

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 31/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till idrottslag

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Kulturutskottet sände den 6 november 2014 regeringens proposition med förslag till idrottslag (RP 190/2014 rd) till förvaltningsutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Heidi Sulander, undervisnings- och kulturministeriet

- regeringsråd Auli Valli-Lintu, finansministeriet
- överinspektör Olli Hyvärinen, arbets- och näringsministeriet
- chefsjurist Pirkka-Petri Lebedeff och specialsakkunnig Kari Sjöholm, Finlands Kommunförbund.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Konkurrens- och konsumentverket
- Valtakunnallinen liikunta- ja urheiluorganisaatio ry, Valo.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny idrottslag som ersätter den nuvarande idrottslagen från 1998. I den föreslagna lagen finns nya bestämmelser om lagens tillämpningsområde och syften. Dessutom revideras bestämmelserna om statens ansvar för idrottspolitiken, kommunernas ansvar för idrotten och samarbetet, uppgifterna inom den regionala idrottsverksamheten, statens idrottsråds uppgifter samt bestämmelserna om rätten till statsbidrag för organisationer som främjar idrott och om beviljande av statsunderstöd. Samtidigt uppdateras också andra bestämmelser i lagen.

Lagens viktigaste syften är att främja olika befolkningsgruppers möjligheter att röra på sig och utöva motion och idrott, befolkningens välbefinnande och hälsa samt fysiska funktionsför-

måga, barns och ungas uppväxt och utveckling, medborgar- och föreningsverksamhet inom idrotten, att främja elitidrotten samt ärligheten och de etiska principerna inom motion, idrott och elitidrott och att minska ojämlikheten inom motion och idrott.

Undervisnings- och kulturministeriets uppgift är att inom statsförvaltningen svara för den allmänna ledningen, samordningen och utvecklingen av landets idrottspolitik samt för att det skapas allmänna förutsättningar för motion och idrott. Kommunernas uppgift är att skapa förutsättningar för motion och idrott på lokal nivå för kommunens invånare genom att med beaktande av olika målgrupper ordna idrotts- och motions-tjänster samt motion som främjar hälsa och välbefinnande, stödja medborgarverksamhet, med-

räknat föreningsverksamhet, anlägga och upprätthålla idrottsanläggningar och utveckla samarbetet mellan kommunerna och det regionala samarbetet. Kommunerna ska höra sina invånare i centrala beslut som gäller idrott och motion samt som en del av utvecklandet av hälsa och välbefinnande bedöma kommuninvånarnas motionsaktivitet. Genom ändringen stärks idrottens och motionens ställning som basservice.

Statens idrottsråds viktigaste uppgifter är att som ministeriets sakkunnigorgan behandla frågor som har omfattande verkningar och är principiellt viktiga när det gäller motion och idrott samt särskilt att utvärdera effekten av statsför-

valtningens åtgärder inom motion och idrott. Meningen är att statens idrottsråds uppgifter mera ska inriktas på utvärdering.

Grunderna för att organisationer om främjar idrott ska vara berättigade till statsunderstöd och för beviljande av statsunderstöd revideras. En registrerad förening vars ändamål är att främja motion och idrott och som verkar i enlighet med målen i lagen ska kunna godkännas som berättigad till statsbidrag. En organisations rätt till statsbidrag ska vid behov kunna återkallas, om organisationen inte uppfyller de föreskrivna förutsättningarna för att beviljas statsunderstöd.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kulturutskottet har begärt utlåtande av förvaltningsutskottet om propositionen till riksdagen med förslag till idrottslag (RP 190/2014 rd) i fråga om lagförslagets verkningar på idrottsverksamhetens arrangemang och samarbete med olika producenter av idrottstjänster.

Allmänt

Regeringen föreslår att det stiftas en ny idrottslag som ersätter den nuvarande idrottslagen från 1998. Propositionen tar hänsyn till samhällsförändringarna och omvärldsutvecklingen i fråga om idrott och motion. Särskilt problem förorsakade av brist på rörlighet har tagits upp förtjänstfullt. Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att lagens syften tydligare än förr betonar alla folkgruppers möjlighet att utöva motion och idrott och idrottens betydelse för välbefinnande och hälsa samt för barns och ungas uppväxt och utveckling.

Idrottslagen ska fortfarande vara en ramlag som föreskriver om ansvarsfördelningen mellan olika aktörer samt grunderna för statsbidrag. Utskottet inskräper att staten och kommunerna har ett ansvar för att främja hela befolkningens välbefinnande och hälsa genom motion och idrott.

Kommunens uppgift är också enligt den nya idrottslagen att skapa allmänna förutsättningar för idrott för kommuninvånarna. Kommunens tre centrala uppgifter inom idrott är att ordna idrottstjänster, stödja medborgarverksamhet samt att bygga och upprätthålla idrottsplatser. Genom lagförslaget klargörs och preciseras regleringen, men kommunen får inte fler uppgifter. Lagen betonar mer än förr att kommunen sköter sina uppgifter i samarbete mellan olika sektorer och även över kommungränserna. Det ökar samarbetet mellan sektorer och främjar idrotten som en del av utvecklingen av hälsan och välbefinnandet. Kommunens skyldighet att höra kommuninvånarna i ärenden som gäller idrotten samt bedöma kommuninvånarnas motionsaktivitet är ägnad att stärka idrottens ställning på kommunal nivå.

Kommunens agerande i ett konkurrensläge på marknaden

När kommunen sköter de uppgifter som avses i 1 mom. verkar kommunen enligt 5 § 4 mom. i lagförslaget inte i ett konkurrensläge på marknaden, såvida uppgifterna inte genomförs i affärsmässigt syfte och på affärsmässiga grunder. Enligt motiveringen till paragrafen är bestämmelsens syfte att trygga dels idrottstjänsternas karaktär som en basservice, dels att tjänsterna ska

vara jämlikt tillgängliga för alla kommunbor oavsett ekonomisk ställning.

Propositionen anknyter till revideringen av kommunallagen (626/2013) där kommunen ålades bolagiseringsskyldighet när den sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden. I motiven till förslaget till idrottslag hänvisas till förvaltningsutskottets betänkande om ändring av kommunallagen (FvUB 10/2013 rd — RP 32/2013 rd) och till förvaltningsutskottets utlåtande om ändring av konkurrenslagen (FvUU 8/2013 rd — RP 40/2013 rd), men motiven visar inte närmare vad bestämmelsen avser med "affärsmässiga syften och affärsmässiga grunder." Kommunallagen känner inte till begreppet "affärsmässiga syften och grunder", utan i kommunallagens motiv liksom i förvaltningsutskottets betänkande hänvisas till begreppet näringsverksamhet. I samband med bestämmelsen om prissättning i samband med undantag från bolagisering ansåg Europeiska kommissionen att prissättningen inte kan bindas vid affärsekonomiska grunder utan att den ska vara baserad på prissättning på marknadsvillkor. Formuleringen är således avvikande också i detta avseende.

Med tanke på att lagen ska kunna tillämpas enhetligt finner förvaltningsutskottet det problematiskt att lagstiftningen ska innehålla olika definitioner om när kommunen agerar i ett konkurrensläge på marknaden. Utskottet anser att både motiven till bestämmelsen och lagtexten tydligare bör motsvara vad förvaltningsutskottet har konstaterat i samband med kommunallagen.

Enligt 2 a § i kommunallagen ska kommunen bolagisera en uppgift som utförs i konkurrensläge på marknaden. För tolkningen av denna huvudregel nämns separat uppgifter som åtminstone inte anses vara sådana att de sköts i ett konkurrensläge på marknaden. Lagens 2 b § föreskriver också uttömmande om undantag då kommunen inte har bolagiseringsskyldighet trots att den fungerar på en konkurrensutsatt marknad. För att trygga konkurrensneutraliteten bör kommunen i så fall ändå prissätta sin verksamhet marknadsrelaterat (66 a §).

Genom att ändra kommunallagen ville man eliminera stödelement i anslutning till kommu-

nens verksamhet som strider mot EU:s bestämmelser om statsbidrag, såsom skatteförmåner och konkurrersskydd. Men reformen var också motiverad av nationella orsaker. Enligt ekonomiskutskottets utlåtande (EkUU 13/2013 rd — RP 32/2013 rd) var gränserna för den offentliga sektorns verksamhet på konkurrensutsatta marknader inte tillräckligt klara.

I samband med ändringen av kommunallagen aktualiserades frågan om hur förslaget påverkar kommunens biblioteks-, idrotts-, ungdoms- och kulturtjänster. Förvaltningsutskottet konstaterade i sitt betänkande att syftet med att tillhandahålla dessa tjänster är att ordna verksamhet som främjar välbefinnandet så att alla kommunbor har tillgång till dem på lika villkor. Biblioteks-, kultur-, idrotts- och ungdomstjänsterna är till sin natur lagstadgade tjänster som hör till kommunens uppgifter, men kommunerna har behörighet att bestämma i vilken utsträckning och hur tjänsterna tillhandahålls. Vissa av tjänsterna är basservice och vissa är verksamhet med karaktär av basservice. Av propositionen om kommunallagen framgår bland annat att om verksamheten inte prissätts marknadsrelaterat utan finansieras t.ex. genom statsandelar kan den inte betraktas som verksamhet som sköts i ett konkurrensläge på marknaden. De nämnda tjänsterna är i regel uttryckligen sådana uppgifter. Det avgörande är verksamhetens karaktär, vilken bedöms från fall till fall.

I avgränsningen av uppgifter enligt 2 § 2 mom. i kommunallagen har inte kommunens enskilda uppgifter räknats upp utan typen av uppgifter har endast allmänt definierats. Att foga till en bestämmelse om biblioteks-, kultur-, idrotts- och ungdomstjänster hade därför inte varit konsekvent och kunde också ha aktualiserat frågan huruvida "ett konkurrensläge på marknaden" ska tolkas annorlunda för de nämnda tjänsterna än för andra uppgifter. Därför föreslog förvaltningsutskottet inte att en specialbestämmelse tillfogas. Utskottet framhöll likväl att kommunen åtminstone inte sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden, om det är fråga om uppgifter som hänför sig till biblioteks-, kultur-, motions- och idrotts- samt ungdomsväsendet och

som är lagstadgade eller är sådana frivilliga uppgifter som grundar sig på lag och som inte har kommersiella drag.

Konkurrens- och konsumentverkets uppgift är att utöva tillsyn över att bolagiseringsskyldigheten för kommunerna iakttas. Verket ska dessutom utöva tillsyn över att kommunerna prissätter sin verksamhet på marknadsvillkor när de bedriver verksamhet i de situationer som föreslagits utgöra undantag från bolagiseringsskyldigheten. Bestämmelser om Konkurrens- och konsumentverkets behörighet i sammanhanget ingår i 30 a §—30 c § i konkurrenslagen (595/2013).

Konkurrens- och konsumentverkets tillsyn gäller endast ekonomisk verksamhet, dvs. verksamhet som bedrivs i marknadsmiljö (EkUB 19/2013 rd — RP 40/2013 rd). Arten av den ekonomiska verksamheten 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 (2012/C8/02).

I ekonomiutskottets betänkande om denna ändring i konkurrenslagen konstateras att bolagiseringsskyldigheten i kommunallagen 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 § 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 tillämp-

ningsområde. Det finns ändå inga skäl att kategoriskt lämna dessa uppgifter utanför tillämpningsområdet, eftersom en kommun i ett enskilt fall kan tänkas sköta uppgiften i ett konkurrensläge på marknaden. Ärendet avgörs alltid enligt en bedömning från fall till fall. Förvaltningsutskottet har konstaterat detsamma i sitt utlåtande.

Enligt 30 a § i konkurrenslagen är en förutsättning för att det ska gå att ingripa i en verksamhet förutom dess ekonomiska natur att ett förfarande eller en verksamhetsstruktur snedvrider konkurrensen eller hindrar den. Den som bedriver tillsyn har ändå 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.

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 definition 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.

I 30 b § i konkurrenslagen föreskrivs om begränsningar av Konkurrens- och konsumentverkets befogenheter. Verket har inte rätt att ingripa i verksamhet vars eventuella negativa konsekvenser med tanke på konkurrensneutraliteten direkt följer av lagstiftningen och den som är ansvarig för verksamheten inte har rätt att avgöra hur denna ska organiseras. Enligt ekonomiutskottet är de situationer som kan komma i fråga 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.

Enligt 30 b § i konkurrenslagen ska verket inte heller ha rätt att ingripa när det gäller hinder för eller snedvridning av konkurrensen i situationer som kan äventyra tryggheten av ett betydande allmänt intresse. Enligt ekonomiutskottet är ett villkor för att här göra ett undantag 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.

Bestämmelser om Konkurrens- och konsumentverkets medel för att ingripa i verksamheten ingår i 30 c §. Ekonomiutskottet har i sitt betänkande betonat att förbud mot förfarandet och meddelande av ålägganden är lösningar som kan komma i fråga först i andra hand. I första hand ska parterna försöka förhandla sig fram till en lösning.

Enligt utredning till förvaltningsutskottet är syftet med den föreslagna idrottslagen inte att utfärda annorlunda bestämmelser i ärendet än de som ingår i kommunallagen och konkurrenslagen. Utskottet anser att för att undvika mångtydighet är det klarast att i lagtexten hänvisa till de relevanta bestämmelserna i kommunallagen. Därför föreslår förvaltningsutskottet för kulturutskottet att 5 § 4 mom. i lagförslaget ska ändras till exempel så här: "Bestämmelser om kommunens verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden ingår i 2 a, 2 b och 66 a § i kommunallagen (365/1995)."

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kommunallag samt till vissa lagar som har samband med den (RP 268/2014 rd) har lämnats till riksdagen. Vid behandlingen av idrottslagen måste hänsyn tas att förslaget till kommunallag förutsätter ändringar i paragrafhänvisningarna i den föreslagna idrottslagen. Utöver det nämnda 5 § 4 mom. i idrottslagen gäller detta också 3 mom. i samma paragraf.

I praktiken tvingas kommunerna i hög grad själva bedöma vilka tjänster och produkter de producerar på en konkurrensutsatt marknad och huruvida kommunen måste bolagisera verksamheten eller lämna marknaden. Förvaltningsutskottet konstaterar att trots avgränsningarna och undantagsbestämmelserna i lagstiftningen blir flera gränsdragningar beroende av tolkningspraxis. Tillämpningen av lagen och Konkurrens- och konsumentverkets beslutspraxis, liksom vilka konsekvenser dessa får för kommunsektorn, måste därför noggrant följas upp. Man bör också se till att kommunerna får tillräcklig information och anvisningar om kraven när det gäller lagstadgad verksamhet.

Ställningstagande

Förvaltningsutskottet föreslår

att kulturutskottet beaktar det som sagts ovan.

FvUU 31/2014 rd — RP 190/2014 rd

Helsingfors den 28 november 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /gröna
Rakel Hiltunen /sd
Anne Holmlund /saml
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst

Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Mika Raatikainen /saf
Kari Tolvanen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.