

EKONOMIUTSKOTTETS BETÄNKANDE 19/2013 rd

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

INLEDNING

Remiss

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

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har förvaltningsutskottet och social- och hälsovårdsutskottet lämnat utlåtande (FvUU 8/2013 rd, ShUU 9/2013 rd) om ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Eeva Vahtera, arbets- och näringsministeriet
- regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- generaldirektör Juhani Jokinen, Konkurrens- och konsumentverket
- forskningschef Pekka Valkama, Tammerfors universitet
- stadsjurist Sami Sarvilinna, Helsingfors stad

- stadsjurist Tiina Mikkola, Jyväskylä stad
- koncernservicedirektör Mika Mäkinen, Lah-tis stad
- biträdande stadsdirektör Jarkko Virtanen, Åbo stad
- chef för juridiska ärenden Arto Sulonen och chefsjurist Pirkka-Petri Lebedeff, Finlands Kommunförbund
- verkställande direktör Jaana Korhola, Fazer Food Services Oy
- tf. verkställande direktör Harri Huttunen, Pal-mia
- verkställande direktör Taneli Mattila, Eira Sjukhus Ab
- expert Jukka Lehtonen, Finlands Näringsliv rf
- verkställande direktör Merja Hirvonen, Terveyspalvelualan Liitto ry
- vice verkställande direktör Veli-Matti Aitto-niemi, Turism- och Restaurangförbund rf
- direktör Antti Neimela, Företagarna i Finland.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- jord- och skogsbruksministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Energiatutka Oy
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår 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 verksamhe-

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

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Ekonomiutskottet föreslår att lagförslagen godkänns utifrån propositionen och lagförslag 1 med vissa ändringar av teknisk natur.

Utgångspunkter

Syftet med propositionen är att effektivisera det allmännas tillsyn över näringsverksamheten genom att utöka Konkurrens- och konsumentverkets befogenheter. Verket skulle kunna ingripa om den offentliga sektorn snedvrider konkurrensen på marknaden eller hindrar konkurrens från att uppstå. Såväl staten som kommunerna omfattas enligt förslaget av tillsynen. Verket ska i första hand förhandlingsvägen försöka undanröja missförhållanden och först i andra hand utfärda förbud eller ålägganden som kan förenas med vite.

Ekonomiutskottet anser att utgångspunkterna i förslaget är motiverade. Enligt utredning har man kunnat iaktta betydande snedvridningar på marknaderna som en följd av att aktörer inom den offentliga sektorn har kunnat erbjuda tjänster på klart konkurrenskraftigare villkor bland annat genom att utnyttja det s.k. konkursskyddet och vissa skatterelaterade fördelar. Den nya regleringen ger Konkurrens- och konsumentverket omfattande befogenheter att ingripa i de mest betydande missförhållandena med tanke på konkurrensneutraliteten. Det är fråga om en tillsyn i enskilda fall som grundar sig på en viss prioritering och avsikten är inte att ingripa i verksamheten i bestraffningssyfte utan att i första hand genom förhandlingar hitta lösningsmodeller som återställer konkurrensneutraliteten.

Propositionen har ett nära samband med en proposition med förslag till lag om ändring av

kommunallagen (RP 32/2013 rd, EkUU 13/2013 rd). Enligt den aktuella propositionen kan Konkurs- och konsumentverket utöva tillsyn över att bolagiseringsskyldigheten iakttas i den mån en kommuns ekonomiska verksamhet snedvrider konkurrensneutraliteten när den utövas i andra former än i bolagsform. Verket kan likaså övervaka att prissättningen är marknadsmässig i situationer där en kommun inte enligt lag behöver bolagisera sin verksamhet men ändå bedriver den i konkurrens på marknaden.

Förvaltningsutskottet anser i sitt utlåtande att syftet att förbättra konkurrensneutraliteten är viktigt. Med hjälp av den kan man skapa förutsättningar för att dels lösa problemet med konkurrensneutralitet på ett kontrollerat sätt på nationell nivå, dels minska antalet klagomål till kommissionen, menar förvaltningsutskottet. Förvaltningsutskottet anser att Konkurs- och konsumentverket ges rätt omfattande prövningsrätt och framhåller behovet av en tät uppföljning av lagstiftningens konsekvenser.

Även social- och hälsovårdsutskottet har i sitt utlåtande tillstyrkt de viktigaste förslagen i propositionen. Utskottet noterar särskilt den övergångsperiod som nämns i propositionen och föreslår att den förlängs på samma sätt som utskottet har föreslagit i fråga om förslagen till ändring av kommunallagen. Utskottet anser att den föreslagna lagändringen ska träda i kraft först efter 2016 i stället för redan i slutet av 2014.

Befogenheternas omfattning (30 a §)

Propositionen gäller endast *ekonomisk verksamhet*, dvs. verksamhet som bedrivs i marknadsmiljö. Arten av den ekonomiska verksamheten ska definieras enligt hur verksamheten har reglerats i lag och i vilken utsträckning den bedrivs enligt marknadens signaler. Tillsynen gäller inte situationer där staten, en kommun eller en samkommun utövar offentlig makt eller handlar i egenskap av myndighet. Regleringen gäller inte heller köp av produkter eller tjänster eftersom den verksamheten regleras i upphandlingslagen. Gränsdragningen mellan ekonomisk verksamhet och myndighetsverksamhet förtydligas i

kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.¹

Den föreslagna bestämmelsen i kommunallagen om skyldighet att bolagisera (2 a §) ska betraktas som speciallag i relation till 30 a § i konkurrenslagen. Verksamhet som bedrivs av kommunen ska enligt den föreslagna 30 a § i konkurrenslagen inte betraktas som ekonomisk verksamhet, om det är fråga om sådan verksamhet som avses i 2 a § 2 mom. i kommunallagen och som enligt bestämmelsen inte kan betraktas som en uppgift som "sköts i ett konkurrensläge på marknaden".

Begreppet ekonomisk verksamhet utesluter många av de uppgifter som hör till kommunernas specialkompetens från lagens tillämpningsområde. Det finns ändå inga skäl att kategoriskt lämna dessa uppgifter utanför tillämpningsområdet, eftersom en kommun i ett enskilt fall kan tänkas sköta uppgiften på marknadsvillkor.

En förutsättning för att det ska gå att ingripa i en verksamhet är förutom dess ekonomiska natur att ett förfarande eller en verksamhetsstruktur *snedvrider konkurrensen eller hindrar den*. Den som bedriver tillsyn har inte rätt att ingripa i verksamheten bara på grund av dess form eller förfaranden utan det krävs ytterligare att verksamheten snedvrider eller förhindrar konkurrensen på marknaden. Verket skulle ha omfattande befogenheter att utvärdera marknadseffekterna av olika slags förfaranden. Regleringen ska dessutom omfatta tillsyn över den föreslagna ändringen av kommunallagen, som gäller *marknadsmässig prissättning* (RP 32/2013 rd; 2 b och 66 a §). Tillsynen gäller till denna del situationer där en kommun agerar på marknaden men till följd av undantagsbestämmelser i lag slipper bolagisera sin verksamhet (RP 32/2013 rd; 2 b §).

Ekonomiutskottet konstaterar att det för tillämpningen så viktiga begreppet "ekonomisk verksamhet" är föränderligt i takt med att unionsrätten utvecklas och att det därför inte är klokt att försöka ge det en uttömmande defini-

¹ (2012/C8/02).

tion i den nationella lagstiftningen. En definition skulle eventuellt begränsa övervakarens befogenheter för mycket eller för litet. Tillämpningsområdet för den nationella lagstiftningen måste därför tolkas parallellt med EU:s regler och i synnerhet med rättspraxis inom unionen.

Avgränsningen av befogenheter (30 b §)

Konkurrens- och konsumentverket har inte rätt att ingripa i verksamhet vars eventuella negativa konsekvenser med tanke på konkurrensneutraliteten *direkt följer av lagstiftningen*, om inte den som är ansvarig för verksamheten har rätt att avgöra hur denna ska organiseras. De situationer som kan komma i fråga är sådana där lagstiftarens syfte är att förbigå den ekonomiska konkurrensen som styrmekanism för en enskild verksamhet. Propositionen ger inte myndigheten befogenheter att förbigå lagstiftningen i övrigt. Myndigheten kan inte heller bestämma vilka former för serviceproduktion som kommunerna har rätt att använda när de fullgör sina lagstadgade uppgifter.

Verksamhet som baserar sig på lag kan inte förbjudas, men myndigheten kan ingripa i det förfarande som tillämpas om det snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen, under förutsättning att förfarandet inte uttryckligen föreskrivs i lag. Som det konstateras ovan i fråga om ekonomisk verksamhet är det inte möjligt att utesluta enskilda sektorer som enligt lag åligger kommunerna från bestämmelsens räckvidd, utan varje fall måste prövas för sig.

Myndigheten ska inte heller ha rätt att ingripa när det gäller hinder för eller snedvridning av konkurrensen i situationer som kan *äventyra tryggandet av ett betydande allmänt intresse*. Ett villkor för att här göra ett undantag är att det i praktiken vore omöjligt att tillgodose det allmänna intresse som avses i bestämmelsen utan konsekvenser för konkurrensneutraliteten och att syftet inte kan nås på ett sätt som snedvrider konkurrensen mindre.

Ekonomiutskottet konstaterar att regleringen ger betydande rum för tolkning också i fråga om undantagsbestämmelserna. Men också behovet av tillsyn är betydande och enskilda situationer

kan avvika så pass mycket från varandra att det inte är motiverat att göra en noggrannare avgränsning av vad som är allmänt intresse.

Möjligheterna att ingripa (30 c §).

Tillsynsmyndigheten ska ha rätt att förbjuda ett förfarande eller meddela ålägganden för att korrigera de negativa konsekvenserna av ett förfarande, om parterna inte når resultat genom förhandlingar. Förbudet eller åläggandena kan förenas med vite.

Som det konstateras ovan, har myndigheten inte rätt att förbjuda verksamhet som baserar sig på lag. Det är däremot möjligt att meddela ålägganden och vid behov föreslå ändringar i lagstiftningen.

Utiifrån den övervakning av att prissättningen är marknadsmässig som nämns i den föreslagna 30 a § ska det vara möjligt att primärt meddela ålägganden enligt vilka priserna för prestationerna i fortsättningen ska uppfylla kriterierna för marknadsmässig prissättning. En annan korrigerande åtgärd som kan bli aktuell är bolagisering, om villkoren för undantagen från bolagiseringskyldigheten inte längre är uppfyllda. Däremot kan verksamheten i regel inte förbjudas, eftersom den i allmänhet antas ingå i kommunens allmänna eller särskilda kompetens.

Utskottet anser att de möjligheter att ingripa som föreskrivs i den föreslagna paragrafen är ändamålsenliga, i synnerhet när hänsyn tas till att Konkurrens- och konsumentverket enligt prioriteringsbestämmelsen (32 §) får ingripa endast i fråga om sådan verksamhet vars snedvridande effekt är betydande. Utskottet understryker emellertid att förbud mot en verksamhet, om det överhuvudtaget är möjligt, och meddelande av ålägganden är sådana lösningar som kan komma i fråga först i andra hand. I första hand ska parterna försöka förhandla sig fram till en lösning.

Ikraftträdelsebestämmelsen

Ekonomiutskottet har korigerat den föråldrade hänvisningen (lagförslag 1) till arbetskraftspolitisk vuxenutbildning. I stället ska hänvisningen gälla lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012).

Den övergångstid för kommunerna som anges i ikraftträdandebestämmelsen (lagförslag 1) motsvarar den som föreslås i propositionen med förslag till ändring av kommunallagen (RP 32/2013 rd). Förvaltningsutskottet har föreslagit (FvUB 10/2013 rd) att övergångsbestämmelsen i kommunallagen ska godkännas i enlighet med propositionen i fråga om tidsfristerna. Ekonomiutskottet konstaterar att den reglering som gäller tillsynen bör träda i kraft samtidigt som ändringen av kommunallagen, och utskottet anser därför att det inte är motiverat att överväga den förlängning av övergångsperioden som social- och hälsovårdsutskottet föreslagit.

Avslutningsvis

Ekonomiutskottet konstaterar att räckvidden för de befogenheter som föreslagits tillkomma Konkurrens- och konsumentverket är omfattande och i någon mån inexact. Den viktigaste orsaken till detta är den nära kopplingen till unionsrätten, vars innehåll till stor del grundar sig på rättspraxis. Räckvidden för regelverket förändras och preciseras i enlighet med rättsfallen. Utvecklingen på marknaden styrs för sin del bl.a. av utformningen av begreppet ekonomisk verksamhet. En delorsak till att frågan regleras på detta sätt är också komplexiteten hos den verksamhet som ska övervakas på nationell nivå.

Det är viktigt att regleringen ger den nationella tillsynsmyndigheten omfattande befogenheter att ingripa i olika situationer så att den primära arbetsmetoden inte längre är att framföra klagomål till kommissionen. Det rum regleringen lämnar för tolkning minskas något av att tillsynsmyndighetens roll inte är att söka straffbara förfaranden, utan snarare att ta upp verksamhets-sätt som strider mot bestämmelserna och vägleda aktörerna inom den offentliga sektorn i att

hitta alternativa metoder att utöva verksamhet med marknadsanknytning på ett sätt som tryggar konkurrensneutraliteten. Den prövningsrätt som Konkurrens- och konsumentverket utövar kontrolleras i sista hand av marknadsdomstolen i dess egenskap av besvärdomstol.

I likhet med de övriga utskott som avgett utlåtanden understryker även ekonomiutskottet att rådgivning och handledning ska utgöra en betydande del av den verksamhet som riktar sig till den offentliga sektorn.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men ikraftträdandebestämmelsen med följande ändringar:

(1 mom. som i RP)

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 *produktion av tjänster enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012) i ett konkurrensläge på marknaden* till utgången av år 2016.

EkUB 19/2013 rd — RP 40/2013 rd

Helsingfors den 12 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Mauri Pekkarinen /cent
vordf. Marjo Matikainen-Kallström /saml
medl. Lars Erik Gästgivers /sv
Teuvo Hakkarainen /saf (delvis)
Harri Jaskari /saml
Johanna Karimäki /gröna

Miapetra Kumpula-Natri /sd (delvis)
Jukka Kärnä /sd
Martti Mölsä /saf
Sirpa Paatero /sd
Arto Pirttilahti /cent
Kaj Turunen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Kulovesi.