förmånligare villkor än marknadsvillkor, en hyra som är förmånligare än marknadshyrorna eller en selektiv skattsänkning. Kommissionen konstaterade i sitt beslut om Vägverket (Destia Ab) att en obegränsad statsgaranti för en enhet som bedriver kommersiell verksamhet alltid har ansetts strida mot fördragets regler för statligt stöd. Även konkursskydd kan anses utgöra en obegränsad statsgaranti. Tröskeln i fråga om kriteriet för handelspåverkan överskrids lätt. Kriteriet för handelspåverkan uppfylls om stödtagaren bedriver ekonomisk verksamhet på en marknad där det förekommer handel

mellan medlemsstater. Kriteriet för snedvriden konkurrens och kriteriet för handelspåverkan uppfylls i regel när stödets storlek överskrider de gränsvärden som fastställs i kommissionens förordningar om de minimisstöd (EG nr 1998/2006, EG nr 360/2912).

I EUF-fördraget definieras inte begreppet företag, utan begreppets innehåll har fastställts i rättspraxis genom definitionen av ekonomisk verksamhet. Med ekonomisk verksamhet avses all sådan verksamhet som innebär att varor och tjänster tillhandahålls på marknaden. Med företag avses enligt EU-domstolens vedertagna rättspraxis alla sådana enheter som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av deras juridiska form, finansieringssätt eller deras strävan efter ekonomisk vinst. När det gäller reglerna för statligt stöd har det ingen betydelse om företaget är ett privat företag eller ett företag som ägs av en offentlig aktör. Begreppet ekonomisk verksamhet utvecklas kontinuerligt och kan variera i de olika medlemsstaterna. I kommissionens allmänna SGEI-meddelande 2012/C8/02 konstateras det att medlemsstaterna kan besluta att ålägga företag att sköta sådana uppgifter som traditionellt sett har ansetts höra till staten. Staterna kan också skapa förutsättningar för en marknad för produkter eller tjänster som annars inte skulle existera. Till följd av en sådan statlig åtgärd blir verksamheten i fråga ekonomisk och hör därmed till konkurrensreglernas tillämpningsområde.

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. Syftet med anmälningsförfarandet är att säkerställa att stöden är förenliga med den gemensamma marknaden. I regel kan en stödåtgärd inte tillämpas förrän kommissionen har godkänt stödsystemet. Det finns dock bestämmelser som innehåller betydande undantag från kravet på förhandsanmälan. I maj 2012 inledde kommissionen en totalreform i fråga om tillsynen över statliga stöd. Reformen har tre huvudsakliga mål. För det första är målet att uppdatera reglerna så att de statliga stöden ska främja ekonomisk tillväxt i enlighet med målen för EU2020. För det andra är målet för reformen att koncentrera tyngdpunkten i tillsynen över statliga stöd till de stöd som har den största

betydelsen med tanke på den inre marknaden. För det tredje är målet att göra beslutsfattandet snabbare, harmonisera bedömningsförfarandena och förtydliga reglerna för statligt stöd. Syftet med reformen är att utöka undantagen från skyldigheten att göra anmälan till kommissionen. Bestämmelser om kommissionens befogenheter att bevilja gruppundantag finns i den s.k. fullmaktsförordningen (rådets förordning EG nr 994/1998). Genom förordningen har rådet gett kommissionen befogenheter att befria vissa slag av stöd från anmälningsskyldigheten. I och med ändringarna i rådets förordning kan kommissionen inom ramen för sina befogenheter inkludera flera gruppundantag till sina regler. Genom att undantagen från kravet på förhandsanmälan blir fler, kan kommissionen minska sin arbetsbörda och koncentrera uppmärksamheten på de stöd som är av störst betydelse med tanke på den inre marknaden. Ur medlemsstaternas synvinkel betyder detta att statliga stöd i större utsträckning än tidigare kan tillämpas direkt med stöd av gruppundantagen, utan kommissionens förhandsgodkännande. Även den allmänna förordningen om de minimis-stöd (EG nr 1998/2006), enligt vilken beviljade stöd inte behöver anmälas till kommissionen i förväg, ska ses över på nytt. Kommissionens nya bestämmelser om statligt stöd kommer sannolikt att godkännas under 2013.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

De särskilda allmännyttiga tjänster som samhället producerar för medborgarnas dagliga behov, även de tjänster som är av ekonomisk natur, ges med tanke på tillämpningen av konkurrensreglerna en särställning i artikel 106.2 i EUF-fördraget. Bestämmelsen gäller s.k. tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Enligt bestämmelsen ska konkurrensreglerna inte tillämpas på företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, om tillämpningen av konkurrensreglerna hindrar företagen från att sköta de särskilda uppgifter som tilldelats dem. Syftet med bestämmelserna är att trygga SGEI-tjänsternas viktiga ställning; medlemsstaterna ska kunna säkerställa en viss basservice och tillhandahålla alla medborgare dessa

tjänster också i sådana fall där marknaden inte räcker till för att svara på efterfrågan.

SGEI-tjänsternas innehåll utvecklas och påverkas bl.a. av medborgarnas behov, den tekniska utvecklingen, marknadsutvecklingen och samhällliga och politiska preferenser i medlemsstaterna. Enligt EU-domstolen har SGEI-tjänsterna särdrag som avviker från annan ekonomisk verksamhet. Eftersom EU-reglerna inte innehåller någon definition av SGEI-tjänster, har medlemsstaterna en omfattande prövningsrätt när de avgör om en viss tjänst är en SGEI-tjänst eller inte. Kommissionen och EU-domstolen övervakar dock att medlemsstaterna inte begår uppenbara fel i sina avgöranden och sina betalningar av ersättningar.

Enligt EU:s regler för statligt stöd ska förbudet mot överkompensation tillämpas på de ersättningar som betalas för produktion av SGEI-tjänster. Ersättningen får inte vara större än vad som är nödvändigt för att täcka de kostnader som orsakats av tillhandahållandet av SGEI-tjänsten med hänsyn till intäkterna från verksamheten och till en rimlig vinst för att fullgöra skyldigheten. Utgångspunkten är att en tjänst kan anses utgöra en SGEI-tjänst endast om det inte finns ett tillräckligt utbud på marknaden av tjänster som tillgodoser medborgarnas dagliga behov eller som är av betydelse för samhället. För produktion av SGEI-tjänster kan även beviljas särskilda och exklusiva rättigheter, om de är nödvändiga och proportionerliga med tanke på produktionen av SGEI-tjänsterna. Handelsutvecklingen får dock inte påverkas på ett sätt som strider mot unionens intressen.

Artikel 106.2 i EUF-fördraget anses ha en direkt rättsverkan om den tolkas tillsammans med artiklarna 101 och 102. I mål C-260/89, ERT, punkterna 33–34 konstaterar Europeiska gemenskapernas domstol att "enligt artikel 90.2 i fördraget (numera artikel 106.2) ska företag som anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas av konkurrensreglerna, i den mån det inte är visat att tillämpningen av dessa regler hindrar att företagets särskilda uppgifter fullgörs. Det är således den nationella domstolens sak att bedöma om ett sådant företags handlande är förenligt med artikel 86 (numera artikel 102) och att kontrollera om detta

handlande, för det fall det strider mot den bestämmelsen, kan anses berättigat på grund av de krav som härrör från de särskilda uppgifter som eventuellt tilldelats företaget".

EU-domstolen fastställde i sin dom (*mål C-280/00, Altmark Trans, punkterna 88–93*) att en ersättning som ska betalas till ett företag för fullgörande av en SGEI-tjänst inte ska anses utgöra sådant statligt stöd som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget om följande fyra kumulativa villkor uppfylls:

1) Skyldighet att tillhandahålla allmännyttiga tjänster; det mottagande företaget ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.

2) Förhandsbestämd ersättning; de kriterier på grundval av vilka ersättningen beräknas ska vara fastställda i förväg på ett objektivt och öppet sätt.

3) Förbud mot överkompensation; ersättningen får inte överstiga vad som krävs för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster. Vid beräkningen av ersättning ska hänsyn tas till intäkterna från verksamheten och en rimlig vinst på grund av fullgörandet av dessa skyldigheter.

4) Förfarande för val av tjänsteleverantör; tjänsteleverantören ska väljas ut efter ett sådant offentligt upphandlingsförfarande som gör det möjligt att välja den tjänsteleverantör som kan producera dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, eller det genomsnittliga och välskötta företag som enligt jämförelse är lämpligt för att producera motsvarande tjänster (s.k. effektivitetstest).

Kommissionen antog våren 2012 följande nya EU-regler för statligt stöd i fråga om SGEI- tjänster:

1) kommissionens allmänna SGEI- meddelande (2012/C 8/02, EUT C8/2012),

2) kommissionens SGEI-beslut (2012/21/EU, EUT L7/2012),

3) kommissionens SGEI-ramar (2012/C8/03, EUT C 8/2012) och

4) förordningen om de minimis- stöd för SGEI (360/2012, EUT L114/2012).

Klagomål över EU:s bestämmelser om statligt stöd och konkurrensneutralitet

För närvarande behandlas i kommissionen cirka tio klagomål i fråga om Finland som gäller brister i konkurrensneutraliteten mellan den offentliga och den privata sektorns näringsverksamhet. Inom den statliga sektorn, t.ex. i målet om laboratorietjänsterna vid Institutet för hälsa och välfärd (THL), ansåg klaganden att konkurrensen har snedvridits både av de skattefördelar och av det konkursskydd som institutet fått för sin verksamhet på marknaden. Ett klagomål över särställningen hos Finlands skogscentral och Skogsbrukets utvecklingscentral samt det statliga stöd som dessa tilldelats i statsbudgeten anfördes hos kommissionen år 2009. Som grund för klagomålet ligger också de skogsvårdsavgifter av skattenatur som skogsvårdsföreningarna tar ut. Dessutom är det för skogsägare i praktiken ett måste att vara medlem i en skogsvårdsförening, vilket innebär en konkurrensfördel för skogsvårdsföreningarna inom bl.a. virkeshandel samt planering och genomförande av skogsvård. Enligt klaganden kan organisationerna tack vare sin lagstadgade ställning få tillgång till sådana kunduppgifter, kontaktuppgifter och marknadsanalyser som privata aktörer inte har tillgång till.

Klagomålet över verksamheten vid Helsingfors stads affärsverk Palmia grundar sig på den obegränsade statsgarantin i form av konkursskydd samt de fördelar enligt skattelagstiftningen som Palmia gagnas av när det bedriver affärsverksamhet. Eftersom Palmias fördelar bygger på lagstiftningen i Finland, som tillämpas på samma sätt på alla kommunala affärsverk, har kommissionen ansett att det är fråga om ett stödprogram, och inte en enskild åtgärd som gäller Palmia. På denna grund har kommissionen utvidgat sin granskning så att den gäller alla kommunala affärsverk. I syfte att säkerställa lika verksamhetsförhållanden för privata aktörer och kommunala affärsverk har kommissionen uppmanat Finland att se över det nuvarande läget för de kommunala affärsverken, för det första så att de kommunala affärsverk som bedriver verksamhet i konkurrens på mark-

naden inte längre ska beviljas obegränsad garanti och skattefördelar. Syftet kan nås genom att bilda vanliga företag av affärsverken. För det andra har kommissionen konstaterat att särställningen i form av lagstadgade garantier och skattefördelar ska bevaras endast i fråga om sådana enheter som deltar i kommunernas interna verksamhet och som inte bedriver ekonomisk verksamhet.

Lagstiftningen om offentlig upphandling

Konkurrensneutraliteten hänför sig också till att de enheter som ägs av myndigheter har en särställning i och med att de är upphandlande enheter. Bestämmelser om kommunernas och samkommunernas skyldighet att konkurrensutsätta upphandlingar finns i lagen om offentlig upphandling och i lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (349/2007, försörjningslagen). Lagarna bygger på EU:s upphandlingsdirektiv och rättspraxis.

Med offentliga upphandlingar avses enligt upphandlingslagen sådan upphandling av varor, tjänster och byggnadsentreprenader som staten, kommunerna, samkommunerna och andra upphandlande enheter som anges i upphandlingslagen företar hos en organisation som inte hör till den egna organisationen. Huvudprincipen för bestämmelserna om upphandling är att upphandlingen ska företas genom öppen och effektiv konkurrensutsättning samt anbudsgivarna behandlas på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt i alla skeden.

Konkurrensutsättningsskyldigheten i upphandlingslagen gäller inte sådana tjänster som en myndighet tillhandahåller som eget arbete. Till den del ett affärsverk eller en enhet som bedriver marknadsmässig verksamhet bedriver verksamheten som en del av kommunen eller samkommunen är kommunen eller samkommunen i fråga inte skyldig att konkurrensutsätta den upphandling som företas hos affärsverket.

Upphandlingslagen innehåller också vissa undantag från skyldigheten att konkurrensutsätta. Särskilt viktig med tanke på konkurrensneutraliteten är möjligheten att företa en upphandling hos en anknuten enhet (in hou-

se-upphandling), som det föreskrivs om i 10 § i upphandlingslagen och i 19 § i försörjningslagen. Enligt definitionen av enheter eller företag som är anknutna till den upphandlande enheten ska upphandlingslagen inte tillämpas på upphandlingar 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.

Upphandlingslagens bestämmelse om enheter som är anknutna till den upphandlande enheten grundar sig till stora delar på EU-domstolens rättspraxis. I rättspraxis har bl.a. fastställts en gräns för hur stor den fristående försäljningen får vara innan enheten förlorar sin upphandlingsställning som anknuten enhet. I rättspraxis har den del av en anknuten enhets verksamhet som bedrivits med externa beställare ansetts få uppgå till cirka 10 procent av verksamheten utan att ägaren måste konkurrensutsätta de upphandlingar som företas hos enheten i fråga. Utöver procentandelen har även verksamhetens konsekvenser för marknaden beaktats i EU-domstolens beslut.

Kommissionen inledde år 2011 en reform av upphandlingsdirektiven. De nya direktiven kommer sannolikt att antas före utgången av 2013.

2.5 Bestämmelser om statens och kommunernas avgiftsbelagda verksamhet och prissättning

Bestämmelserna om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken på avgifterna för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övrig verksamhet ska enligt 81 § i grundlagen utfärdas genom lag. Den allmänna lag som reglerar statliga ämbetsverks och inrättningsavgiftsbelagda verksamhet är lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992), och dessutom regleras avgiftsbelagd verksamhet genom flera speciallagar. Lagen om grunderna för avgifter till

staten tillämpas på sådana prestationer som en myndighet utför mot avgift, om det inte i någon annan lag eller med stöd av ett be- myndigande i någon annan lag finns be- stämmelser som avviker från den lagen. La- gen gäller inte de statliga affärsverk, ämbets- verk och inrättningar för vilka organiserandet av den avgiftsbelagda verksamheten har fast- ställts enligt affärsverksamhetsprinciper in- nan lagen trädde i kraft den 1 juni 1994.

Lagen om grunderna för avgifter till staten delar in prestationerna i offentligt rättsliga prestationer och andra prestationer, s.k. marknadsprestationer. Genom en avgiftsför- ordning som utfärdas med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten beslutar ve- derbörande ministerium om det sätt på vilket bokföringsenhetens prestationer ska indelas i offentligt rättsliga prestationer och andra pre- stationer.

Med offentligt rättsliga prestationer avses sådana prestationer av en statlig myndighet vars efterfrågan grundar sig på lag eller för- ordning och som myndigheten har faktisk en- samrätt att utföra (3 §). Utförandet av sådana prestationer för vilka staten föreskrivits en- samrätt utgör utövande av offentlig makt.

Beslut om avgifter för andra prestationer, dvs. marknadsprestationer, fattas enligt före- tagsekonomiska grunder. Med marknadspre- stationer avses t.ex. olika publikationer och beställda undersökningar, uthyrning av loka- liteter och materiel samt utbildnings- och sakkunnigtjänster. Enligt regeringens propo- sition om lagen om grunderna för avgifter till staten (RP 176/1991 rd) betyder de företags- ekonomiska grunderna att man med intäkter- na från verksamheten ska täcka åtminstone verksamhetskostnaderna och uppfylla det krav på vinst som ställts för det kapital som enligt det egna kapitalets villkor investerats i verksamheten. Enligt regeringens proposition om ändring av lagen om grunderna för avgif- ter till staten (RP 203/1998 rd) har prissätt- ningen av marknadsprestationerna gjort det möjligt att sträva efter vinst vid myndighe- ternas utförande av prestationer. Varor eller tjänster som motsvarar marknadspresta- tionerna kan också produceras av konkurren- ter, men i praktiken går det oftast inte att hitta sådana produkter på marknaden som motsva- rar de produkter som prissätts enligt före-

tagsekonomiska grunder. Eftersom en myn- dighet har faktisk ensamrätt att utföra sådana monopolprestationer, förutsätter kravet på rättvis konkurrens inte att prestationerna prissätts enligt företagsekonomiska grunder. År 1999 ändrades därför 7 § i lagen om grunderna för avgifter till staten på så sätt att det pris som uppbärs för prestationen även kan bestämmas enligt självkostnadsvärdet, om myndigheten har faktisk ensamrätt att ut- föra prestationen. Dessutom kan det anvisas anslag i statsbudgeten för att sänka priset på prestationer som prissätts enligt företagseko- nomiska grunder (7 § i lagen om grunderna för avgifter till staten), och i motiveringen till RP 176/1991 som gäller denna bestämmelse nämns avgiftsstödet för riskundersökningar som ett exempel på detta.

Enligt Statskontorets utredning om statens avgiftsbelagda verksamhet 2010 uppgick in- täkterna från de offentligt rättsliga presta- tionerna till cirka 328 miljoner euro, intäkterna från marknadsprestationerna till cirka 491 miljoner euro och intäkterna från prestationer som prissätts med stöd av speciallagar till cirka 416 miljoner euro. De största presta- tionsgrupperna som prissätts enligt specialla- gar består av utsökningsavgifter, domstols- avgifter och de avgifter som tas ut för rätts- hjälpsbyråernas rättshjälpstjänster och för tjänster för bevakning av allmänna intressen.

I kommunallagen finns inga detaljerade be- stämmelser om prissättningen av verksamhet. I 13 § i kommunallagen föreskrivs endast att fullmäktige ska fatta beslut om de allmänna grunderna för de avgifter som ska tas ut för kommunens tjänster och andra prestationer.

2.6 Bestämmelser om insyn i verksamhe- ten samt särredovisning

Lagen om skyldighet att medge insyn i och lämna uppgifter om vissa företags ekonomis- ka verksamhet samt andra specialbestämmel- ser

Direktivet om insyn (2005/81/EG) samt ändringarna av det (2006/111/EG) har i Fin- land genomförts genom lagen om skyldighet att medge insyn i och lämna uppgifter om

vissa företags ekonomiska verksamhet (19/2003, ändr. 1371/2009, nedan insynslagen). Syftet med lagen är att trygga kommissionens och de nationella myndigheternas möjligheter att övervaka iakttagandet av bestämmelserna om konkurrens och statligt stöd enligt insynsdirektivets bestämmelser om insyn i finansiella förhållanden mellan medlemsstater och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet. Insynslagen innehåller de allmänna ramarna för finska statens skyldighet att uppfylla det krav på insyn och lämnande av uppgifter som gäller de finansiella förhållandena mellan offentliga samfund och företag samt företag som sköter offentliga uppgifter. I lagen finns bestämmelser om den insyn som gäller de finansiella förbindelserna mellan finländska offentliga samfund och vissa företag, skyldigheten att ha separat redovisning för företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse samt om statens skyldighet att lämna uppgifter till kommissionen.

För det första gäller insynslagen de företag som har beviljats exklusiva eller särskilda rättigheter och utöver detta bedriver verksamhet även på någon annan marknad än den marknad för vilken rättigheten beviljats. För det andra gäller särredovisningsskyldigheten de företag som ålagts uppgiften att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, dvs. SGEI-tjänster, och som får någon form av offentlig finansiering för detta eller som även producerar andra tjänster utöver SGEI-tjänsterna. Företag vars omsättning är mindre än 40 miljoner euro kan i stället för den separata redovisningen upprätta en särredovisningskalkyl. Insynslagen tillämpas inte på företag som beviljats de minimis-stöd för skyldigheten att tillhandahålla SGEI-tjänster eller som ålagts skyldigheten att genom ett öppet och icke-diskriminerande förfarande tillhandahålla allmännyttiga tjänster, t.ex. genom att iaktta förfarandena för offentlig upphandling.

Skyldigheten att ha separat redovisning samt den skyldighet att upprätta en särredovisningskalkyl som avses i 6 a § i insynslagen gör det möjligt att se till att den offentliga finansieringen inte överskrider den nivå som krävs för fullgörandet av SGEI-tjänsten eller för dess nettokostnader (s.k. förbud mot överkompensation). För höga ersättningar

utgör i princip otillåtet statligt stöd, som i de flesta fall måste betalas tillbaka. Skyldigheten att ha separat redovisning gör det också möjligt att övervaka korssubventionering som gagnar tjänsteleverantörers övriga ekonomiska verksamhet.

Bestämmelser om särredovisning finns förutom i insynslagen även i några speciallagar. Dessa lagar är elmarknadslagen (386/1995), naturgasmarknadslagen (508/2000) och lagen om vattentjänster (119/2001). Enligt elmarknadslagen och naturgasmarknadslagen ska en kommunal inrättning eller en samkommun som utövar naturgasaffärsverksamhet redovisas separat i bokföringen från kommunen och för varje räkenskapsperiod göras upp en resultat- och balansräkning som kan jämföras med ett aktiebolags bokslut. Enligt 20 § i lagen om vattentjänster ska ett kommunalt vattentjänstverks bokföring vara åtskild i kommunens bokföring, och verket ska upprätta ett separat bokslut för varje räkenskapsperiod. Kommunerna har uppfyllt lagens skyldighet om åtskild bokföring genom att grunda ett affärsverk som är åtskilt antingen bokföringsmässigt eller kalkylmässigt.

Åtskild verksamhet inom kommuner och statliga affärsverk

Enligt 87 h § i kommunallagen ska bokföringen för en kommuns eller en samkommuns affärsverk särredovisas i kommunens eller samkommunens bokföring. I lagen finns inga bestämmelser om att affärsverks ekonomiska affärsverksamhet och icke-ekonomiska verksamhet ska redovisas separat. Utöver tillämpningen av ämbetsverks- och affärsverksformen har kommunerna även organiserat affärsverksamhet genom att separera den från kommunens övriga verksamhet. I Finlands kommunförbunds rekommendation för särredovisning av affärsverksamheten (Särredovisning av kommunal affärsverksamhet, 2001) presenterades utöver kommunens affärsverksmodell för bokföringsnämndens kommunsektion även två andra alternativ för separerandet av verksamheten, nämligen bedrivande av verksamhet som en annan

balansenhet och som en kalkylmässigt åtskild enhet.

I 12 § i lagen om statliga affärsverk konstateras det att affärsverk är bokföringsskyldiga. På bokföring och bokslut för affärsverk tillämpas vad som föreskrivs om aktiebolags bokföring och bokslut i bokföringslagen och aktiebolagslagen (624/2006). Lagen innehåller inga bestämmelser som förpliktar att separat redovisa för den ekonomiska verksamhet som bedrivs på marknaden och för den övriga verksamheten.

2.7 Rekommendationer om tillgodose- ende av konkurrensneutralitet

Konkurrensneutraliteten i kommunernas verksamhet har även tillgodosetts genom styrning som stöder sig på de rekommendationer som utarbetats i samarbete med Finlands kommunförbund, Konkurrensverket, Företagarna i Finland rf och myndigheter inom olika substansområden. Syftet med den rekommendation om kommunala affärsverk som gavs 2008 var att skapa bedömningskriterier som gör det möjligt för kommunerna att med beaktande av konkurrensneutraliteten själva bedöma verksamheten vid sina affärsverk samt riktlinjerna för verksamheten. Enligt rekommendationen ska verksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad bolagiseras. Bolagisering ska också övervägas i sådana fall då ett affärsverk utan lagstadgade eller andra grunder bedriver marknadsmässig verksamhet. Enligt rekommendationen ska det vara möjligt att vid tillfällig överkapacitet sälja tjänster på marknaden, förutsatt att tjänsterna prissätts enligt det rådande konkurrensläget.

Syftet med rekommendationen för organiserande av idrottstjänster (Konkurrensverket 981/71/2005) var att lyfta fram sådana förfaranden för tillhandahållande av idrottstjänster som förbättrar förutsättningarna för en fungerande och rättvis konkurrens, och på så sätt förebygga konkurrensneutralitetsproblem. Enligt rekommendationen ska kommunerna själva ansvara för att fastställa och producera de tjänster som avses i 2 § i idrottslagen (1054/1998) samt informera branschens aktörer om dem. Om kommunen och den privata

sektorn ämnar utvidga eller förbättra kommuninvånarnas idrottsmöjligheter, ska behovet av eventuell tilläggskapacitet utredas t.ex. genom en särskild kartläggning av idrottsanläggningarna. Om en kommun utanför ramen för sina skyldigheter producerar idrottstjänster eller tjänster som även tillhandahålls av privata aktörer, ska prissättningen vara transparent och avgifterna täcka kostnaderna för verksamheten.

Syftet med den rekommendation om prissättningen av nyttigheter som produceras i form av elev- och studerandearbete och vid utbildningsinrättningar, som sågs över 2011, är att trygga en marknadsmässig prissättning av nyttigheter som produceras i form av elev- och studerandearbete och vid utbildningsinrättningar. Enligt rekommendationen får naturen av elev- och studerandearbete tas i beaktande vid prissättningen, dvs. att detta arbete ofta har lägre kvalitet och längre leveranstider samt att yrkeskunnandet, på grund av utbildningsnivån hos dem som utför arbetet, ofta är sämre. Prissättningen av de andra nyttigheterna ska grunda sig på företagsekonomiska principer.

2.8 Internationell jämförelse

Sverige

Bestämmelserna om konkurrensbegränsning i Sveriges konkurrenslag tillämpas både på privata företag och på offentliga aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet. I konkurrenslagen föreskrivs också om tillsynen över den verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer och om tryggnad av konkurrensneutralitet. Tillsynen över konkurrensneutralitet sköts av den svenska konkurrensmyndigheten Konkurrensverket. Till Konkurrensverkets uppgifter hör utöver tillsynen enligt konkurrenslagen även tillsynen enligt lagen om offentlig upphandling och den s.k. transparenslagen. Däremot utövar Konkurrensverket inte tillsyn över genomförandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI-tjänster). Enligt ett aktuellt lagförslag ska Konkurrensverket i fortsättningen också kunna väcka talan vid domstol i mål som gäller olagliga statliga stöd.

Enligt den ändring av konkurrenslagen som trädde i kraft vid ingången av 2010 får Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande, om detta snedvrider en effektiv konkurrens på marknaden eller hämmar förekomsten av en sådan konkurrens. Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. En kommun eller ett landsting får även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet om verksamheten i sig snedvrider en effektiv konkurrens eller hämmar förekomsten av en sådan konkurrens. Staten kan inte förbjudas att bedriva en säljverksamhet även om ett visst förfarande kan förbjudas. En säljverksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting får dock inte förbjudas om den är förenlig med lag. Bestämmelser om verksamhet som kommunerna får bedriva enligt lag finns i kommunallagen och i speciallagar. Sekundär rätt att ansöka om förbud hos tingsrätten har ett företag som berörs av förfarandet eller av verksamheten.

Vid bedömningen av om en offentlig aktörs förfarande är försvarbart ur allmän synpunkt beaktas inte bara lagstadgad verksamhet som bedrivs inom den offentliga sektorn utan också annan verksamhet vars syfte är att tillgodose ett allmänt intresse. Verksamhetens mål måste då från fall till fall vägas mot snedvridningen av konkurrensen. Dessutom ska man bedöma om målen kan nås på ett mer konkurrensneutralt sätt. Ett förbud som meddelas en offentlig aktör får inte heller strida mot proportionalitetsprincipen.

En kommun kan dock inte förbjudas att bedriva verksamhet som är försvarbar från allmän synpunkt. Med detta avses utöver lagstadgad verksamhet som bedrivs inom den offentliga sektorn även annan verksamhet vars syfte är att tillgodose ett allmänt intresse. Ett förbud som meddelas en offentlig aktör får inte heller strida mot proportionalitetsprincipen. Förbud kan förenas med vite. Ett förfarande kan inte föranleda retroaktiva sanktioner och lagen har inga bestämmelser om skadeståndsskyldighet. I svensk lagstiftning finns inga bestämmelser om organisationsstrukturen för en uppgift som sköts i ett konkurrensläge på marknaden.

Konkurrensverket har sedan konkurrenslagen ändrades fått flera förfrågningar om åtgärd när det gäller verksamhet som bedrivs av en offentlig aktör. Oftast har klagomålen gällt försäljningspriser som underskrider kostnaderna. Klagomålen har också gällt offentliga aktörers vägran att sälja en nytting som är nödvändig för verksamheten, sammanslagning av affärsverksamhet och myndighetsverksamhet inom en och samma enhet, en offentlig aktörs försäljning av överkapacitet och stöd till offentliga aktörer för säljverksamhet. År 2010 fick Konkurrensverket 43 förfrågningar om åtgärd. År 2011 var siffran 18.

Konkurrensverket har med stöd av bestämelsen om tillsyn över konkurrensneutralitet fem gånger väckt talan om förbud i domstol. Talan om förbud har gällt anläggningsentreprenader, bredbandstjänster och beställningstrafik som kommunerna bedrivit på andra kommuners områden, en kommuns vägran att ge ett privat räddningstjänstföretag tillträde till kommunens övningsområde samt stöd som kommunen beviljat för gymverksamhet.

Danmark

I Danmark kan ekonomisk verksamhet bedrivas av både staten och kommunen. Den danska konkurrenslagen tillämpas både på ekonomisk verksamhet som bedrivs av privata företag och på ekonomisk verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer. Som offentlig ekonomisk verksamhet betraktas ekonomisk verksamhet som bedrivs av statsförvaltningen och lokalförvaltningen och som omfattar efterfrågan och utbud på nyttigheter, under förutsättning att verksamheten också har betydelse för konkurrensförhållandena. I Danmark finns ingen särskild mekanism för tillsynen över konkurrensneutralitet i ekonomisk verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer.

I Danmark övervakas konkurrensbegränsningar och offentliga upphandlingar av konkurrens- och konsumentmyndigheten Konkurrence- og forbrugerstyrelsen. Myndigheten tillämpar konkurrenslagen på ekonomisk verksamhet som bedrivs av privata företag

och offentliga aktörer samt på SGEI-tjänster. Myndigheten har också uppgifter i anslutning till regleringen av statliga stöd och energi-marknaden.

Bestämmelserna om konkurrensbegränsningar i konkurrenslagen tillämpas dock inte på verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer om det förfarande som begränsar konkurrensen är en direkt eller nödvändig följd av utförandet av en uppgift som fastställts i någon annan lag. Konkurrenslagen tillämpas inte heller på varor och tjänster som en offentlig aktör producerar för eget bruk (in house-produktion). Den tillämpas inte heller på myndigheternas verkställande befogenheter i fråga om lagstadgade medborgerliga rättigheter och skyldigheter. I dessa fall kan Konkurrenserådet till den behöriga ministern lämna ett yttrande om de skadliga effekterna på konkurrensen och ge rekommendationer för att främja konkurrensen på området. Ministern ska svara på yttrandet inom fyra månader.

Viktiga beslut som gäller konkurrensbegränsningar fattas av Konkurrenserådet. Konkurrens- och förbrukerstyrelsen är sekretariat för Konkurrenserådet. Konkurrenserådet består av en ordförande och 17 medlemmar som utses av det danska närings- och handelsministeriet. Den allmänna konkurrenstillsynen utövas för Konkurrenserådets räkning av Konkurrens- och förbrukerstyrelsen, som bl.a. föredrar fallen för Konkurrenserådet. När det gäller statliga stöd kan Konkurrenserådet förordna att stödet ska upphöra eller betalas tillbaka om det är olagligt och snedvrider konkurrensen.

Norge

I Norge kan både staten och kommunerna bedriva ekonomisk verksamhet. På deras ekonomiska verksamhet tillämpas samma bestämmelser i konkurrenslagen som på privata företag.

Den norska konkurrensmyndigheten Konkurransetilsynet kan påpeka att en verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer har konkurrensbegränsande konsekvenser. Dessutom kan Konkurransetilsynet ta initiativ för att främja konkurrens och underlätta inträdet på marknaden för nya konkurrenter. När

Konkurransetilsynet tar ett initiativ är den offentliga aktören skyldig att svara inom utsatt tid och redogöra för hur konkurrenshänsynen kommer att beaktas. Konkurransetilsynet har dock inte möjlighet att upphäva eller hindra lagstiftning som begränsar konkurrens. I praktiken påpekar myndigheten brister och föreslår vid behov ändringar i lagar, förordningar eller tillvägagångssätt som har konkurrensbegränsande konsekvenser. Konkurransetilsynet är också rådgivare vid beredningen av ny lagstiftning.

I Norge har man diskuterat huruvida det finns behov att i lag ge Konkurransetilsynet möjlighet att utöva tillsyn över den ekonomiska verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer och vid behov ingripa i den. Frågan har behandlats bl.a. i två utredningar 2005 och 2012. Efter utredningarna har Konkurransetilsynet dock beslutat att inte föreslå ändringar i lagstiftningen i fråga om den ekonomiska verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer.

Tyskland

I Tyskland kan kommunerna agera på marknaden. I Tyskland antar förbundsrepubliken och varje delstat separat sina egna lagar när det gäller deras egen affärsverksamhet inom den offentliga sektorn.

Den tyska konkurrensmyndigheten Bundeskartellamt tillämpar endast en lag som gäller konkurrensbegränsningar samt artiklarna 101 och 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Lagen om konkurrensbegränsningar är också tillämplig på privata företag som helt eller delvis är offentligt ägda och på företag vars verksamhet bedrivs eller leds av offentliga aktörer. De kommunala tillsynsmyndigheterna övervakar kommunernas affärsverksamhet, domstolarna för offentliga upphandlingar övervakar offentliga upphandlingar och förbundsstatens och delstaternas revisionsdomstolar övervakar användningen av medel.

Bundeskartellamt är behörig myndighet i fråga om SGEI-tjänster endast om ett företag som omfattas av en offentlig skyldighet att tillhandahålla tjänster bryter mot kartellförbudet eller mot förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning. Till övriga

delar övervakas SGEI-tjänsterna av de kommunala tillsynsmyndigheterna samt av förbundsstatens och delstaternas revisionsdomstolar.

Nederländerna

I Nederländerna trädde en ändring av konkurrenslagen i kraft den 1 juli 2012 som gäller offentliga aktörer som bedriver ekonomisk verksamhet. Bestämmelserna gäller lokala, regionala och nationella myndigheter. Syftet med bestämmelserna är att hindra offentliga aktörer från att få orättvisa konkurrensfördelar i förhållande till konkurrenter inom den privata sektorn.

För att trygga konkurrensneutraliteten ska priserna i den offentliga aktörens ekonomiska verksamhet täcka alla kostnader för produktionen av en nytta. Staten får inte heller gynna statsägda företag på bekostnad av konkurrenterna. Som statsägt företag betraktas ett företag vars strategi staten beslutar om eller till vars beslutande organ staten kan utse majoriteten av medlemmarna. De offentliga aktörerna kan om de så vill använda all information som de har tillgång till för produktion av nytta endast om andra företag kan använda informationen på samma villkor. För att konkurrensneutraliteten ska tryggas får den offentliga aktörens anställda inte ha dubbla roller och utföra dels administrativa uppgifter i anknytning till nyttigheten (t.ex. bevilja tillstånd), dels genomförandeuppgifter (t.ex. utföra en uppgift med stöd av tillståndet).

Den nederländska konkurrensmyndigheten övervakar att bestämmelserna iakttas och den kan utdöma vite mot den offentliga aktören, om bestämmelserna inte har iakttagits. Vem som helst får anföra klagomål över verksamhet som strider mot bestämmelserna antingen hos den offentliga aktören i fråga eller hos konkurrensmyndigheten. Konkurrensmyndigheten kan på basis av uppgifterna inleda en detaljerad utredning av ärendet. Som avslutning på utredningen kan myndigheten meddela ett föreläggande som förenas med vite.

De bestämmelser i konkurrenslagen som trädde i kraft den 1 juli 2012 tillämpas inte på SGEI-tjänster och den nederländska kon-

kurrensmyndigheten övervakar inte genomförandet av SGEI-tjänsterna. En offentlig aktör kan själv fatta beslut om huruvida den ekonomiska verksamheten tjänar ett allmänt intresse. Konkurrenter inom den privata sektorn kan motsätta sig detta beslut.

För ändringen av konkurrenslagen gäller en övergångstid på två år. Den nya lagen ska dock tillämpas omedelbart om den offentliga aktörens ekonomiska verksamhet har inletts först den 1 juli 2012 eller därefter. Utöver lagändringen har också ett beslut meddelats i vilket det redogörs för vilka kostnader som ska täckas då priset beräknas och vad som avses med förbudet mot gynnande av statsägda företag.

Frankrike

I Frankrike kan ekonomisk verksamhet bedrivas direkt eller indirekt av både staten och kommunerna. En offentlig aktör får bedriva ekonomisk verksamhet när ett allmänt intresse inte tillgodoses på grund av marknadsmisslyckande. Förutsättningen är att en handling genom vilken en tredje part ges i uppdrag att sköta en offentlig tjänst inte i sig begränsar konkurrensen. De personer eller aktörer som ansvarar för tillhandahållandet av tjänsterna får inte heller ha en sådan ställning att de automatiskt missbrukar sin dominerande marknadsställning. Dessutom ska verksamheten hänföra sig till sådan verksamhet i anknytning till ett allmänt intresse som den offentliga sektorn redan bedriver och som den ekonomiska verksamheten kompletterar.

Fransk rättspraxis har grundat sig på följande två centrala principer:

- 1) ett uppdrag genom vilket offentliga tjänster tillhandahålls eller delegeras att tillhandahållas får inte snedvrider konkurrensen,
- 2) en aktör som är ansvarig för att tillhandahålla offentliga tjänster får inte ges en sådan ställning som leder till brott mot konkurrenslagen, t.ex. genom att detta automatiskt leder till missbruk av dominerande marknadsställning.

Högsta förvaltningsdomstolen i Frankrike, Conseil d'Etat, utövar förhandstillsyn när det gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI), (bl.a. i fråga om nödvändighet och proportionalitet). Den franska konkurrens-

myndigheten (Autorité de la concurrence) har i fråga om artikel 106 i EUF-fördraget en aktiv, rådgivande roll. För efterhandstillsynen ansvarar den franska konkurrensmyndigheten och den administrativa domaren. Den offentliga sektorns verksamhet på marknaden övervakas av den administrativa domaren och konkurrensmyndigheten. Konkurrenslagen tillämpas på verksamhet som hänför sig till produktion och distribution av tjänster också i sådana fall där den offentliga aktören bedriver ekonomisk verksamhet eller verksamheten genom ett avtal om bemyndigande har delegerats till en privat aktör.

Konkurrenslagen och EU-domstolens rättspraxis tillämpas på samma sätt på offentliga och privata aktörer i Frankrike. Marginalpressen och underprissättningen när det gäller aktörerna inom den offentliga sektorn har hela tiden varit föremål för den franska konkurrensmyndighetens granskning. Dessutom har brott mot konkurrenslagen i Frankrike ofta visat sig förekomma i situationer där konsumenterna avsiktligt hålls omedvetna om att en och samma aktör är verksam som tjänsteleverantör både inom den offentliga sektorn och på en konkurrensutsatt marknad. Sådana fall har förekommit t.ex. inom begravningssektorn och elsektorn. I Frankrike tillämpas konkurrenslagen också i samband med administrativa bestämmelser. Detta sker genom samarbete mellan förvaltningsdomstolen och konkurrensmyndigheten, där konkurrensmyndigheten har en rådgivande och förvaltningsdomstolen en övervakande roll.

2.9 Bedömning av nuläget

Efter kommissionens beslut i fallet Destia har konkurrensneutralitetsproblem inom lagstiftningen närmast granskats med avseende på statliga affärsverk, trots att problem på samma sätt kan förekomma i fråga om statliga ämbetsverk och inrättningar samt kommunala affärsverk och ämbetsverk. Trots att kommunernas verksamhet på marknaden framför allt i fråga om affärsverken i allmänhet är småskalig, kan problemen i anslutning till verksamheten ur ett ekonomiskt perspektiv vara betydande. Detta beror på det stora antalet kommunala affärsverk.

Kommunerna har i lagstiftningen ålagts att tillhandahålla vissa tjänster för sina invånare. Den lagstadgade skyldigheten att tillhandahålla tjänster har kontinuerligt utvidgats till att gälla allt fler tjänster. Kommunerna har effektiviserat sin egen verksamhet t.ex. genom att de ombildat verksamhet till affärsverk och bolag. I syfte att effektivisera produktionen och skaffa intern finansiering har kommunerna utvidgat sin verksamhet, vilket oundvikligen lett till att de kommit in på samma marknader som den privata företagsverksamheten och tredje sektorns verksamhet. Kommunernas näringsverksamhet i dess olika former har utvidgats. Antalet affärsverk har ökat särskilt på 2000-talet. År 1997 fanns det sammanlagt 70 kommunala affärsverk, år 2000 sammanlagt 84, år 2005 sammanlagt 140 och år 2010 sammanlagt 176.

I och med att offentliga och privata enheter allt oftare verkar på samma marknader har säkerställandet av konkurrensneutraliteten blivit en relevant faktor när det gäller att upprätthålla aktiviteten inom den privata näringsverksamheten och fördela samhällets produktionsresurser på ett ändamålsenligt sätt. Orsaken till detta är att offentliga enheter som bedriver näringsverksamhet har konstaterats ha sådana konkurrensfördelar som andra aktörer inte kan få. Exempel på betydande faktorer som medför konkurrensneutralitetsproblem kan vara tillgång till finansiering med fördelaktiga villkor, prissättning som avviker från den prissättning som gäller på marknaden, fördelaktig skattemässig behandling och konkursskydd, affärsverksamhet med små risker, olika slag av ensamrätt samt hantering av marknadsinformation som inte är tillgänglig för andra aktörer.

De kommunala affärsverk som konkurrerar med privata företag på marknaden kan på det sätt som avses i kommissionens beslut i fallet Destia (C-7/2006) anses gynnas av sin verksamhetsform på grund av de intressen som skyddas i lagstiftningen. Detta kan äventyra konkurrensneutraliteten i näringsverksamheten. Till exempel är ett kommunalt affärsverk som bedriver verksamhet som en del av kommunen inte en självständig juridisk person, utan en del av kommunen, som enligt konkurrenslagstiftningen inte kan försättas i konkurs. Verksamhet som bedrivs i affärs-

verksform medför alltså inte någon sådan konkursrisk som skulle tvinga affärsverken att bedöma riskerna med investeringar på ett sätt som är karakteristiskt för företag. Att det inte finns någon risk för konkurs innebär också en fördel på finansmarknaden i förhållande till privata företag, eftersom konkursrisken ökar kostnaden för främmande kapital samtidigt som kraven på näringsverksamhetens lönsamhet ökar. Dessutom har affärsverken en gynnsammare ställning av skattemässiga skäl. En bolagisering av de kommunala affärsverk som är verksamma på marknaden skulle eliminera dessa fördelar.

Under de senaste åren har man i syfte att säkerställa konkurrensneutralitet väsentligt förbättrat regleringen av den näringsverksamhet som den offentliga sektorn bedriver. De statliga affärsverken har till största delen bolagiserats eller ombildats till s.k. in house-aktörer, som i regel inte är verksamma på den öppna marknaden. Enligt lagen om statliga affärsverk tillhandahåller affärsverken som anknutna enheter i första hand tjänster endast för statliga ämbetsverk och inrättningar. Den in house-ställning som avses i upphandlingslagstiftningen och bolagisering av affärsverken räcker dock inte till för att säkerställa att konkurrensneutraliteten tillgodoses. Till exempel den obetydliga försäljning (ca 10 % av verkets omsättning) som sker i in house-ställning och som avses i upphandlingslagstiftningen kan dock vara betydande i relation till marknadens storlek och branschens karaktär. Verksamheten måste alltid bedömas från fall till fall. Inte heller bolagiseringen av de statliga affärsverken säkerställer att konkurrensneutralitet tillgodoses t.ex. i fråga om bolagets prissättning eller utnyttjandet av eventuella särskilda förmåner som beviljats av ägaren. De bolagiseringar av statliga affärsverk som genomförts omfattar inte heller all marknadsmässig verksamhet. Myndigheterna kan bedriva ekonomisk verksamhet också i ämbetsverksform.

Konkurrenslagen gäller bedrivande av näringsverksamhet i allmänhet, oberoende av om det är ett privat företag, staten eller kommunen som bedriver verksamheten. De förbud mot konkurrensbegränsningar som ingår i konkurrenslagen lämpar sig dock dåligt för att åtgärda de brister med tanke på en

rättvis konkurrens som den offentliga sektorns näringsverksamhet medför. Orsaken till detta är att en offentlig aktör sällan har en sådan dominerande marknadsställning som avses i konkurrenslagen, och därför blir det sällan aktuellt att tillämpa förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning. De bestämmelser i 5 § i konkurrenslagen som gäller s.k. avtalsmässiga konkurrensbegränsningar mellan konkurrenter och företag som bedriver verksamhet i olika produktions- eller distributionsled lämpar sig i regel inte för åtgärdande av sådana hinder för och snedvridningar eller begränsningar av konkurrensen som beror på bristande konkurrensneutralitet, eftersom det i dessa fall oftast är fråga om begränsningar i form av ensidiga åtgärder som det enligt gällande konkurrenslag är möjligt att ingripa i endast med stöd av bestämmelsen om missbruk av dominerande marknadsställning.

Insynslagen skapar förutsättningar för att övervaka efterlevnaden av reglerna för statligt stöd och det s.k. förbudet mot överkompensation i fråga om SGEI-tjänster, och i lagen om grunderna för avgifter till staten fastställs måttstocken för prissättningen av marknadsprestationer. Bestämmelserna stöder målen för tillgodoseende av konkurrensneutralitet, men de medför inte någon omfattande skyldighet för verksamhetsutövaren att säkerställa konkurrensneutralitet och innehåller inte heller någon mekanism för ingripande i syfte att säkerställa rättvisa konkurrensvillkor.

Unionens regler för statligt stöd är viktiga med tanke på säkerställandet av att konkurrensen inte snedvrids. Reglerna säkerställer dock inte att konkurrensneutralitet tillgodoses helt och hållet, t.ex. till den del det är fråga om sådan ekonomisk verksamhet som den offentliga sektorn bedriver och som inte är förknippad med någon som helst form av statligt stöd.

Denna proposition har samband med en proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen. Det föreslås att kommunallagen ändras så att kommunerna och samkommunerna ska bolagisera den verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden i enlighet med de förslag (VM 33/2010) som arbetsgruppen Kommuner och konkur-

rensneutralitet vid finansministeriet lagt fram. Bakgrunden till ändringsförslagen är ett klagomål över kommunens verksamhet på marknaden som behandlas vid kommissionen som ett ärende som gäller statligt stöd. När en kommun bedriver ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge ska den överlåta skötseln av uppgiften till ett bolag, någon annan sammanslutning eller en stiftelse (bolagiseringsskyldighet). Bolagiseringen av den kommunala affärsverksamheten räcker dock inte till för att säkerställa konkurrensneutraliteten helt och hållet. Bolagiseringen av affärsverksamheten eliminerar endast den snedvridning av konkurrensen som beror på skattemässiga fördelar och konkursskydd. Vad som inte betraktas som verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden definieras i lagförslaget genom exempel. Sådan verksamhet är bl.a. lagstadgade uppgifter inom ramen för det lagstadgade ansvarsområdet, lagstadgat samarbete, utbildning som kräver tillstånd att ordna utbildning eller verksamhetstillstånd samt uppgifter som grundar sig på monopolställning. I lagen bestäms dessutom om bolagiseringsskyldighet från vilken vissa undantag får göras om verksamheten på marknaden är obetydlig och om det är fråga om verksamhet i koncernform. När kommunen i ett konkurrensläge på marknaden tillhandahåller tjänster eller varor i fråga om vilka undantag från bolagiseringsskyldigheten kan göras, ska kommunen tillämpa en marknadsmässig prissättning av verksamheten.

I samband med behandlingen av klagomålet över det statliga stödet till kommunala affärsverk i form av skattemässiga fördelar och konkursskydd rekommenderade kommissionen att finländska myndigheter ska införa tillräckliga tillsynsmekanismer i syfte att säkerställa att konkurrensneutralitet tillgodoses. Finansministeriet lade i maj 2012 fram ett förslag för arbets- och näringsministeriet om att arbets- och näringsministeriet ska utreda möjligheten att föreskriva att Konkurrens- och konsumentverket ges i uppgift att utöva tillsyn över att den konkurrensneutralitet som avses i kommunallagsreformen tillgodoses.

I nuläget måste det ses som en stor brist att det i den nationella lagstiftningen inte finns ett tillräckligt effektivt regelverk för tillsyn

genom man för att säkerställa rättvisa villkor i den ekonomiska konkurrensen skulle kunna åtgärda de brister som beror på särbehandling av eller särskilda fördelar för som den näringsverksamhet som bedrivs av det allmänna. Trots åtgärderna för att förbättra konkurrensneutraliteten uppstår det ständigt situationer på marknaden där konkurrensneutraliteten inte tillgodoses eller där det kan ifrågasättas om den tillgodoses. Flera klagomål som gäller Finland är för närvarande anhängiga vid kommissionen. Klagomålen gäller konkurrensfördelar för den näringsverksamhet som bedrivs av den offentliga sektorn och hänförs till EU:s regler för statligt stöd och konkurrensneutralitet. Europeiska kommissionen har krävt att den nationella lagstiftningen ändras så att den ekonomiska verksamhet som kommunen och samkommunen bedriver med vissa undantag bolagiseras och att det på ett effektivt sätt övervakas att prissättningen är marknadsmässig i fråga om varor eller tjänster som säljs i de situationer där undantag kan göras från bolagiseringsskyldigheten. Till exempel skulle bolagisering av de kommunala affärsverk som är verksamma på marknaden åtgärda den snedvridning av konkurrensen som beror på de kommunala affärsverkens konkursskydd och skattemässiga fördelar, men den planerade reformen är inte tillräcklig för att trygga konkurrensneutraliteten helt och hållet. Därför är det motiverat att man övervakar att konkurrensneutralitet tillgodoses vid privat och offentlig näringsverksamhet och att man kan ingripa i de snedvridningar och konkurrenshinder som upptäcks på ett effektivt sätt.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning och medel

Inledning

Syftet med propositionen är att öka Konkurrens- och konsumentverkets befogenheter att utreda och övervaka att konkurrensneutraliteten tillgodoses mellan privat och offentlig ekonomisk verksamhet samt att vidta åtgärder för att eliminera förfaranden eller strukturer som äventyrar en rättvis konkurrens. Av-

sikten är att skapa en sådan nationell tillsynsmekanism som krävs enligt Europeiska kommissionen och med hjälp av vilken det är möjligt att övervaka framför allt att prissättningen är marknadsmässig i fråga om de undantag som får göras från den bolagiserings-skyldighet som gäller kommunernas och samkommunernas ekonomiska verksamhet. Bestämmelserna om bolagiseringsskyldigheten i kommunallagen tryggar för sin del att konkurrensneutraliteten tillgodoses. En viktig uppgift för Konkurrens- och konsumentverket ska vara att övervaka att bolagiserings-skyldigheten iakttas, till den del ekonomisk verksamhet som den offentliga sektorn bedriver i annan än bolagsform äventyrar neutraliteten i konkurrensen på det sätt som avses i denna proposition. Konkurrens- och konsumentverket ska också övervaka att prissättningen är marknadsmässig i de fall där undantag kan göras från bolagiseringsskyldigheten. Avsikten är att i framtiden ge den nationella myndigheten behörighet i ärenden som hittills ofta har medfört att klagomål lämnats in till kommissionen, och på detta sätt skapa förutsättningar för att nationellt lösa konkurrensproblem av detta slag.

Syftet med reformen är att trygga att konkurrensneutralitet tillgodoses i situationer där den offentliga sektorn och företag inom den privata sektorn samtidigt är eller kan vara närvarande på marknaden, men där de kan behandlas olika. Bakom strävan efter konkurrensneutralitet ligger dels det faktum att den produktion som den offentliga sektorn traditionellt bedrivit stegvis har öppnats för konkurrens, dels produktionen av tjänster på marknadsmässiga villkor, marknadens utveckling och de förbättrade villkoren för konkurrensutsättning. Dessa faktorer har lett till krav på marknader som fungerar enligt rättvisa, jämlika och objektiva principer och där den offentliga sektorns näringsverksamhet inte åtnjuter några sådana fördelar jämfört med den privata eller tredje sektorns verksamhetsvillkor som har samband med lagstiftning, annan reglering, ägandeförhållanden, finansiering eller andra sådana institutionella faktorer. Det bör dock påpekas att tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen har begränsats i de fall där den bristande konkurrensneutraliteten beror på lagstiftning.

Detta föreslås bli genomfört på det sätt som beskrivs nedan, antingen så att bestämmelsen över huvud taget inte tillämpas eller så att förbjudande av verksamheten inte kommer i fråga som metod för ingripande.

Om den offentliga sektorns näringsverksamhet åtnjuter ovan beskrivna institutionella konkurrensfördelar i förhållande till sina konkurrenter, kan den offentliga sektorn tillämpa fördelaktigare priser i sin produktion än effektivare eller lika effektiva aktörer inom den privata sektorn, vilket leder till att den ekonomiska effektiviteten och en ändamålsenlig fördelning av de samhällsliga resurserna försämras. En oundviklig följd av bristande konkurrensneutralitet är att effektiva företag försvinner från marknaden, drivkraften för att utveckla nya produkter och produktionsmetoder avtar och förutsättningarna för konkurrensutsättning av produktionen lider på grund av en vikande marknad.

Olika faktorer vars karaktär och marknadseffekter varierar kan orsaka konkurrensneutralitetsproblem. En fördel som äventyrar konkurrensneutraliteten kan vara en följd av fördelaktig finansiering som erbjuds av en offentlig ägare, korssubventionering mellan kommersiell och annan verksamhet, utnyttjande av den offentliga verksamhetens dataarkiv och information i den kommersiella verksamheten eller fördelar som lagstiftningen medför t.ex. vid beskattningen. Av dessa orsaker kan konkurrensneutraliteten inte tryggas på ett ändamålsenligt sätt endast genom reglering av verksamhetssätten för den offentliga sektorns näringsverksamhet. En sådan reglering skulle förutsätta mycket detaljerade bestämmelser för fastställande av gränserna för godtagbar och icke godtagbar verksamhet och skulle i onödan kunna leda till att den offentliga sektorns näringsverksamhet blev mer osmidig. Tillsammans med den myndighetsverksamhet som övervakar att konkurrensneutraliteten tillgodoses utgör regleringen av den offentliga sektorns näringsverksamhet, som beskrivs i avsnittet "Nuläge", däremot en fungerande helhet för att trygga konkurrensneutraliteten.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att konkurrensneutraliteten i den ekonomiska verksamheten ska tryggas. Detta innebär att verksamhet som till sin natur inte är

ekonomisk faller utanför lagens tillämpningsområde (se t.ex. HFD:2002:4). Begreppet ekonomisk verksamhet överensstämmer med EU-rätten och begreppet motsvarar också i fråga om principerna begreppet näringsidkare i 4 § i gällande konkurrenslag. Avgörande för distinktionen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är enligt rättspraxis huruvida varor eller tjänster erbjuds i en marknadsmiljö. Karakteristiskt för marknadsmiljöer är att prisinformation utnyttjas vid produktionen, att det finns en marknadsplats där efterfrågan och utbud kan mötas och aktörerna kan göra val på basis av prisinformationen. Tillsynen ska inte gälla situationer där staten, kommunen eller samkommunen utövar offentlig makt eller är verksam i egenskap av myndighet.

Propositionen föreslås gälla endast situationer där den offentliga sektorns näringsverksamhet sker på utbudsmarknaden, med andra ord försäljning eller uthyrning av varor eller tjänster. Däremot ska bestämmelsen inte gälla upphandling av nyttigheter, eftersom detta regleras i upphandlingslagen. Propositionen föreslås gälla endast den ekonomiska verksamheten inom den offentliga sektorn eller inom de enheter som den offentliga sektorn har bestämmande inflytande över, och bestämmelserna ska inte tillämpas på stöd eller förmåner som den offentliga sektorn beviljar företag eller tredje sektorn för ekonomisk verksamhet. Däremot ska det vara möjligt att ingripa i sådana förfaranden eller verksamhetsstrukturer som gäller enheter som den offentliga sektorn har bestämmande inflytande över eller i fråga om kommunala bolagskoncerner i sådana förfaranden som äventyrar konkurrensneutraliteten mellan moderbolag och dotterbolag, om förfarandena ofrånkomligen leder till snedvridning av konkurrensen på marknaden. Det kan till exempel vara fråga om ogrundad överlåtelse av exklusiva eller särskilda rättigheter eller överdrivet stor ersättning för skötseln av en uppgift i förhållande till kostnaderna för skötseln av uppgiften.

Den offentliga sektorns näringsverksamhet kan ha samhälleliga mål som inte kan ignoreras enbart på basis av kravet på en rättvis konkurrens och som inte behöver beaktas i privat näringsverksamhet, där målet är max-

imal vinst. Därför är det motiverat att man vid ingripande mot bristande konkurrensneutralitet också beaktar de allmänna samhälleliga mål som den offentliga sektorns näringsverksamhet ska uppfylla i det aktuella fallet och väga dessa mål mot de problem som snedvridningen av konkurrensen vållar. Ett allmänt samhälleligt intresse kan dock inte berättiga ett förfarande som på ett väsentligt sätt äventyrar en rättvis konkurrens, om det samhälleliga intresset även kan tillgodoses på ett annat sätt eller på ett sätt som inte snedvrider konkurrensen i lika hög grad.

Bedömning av alternativa metoder

På det principiella planet är alternativen för att säkerställa ekonomisk konkurrensneutralitet för det första de föreslagna åtgärder som syftar till att undanröja faktorer som äventyrar konkurrensen på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Ett annat principiellt alternativ är att dela upp uppgiftsområdena inom den ekonomiska verksamheten mellan den privata och den offentliga sektorn genom att bestämma vilka uppgifter som respektive sektor ska ha hand om, varvid någon konkurrenssituation eller snedvridning av konkurrensen över huvud taget inte uppstår mellan den privata och den offentliga sektorns verksamhet. Det senare alternativet kan anses vara ogenomförbart, eftersom det avlägsnar konkurrensinslaget mellan den privata och den offentliga produktionen, ger den privata näringsverksamheten en skyddad ställning utan konkurrens från den offentliga sektorn och inverkar negativt på förutsättningarna för nätverk inom ekonomin. Därför har man stannat för alternativet att skapa förutsättningar för effektiva åtgärder genom vilka det är möjligt att ingripa i enskilda förfaranden och verksamhetsstrukturer som äventyrar konkurrensneutraliteten.

Konkurrensneutraliteten skulle kunna tryggas t.ex. genom konkurrensmyndighetens initiativ för att åtgärda snedvridning av konkurrensen, rätt att förhandla med parterna och utfärda rekommendationer som förbättrar neutraliteten eller genom ett åläggande att upphöra med ett viss förfarande eller att åtgärda en struktur som snedvrider konkurrensen. I det sistnämnda fallet skulle förbudet kunna

utfärdas av antingen myndigheten själv eller domstolen på framställning av myndigheten. I båda fallen får beslutet överklagas. Att enbart ta initiativ och utfärda rekommendationer leder inte till att målen för konkurrensneutralitet uppnås på ett trovärdigt sätt. I Sverige ledde denna typ av modell som baserar sig på frivillighet inte till tillfredsställande resultat och Konkurrensrådet, som ansvarade för medlingen, lades ned år 2003. Inte heller i Finland har rekommendationerna om konkurrensneutralitet visats sig vara effektiva och man har inte kunnat bekämpa problemen när det gäller rättvis konkurrens med hjälp av dem.

En bristande konkurrensneutralitet som snedvrider eller begränsar konkurrensen kan ha betydande konsekvenser för verksamhetsvillkoren för de konkurrenter som redan är etablerade på marknaden eller de konkurrenter som planerar att ge sig in i branschen. Därför måste tillsynsmekanismen vara tillräckligt snabb, trovärdig och även effektivt förhindra åtgärder som begränsar konkurrensneutraliteten. Det bäst fungerande alternativet verkar vara att myndigheten antingen på eget initiativ eller på basis av begäran om åtgärd utreder huruvida den offentliga sektorns näringsverksamhet äventyrar konkurrensneutraliteten eller inte. Om den gör det ska myndigheten inleda förhandlingar i syfte att åtgärda den verksamhet som äventyrar neutraliteten. Om tillfredsställande resultat inte nås i förhandlingarna kan myndigheten antingen förbjuda verksamheten eller fastställa villkor för fortsatt verksamhet, alternativt göra en framställning till domstolen i syfte att förbjuda verksamheten eller åtgärda den snedvridning av konkurrensen som är en följd av verksamheten. I propositionen har man stannat för det förstnämnda alternativet, eftersom det främjar seriösa förhandlingar för avhjälpande av situationen och påskyndar förfarandena. I det senare alternativet är det lätt hänt att de faktiska förhandlingarna inte förs förrän i domstolsskedet.

Tryggandet av konkurrensneutraliteten är framför allt ett samhälleligt mål som hänför sig till stärkande av ekonomisk aktivitet och produktivitet. Vid sidan av detta är det genom lagförslaget möjligt att på nationell nivå svara för många av de skyldigheter EU åläg-

ger. Vid tillämpningen av bestämmelserna ligger tyngdpunkten på framåtblickande åtgärder för avhjälpande av bristande konkurrensneutralitet och bestämmelserna omfattar inte konstaterande av och påföljder för förbjuden verksamheten som redan ägt rum, vilket är typiskt för förbudsbestämmelserna i konkurrenslagen. Därför innehåller de föreslagna bestämmelserna inte några sådana särskilda bestämmelser om skadestånd som finns i 20 § i gällande konkurrenslag. Eventuella skadestandsfrågor som gäller konkurrensneutralitet föreslås således bli avgjorda i enlighet med de allmänna bestämmelserna om skadestånd. Den föreslagna lagstiftningen inverkar alltså inte på den gällande skadeståndslagstiftningen. De föreslagna bestämmelserna och de åtgärder som inleds med stöd av dem för att ett förfarande eller en struktur som äventyrar konkurrensneutraliteten ska undanröjas kommer inte heller att inverka på förutsättningarna för tillämpningen av de förbud mot konkurrensbegränsningar som ingår i konkurrenslagen.

Med stöd av de föreslagna bestämmelserna är det möjligt att ingripa i sådan snedvridning av konkurrensen som beror på en verksamhetsstruktur, t.ex. näringsverksamhet som bedrivs i ämbetsverksform, och i ett enskilt förfarande till följd av vilket konkurrensen väsentligt har snedvridits eller skulle kunna snedvridas väsentligt. Bestämmelserna kan således bli tillämpliga både ifråga om en struktur som snedvrider konkurrensen och i fråga om konsekvenser som snedvridningen konkurrensen. Ett ingripande i en verksamhetsstruktur kräver dock alltid att man kan visa att konkurrensen snedvrids eller att risken finns att den snedvrids.

Vid tryggandet av ekonomisk konkurrens och konkurrensneutralitet får dock inte lagstiftningens ställning vid styrningen av den ekonomiska verksamheten eller vid uppnåendet av andra mål i fråga om konkurrens äventyras. Principen beaktas i propositionen för det första på så sätt att det inte är möjligt att på något sätt ingripa i ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som snedvrider konkurrensen, om hindren för eller snedvridningen av konkurrensen är en oundviklig följd av lagstiftningen. Tillsynen ska inte gälla sådana situationer där produktionen av en

nyttighet i lagstiftningen har ålagts den offentliga sektorn utan något handlingsutrymme eller någon prövningsrätt i fråga om de tillämpade förfaranden eller strukturer som anses äventyra konkurrensneutraliteten. Ur rättslig synvinkel måste en konkurrenssituation vara möjlig, för att det enligt den föreslagna bestämmelsen ska vara möjligt att ingripa i situationen. Däremot är det inte möjligt att ingripa i ensamrätt som lagstiftningen medför, eftersom konkurrens i dessa situationer helt eller delvis uteblir från marknaden. Med stöd av de föreslagna bestämmelserna är det alltså inte möjligt att på ett sätt som förutsätter att lagstiftningen åsidosätts ingripa i bristande konkurrensneutralitet som beror direkt på lagstiftningen. Däremot kan tillsynen över konkurrensneutraliteten gälla frågan huruvida näringsverksamhet som snedvrider konkurrensen över huvud taget ska bedrivas eller om sådan verksamhet kan bedrivas med hjälp av strukturer eller förfaranden som inte leder till att konkurrensneutraliteten äventyras. Tillsynsmyndigheten har således inte befogenheter att ändra lagstiftningen. Myndigheten kan i dessa situationer vid behov ta initiativ till ändring av lagstiftningen.

För det andra är det inte möjligt att bestämma att en verksamhet helt ska läggas ned, om bedrivandet av verksamheten eller utförandet av prestationen har ålagts ett offentligt samfund eller en enhet som det har bestämmande inflytande över eller uppgiften enligt 2 § i kommunallagen hör till kommunens allmänna kompetens eller specialkompetens. I ett förfarande (t.ex. underprissättning) eller en verksamhetsstruktur (t.ex. affärsverksamhet i ämbetsverksform) som tillämpas vid skötseln av en sådan uppgift kan man dock ingripa på det sätt som avses i propositionen t.ex. genom att bestämma att pris-sättningen ska ändras eller verksamheten bologiseras.

Vid beredningen av propositionen har man bedömt behovet av att ge konkurrerande företag som anser sig drabbade av svårigheter på grund av den offentliga sektorns näringsverksamhet sekundär rätt att göra en framställning om förbud, om Konkurrens- och konsumentverket beslutar att inte vidta åtgärder. Lagförslagets mål är dock i första

hand konkurrenspolitiska, och ingripande i den offentliga sektorns näringsverksamhet förutsätter i regel en övergripande granskning av hur marknaden fungerar. En sekundär rätt till framställning om förbud kan också leda till att ett stort antal bristfälligt utarbetade framställningar om förbud görs hos marknadsdomstolen. Av dessa skäl anses den sekundära rätten att göra en framställning om förbud inte motiverad.

Syftet med bestämmelserna är inte att ge aktörerna inom den privata sektorn allmänt skydd mot konkurrens från den offentliga sektorns näringsverksamhet, och därför bör företag som lämnar marknaden till följd av en normal konkurrensprocess inte skyddas med hjälp av bestämmelserna om konkurrensneutralitet.

Propositionens förhållande till EU:s regler för statligt stöd samt till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI)

Kommissionens tillsyn över statligt stöd baserar sig på förhandsgodkännande av stöd. Medlemsstaterna är skyldiga att meddela om en åtgärd som uppfyller kriterierna för statligt stöd innan stödet beviljas. Enligt artikel 108.3 i EUF-fördraget kan stöd inte beviljas innan det har godkänts av kommissionen. Stöd som beviljats i strid med anmälnings-skyldigheten är olagligt och den nationella domstolen kan bestämma att stödet återkrävs, (C-71/04, C-39/94 och C-354/90). Nationella domstolar har i likhet med kommissionen befogenhet att tolka begreppet statligt stöd. Om domstolen är osäker kan den begära yttrande av kommissionen. En begäran om yttrande begränsar inte domstolarnas möjlighet eller skyldighet att med stöd av artikel 267 i EUF-fördraget överlämna ärendet till EU-domstolen för behandling och förhandsavgörande. Enligt EU-domstolens vedertagna rättspraxis (C-119/05, C-199/06, C-17/91, C-354/90) har de nationella domstolarna dock inte befogenhet att konstatera att en åtgärd för statligt stöd överensstämmer med artikel 107 i EUF-fördraget, utan kommissionen har alltid har exklusiv behörighet att pröva om stödet är förenligt med den inre marknaden.

Någon förhandsanmälnings-skyldighet, dvs. notifieringsskyldighet, finns inte, om stödet

beviljas som stöd enligt gruppundantagsförordningen (EG nr 800/2008), dvs. som allmänt de minimis-stöd eller som de minimis-stöd för SGEI. Allmänt de minimis-stöd (kommissionens förordning 1998/2008) kan beviljas ett företag till ett belopp av högst 200 000 euro under en period av tre skatteår. De minimis-stöd för SGEI (kommissionens förordning 360/2012) kan beviljas ett företag till ett belopp av högst 500 000 euro under en period av tre skatteår. Förhandsanmälningsskyldigheten omfattar inte heller stöd som beviljas enligt kommissionens s.k. SGEI-beslut (2012/21/EU).

Medlemsstaternas konkurrensmyndigheter har inte någon uttrycklig behörighet när det gäller reglerna för statligt stöd. De nationella konkurrensmyndigheterna kan dock med stöd av nationell lagstiftning ha uppgifter som hänför sig till frågor om statligt stöd.

Propositionen inverkar således inte på tillämpningen av unionens regler för statligt stöd eller andra konkurrensbestämmelser, skyldigheten att iaktta dem eller på kommissionens behörighet vid tillsynen över dem. Propositionen ger dock möjlighet att ingripa på nationell nivå i många konkurrensneutralitetsproblem som lett till klagomål. Trots att Konkurrens- och konsumentverket inte har behörighet när det gäller EU:s regler för statligt stöd, kan verket dock ingripa i förfaranden eller verksamhetsstrukturer inom staten, kommunen eller samkommunen, om åtgärden nationellt hindrar eller snedvrider konkurrensen på ett sådant sätt som avses i detta lagförslag. I så fall utgörs grunden för ingripandet i förfarandet eller i verksamhetsstrukturen inte av att EU:s regler för statligt stöd inte har iakttagits utan av att åtgärden har nationella konsekvenser som hindrar och snedvrider konkurrensen. Avsikten med tillsynen är inte heller att den ska fungera som en tillsynsmekanism för reglerna för statligt stöd i fråga om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI), trots att SGEI-regleringen har en klar koppling till bestämmelserna om tillsynen över konkurrensneutralitet och SGEI-regleringen kan inverka på tillämpningen av de föreslagna tillsynsbestämmelserna. Beviljandet av eventuell ensamrätt att tillhandahålla en SGEI-tjänst och statligt stöd som beviljats i enlighet med bestämmelserna är exem-

pel på undantag från den allmänna principen om konkurrensneutralitet. Tillsynen över efterlevnaden av SGEI-bestämmelserna omfattas dock inte som sådan av den föreslagna tillsynen. Vid tillsynen kan det dock bli nödvändigt att ta ställning till om de tillämpade förfarandena för tillhandahållandet av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse överskrider den nivå som är behövlig för att tillhandahålla tjänsten. Det är fråga om en avvägning där man jämför dels hur omfattande och kraftiga de konsekvenser som äventyrar konkurrensneutraliteten är, dels målen i den verksamhet eller de åtgärder som stöder sig på SGEI-bestämmelserna och hur nödvändig denna verksamhet eller dessa åtgärder är vid produktionen av den eftersträfvade tjänsten.

Enligt förslaget ska tillsyn över beviljandet av statliga stöd och tillsyn över t.ex. införandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) inte ingå i Konkurrens- och konsumentverkets behörighet. Däremot ska Konkurrens- och konsumentverket kunna påvisa att konkurrensen snedvrider eller hindras på marknaden och kräva korrigerande åtgärder på det sätt som avses i förslaget. Exempel på en korrigerande åtgärd är att den överkompensation som betalas för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) korrigeras eller att man slutar bevilja en ekonomisk förmån i den ekonomiska verksamhet som bedrivs av en kommun eller staten eller en enhet som de har bestämmande inflytande över.

3.2 De viktigaste förslagen

Konkurrens- och konsumentverkets behörighet

I propositionen föreslås det att konkurrenslagen ändras genom att ett nytt 4 a kap. fogas till lagen. I situationer där en kommun, en samkommun, staten 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, ska Konkurrens- och konsumentverket i första hand förhandlingsvägen försöka undanröja det förfarande eller den verksamhetsstruktur som äventyrar konkurrensneutraliteten. Om förhandlingarna inte leder till resultat kan Konkurrens- och konsumentverket enligt förslaget förbjuda verksamheten eller som villkor för den utfärda ålägganden som säkerställer jämlika verksamhetsvillkor på marknaden. Om en eller flera kommuner endast innehar en minoritetsandel i ett bolag, och kommunen, samkommunen eller kommunerna tillsammans inte kan besluta om bolagets ärenden, ska lagförslaget inte tillämpas, eftersom lagen endast ska gälla den offentliga sektorns egen ekonomiska verksamhet eller ekonomisk verksamhet som den har bestämmande inflytande över.

Propositionen föreslås gälla endast ekonomisk verksamhet. Begreppets innebörd överensstämmer med unionsrätten samt definitionen av näringsidkare i 4 § i gällande konkurrenslag. Den föreslagna bestämmelsen ska således gälla verksamhet som bedrivs i marknadsmiljö. Huruvida verksamheten är marknadsmässig kan inte avgöras utifrån en enskild faktor. Till exempel är verksamheten vid ett offentligt sjukhus inte ekonomisk verksamhet bara därför att ett närbeläget privat sjukhus vill och är kapabelt att tillhandahålla samma tjänster. Arten av ekonomisk verksamhet avgörs i enlighet med hur verksamheten är reglerad i lagstiftningen och i vilken grad bedrivandet av verksamheten styrs av marknadssignaler.

Den föreslagna tillsynen ska gälla alla sådana negativa konkurrenseffekter på utbudsmarknaden som beror på verksamhetsstrukturer (t.ex. näringsverksamhet i ämbetsverksform) eller förfaranden (t.ex. underprissättning eller utestängning av konkurrenter från marknader) inom den offentliga sektorn och som har en väsentlig inverkan på marknadsmekanismen. Det handlar om att identifiera sådan brist på konkurrensneutralitet som orsakats av verksamhet som bedrivs inom den offentliga sektorn, och om att utreda hur verksamheten eventuellt leder till hinder för eller begränsning eller snedvridning av konkurrensen. Således är det inte enbart verksamhetens yttre form eller ett visst tillväga-

gångssätt som är föremål för ingripande, om de samtidigt är förknippade med negativa konkurrenseffekter.

Bestämmelserna ska avse staten, kommunerna och samkommunerna, med vilka Konkurrens- och konsumentverket ska förhandla om hur verksamhet som äventyrar konkurrensneutraliteten ska åtgärdas. En förutsättning för att bestämmelserna ska tillämpas är att ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som tillämpas inom den offentliga sektorns näringsverksamhet har eller skulle kunna ha negativa konsekvenser för konkurrensen. Med förfarande, till skillnad från negativa konkurrenseffekter som beror på verksamhetsstrukturer, avses alla sådana verksamhetsformer som leder till orättvis konkurrens mellan den offentliga och den privata sektorns näringsverksamhet, såsom prissättning som inte motsvarar kostnaderna, rabattsystem som är bindande för kunden, diskriminering och andra tillvägagångssätt som är till skada för en väl fungerande konkurrens och som är ägnade att utestänga minst lika effektiva konkurrenter från marknaden. Syftet med bestämmelsen är inte att ge aktörerna inom den privata sektorn allmänt skydd mot konkurrens från den offentliga sektorns näringsverksamhet, och därför bör företag som lämnar marknaden till följd av en normal konkurrensprocess inte skyddas med hjälp av bestämmelserna om konkurrensneutralitet.

När en aktör inom den offentliga sektorn eller en enhet som den offentliga sektorn har bestämmande inflytande över får ekonomiskt stöd i sådan utsträckning som en marknadsmässig investerare inte vore beredd att erbjuda, utgör det i princip en sådan snedvridning av konkurrensen som avses i bestämmelsen. Stöd som beviljas en privat näringsidkare hör däremot inte till tillämpningsområdet för bestämmelserna, eftersom det då inte är fråga om sådan näringsverksamhet i form av tillhandahållande av varor eller tjänster som bedrivs inom den offentliga sektorn.

I vissa uppgifter som anses utgöra näringsverksamhet kan en aktör inom den offentliga sektorn ha särskilda skyldigheter som dess konkurrenter inom den privata sektorn inte har. Kostnaderna för sådana särskilda skyldigheter, t.ex. jourskyldighet, ska beaktas vid bedömningen av de eventuella snedvridning-

ar av konkurrensen som en offentlig aktör orsakar, till den del som de oundvikligen försämrar den offentliga aktörens konkurrenskraft.

Med strukturer som har en negativ inverkan på konkurrensneutraliteten avses t.ex. näringsverksamhet som bedrivs i affärsverks- eller ämbetsverksform och som på grund av skattemässiga fördelar och konkursskydd just till följd av strukturen kan snedvrider konkurrensen med de privata aktörerna. Ett sätt att åtgärda snedvridningen av den strukturella konkurrensen är t.ex. att bolagisera verksamheten i enlighet med de bestämmelser om bolagiseringsskyldighet som föreslagits ingå i kommunallagen. Tillämpningen av de bestämmelser som föreslås ingå i konkurrenslagen förutsätter dock att strukturen har en negativ inverkan på konkurrensen. Därmed är det inte möjligt att ingripa i en verksamhetsstruktur, om en verksamhet som i och för sig betraktas som näringsverksamhet bedrivs i en situation där det inte förekommer någon konkurrens på marknaden och det inte kan anses realistiskt att konkurrenter kommer in på marknaden, även om verksamhetsstrukturen och de konkurrensfördelar som den gett upphov till avskaffades.

Ett förfarande som äventyrar konkurrensneutraliteten, t.ex. underprissättning som inte motsvarar kostnaderna, oskäligt hög prissättning, rabattsystem som binder kunden, diskriminering eller leveransvägran, är ofta begreppsmässigt förknippade med liknande förfaranden som avses i konkurrenslagens bestämmelser om förbud mot konkurrensbegränsning. Rättsnormerna gällande konkurrensbegränsning utgör dock ingen bindande bedömningsgrund vid bedömning av huruvida konkurrensneutraliteten har kränkts. Således ska t.ex. leveransvägran inte bedömas i ljuset av rättsnormerna om missbruk av dominerande marknadsställning, utan avgörande är huruvida vägran leder till att konkurrensen snedvrids eller hindras på det sätt som avses i förslaget. På motsvarande sätt ska man vid bedömning av underprissättning inte stödja sig på de konkurrensrättsliga rättsnormer som gäller s.k. rovprissättning. Vid bedömningen av om man ska ingripa i underprissättning ska utgångspunkten anses vara att det förekommer marknadsverkningar i

form av snedvridning av eller hinder för konkurrensen. Vid ingripande i förfaranden som har samband med prissättningen bör dock också begreppet marknadsmässig prissättning beaktas i enlighet med vad som föreskrivs i 66 a § i den föreslagna kommunallagen. Detta innebär att enhetliga bedömningsprinciper ska tillämpas i ärenden som gäller prissättningen, oberoende av om man ingriper i prissättningen med stöd av 66 a § i den föreslagna kommunallagen eller de allmänna bestämmelserna om tryggnad av konkurrensneutralitet. Bedömningen av prissättningen ska således ske på lika grunder när konkurrensneutraliteten i den ekonomiska verksamheten inom kommunerna respektive staten bedöms.

Vid beredningen av propositionen har man också funderat över i vilken mån ett orsakssamband mellan offentligt ägande och snedvridning av konkurrensen ska förutsättas för att bestämmelserna ska tillämpas, med andra ord om det ska visas att t.ex. underprissättning är en följd av just offentligt ägande. Att visa att ett sådant orsakssamband föreligger kan ofta vara mycket svårt. Därför, och eftersom den offentliga sektorns näringsverksamhet i vilket fall som helst åtnjuter vissa konkurrensfördelar som beror på just offentligt ägande, ska det inte krävas att ett orsakssamband visas för att bestämmelsen ska tillämpas, utan det ska räcka att det visas att det förekommer snedvridning eller risk för snedvridning av konkurrensen. Det är dock inte motiverat att ställa strängare krav på den offentliga sektorns ekonomiska verksamhet än på de privata företagens ekonomiska verksamhet. Således kan en prissättning som underskrider kostnaderna vara godtagbar när verksamheten inleds också i fråga om kommunens eller statens ekonomiska verksamhet, och när ett fall som gäller underprissättning utreds ska man bl.a. beakta de amorteringstider för investeringar som är typiska för de marknader som granskas.

Det föreslås att det till konkurrenslagen fogas en bestämmelse som hänför sig till tillsynen över efterlevnaden av 66 a § (marknadsmässig prissättning) i regeringens proposition med förslag till ändring av kommunallagen. Enligt förslaget till bestämmelser i kommunallagen ska kommunen när den i de

undantagsfall som enligt bestämmelsen får göras från bolagiseringsskyldigheten är verksam på marknaden tillämpa en marknadsmässig prissättning av verksamheten. Vid tillsynen ska bedömningen av huruvida prissättningen är marknadsmässig göras i enlighet med de detaljmotiv i lagförslaget som gäller 66 a § i den föreslagna kommunallagen. Till övriga delar föreslås det inte att några särskilda tillsynsbestämmelser för tillsynen över efterlevnaden av bolagiseringsskyldigheten i kommunallagen tas in i konkurrenslagen, eftersom den tillsyn som nu föreslås är tillräcklig för att trygga att konkurrensneutraliteten tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt i den kommunala affärsverksamheten.

Syftet med bestämmelsen som ska skydda konkurrensneutraliteten är i grund och botten att skydda förutsättningarna för en sund och fungerande ekonomisk konkurrens på marknaden. Det är således fråga om att trygga att marknadsmekanismen och stimulanssystemen i samband med fungerar väl på marknaden, så att de ekonomiska aktörer som bäst tillfredsställer kundernas och konsumenternas behov klarar sig på marknaden och kan lita på att de har framgång, så att de konkurrensfördelar som är kopplade till offentligt ägande inte på ett onaturligt sätt förändrar de val som kunderna och konsumenterna gör. Det är dock inte motiverat att sträva efter en uttömmande beskrivning av de förfaranden och strukturer som har en negativ inverkan på konkurrensneutraliteten, eftersom de till sin karaktär och till sina konsekvenser kan variera beroende på marknadssituationen och omfattningen av den offentliga sektorns verksamhet. Av det ovanstående kommer man också fram till slutsatsen att granskningen också bör gälla de konsekvenser för konkurrensen som uppstår på längre sikt, och inte enbart historiska bedömningar eller bedömningar av nuläget.

Undantag från tillämpningsområdet

Ingripande i situationer som äventyrar konkurrensneutraliteten begränsas till den del det är fråga om ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som grundar sig på lagstiftning. Befogenhet att ingripa föreligger inte

om bristen på konkurrensneutralitet ofrånkomligen beror på lagstiftning eller om trygandet av ett betydande allmänt intresse hindras vid ingripande i ett hinder för eller en snedvridning av konkurrensen. Verksamhet som grundar sig på lag ska inte kunna förbjudas. Med verksamhet som grundar sig på lag avses också uppgifter som enligt 2 § i kommunallagen hör till kommunens allmänna kompetens eller specialkompetens. I stället för att förbjuda verksamheten kan Konkurrens- och konsumentverket meddela ett åläggande i syfte att åtgärda sådana hinder för eller snedvridningar av konkurrensen som beror på ett förfarande eller en verksamhetsstruktur.

Meddelande av förbud, föreläggande eller åläggande

Sådan brist på konkurrensneutralitet som snedvrider eller begränsar konkurrensen kan kraftigt påverka verksamhetsvillkoren för de konkurrenter som redan är etablerade på marknaden eller som planerar att ge sig in i branschen. Av denna anledning bör tillsynsmekanismen vara tillräckligt snabb, trovärdig och även effektivt förhindra åtgärder som begränsar konkurrensneutraliteten. Därför är det ändamålsenligt att tillsynsmyndigheten själv kan förbjuda ett förfarande eller utfärda ålägganden om att de negativa konsekvenserna av ett förfarande ska åtgärdas, om resultat inte kan nås i förhandlingarna med parten. Ett åläggande som utfärdats av myndigheten får överklagas hos marknadsdomstolen.

Ett förbud eller åläggande får enligt 46 § i lagen också förenas med vite. Ett förbud eller åläggande som utfärdats av Konkurrens- och konsumentverket ska enligt förslaget iakttas trots att ändring har sökts, om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.

Upplysningsskyldighet

På kommunen, samkommunen, staten samt enheter som de har bestämmande inflytande över tillämpas dessutom vad som bestäms i konkurrenslagen om näringsidkarnas skyl-

dighet att lämna upplysningar. Tillsynsmyndigheten har således rätt att få de uppgifter och handlingar av kommunen, samkommunen och staten som behövs för utredning av ett ärende, oberoende av om de kan betraktas som näringsidkare. På detta sätt är det möjligt att säkerställa att tillsynsmyndigheten får tillräcklig information för utredning av ett ärende. Bestämmelsen om skyldigheten att ge upplysningar i 33 § i den gällande konkurrenslagen gäller endast företag och sammanslutningar som betraktas som näringsidkare. I lagförslaget föreslås däremot inte att bestämmelserna om inspektioner av näringsidkares verksamhetslokaler ska utvidgas till att gälla tillsynen över konkurrensneutralitet.

Ärendenas angelägenhetsordning och lämnande av ett ärende utan prövning

Verkställandet av bestämmelserna i praktiken bör styras på ett ändamålsenligt sätt genom prioriteringsbeslut så att tillsynsresurserna kan riktas till relevanta ärenden. Enligt förslaget kan Konkurrens- och konsumentverket lämna en begäran om åtgärd i ett ärende som gäller konkurrensneutralitet utan prövning, om det på förhand kan bedömas att konsekvenserna av förfarandet eller verksamhetsstrukturen med tanke på förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens är obetydliga. Däremot kan det inte anses ändamålsenligt att Konkurrens- och konsumentverket först i detalj ska utreda förfarandets karaktär och konsekvenser för marknaden för att sedan kunna lämna ärendet utan prövning, eftersom det i så fall skulle vara nödvändigt att rikta betydande resurser också till utredning av obetydliga ärenden. Ett beslut att lämna ett ärende utan prövning får enligt förslaget överklagas hos marknadsdomstolen. Det föreslås att en ny 4 punkt fogas till 32 §, enligt vilket Konkurrens- och konsumentverket ska lämna en begäran om åtgärd utan prövning, om det inte är sannolikt att det förfarande eller den verksamhetsstruktur som avses i 30 a § har betydande konsekvenser med tanke på förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens.

Överklagande

För att säkerställa ett effektivt ingripande ska ett förbud eller åläggande som utfärdats av myndigheten iakttas trots att besvär har anförts, om inte marknadsdomstolen förbjuder verkställandet. Det föreslås att en hänvisning till den föreslagna 30 c § fogas till 44 § i konkurrenslagen. Ett förbud av Konkurrens- och konsumentverket som avser upphörande med en konkurrensbegränsning ska iakttas trots att besvär har anförts, om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

De utökade uppgifterna för Konkurrens- och konsumentverket (KKV) kräver tilläggsresurser. Hur de ska fås kommer att bedömas i samband med propositionen om tilläggsbudgeten. Vilken exakt arbetsmängd den nya tillsynsuppgiften medför är i detta skede svårt att bedöma. Behovet av personalresurser beror också på hur lång övergångstiden blir i fråga om den bolagiseringsskyldighet som införs i kommunallagen. Förslaget uppskattas orsaka Konkurrens- och konsumentverket tilläggskostnader på 350 000 euro på årsnivå för anställning av fem arbetstagare. Tillsynsuppgiften ska gälla angelägna fall.

4.2 Konsekvenser för företagen

Propositionen effektiviserar genomförandet av konkurrensneutralitet mellan verksamhet inom den privata och den offentliga sektorn. Reformen bedöms ha positiva och konkurrensfrämjande effekter på marknaden. Eftersom det är svårt att bedöma hur omfattande den offentliga sektorns näringsverksamhet är, kan konsekvenserna för företagen inte bedömas i detalj. Reformen har indirekta positiva konsekvenser särskilt för verksamheten vid små och medelstora företag.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Inledning

Utkastet till regeringsproposition har beretts vid arbets- och näringsministeriet. Utkastet till regeringsproposition har behandlats på möten som finansministeriets arbetsgrupp för totalreformen av kommunallagen haft inom sektionen för kommunerna och marknaderna. Regeringen tillsatte vid sina ramförhandlingar i mars 2012 ett program för främjande av en sund konkurrens, vilket behandlades vid regeringens aftonskola i september 2012. Utkastet har behandlats av statssekreterarens styrgrupp för programmet för främjande av en sund konkurrens före och efter remissförfarandet samt av delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning och genom samrådsförfarande enligt 8 § i kommunallagen (365/1995).

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Yttranden om regeringspropositionen begärdes av 28 remissinstanser, varav 25 lämnade ett yttrande. Därtill kom det in fem andra yttranden. Arbets- och näringsministeriet har gjort en sammanställning av yttrandena. De som yttrade sig förhöll sig huvudsakligen positiva till propositionen och dess mål.

De som yttrade sig hade sinsemellan motstridiga synpunkter på omfattningen av tillämpningsområdet för bestämmelserna. Näringslivets organisationer ansåg inte att det är motiverat att lämna de uppgifter som hör till kommunens allmänna kompetens utanför regeringen (Finlands näringsliv, Företagarna i Finland, Terveyspalvelualan Liitto ry, Miljöföretagens förbund, Sosiaalialan Työnantajat ry). Finlands Kommunförbund och Tekniikka ja Terveys ansåg att Konkurrens- och konsumentverkets möjligheter att ingripa i skötseln av de uppgifter som enligt lagstiftningen hör till kommunens ansvar eller som hör till kommunens allmänna kompetens är för stora, trots att Konkurrens- och konsumentverket inte har rätt att bestämma att

kommunen ska upphöra med verksamheten i fråga. Kommunförbundet ansåg att det skulle vara särskilt viktigt att fastställa om de uppgifter som hör till kommunens särskilda ansvarsområde eller som avses i statsandelslagstiftningen eller andra motsvarande uppgifter överhuvudtaget hör till tillämpningsområdet för lagstiftningen. Flera remissinstanser önskade få exempel på när ett förfarande eller en verksamhetsstruktur direkt beror på lagstiftningen och faller utanför tillämpningsområdet och när det är fråga om skötseln av en betydelsefull uppgift som gäller medborgarnas välfärd eller säkerhet eller något annat sådant allmänt intresse. Flera av dem som yttrade sig önskade att propositionens förhållande till EU:s regler för statliga stöd och till upphandlingslagens bestämmelser om anknuten enhet klargörs. Finansministeriet och Finska Konkurrensrättsliga föreningen föreslog att ett angelägenhetskriterium fastställs som förutsättning för tillämpningen av lagen. De som yttrade sig hade också olika syn på företagens sekundära rätt att göra en framställning om förbud. I yttrandena föreslogs också en maximal tidsfrist inom vilken det ansvariga ministeriet ska reagera på Konkurrens- och konsumentverkets initiativ till ändring av lagstiftningen. HFD och Konkurrens- och konsumentverket föreslog lagstiftningstekniska ändringar.

Efter remissförfarandet har förslaget till proposition kompletterats och flera korrigeringar och tekniska ändringar har gjorts. Propositionens samband med EU:s regler för statligt stöd har preciserats. I propositionen har också gjorts lagtekniska ändringar, för att den bättre ska motsvara systematiken i den gällande konkurrenslagen.

6 Samband med andra propositioner

Till riksdagen har överlämnats en proposition med förslag till ändring av kommunallagen. Avsikten är att kommunallagen ändras så att kommunen när den sköter en uppgift i ett konkurrensläge på marknaden i regel ska överlåta skötseln av uppgiften till ett bolag, en annan sammanslutning eller en stiftelse. Ett syfte med ändringen av konkurrenslagen

är att skapa en tillsynsmekanism för säkerställande av en marknadsmässig prissättning när det gäller fall där undantag kan göras från bolagiseringsskyldigheten. Därför är det önskvärt att propositionerna behandlas samtidigt.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag**1.1 Konkurrenslagen**

30 a §. *Konkurrens- och konsumentverkets behörighet.* I paragrafen föreslås en bestämmelse om Konkurrens- och konsumentverkets behörighet i syfte att effektivisera tillsynen över konkurrensneutralitet i privat och offentlig ekonomisk verksamhet. I paragrafen föreskrivs om Konkurrens- och konsumentverkets behörighet att på eget initiativ och på basis av en begäran om åtgärd utreda och övervaka tillgodoseendet av konkurrensneutralitet i privat och offentlig ekonomisk verksamhet.

Bestämmelsen gäller inte situationer där staten eller en kommun utövar offentlig makt eller i egenskap av myndighet bedriver myndighetsverksamhet, utan endast situationer där den offentliga sektorn eller en enhet som den offentliga sektorn har bestämmande inflytande över bedriver ekonomisk verksamhet genom att erbjuda varor eller tjänster. Till denna del motsvarar definitionen den definition av näringsidkare som finns i 4 § 1 mom. 1 punkten i konkurrenslagen (948/2011), där man med näringsidkare avser en fysisk person samt en eller flera enskilda eller offentliga juridiska personer som bedriver ekonomisk verksamhet. Förslaget utgår från att offentliga och privata aktörer erbjuder varor och tjänster på samma marknad och att bestämmelserna ska bindas till situationer där en offentlig aktör bedriver ekonomisk verksamhet. Det är alltså fråga om situationer där en offentlig aktör säljer tjänster och varor på en marknad där också privata företag säljer motsvarande tjänster och varor.

Kommunens, samkommunens eller statens bestämmande inflytande som avses i paragrafen motsvarar det bestämmande inflytande som avses i 21 § 1 mom. 1 punkten i konkurrenslagen och som definieras i 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997). En kommun, en samkommun eller staten har bestämmande inflytande om kommunen, samkommunen eller staten ensam eller tillsammans med någon

annan av dessa ägarparter innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i målföretaget och denna röstmajoritet grundar sig på ägande, medlemskap, bolagsordningen, bolagsavtalet eller därmed jämförbara stadgar eller något annat avtal. Kriteriet för bestämmande inflytande uppfylls också när kommunen, samkommunen eller staten ensam eller tillsammans med någon annan av dessa ägarparter innehar rätt att utse eller avsätta flertalet av ledamöterna i målföretagets styrelse eller motsvarande organ eller i ett organ som har denna rätt, och rätten grundar sig på samma omständigheter som den röstmajoritet som avses ovan.

Begreppet ekonomisk verksamhet är detsamma som i EU:s konkurrensrätt. Både begreppet företag och begreppet ekonomisk verksamhet är vitt definierade i EU-rätten. Enligt vedertagen rättspraxis ingår i det konkurrensrättsliga begreppet företag alla enheter som bedriver ekonomisk verksamhet, oberoende av deras juridiska form eller finansieringssätt. Ekonomisk verksamhet är all verksamhet där varor och tjänster erbjuds på en viss marknad. I tolkningspraxis har man fäst avseende vid huruvida ett privat företag producerar motsvarande varor och tjänster på marknaden. Också organisationer som drivs utan vinstsyfte kan bedriva ekonomisk verksamhet. Verksamheten kan vara ekonomisk även om den är förknippad med skyldigheter, särskilda rättigheter eller exklusiva rättigheter som gäller ett allmänt intresse eller om den stöds med offentliga medel. Att köpa eller upphandla en nytting ska i regel inte anses vara ekonomisk verksamhet, om nyttingheterna har skaffats för att användas i annan än ekonomisk verksamhet. I gränsdragningen mellan ekonomisk verksamhet och myndighetsverksamhet kan kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (2012/C8/02) användas som tolkningsverktyg. Enligt meddelandet utgör verksamheter som i sig utgör en del av befogenheterna att utöva offentlig makt och ut-

förs av den offentliga sektorn, såsom armén, polisen, flygnavigationssäkerhet och kontroll över flygtrafiken, sjötrafiksäkerhet och kontroll av sjötrafiken, föroreningsbegränsande övervakning, organisation av fängelsedomar samt social trygghet och hälso- och sjukvård som baserar sig på den s.k. solidaritetsprincipen inte ekonomisk verksamhet. Inte heller allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras av staten anses utgöra ekonomisk verksamhet. Det har fastställts i unionens rättspraxis att allmän utbildning som anordnas inom ett nationellt utbildningssystem som finansieras och övervakas av staten får betraktas som icke-ekonomisk verksamhet. Klassificeringen av en enhet som företag är alltid relaterad till en särskild verksamhet. Ett företag som utför både ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är att betrakta som ett företag endast med avseende på den ekonomiska verksamheten.

Avgörande för distinktionen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är enligt rättspraxis huruvida varor och tjänster erbjuds i en marknadsmiljö. Karakteristiskt för marknadsmiljöer är att prisinformation utnyttjas vid produktionen, att det finns en marknadsplats där efterfrågan och utbud kan mötas och att aktörerna kan göra val på basis av prisinformationen.

Gränsdragningen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet kan vara av betydelse t.ex. när uppgifter som hör till kommunernas specialkompetens bedöms med tanke på de bestämmelser som ska trygga konkurrensneutralitet. Uppgifter som hör till kommunernas specialkompetens anges bl.a. i idrottslagen (1054/1998), lagen om fritt bildningsarbete (632/1998), de lagar som nämns i 1 § i lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) samt de lagar som nämns i 1 § i lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009). Huruvida verksamheten är marknadsmässig kan inte nödvändigtvis avgöras med stöd av en enskild faktor. I praktiken uppfylls kännetecknen för marknadsmässig verksamhet inte nödvändigtvis i de uppgifter som kommunen sköter inom ramen för sin specialkompetens. Att en person som behöver läkartjänster kan välja mellan dels ett

offentligt sjukhus eller kommunens hälsovårdscentral, dels en privat läkarstation som kan och vill producera tjänsten betyder t.ex. inte att hälsovårdscentralen verkar i en marknadsmiljö och att det i hälsovårdscentralens verksamhet skulle vara fråga om sådan ekonomisk verksamhet som avses i propositionen. Situationen skulle vara en annan om kommunen hade organiserat hälsovårdscentralens verksamhet så att den är marknadsmässig och om kommunen i verksamhetsstyrningen utnyttjade marknadssignaler. Eftersom kommunen i vissa fall kan ordna uppgifter som hör till kommunens specialkompetens och som avses i lagstiftningen om statsandelar även på marknadsmässiga grunder, är det inte motiverat att helt utesluta sådana uppgifter från tillämpningsområdet för den föreslagna lagstiftningen. Karaktären av ekonomisk verksamhet bestäms enligt hur verksamheten regleras i lagstiftningen och i vilken utsträckning verksamheten styrs av marknadssignaler. Verksamhet som baserar sig på lagstiftning kan således inte förbjudas. Man kan dock ingripa i ett förfarande som tillämpas i verksamhet som baserar sig på lagstiftning, om förfarandet snedvrider eller skulle kunna snedvrida konkurrens och hindra att det uppstår en sund och fungerande konkurrens.

Konkurrens- och konsumentverket ska enligt förslaget kunna ingripa i ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som tillämpas av staten, en kommun eller en samkommun och som snedvrider eller hindrar eller som skulle kunna snedvrida eller hindra konkurrens på det sätt som avses i denna proposition. Det är inte verksamhetens yttre form eller en viss typ av tillvägagångssätt som är avgörande, utan en förutsättning för att man ska kunna ingripa är att förfarandet eller verksamhetsstrukturen har negativa konkurrenseffekter.

Med ett förfarande som snedvrider eller hindrar konkurrens avses alla sådana tillvägagångssätt som leder till att konkurrensen mellan näringsverksamhet inom den offentliga sektorn och den privata sektorn inte är rättvis. När ekonomisk verksamhet som bedrivs av ett offentligt samfund t.ex. beviljas olika former av selektiva stöd eller stödssystem som skadar konkurrensen och som kan

stänga ute konkurrenter som är minst lika starka från marknaden kan dessa stöd eller system således utgöra ett förbjudet förfarande. Också t.ex. förmåner som en offentligt ägd enhet åtnjuter på grund av förmånlig finansiering från den offentliga ägaren och korssubventionering mellan kommersiell och annan verksamhet kan utgöra ett förbjudet förfarande. Konkurrensneutraliteten kan också äventyras i situationer där en kommun eller staten eller en enhet som de har bestämmande inflytande över har möjlighet att i sin ekonomiska verksamhet utnyttja dataarkiv och information, infrastruktur och icke-marknadsprissatta stödtjänster som används i myndighetsverksamheten. Andra exempel på förbjudna förfaranden är t.ex. underprissättning som inte motsvarar kostnaderna, oskäligt hög prissättning, rabattsystem som binder kunderna, leveransvägran och diskriminering. Konkurrens- och konsumentverket ska enligt förslaget kunna ingripa i alla förfaranden som snedvrider eller hindrar konkurrens, oberoende av förfarandets form eller art.

I vissa uppgifter som anses utgöra näringsverksamhet kan en aktör inom den offentliga sektorn ha särskilda skyldigheter som dess konkurrenter inom den privata sektorn inte har. Kostnaderna för sådana särskilda skyldigheter, t.ex. jourskyldighet, ska beaktas vid bedömningen av de eventuella snedvridningar av konkurrensen som en offentlig aktör orsakar, till den del som de oundvikligen försämrar den offentliga aktörens konkurrenskraft.

Genom de föreslagna bestämmelserna ges Konkurrens- och konsumentverket inga befogenheter i samband med EU:s lagstiftning om statliga stöd. Konkurrens- och konsumentverket kan dock ingripa i ett förfarande, t.ex. stöd eller stödarrangemang, och en verksamhetsstruktur som tillämpas av staten, en kommun eller en samkommun och som på nationell nivå hindrar eller snedvrider konkurrensen på det sätt som avses i denna proposition. Konkurrens- och konsumentverket ska dock inte kunna ingripa mot statliga stöd som har anmälts och godkänts enligt unionsrätten. Enligt förslaget ska tillsyn över beviljandet av statliga stöd och tillsyn över t.ex. införandet av tjänster av allmänt ekonomiskt

intresse (SGEI) inte ingå i Konkurrens- och konsumentverkets behörighet.

När en aktör inom den offentliga sektorn eller en enhet som den offentliga sektorn har bestämmande inflytande över får ekonomiskt stöd i sådan utsträckning som en marknadsmissig investerare inte vore beredd att erbjuda, utgör det i princip ett sådant förbjudet förfarande som avses i bestämmelsen. Stöd som beviljas en privat näringsidkare hör däremot inte till tillämpningsområdet för bestämmelserna, eftersom det då inte är fråga om ekonomisk verksamhet som bedrivs inom den offentliga sektorn och inte heller om en förmån som beviljats denna verksamhet och som snedvrider eller hindrar konkurrens.

Konkurrens- och konsumentverket kan också behöva bedöma om arrangemang som gäller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) är konkurrensneutrala. I denna proposition föreslås inga bestämmelser om behörighet för Konkurrens- och konsumentverket att införa tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) eller att utöva tillsyn över iakttagandet av bestämmelserna om sådana tjänster. Konkurrens- och konsumentverket ska således inte ha allmän behörighet att undersöka ordnandet av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI). Däremot ska Konkurrens- och konsumentverket kunna påvisa att konkurrensen snedvrids eller hindras på marknaden och kräva korrigerande åtgärder på det sätt som avses i förslaget. Exempel på en korrigerande åtgärd är att den överkompensation som betalas för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI) korrigeras eller att man slutar bevilja en ekonomisk förmån i den ekonomiska verksamhet som bedrivs av en kommun eller staten eller en enhet som de har bestämmande inflytande över. Det är fråga om en avvägning där man jämför dels hur omfattande och kraftiga de konsekvenser som äventyrar konkurrensneutraliteten är, dels målen i den verksamhet eller de åtgärder som stöder sig på SGEI-bestämmelserna och hur nödvändig denna verksamhet eller dessa åtgärder är vid produktionen av den eftersträfvade tjänsten. I sista hand handlar det om huruvida det kan anses acceptabelt att äventyra konkurrensneutraliteten i offentlig näringsverksamhet genom

att hänvisa till bestämmelserna om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (SGEI).

Med strukturer som snedvrider eller hindrar konkurrens avses t.ex. näringsverksamhet som bedrivs inom ramen för ett affärsverk eller en myndighetsstruktur och som på grund av de skatteförmåner och det konkursskydd som uttryckligen beror på denna struktur kan snedvrida konkurrensen med privata aktörer. Situationer där den offentliga sektorn bedriver näringsverksamhet i affärsverksform på en konkurrensutsatt marknad kan anses vara ett typiskt exempel på en struktur som äventyrar konkurrensneutraliteten. Att konkurrensen snedvrids eller hindras på ett strukturellt sätt kan korrigeras t.ex. genom att verksamheten bolagiseras i överensstämmelse med de bestämmelser om bolagiseringsskyldighet som föreslås i kommunallagen. Europeiska kommissionen har krävt att Finland vidtar åtgärder för att bolagisera den ekonomiska verksamhet som bedrivs av kommuner och samkommuner. I regeringens proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen, som har beretts vid finansministeriet, föreslås det att när en kommun sköter en uppgift i ett konkurrensläge på marknaden ska den i regel bolagisera sin verksamhet. I propositionen med förslag till lag om ändring av kommunallagen är avsikten att bolagiseringsskyldigheten inte ska omfatta uppgifter som kommunen inte kan anses sköta i ett konkurrensläge på marknaden. Sådana uppgifter är t.ex. kommunens lagstadgade uppgifter, uppgifter som enligt 76 § i kommunallagen sköts i samarbete, lagstadgade monopol och uppgifter som kommunen enligt 76 § i kommunallagen sköter i samarbete i egenkap av sådan anknuten enhet som avses i upphandlingslagstiftningen. Kommunen är inte i ett konkurrensläge på marknaden när den ordnar i lagen avsedd utbildning som kräver tillstånd att ordna utbildning eller annat tillstånd eller när den producerar tjänster som utförs inom ramen för sådan utbildning eller av studerande inom sådan utbildning. När kommunen köper, säljer eller hyr ut fastigheter som en del av den planering av området som avses i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) sker inte heller detta i ett konkurrensläge på marknaden.

Det föreslås också några undantag från bolagiseringsskyldigheten. Verksamheten behöver inte bolagiseras om kommunen är marknadsaktiv i liten utsträckning (sporadisk försäljning av överkapacitet), med stöd av lag producerar tjänster för en annan part eller deltar i ett anbudsförfarande som gäller sådan verksamhet, producerar stödtjänster för dotterbolag eller anknutna enheter som ingår i kommunkoncernen, hyr ut lokaler för kommunens egen verksamhet och till dottersamfund som ingår i kommunkoncernen eller för användning i sådan tjänsteproduktion som kommunen har konkurrensutsatt. Bolagiseringsskyldigheten ska inte heller omfatta verksamheter som hör till ett normalt anställningsförhållande (t.ex. arbetsplatsmåltider och tjänstebostäder) eller åtgärder enligt beredskapslagen. Om kommunen i ett konkurrensläge på marknaden producerar tjänster eller varor som avses i bestämmelserna om undantag från bolagiseringsskyldigheten ska kommunen tillämpa en marknadsmässig prissättning av verksamheten.

Konkurrens- och konsumentverkets uppgift är enligt förslaget att övervaka hur den marknadsmässiga prissättningen fullföljs i de fall som utgör undantag från bolagiseringsskyldigheten. Konkurrens- och konsumentverket ska tillämpa 30 a § i konkurrenslagen i överensstämmelse med det krav på marknadsmässig prissättning som ingår i 66 a § i förslaget till lag om ändring av kommunallagen.

Vid bedömningen av den prissättning som tillämpas av en enhet som bedriver ekonomisk verksamhet ska den föreslagna 30 a § dessutom tillämpas enhetligt, oberoende av om det är konkurrensneutraliteten i kommunernas eller statens ekonomiska verksamhet som bedöms. I frågor som gäller prissättning ska enhetliga bedömningsprinciper tillämpas oberoende av om man ingriper i prissättningen med stöd av bestämmelserna i den föreslagna 66 a § i kommunallagen eller med stöd av de allmänna bestämmelserna för tryggnad av konkurrensneutralitet. På så sätt bedöms prissättningen inom den ekonomiska verksamhet som bedrivs av kommunerna och den som bedrivs av staten på lika grunder.

För att de föreslagna bestämmelserna i konkurrenslagen ska kunna tillämpas krävs

det att ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som tillämpas i näringsverksamhet inom den offentliga sektorn har eller skulle kunna ha negativa konkurrenseffekter. Konkurrens- och konsumentverket behöver inte specificera till vilken del det är fråga om ett förfarande eller en struktur som snedvrider eller hindrar konkurrens. Avgörande med tanke på Konkurrens- och konsumentverkets möjligheter att ingripa är vilka verksamhetens konkurrenseffekter är. Förfaranden som äventyrar konkurrensneutraliteten, t.ex. underprissättning som inte motsvarar kostnaderna, oskäligt hög prissättning, rabattsystem som binder kunden, diskriminering eller leveransvägran, är ofta begreppsmässigt förknippade med liknande förfaranden som avses i konkurrenslagens bestämmelser om förbud mot konkurrensbegränsning. Rättsnormerna gällande konkurrensbegränsning utgör dock ingen bindande bedömningsgrund vid bedömning av huruvida konkurrensneutraliteten har kränkts. Vid denna bedömning bör man inte heller begränsa sig till att bedöma verksamheten enbart med tanke på konkurrenslagens rättsnormer om förbud mot missbruk av marknadsställning och avgörandepraxis i samband med dem. Således ska t.ex. leveransvägran inte bedömas i ljuset av rättsnormerna om missbruk av dominerande marknadsställning, utan avgörande är huruvida vägran leder till att konkurrensen snedvrids eller hindras på det sätt som avses i förslaget. På motsvarande sätt ska man vid bedömningen av underprissättning inte stödja sig på de konkurrensrättsliga rättsnormer som gäller s.k. rovprissättning.

Till exempel när man ingriper i underprissättning ska bedömningen utgå från marknadseffekterna i form av en snedvriden eller hindrad konkurrens. Det som är avgörande är huruvida t.ex. underprissättning i näringsverksamhet som bedrivs inom den offentliga sektorn leder till att konkurrensen snedvrids eller hindras på det sätt som avses i förslaget, och inte t.ex. hur underprissättning har behandlats i avgörandepraxis när det gäller missbruk av dominerande ställning. På motsvarande sätt finns det p.g.a. avsaknad av skadliga konkurrenseffekter inga förutsättningar för att ingripa i verksamhetsstrukturen, om verksamhet som i sig kan anses utgö-

ra näringsverksamhet bedrivs i ett läge där det inte förekommer konkurrens på marknaden och det även om man upphör med verksamhetsstrukturen och de konkurrensfördelar den medför inte kan anses realistiskt att konkurrenter kommer in på marknaden. Huruvida ett förfarande eller en verksamhetsstruktur äventyrar konkurrensneutraliteten ska således bedömas från fall till fall utgående från en övergripande bedömning. Vid bedömningen ska man bl.a. beakta huruvida det förfarande eller den struktur som tillämpas hindrar att marknaden utvecklas eller skadar konkurrensen.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse enligt vilken Konkurrens- och konsumentverket är skyldigt att i första hand inleda ett förhandlingsförfarande i en situation där man i den ekonomiska verksamhet som bedrivs av en kommun, en samkommun eller staten eller en enhet som de har bestämmande inflytande över tillämpar ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som snedvrider eller skulle kunna snedvrida förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens på marknaden. Förhandlingar kan också inledas om förfarandet eller strukturen hindrar eller skulle kunna hindra att en sund och fungerande ekonomisk konkurrens uppstår eller utvecklas. Konkurrens- och konsumentverket ska enligt den föreslagna bestämmelsen kunna utreda ärendet och vid behov inleda ett förhandlingsförfarande på eget initiativ eller på basis av en begäran om åtgärd.

Konkurrens- och konsumentverket ska vid tillämpning av paragrafen och vid sin bedömning av huruvida förfarandet ska inledas beakta övergångsperioderna i ändringsbestämmelserna om bolagiseringsskyldighet i kommunallagen.

30 b §. Undantag från tillämpningsområdet. I paragrafen föreslås två undantag från behörigheten att med stöd av 30 a § ingripa i ekonomisk verksamhet inom den offentliga sektorn. För det första kan man inte ingripa i att konkurrensen snedvrids eller hindras på grund av ett förfarande eller en verksamhetsstruktur på det sätt som avses i 30 a § 1 mom. 1 och 2 punkten, om de negativa konsekvenserna för konkurrensen oundvikligen följer av lagstiftningen utan att den som ansvarar för den ekonomiska verksamheten har pröv-

ningsrätt eller spelrum med tanke på det ekonomiska resultat som äventyrar konkurrensneutraliteten. Karakteristiskt för undantaget är att lagstiftaren med avsikt har förbigått ekonomisk konkurrens som en styrmekanism för sådan affärsverksamhet. En sådan situation kan uppstå t.ex. när det gäller en kultur- eller idrottstjänst som kommunen ordnar enligt lag. Förslagets 30 a § ger alltså inte behörighet att ändra någon annan lagstiftning. Om det däremot endast finns bestämmelser på allmän nivå om den verksamhet som bedrivs av t.ex. ett affärsverk eller en myndighet kan man ingripa i sådan verksamhet som äventyrar konkurrensneutraliteten till den del som den verksamhet som snedvrider eller hindrar konkurrens inte nödvändigtvis följer av lagstiftningen.

Det andra undantaget rör betydelsefulla uppgifter som gäller medborgarnas välfärd eller säkerhet eller något annat sådant allmänt intresse, om tillämpandet av 30 a § skulle leda till att sådana intressen inte på avsett vis kan tryggas för medborgarna. Detta undantag innebär att man vid bedömningen av ekonomisk verksamhet som bedrivs inom den offentliga sektorn också kan beakta andra samhällseliga mål än enbart en fungerande ekonomisk konkurrens. Undantaget ska dock tolkas snävt så att det inte räcker att på allmän nivå framhålla att samhällseliga intressen äventyras. För att undantaget ska kunna tillämpas krävs det att tillgodoseendet av det allmänna intresse som avses i bestämmelsen de facto inte är möjligt utan konsekvenser som äventyrar konkurrensneutraliteten, och att det allmänna intresset inte kan tillgodoses på ett sätt som i mindre omfattning äventyrar konkurrensneutraliteten. Enbart tillgodoseendet av den ekonomiska verksamhetens egna interna intressen kan inte anses vara att tillgodose ett allmänt intresse. När förutsättningarna för att tillämpa undantaget bedöms ska man också avväga de långsiktiga konsekvenserna dels för förutsättningarna att tillgodose ett allmänt intresse, dels för en fungerande konkurrens. Ju större de skadliga effekterna på konkurrensen är, desto viktigare samhällseliga intressen är det som ska tryggas. Huruvida det är fråga om en uppgift som syftar till att tillgodose ett

allmänt intresse måste övervägas från fall till fall.

De undantag från tillämpningsområdet som föreslås i paragrafen påverkar inte Konkurrens- och konsumentverkets möjligheter att även i fortsättningen i enlighet med 2 § i lagen om Konkurrens- och konsumentverket ta initiativ och ge utlåtanden för att ändra lagstiftningen.

30 c §. Meddelande av förbud, föreläggande eller åläggande. I 1 mom. föreskrivs enligt förslaget om Konkurrens- och konsumentverkets rätt att förbjuda ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som äventyrar konkurrensneutraliteten eller att som villkor för förfarandet eller verksamhetsstrukturen utfärda ålägganden som säkerställer jämlika verksamhetsvillkor på marknaden. Med stöd av bestämmelsen kan man inte direkt ingripa i problem i fråga om konkurrensneutraliteten som beror på lagstiftningen. I bestämmelsen skiljer man på förbud mot ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som äventyrar konkurrensneutraliteten och ålägganden för ett offentligt samfund på så sätt att det inte ska vara möjligt att ålägga det offentliga samfundet att upphöra med en verksamhet om den baserar sig på lagstiftning. Således kan staten inte åläggas att upphöra med en viss myndighetsverksamhet som äventyrar konkurrensneutraliteten, om verksamheten i lagstiftningen ålagts myndigheten. På motsvarande sätt kan en verksamhet som bedrivs av en kommun eller samkommun inte förbjudas om verksamheten i lagstiftningen har ålagts kommunen eller om verksamheten ingår i kommunens allmänna kompetens som avses i 2 § i kommunallagen. I dessa fall kan Konkurrens- och konsumentverket enligt förslaget dock utfärda ålägganden för att korrigera strukturer och förfaranden som snedvrider eller hindrar konkurrensen, t.ex. förbjuda underprissättning. Dessutom kan Konkurrens- och konsumentverket vid behov ta initiativ till ändring av lagstiftningen i enlighet med 2 § i lagen om Konkurrens- och konsumentverket. Förbud och ålägganden som gäller korrigering av ett förfarande eller en verksamhet som äventyrar konkurrensneutraliteten avser enligt förslaget kommunen, samkommunen eller staten.

I många situationer är det också ändamålsenligt att förhandla om korrigerande åtgärder med den enhet som bedriver näringsverksamheten i fråga. I mål som inleds med stöd av bestämmelserna om konkurrensneutralitet är det dock staten, kommunen eller kommunerna eller samkommunen i fråga som är egentlig part. Detta är motiverat med tanke på konkurrensneutraliteten i fråga om näringsverksamhet inom den privata och den offentliga sektorn, eftersom samma konkurrensregler då tillämpas på själva näringsidkarna, oberoende av om de är en del av en offentlig organisation, ägs av en sådan eller är privata näringsidkare. Således kan ålägganden i enlighet med förslaget endast avse ägarparten, dvs. kommunen, samkommunen eller staten. I situationer där flera kommuner tillsammans äger ett aktiebolag på så sätt att ingen av kommunerna är majoritetsägare och ingen av ägarkommunerna ensam kan besluta om bolagets angelägenheter utan de övriga ägarnas medverkan, ska förbudet eller åläggandet avse varje ägarkommun separat och vara så formulerat att varje kommun som beslutet gäller har juridisk och faktisk möjlighet att fullgöra åläggandet. Framför allt i de situationer där beslutet förenas med vite ska innehållet i åläggandet fastställas noggrant och på så sätt att viteslagens (1113/1990) krav i fråga om föreläggande och riktande av vite beaktas. Om en eller flera kommuner har en minoritetsandel i bolaget och kommunen eller kommunerna tillsammans inte kan besluta om bolagets angelägenheter, ska bestämmelserna inte alls tillämpas eftersom lagen endast gäller ekonomisk verksamhet som bedrivs inom den offentliga sektorn eller vid en enhet som den har bestämmande inflytande över.

På själva näringsidkarna tillämpas konkurrensreglerna i konkurrenslagen oberoende av om näringsidkarna är en del av en offentlig organisation, ägs av en sådan eller är privata näringsidkare.

De påföljder som föreslås i paragrafen är sekundära. Konkurrens- och konsumentverket ska i första hand förhandlingsvägen försöka undanröja ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som äventyrar konkurrensneutraliteten. Det offentliga samfundet ska under förhandlingarna föreslå åtgärder för att

avhjälpa problem med konkurrensneutraliteten, och Konkurrens- och konsumentverket ska inte bestämma t.ex. på vilka sätt en tjänst ska anordnas. Bestämmelser om Konkurrens- och konsumentverkets möjlighet att förena ett förbud eller åläggande med vite finns i 46 § 1 mom. i den gällande konkurrenslagen. Förbud eller ålägganden som avses i paragrafen ska enligt förslaget avse kommunen, samkommunen eller staten. Detta hindrar inte att Konkurrens- och konsumentverket också med den enhet som bedriver verksamheten förhandlar om att enheten bör upphöra med de negativa konkurrenseffekterna. Enligt förslaget ska vite föreläggas kommunen, samkommunen eller staten.

30 d §. Upplysningsskyldighet. I paragrafen föreslås det att vad som i 33 § i konkurrenslagen föreskrivs om näringsidkarnas skyldighet att lämna upplysningar ska vid tillsynen över konkurrensneutralitet tillämpas på kommuner, samkommuner och staten samt på enheter som de har bestämmande inflytande över. På så sätt kan det garanteras att Konkurrens- och konsumentverket får tillräcklig information om förfaranden som äventyrar konkurrensneutraliteten. Skyldigheten att lämna upplysningar och skyldigheten att uppvisa handlingar gäller näringsidkare som avses i 4 § 1 mom. i konkurrenslagen samt kommuner, samkommuner och staten. Konkurrens- och konsumentverkets utredningsbefogenheter preciseras enligt förslaget så att också offentliga samfund är skyldiga att lämna uppgifter och utredningar i frågor som gäller tillsynen över konkurrensneutralitet. Det är fråga om en procedurbestämmelse med hjälp av vilken man vill säkerställa tillräcklig information om arrangemangets konsekvenser för en sund och fungerande konkurrens. Den skyldighet att lämna uppgifter och handlingar som avses i 33 § i konkurrenslagen kan vid behov förenas med vite på det sätt som föreskrivs i 46 § i konkurrenslagen.

32 §. Ärendenas angelägenhetsordning och lämnande av ett ärende utan prövning. Till 2 mom. föreslås en ny 4 punkt. Konkurrens- och konsumentverket ska lämna ett ärende utan prövning om det inte är sannolikt att konsekvenserna av förfarandet eller verksamhetsstrukturen för förutsättningarna för

en sund och fungerande konkurrens är betydande. Det är fråga om en prioriteringsbestämmelse. I ett beslut att lämna ett ärende utan prövning ingår en bedömning av att verksamheten eller förfarandet har obetydliga konsekvenser. Ett ärende kan lämnas utan prövning t.ex. om det är fråga om en kortvarig, begränsad verksamhet vars snedvridande effekt på konkurrensen är obetydlig. Syftet är att Konkurrens- och konsumentverkets resurser ska kanaliseras till de allra viktigaste ärendena. Det ska vara möjligt att lämna ett ärende utan prövning om det inte kan anses sannolikt att konkurrensen snedvrids eller hindras på ett betydande sätt. Vid bedömningen av huruvida ett tillämpat förfarande eller en struktur är betydande ska Konkurrens- och konsumentverket som jämförelseobjekt kunna använda EU:s regler om statligt stöd av mindre betydelse. Konkurrens- och konsumentverket ska enligt prövning från fall till fall kunna lämna ett ärende utan prövning, t.ex. i en situation där ett arrangemang är förenligt med de minimis-reglerna, som gäller stöd av mindre betydelse. Vid prövningen bör dock även beaktas storleken av den marknad som granskas.

Förslaget ger Konkurrens- och konsumentverket en betydande prövningsrätt vid valet av ärenden som tas till utförlig behandling. Ändringen påverkar inte Konkurrens- och konsumentverkets behörighet att utreda ärenden som gäller konkurrensneutralitet eller förutsättningarna för att tillämpa den föreslagna 30 a §.

I Konkurrens- och konsumentverkets beslut att lämna ett ärende utan prövning kan ändring sökas genom besvär hos marknadsdomstolen i enlighet med de gällande bestämmelserna om ändringssökande i 44 § i konkurrenslagen. Om marknadsdomstolen konstaterar att förutsättningar för att lämna ett ärende utan prövning inte föreligger kan domstolen återförvisa ärendet till Konkurrens- och konsumentverket för utredning.

42 §. Behandlingen av ett ärende i marknadsdomstolen. Konkurrens- och konsumentverket kan hos marknadsdomstolen ansöka om en förlängning av tidsfristen för prövning av en anmälan om företagsförvärv (26 § 2 mom. i konkurrenslagen). I 42 § i konkurrenslagen används i hänvisningen till

26 § 2 mom. i konkurrenslagen felaktigt ordet framställning om denna ansökan om förlängd tidsfrist. Det föreslås att 1 mom. ändras så att man i hänvisningen till 26 § 2 mom. i stället för ordet framställning använder ordet ansökan i fråga om ansökan om förlängd tidsfrist. Detta genomförs genom att hänvisningen till 26 § 2 mom. i 42 § flyttas från förteckningen över framställningsärenden till samma förteckning som övriga ansökningsärenden.

44 §. Överklagande. De snedvridande eller begränsande konsekvenser som ett förfarande eller en struktur som tillämpas i den ekonomiska verksamheten har för konkurrensen kan kraftigt påverka verksamhetsvillkoren för konkurrenter som redan finns på marknaden eller planerar att träda in på marknaden. Därför måste tillsynsmekanismen fungera tillräckligt snabbt och trovärdigt och dessutom effektivt förebygga åtgärder som inskränker konkurrensneutraliteten. Det föreslås att till 1 mom. fogas en hänvisning till 30 c § vilket innebär att ett förbud eller åläggande som utfärdats av Konkurrens- och konsumentverket ska iaktas trots att ändring har sökts genom besvär, om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.

1.2 Lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar

4 §. Uppgifterna om en rättegång samt deras offentlighet. I 4 § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007) ingår i fråga om uppgifterna om en rättegång samt deras offentlighet en hänvisning till 20 a § i lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992), som upphävdes genom konkurrenslagen den 1 november 2011. Det föreslås att 2 mom. ändras så att det i bestämmelsen hänvisas till 36 § i den gällande konkurrenslagen i stället för till 20 a § i den upphävda lagen om konkurrensbegränsningar.

16 §. Avgörandets offentlighet. I 16 § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar ingår i fråga om avgörandets offentlighet för närvarande en hänvisning till 20 a § i lagen om konkurrensbegränsningar, som har upphävts. Det föreslås att 2 mom. ändras så att det i bestämmelsen

hänvisas till 36 § i den gällande konkurrens-lagen i stället för till 20 a § i den upphävda lagen om konkurrensbegränsningar.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Konkurrens- och konsumentverket ska beakta de övergångstider som föreskrivs i

2 och 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagen om ändring av kommunallagen i en situation där jämlikheten mellan offentlig och privat näringsverksamhet kan tryggas genom bolagisering av kommunens eller samkommunens ekonomiska verksamhet.

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

*Lagförslag***1.****Lag****om ändring av konkurrenslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i konkurrenslagen (948/2011) 32 § 2 mom. 2 och 3 punkten, 42 § 1 mom. och 44 § 1 mom., av dem 32 § 2 mom. 2 och 3 punkten samt 44 § 1 mom. sådana de lyder i lag 662/2012, och
fogas till lagen ett nytt 4 a kap. samt till 32 § 2 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lag 662/2012, en ny 4 punkt som följer:

4 a kap.

danröja förfarandet eller verksamhetsstrukturen.

Tryggande av en jämlik konkurrens mellan offentlig och privat näringsverksamhet

30 b §

30 a §

*Undantag från tillämpningsområdet**Konkurrens- och konsumentverkets behörighet*

Bestämmelserna i 30 a § tillämpas inte, om förfarandet eller verksamhetsstrukturen direkt följer av lagstiftningen eller tillämpning skulle hindra skötseln av en betydelsefull uppgift som gäller medborgarnas välfärd eller säkerhet eller något annat sådant allmänt intresse.

Om man i den ekonomiska verksamhet som bedrivs av en kommun, en samkommun, staten eller en enhet som de har bestämmande inflytande över tillämpar ett sådant förfarande eller en sådan verksamhetsstruktur som när varor eller tjänster erbjuds

30 c §

1) snedvrider eller kan bidra till att snedvrider förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens på marknaden,

Meddelande av förbud, föreläggande eller åläggande

2) hindrar eller kan bidra till att hindra att en sund och fungerande ekonomisk konkurrens uppstår eller utvecklas, eller

3) står i strid med kravet på marknadsmässig prissättning i 66 a § i kommunallagen (365/1995),

ska Konkurrens- och konsumentverket i första hand förhandlingsvägen försöka un-

Om de förhandlingar som avses i 30 a § inte leder till resultat, ska Konkurrens- och konsumentverket förbjuda kommunen, samkommunen eller staten att använda förfarandet eller verksamhetsstrukturen eller som villkor för förfarandet eller verksamhetsstrukturen meddela ålägganden som säkerställer jämlika verksamhetsförutsättningar på

marknaden. Konkurrens- och konsumentverket kan inte förordna att verksamheten i sin helhet ska upphöra, om utförandet av uppgiften baserar sig på lagstiftning.

30 d §

Upplysningsskyldighet

Vid tillsyn som avses i detta kapitel ska i fråga om upplysningsskyldighet för kommunerna, samkommunerna och staten, samt för de enheter som de har bestämmande inflytande över, tillämpas vad som i 33 § föreskrivs om näringsidkarnas skyldighet att lämna upplysningar.

32 §

Ärendenas angelägenhetsordning och lämnande av ett ärende utan prövning

Konkurrens- och konsumentverket lämnar ett ärende utan prövning, om

- 2) konkurrensen på marknaden i fråga totalt sett kan anses fungera trots den misstänkta konkurrensbegränsningen,
- 3) den begäran om åtgärd som lämnats in är uppenbart ogrundad, eller
- 4) det inte är sannolikt att det förfarande eller den verksamhetsstruktur som avses i 30 a § har betydande konsekvenser med tanke på förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens.

42 §

Behandlingen av ett ärende i marknadsdomstolen

Konkurrensbegränsningsärenden blir anhängiga vid marknadsdomstolen genom en framställning som avses i 12 § 3 mom., 25 § 1 mom. eller 30 § 2 mom., genom besvär som avses i 44 § 1 mom. eller genom en ansökan som avses i 26 § 2 mom., 36 § 3 mom.

eller 45 § 2 mom. Framställningen, besvaren och ansökan ska inlämnas skriftligen.

44 §

Överklagande

Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av denna lag får överklagas hos marknadsdomstolen i den ordning som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av 26 § 1 mom. eller 45 § 1 mom. och ett beslut om förrättande av inspektion enligt 35 § får inte överklagas genom besvär. Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av 17 § 3 mom. eller 26 § 3 mom. får inte överklagas särskilt genom besvär. Den som anmäler ett företagsförvärf får inte anföra besvär över ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket meddelat med stöd av 25 § och genom vilket Konkurrens- och konsumentverket har bestämt att de villkor som anmälaren har ställt ska iakttas. Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av 9—11, 30 c eller 33 § ska iakttas även om besvär har anförts, om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om en kommun eller en samkommun vid ikraftträdandet av denna lag sköter en uppgift som egen verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden med användning av ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som avses i 30 a §, på så sätt att jämlikheten mellan offentlig och privat näringsverksamhet kan tryggas genom bolagisering av kommunens eller samkommunens ekonomiska verksamhet, får uppgiften skötas som egen verksamhet utan tillämpning av 30 a och 30 c § till utgången av år 2014 eller om det är fråga om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning till utgången av år 2016.

2.

Lag**om ändring av 4 och 16 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007) 4 § 2 mom. och 16 § 2 mom. som följer:

4 §

Uppgifterna om en rättegång samt deras offentlighet

 I ett ärende som gäller inspektion enligt 36 § i konkurrenslagen (948/2011) blir de i 1 mom. avsedda uppgifterna offentliga först när den som är föremål för inspektion under rättas om inspektionen, om inte förvaltningsdomstolen beslutar att uppgifterna ska bli offentliga före det.

16 §

Avgörandets offentlighet

 Om avgörandet innehåller uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av lagen om of-

fentlighet i myndigheternas verksamhet eller någon annan lag, är den rättegångshandling som innehåller avgörandet sekretessbelagd till den del detta är nödvändigt för att skydda ett sådant intresse som ska hemlighållas. Om ett beslut eller uppgifter som finns i ett beslut ska lämnas ut i ett ärende där en persons identifieringsuppgifter är sekretessbelagda med stöd av 5 § ska det göras på ett sådant sätt att personens identifieringsuppgifter inte framgår. I ett ärende som gäller inspektion enligt 36 § i konkurrenslagen blir den rättegångshandling som innehåller förvaltningsdomstolens avgörande offentlig först när den som är föremål för inspektion under rättas om inspektionen, om inte förvaltningsdomstolen av särskilda skäl beslutar att rättegångshandlingen ska bli offentlig före det.

 Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 11 april 2013

Vid förhinder för statsministern, social- och hälsovårdsminister

PAULA RISIKKO

Arbetsminister *Lauri Ihalainen*

1.**Lag****om ändring av konkurrenslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i konkurrenslagen (948/2011) 32 § 2 mom. 2 och 3 punkten, 42 § 1 mom. och 44 § 1 mom., av dem 32 § 2 mom. 2 och 3 punkten samt 44 § 1 mom. sådana de lyder i lag 662/2012, och
fogas till lagen ett nytt 4 a kap. samt till 32 § 2 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lag 662/2012, en ny 4 punkt som följer:

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse***4 a kap.*****Tryggande av en jämlik konkurrens mellan
offentlig och privat näringsverksamhet*****30 a §*****Konkurrens- och konsumentverkets behörig-
het***

Om man i den ekonomiska verksamhet som bedrivs av en kommun, en samkommun, staten eller en enhet som de har bestämmande inflytande över tillämpar ett sådant förfarande eller en sådan verksamhetsstruktur som när varor eller tjänster erbjuds

1) snedvrider eller kan bidra till att snedvrider förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens på marknaden,

2) hindrar eller kan bidra till att hindra att en sund och fungerande ekonomisk konkurrens uppstår eller utvecklas, eller

3) står i strid med kravet på marknadsmässiga prissättning i 66 a § i kommunallagen (365/1995),

ska Konkurrens- och konsumentverket i första hand förhandlingsvägen försöka undanröja förfarandet eller verksamhetsstrukturen.

30 b §

Undantag från tillämpningsområdet

Bestämmelserna i 30 a § tillämpas inte, om förfarandet eller verksamhetsstrukturen direkt följer av lagstiftningen eller tillämpning skulle hindra skötseln av en betydelsefull uppgift som gäller medborgarnas välfärd eller säkerhet eller något annat sådant allmänt intresse.

30 c §

Meddelande av förbud, föreläggande eller åläggande

Om de förhandlingar som avses i 30 a § inte leder till resultat, ska Konkurrens- och konsumentverket förbjuda kommunen, samkommunen eller staten att använda förfarandet eller verksamhetsstrukturen eller som villkor för förfarandet eller verksamhetsstrukturen meddela ålägganden som säkerställer jämlika verksamhetsförutsättningar på marknaden. Konkurrens- och konsumentverket kan inte förordna att verksamheten i sin helhet ska upphöra, om utförandet av uppgiften baserar sig på lagstiftning.

30 d §

Upplysningsskyldighet

Vid tillsyn som avses i detta kapitel ska i fråga om upplysningsskyldighet för kommunerna, samkommunerna och staten, samt för de enheter som de har bestämmande inflytande över, tillämpas vad som i 33 § föreskrivs om näringsidkarnas skyldighet att lämna upplysningar.

32 §

Ärendenas angelägenhetsordning och lämnande av ett ärende utan prövning

Konkurrens- och konsumentverket lämnar ett ärende utan prövning, om

2) konkurrensen på marknaden i fråga totalt sett kan anses fungera trots den misstänkta konkurrensbegränsningen, eller

3) den begäran om åtgärd som lämnats in helt klart saknar grund.

32 §

Ärendenas angelägenhetsordning och lämnande av ett ärende utan prövning

Konkurrens- och konsumentverket lämnar ett ärende utan prövning, om

2) konkurrensen på marknaden i fråga totalt sett kan anses fungera trots den misstänkta konkurrensbegränsningen,

3) den begäran om åtgärd som lämnats in är uppenbart ogrundad, eller

4) *det inte är sannolikt att det förfarande eller den verksamhetsstruktur som avses i 30 a § har betydande konsekvenser med tanke på förutsättningarna för en sund och fungerande konkurrens.*

42 §

Behandlingen av ett ärende i marknadsdomstolen

Konkurrensbegränsningsärenden blir anhängiga vid marknadsdomstolen genom en framställning som avses i 12 § 3 mom., 25 § 1 mom., 26 § 2 mom. eller 30 § 2 mom., genom besvär som avses i 44 § 1 mom. eller genom en ansökan som avses i 36 § 3 mom. eller 45 § 2 mom. Framställningen, besvären och ansökan ska inlämnas skriftligen.

42 §

Behandlingen av ett ärende i marknadsdomstolen

Konkurrensbegränsningsärenden blir anhängiga vid marknadsdomstolen genom en framställning som avses i 12 § 3 mom., 25 § 1 mom. eller 30 § 2 mom., genom besvär som avses i 44 § 1 mom. eller genom en ansökan som avses i 26 § 2 mom., 36 § 3 mom. eller 45 § 2 mom. Framställningen, besvären och ansökan ska inlämnas skriftligen.

44 §

Överklagande

Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av denna lag får överklagas hos marknadsdomstolen i den ordning som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av 26 § 1 mom. eller 45 § 1 mom. och ett beslut

44 §

Överklagande

Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av denna lag får överklagas hos marknadsdomstolen i den ordning som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av 26 § 1 mom. eller 45 § 1 mom. och ett be-

om förrättande av inspektion enligt 35 § får inte överklagas genom besvär. Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av 17 § 3 mom. eller 26 § 3 mom. får inte överklagas särskilt genom besvär. Den som anmäler ett företagsförvärv får inte anföra besvär över ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket meddelat med stöd av 25 § och genom vilket Konkurrens- och konsumentverket har bestämt att de villkor som anmälaren har ställt ska iakttas. Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av 9—11 eller 33 § ska iakttas trots att besvär har anförts, om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.

slut om förrättande av inspektion enligt 35 § får inte överklagas genom besvär. Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av 17 § 3 mom. eller 26 § 3 mom. får inte överklagas särskilt genom besvär. Den som anmäler ett företagsförvärv får inte anföra besvär över ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket meddelat med stöd av 25 § och genom vilket Konkurrens- och konsumentverket har bestämt att de villkor som anmälaren har ställt ska iakttas. Ett beslut som Konkurrens- och konsumentverket har meddelat med stöd av 9—11, 30 c eller 33 § ska iakttas även om besvär har anförts, om inte marknadsdomstolen bestämmer något annat.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Om en kommun eller en samkommun vid ikraftträdandet av denna lag sköter en uppgift som egen verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden med användning av ett förfarande eller en verksamhetsstruktur som avses i 30 a §, på så sätt att jämlikheten mellan offentlig och privat näringsverksamhet kan tryggas genom bolagisering av kommunens eller samkommunens ekonomiska verksamhet, får uppgiften skötas som egen verksamhet utan tillämpning av 30 a och 30 c § till utgången av år 2014 eller om det är fråga om arbetskraftspolitisk vuxenutbildning till utgången av år 2016.

2.

Lag**om ändring av 4 och 16 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar (381/2007) 4 § 2 mom.
och 16 § 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

4 §

*Uppgifterna om en rättegång samt deras of-
fentlighet*

I ett ärende som gäller inspektion enligt 20 a § i lagen om konkurrensbegränsningar (480/1992) blir de i 1 mom. avsedda uppgifterna offentliga först när den som är föremål för inspektion underrättas om inspektionen, om inte förvaltningsdomstolen beslutar att uppgifterna skall bli offentliga före det.

16 §

Avgörandets offentlighet

Om avgörandet innehåller uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller någon annan lag, är den rättegångshandling som innehåller avgörandet sekretessbelagd till den del detta är nödvändigt för att skydda ett sådant intresse som skall hemlighållas. I ärenden där en persons identifieringsuppgifter är sekretessbelagda med stöd av 5 § meddelas beslutet så att personens identifieringsuppgifter inte framgår av detta. I ett ärende som gäller inspektion enligt 20 a § i lagen om konkurrensbegränsningar blir den rättegångs-

Föreslagen lydelse

4 §

*Uppgifterna om en rättegång samt deras of-
fentlighet*

I ett ärende som gäller inspektion enligt 36 § i konkurrenslagen (948/2011) blir de i 1 mom. avsedda uppgifterna offentliga först när den som är föremål för inspektion underrättas om inspektionen, om inte förvaltningsdomstolen beslutar att uppgifterna ska bli offentliga före det.

16 §

Avgörandets offentlighet

Om avgörandet innehåller uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet eller någon annan lag, är den rättegångshandling som innehåller avgörandet sekretessbelagd till den del detta är nödvändigt för att skydda ett sådant intresse som ska hemlighållas. *Om ett beslut eller uppgifter som finns i ett beslut ska lämnas ut i ett ärende* där en persons identifieringsuppgifter är sekretessbelagda med stöd av 5 § *ska det göras på ett sådant sätt* att personens identifieringsuppgifter inte framgår. I ett ärende som gäller inspektion

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

handling som innehåller förvaltningsdomstolens avgörande offentlig först när den som är föremål för inspektion underrättas om inspektionen, om inte förvaltningsdomstolen av särskilda skäl beslutar att rättegångshandlingen skall bli offentlig före det.

enligt 36 § i konkurrenslagen blir den rättegångshandling som innehåller förvaltningsdomstolens avgörande offentlig först när den som är föremål för inspektion underrättas om inspektionen, om inte förvaltningsdomstolen av särskilda skäl beslutar att rättegångshandlingen ska bli offentlig före det.

Denna lag träder i kraft den 20 .