



*Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle*²⁶

VALTIONEUVOSTON VASTINE SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE: HALLITUKSEN ESITYS (HE 16/2018 VP)
EDUSKUNNALLE LAIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA JA ERÄIKSI
SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Yleistä

Valiokunnan sihteeristöstä saadun ohjeen mukaisesti tässä lausunnossa rajoitetaan tarkastelemaan valtioneuvoston vastinetta EU-oikeudellisesta näkökulmasta. Lausunnossa esitetyt kannanotot ja tulkinnat ovat omiani eivätkä sido korkeinta hallinto-oikeutta sen mahdollisesti arvioidessa lausunnossa tarkasteltuja oikeuskysymyksiä asianmukaisessa lainkäyttökokoonpanossa.

Korkein hallinto-oikeus on antanut 13.12.2017 sosiaali- ja terveysministeriölle lausunnon (Dnro H 567/17) hallituksen esitysluonnoksesta asiakkaan vapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtiotukikysymyksen osalta olen antanut asiantuntijalausunnot sosiaali- ja terveyslautakunnalle sekä perustuslakivaliokunnille. En toista niissä esitettyä. Kesäloman vuoksi minulla ei ole mahdollisuutta tulla kuultavaksi valiokunnan kokoukseen 3.7.2018.

Kansallisten tuomioistuinten rooli unionin valtioneukisääntöjen valvonnassa

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklassa kielletään yhteismarkkinoille sopimattomat valtioneudet, jotka annetaan yrityksille. Vaikka tietty toimenpide olisi valtioneutkea, se voi olla *sallittua* joko asiaa koskevan yleisen poikkeuksen tai komission tekemän hyväksymispäätöksen johdosta. SEUT 106 artiklan nojalla unionin kilpailusääntöjä, mukaan luettuina valtioneutkea koskeva sääntely, sovelletaan myös julkisiin yrityksiin, mutta niiden soveltaminen ei saa estää niiden tarkoituksen toteutumista, mikä koskee myös yleisiä taloudellisia tarkoituksia koskevien palvelujen tarjoamista.

SEUT 108 artiklassa määrätyn ilmoitusmenettelyn (notifiointimenettelyn) tarkoituksena on antaa komissiolle mahdollisuus varmistaa, että kysymyksessä ei ole kielletty valtiotuki tai todeta, että

kysymyksessä oleva toimenpide, vaikka se olisikin valtiotukea, soveltuu sisämarkkinoille. Tuen toteaminen sisämarkkinoille soveltuvaksi on komission yksinomaisessa toimivallassa.

Korkein hallinto-oikeus totesi joulukuuisessa lausunnossaan, että kansallisella lainsäätäjällä tai hallituksella ei ole toimivaltaa sitovasti ratkaista, onko kysymyksessä valtiontuki vai ei, mukaan luettuna kysymys tuensaajan toiminnan luonteesta.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kansalliset tuomioistuimet voivat joutua tulkitsemaan ja soveltamaan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tuen käsitettä etenkin ratkaistakseen sen, olisiko valtion toimenpiteen, joka on toteutettu noudattamatta 108 artiklan 3 kohdan mukaista ennakkovalvontamenettelyä, osalta pitänyt noudattaa mainittua menettelyä vai ei. Jos ne tulevat siihen tulokseen, että asianomainen toimenpide olisi pitänyt ennalta ilmoittaa komissiolle, niiden on todettava se sääntöjenvastaiseksi. Kansallisilla tuomioistuimilla ei sitä vastoin ole toimivaltaa ratkaista sitä, soveltuuko valtiontuki sisämarkkinoille, sillä tämä osa valvonnasta kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan.¹

Kansallisten tuomioistuinten toimivallassa on arvioida valtiontuen käsitteen täyttymistä sitä koskevan notifiointivelvollisuuden toteutumisen turvaamiseksi ja kiellettävä toimenpide ja määrättävä tuki takaisinperittäväksi, jos kysymys on valtiontuesta, joka olisi tullut ilmoittaa komissiolle.² Kansallinen tuomioistuin ei voine tässä yhteydessä kiinnittää huomiota muuhun jäsenvaltion hallituksen ja komission ajatustenvaihtoon kuin säännönmukaiseen, neuvoston asetuksen N:o 1589/2015 ja komission asetusten N:o 794/2004 ja 2284/2015 säännösten mukaisesti toteutettuun notifiointimenettelyyn.

SOTE-uudistuksen voimaantulon jälkeen tämä kysymys voidaan saattaa hallinto-oikeuksien tutkittavaksi maakuntavalituksella, jonka voivat tehdä asianosaisten lisäksi maakunnan asukkaat, kunnat ja muut jäsenet.³

Oikeussuojatie suoraan lainsäädännöstä aiheutuvan valtiontuen kuten konkurssisuojaista seuraavan implisiittisen valtiontakauksen osalta ei ole selkeä. Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että tätä kysymystä ei voida tutkia kuntayhtymän päätöstä koskevan kunnallisvalituksen yhteydessä, koska kysymyksessä ei ole kuntayhtymän toteuttama toimenpide.⁴ Sama tulkinta koskisi luultavasti maakuntavalitusta.

Mahdollisia menettelyjä tältä osin voivat olla hallintoriitamenettely hallinto-oikeudessa tai siviiliprosessi käräjäoikeudessa, jolta nykylainsäädännön mukaan voidaan hakea myös turvaamistoimenpidettä. Unionin tuomioistuimen Unibet-tuomiosta seuraa, että yksityisen on joka tapauksessa voitava saattaa kansallisen lain yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa tuomioistuimen tutkittavaksi joko itsenäisellä kanteella tai vähintäänkin esikysymyksenä muussa

¹ Tuomio C-6/12 - P, EU:C:2013:525, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio C-672/13, OTP Bank, EU:C:2015:185, 31 ja 37 kohta.

² Takaisinperintävelvollisuus koskee myös tukia, jotka komissio on sittemmin hyväksynyt, jos ja siltä osin kuin niitä on maksettu jo ennen hyväksymispäätöstä. (C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich, ECLI:EU:C:2006:644, k. 56)

³ Vrt. esim. KHO 2010:26, Kuntayhtymän päätös on syntynyt virheellisessä järjestyksessä, kun SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusta Euroopan komissiolle ei ollut tehty, kun kuntayhtymän myöntämä tuki saattoi olla SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiotukea.

⁴ Ks. KHO 2018:29: ”Korkein hallinto-oikeus toteaa, että HUS/Hyvinkään sairaanhoitoalueen lautakunta ei ole valituksenalaisilla päätöksillään tehnyt eikä ole voinutkaan tehdä ratkaisua HUS-Logistiikka -liikelaitoksen konkurssisuojaista ja muista valituksessa esitetyistä, mainittua liikelaitosta suoraan asianomaisen lainsäädännön mukaan koskevista veroeduista. Tutkittaessa valituksenalaisten päätösten lainmukaisuutta kunnallisvalituksen johdosta ei voida abstraktisti ja yleisesti arvioida, onko asianomainen liikelaitoksia koskeva kansallinen lainsäädäntö yhdenmukainen unionin valtiontukisääntöjen kanssa.”

menettelyssä ja voitava myös hakea turvaamistoimenpiteitä unionin oikeuden vastaisen lain soveltamista vastaan.⁵

Jos SOTE-uudistukseen sisältyvä suoran valinnan palvelujen tuottamisjärjestelmä riitautettaisiin suomalaisessa tuomioistuimessa, sen ratkaistavaksi ei siis tulisi kysymys siitä, onko järjestelmä unionin valtioneuvoston kannalta hyväksyttävä, vaan se, olisiko tämä kysymys tullut saattaa unionin komission arvioitavaksi SEUT 108 artiklan mukaisesti ennen kuin sitä aletaan soveltaa. Tämä tarkoittaa, että mahdollisen tuen asianmukainen notifiointi poistaa kansallisilta tuomioistuimilta oikeuden ja velvollisuuden kieltää tukitoimenpiteen soveltaminen tai määrätä se takaisinperittäväksi.

Jos komissio jäsenvaltion hallituksen tekemän notifiointin⁶ (tai kolmannen tahon tekemän kantelun) perusteella toteaa, ettei kysymys ole valtioneuvoston tai että kyseessä oleva tuki soveltuu sisämarkkinoille, kyseessä oleva komission päätös on täytäntöönpanokelpoinen SEUT 278 artiklan nojalla. Näin ollen kysymyksessä oleva notifioitu tuki pysyy säännönmukaisena siihen asti, kun komission päätös mahdollisesti on kumottu yleisen tuomioistuimen tai tuomioistuimen päätöksellä.⁷

Komissiolla ei ole oikeutta kieltäytyä käsittelemättä asianmukaisesti tehtyä notifikaatiota eikä sillä ole oikeutta vaatia shikaaninomaisesti tarpeettomia lisäselvityksiä välttääkseen päätöksensä tekemistä säädettyssä kahden kuukauden määräajassa.⁸

Onko riittävä varmuus siitä, että kysymyksessä ei ole valtiotuki?

Taloudellinen vai ei-taloudellinen toiminta

Kysymys maakuntien liikelaitosten toiminnan luonteesta niiden SOTE-keskusten tuottaessa suoran valinnan palveluja liittyy valinnanvapauslakiehdotuksen perusratkaisuun, joissa julkisten toimijoiden lisäksi yksityiset toimijat tuottavat samoja palveluja saman lainsäädännön ja rahoituskehysten sisällä. Ilman lakiehdotuksessa yksityisille palveluntuottajille annettua roolia olisi suhteellisen selvää, että maakuntien liikelaitosten harjoittama palvelutuotanto olisi kilpailuoikeudelliselta luonteeltaan ei-taloudellista solidaarisuusperiaatteeseen perustuvaa julkista toimintaa kuten nykyinen kansanterveysjärjestelmämme.

SOTE:n valinnanvapausehdotuksen käsittelyn aikana valtioneuvoston kanta on yhä vahvemmin edennyt siihen suuntaan, että järjestelmää pidetään ei-taloudellisena. Kesällä 2017 esillä olleessa ehdotuksessa mukana ollutta maakuntien suoran valinnan palvelujen yhtiöittämispakkoa perusteltiin unionin valtioneuvoston päätöksillä. Syksyllä 2017 lausunnolla olleessa ehdotuksessa ilmaistiin tämän olevan epävarmaa, mutta pidettiin järjestelmän ei-taloudelliseen luonteeseen viittaavia piirteitä merkittävämpinä. Juuri tämä valtioneuvoston itsensä ilmaisema epävarmuus

⁵ C-432/05, Unibet, ECLI:EU:C:2007:163, Ruotsin Högsta domstolenin ennakkoratkaisupyyntö.

⁶ Pätevän notifiointin komissiolle voi tehdä ainoastaan asianomaisen jäsenvaltion hallitus. Ks. C-442/03P ja C-471/03P, P&OFerries (Vizcaya)/Komissio, k. 102-103.

⁷ Ks. C-199/06, CELF, ECLI:EU:C:2008:79, k.59-64. Jos komission päätös kumotaan, tuki muuttuu taannehtivasti takaisinperittäväksi, jollei erityisiä vastasyitä ilmene. em. tuomio 65-69.

⁸ Ks. C-98/99, Itävalta/Komissio, kohdat 55,56,65.

sai korkeimman hallinto-oikeuden kiinnittämään huomiota tarpeeseen notifioida järjestelmä oikeusvarmuuden turvaamiseksi.

Hallituksen esityksessä selostetulla tavalla (s. 82-85) komission Slovakian sairausvakuutusjärjestelmää koskevan päätöksen tultua kumotuksi Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen päätöksellä (asia T-216/15) 5.2.2018⁹ oikeudellinen epävarmuus on entisestään kasvanut. Joulukuussa esillä olleessa hallituksen esitysluonnoksessa argumentaatio valinnanvapausmallin ei-taloudellista luonnetta perusteltiin keskeisesti juuri mainitulla komission päätöksellä. Vuoden 2018 puolella valtioneuvosto on yhä voimakkaammin tuonut esiin näkemyksensä, että kysymys on ei-taloudellisesta toiminnasta (ainakin maakuntien liikelaitosten osalta).

Kevään valiokuntakäsittelyn aikana valtioneuvoston edustajat ovat tukeutuneet komission päätökseen, joka koskee Italian Lazion alueen julkisia sairaaloita.¹⁰ Komission mainittu päätös tukee sinänsä vahvasti näkemystä, jonka mukaan hallituksen esityksen mukainen valinnanvapausjärjestelmä olisi luonteeltaan ei-taloudellinen ja siten valtioneukisäännösten soveltamisalan ulkopuolella. Komission päätöksestä on maaliskuun lopussa valitettu unionin yleiseen tuomioistuimeen.¹¹

SOTE-uudistuksessa ehdotettu järjestelmä muistuttaa italialaisten julkisten sairaaloiden lisäksi myös hallituksen esityksen sivulla 85 kuvattua Brysselin julkisten sairaaloiden (ns. IRIS-sairaalat) tapausta.¹² Komissio piti niitä taloudellista toimintaa harjoittavina yrityksinä, jotka saivat tarjoamistaan sairaanhoitopalveluista vastikkeen yhtäältä viranomaisten määrärahoina ja toisaalta potilailta hoitomaksuina. Toiminnan taloudellisesta luonteesta huolimatta komissio piti järjestelmää hyväksyttävänä yleisiä taloudellisia palveluja koskevan SGEI-sääntelyn perusteella. Vastaavalla tavalla komissio on pitänyt saksalaista julkista sairaalaa yleisiä taloudellisia palveluja tarjoavana yrityksenä valtiotukisääntelyn kannalta.¹³

Terveystenhoito- ja sosiaalipalveluissa komissio näyttää – toisin kuin muilla sektoreilla ja esimerkiksi sisämarkkinasääntöjä soveltaessaan – herkästi katsovan, että kysymyksessä *ei ole valtioneukia sen takia, että toiminnalta puuttuu rajat ylittävä elementti*, jolloin sen tukemisella ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Esimerkiksi sairaalojen toiminta on komission mukaan puhtaasti paikallista, jos ne eivät toimi raja-alueilla tai omaa kansainvälistä mainetta.¹⁴

Komission käytännön perusteella ei voida tehdä varmoja johtopäätöksiä sen suhteen, miten se arvioisi suoran valinnan palveluja tuottavien maakuntien liikelaitosten, vaikka kaikista uusien päätös Lazion sairaaloista viittaa sen kallistuvan ei-taloudellisuuden suuntaan. Brysselin julkisia sairaaloja koskeva päätös sen sijaan perustelee näkemystä, jonka mukaan terveydenhoitopalvelujen tuottaminen

⁹ Tuomio 5.2.2018 Dôvera zdravotná poisťovňa / komissio (T-216/15 ; ECLI:EU:T:2018:64). Asia on vireillä unionin tuomioistuimessa komission (asia C-262/18 P) ja Slovakian (C-271/18 P) valitusten johdosta.

¹⁰ Brussels, 4.12.2017 C(2017)7973 final, State Aid SA.39913 (2017/NN) – Italy Alleged compensation of public hospitals in Lazio. Linkki http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/271629/271629_1963634_74_4.pdf

¹¹ Asia T-233/18, Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo v. komissio.

¹² Ks. C (2016) 4051 final, Commission Decision of 5.7.2016 on State Aid Sa.19864 - 2014/C (Ex 2009/Nn54) Implemented by Belgium, Public Financing of Brussels Public Iris Hospitals. linkki: http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseif/case_details.cfm?proc_code=3_SA_19864.

¹³ C(2016) 6689 final, SA , 36798 (2016/NN), Germany Alleged unlawful State aid scheme "Cash pooling of the undertakings owned by the City of Osnabrück (including Klinikum Osnabrück GmbH)": Linkki http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/264881/264881_1878111_254_2.pdf.

¹⁴ Brussels, 29.04.2015 C(2015) 2796 final. SA.37432 (2015/NN) – Czech Republic Funding to public hospitals in the Hradec Králové Region

olisi katsottava luonteeltaan taloudelliseksi toiminnaksi valinnanvapauslainsäädännön kehityksessä harjoitettuna, jolloin maakuntien liikelaitokset ja yksityiset palveluntuottajat olivat tässä kontekstissa valtiotukisääntelyn kannalta yrityksiä.

Komission kumpikaan linjaus ei ole ollut unionin tuomioistuimen arvioitavana eikä välttämättä vastaa sen näkemystä. Tällä ei kuitenkaan voida perustella notifioinnin tekemättä jättämistä, koska notifioinnin nimenomainen tarkoitus on varata komissiolle tilaisuus arvioida ilmoituksessa kysymyksessä olevaa järjestelyä. Notifioinnilla, puhumattakaan komission myönteisestä päätöksestä, olisi selkeitä oikeusvaikutuksia kansallisissa tuomioistuimissa, kuten edellä on kerrottu.

Poistuuko mahdollinen valtiontuki liikelaitoksilla olevien erityisten rasiusten vuoksi?

Maakunnan liikelaitokset ovat osa maakuntia ilman erillistä oikeushenkilöyttä. Ne eivät ole konkurssikelpoisia, mistä seuraa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta, että niiden oletetaan saavan valtiontukea ns. *implisiittisen valtiontakauksen* kautta.¹⁵ Osana maakuntaa niiden rahoituskustannukset ovat tämän vuoksi alempia kuin jos ne yhtiöitettäisiin. Jos siis kyseessä katsottaisiin olevan kysymys taloudellisesta toiminnasta, ne saavat suoraan tällä perusteella selektiivistä tukea verrattuina yhtiömuotoisiin kilpailijoihinsa.

Toisaalta maakuntien liikelaitoksilla ei perustuslaillisista syistä olisi oikeutta lopettaa SOTE-palvelujen tarjoamista tai valikoida asiakkaitaan. Tällöin ”ikuisesta” yleispalveluvelvoitteesta ja sopimuspakosta johtuva lisäkustannus tavallaan kuittaisi implisiittisestä valtiotuesta saatavan edun.

Valtioneuvoston vastineessa näytetään tukeuduttavan tälle ajatukselle (s. 63).¹⁶ Siinä ei tältä osalta kuitenkaan ole estetty arvioita tai laskelmia siitä, mikä yhtäältä on konkurssisuojusta seuraavan edun suuruus ja toisaalta mitä taloudellisia lisäkustannuksia vastineessa mainituista rajoituksista (viimekätinen palvelujen tuottamisvelvoite, markkinoilla pysymisen pakko, velvollisuus noudattaa hankintalainsäädäntöä, velvollisuus palvella molemmilla kansalliskielillä ja toimintapiirin rajoittaminen maan maakuntaan) seuraisi.

Unionin valtiotukioikeuden klassisiin ongelmiin kuuluu ”valtiontukiteorian” ja ”korvausteorian” välinen ristiveto julkisten palveluvelvoitteiden yhteydessä. Valtiontukiteorian mukaan kaikenlainen julkisen palvelun velvoitteen julkinen rahoitus on valtiontukea; korvausteorian mukaan korvaukset julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta eivät ole valtiontukea, vaan korvaus luokitellaan valtiotueksi ainoastaan, jos se on suurempi kuin julkisesta palvelutehtävästä aiheutuneet lisäkustannukset.¹⁷

¹⁵ C-559/12 P, Ranska vs. komissio k.98.

¹⁶ Valtioneuvoston vastineen mukaan liikelaitosten SOTE-keskuksilla olevia erityisiä velvoitteita ja rasitteita olisivat viime kätinen palvelujen antamisvelvoite (22 §, palvelujen tuottamisen jatkamispakko (16 §), velvollisuus noudattaa hankintalainsäädäntöä, velvollisuus tuottaa palveluja molemmilla kansalliskielillä (40 §) ja toiminnan rajoittaminen oman maakunnan alueelle.

¹⁷ Ks. julkisasiamies Jääskisen lausunto asiassa C 399/08 P, komissio/ Deutsche Post, EU:C:2010:160, k.35-38.

Unionin tuomioistuin katsoi korvausteorian mukaisesti asiassa C-53/00, Ferring antamassaan tuomiossa, että Ranskassa lääketehtaille asetettu suoramyyntivero kompensoi tukkukauppiaille lääkkeiden velvoitevarastoinnin kustannuksista aiheutunutta haittaa eikä tällainen tukkukauppiaiden saama suhteellinen kustannusetu ollut käsitteellisesti valtiontukea sikäli kuin se ei ollut velvoitevarastoinnista aiheutunutta rasitusta suurempi. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä oli tutkia, rajoittuiko etuus tällaisen lakisääteisestä yhteiskunnallisesta velvoitteesta aiheutuvan haitan korvaamiseen.

Korvausteoria vahvistettiin lopullisesti Unionin tuomioistuimen asiassa C 399/08 P, komissio v. Deutsche Post,¹⁸ antamassa tuomiossa. Sen mukaan yritysten, joilla on velvollisuus tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, osalta oikeuskäytännössä on täsmennetty, että valtion toimenpiteeseen ei sovelleta EY 87 artiklan 1 kohtaa (nykyisin SEUT 107 artiklan 1 kohta), jos tällaista toimenpidettä on pidettävä korvauksena, joka on vastike edunsaajayritysten suorittamista sellaisista palveluista, jotka johtuvat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä, jolloin kyseiset yritykset eivät todellisuudessa saa taloudellista etua ja kyseinen toimenpide ei näin ollen aseta kyseisiä yrityksiä edullisempaan kilpailutilanteeseen suhteessa niiden kilpailijayrityksiin. Jotta tällainen korvaus voisi tietyssä konkreettisessa tapauksessa välttää luokittelulta valtiontueksi, tiettyjen edellytysten on kuitenkin täyttyttävä. Erityisesti korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.

Ferring-tuomiosta seuraa, että maakuntien liikelaitosten konkurssikelpoisuuden puuttumisesta saama etu ei olisi lainkaan valtiontukea, mikäli sen tuottama hyöty jää niille lainsäädännössä asetetuista erityisistä velvoitteista aiheutuvaa rasitusta pienemmäksi. Ferring- ja Deutsche Post -tuomioiden perusteella tämä tulisi kuitenkin voida osoittaa kvantitatiivisesti jonkinlaisilla kustannuslaskelmilla. Jos tällaiset laskelmat voidaan todellisuudessa laatia ja maakuntien liikelaitoksilla olevat rasitukset suhteessa yksityisiin toimijoihin luotettavasti kvantifioida, valtioneuvosto voinee Ferring-tuomion perustella katsoa, että konkurssikelpoisuuden puuttumisesta ei aiheutuisi todellista etua maakuntien liikelaitoksille, eikä kysymys olisi valtiontuesta. Loogisesti tukiluonteiden puuttumisesta seuraisi myös notifiointivelvoitteen puuttuminen, mikä kysymys voitaisiin tarvittaessa ratkaista kansallisessa tuomioistuimessa.

Ferring-tuomio on kuitenkin annettu ennen Altmark-tuomiota ja sitä seurannutta julkisten palveluvelvoitteiden sääntelyn tarkentumista SGEI-säädösten muodossa. Viimeksi mainituissa vapautus notifiointivelvoitteesta on rajattu tarkoilla oikeudellisilla kriteereillä.

SGEI-palvelut ja notifiointivelvollisuus

Yleistä taloudellista etua/tarkoitusta palvelevat palvelut ovat sellaisia, joiden saatavuutta kaikille kohtuullisin ehdoin ei voida turvata pelkällä markkinamekanismilla ja joiden saatavilla olemisen julkinen valta voi sen vuoksi turvata. Tällaisten palvelujen saatavuus on turvattu SEUT 14 artiklassa. SGEI-palveluilla ei ole sitovaa EU-oikeudellista määritelmää, vaan jäsenvaltiolla on harkintavaltaa niiden määrittelyssä. Terveys- ja sairaanhoidon palvelut sekä sosiaalipalvelut voidaan kiistatta osoittaa kansallisilla päätöksillä SGEI-palveluiksi, jos niin halutaan.

¹⁸ C 399/08 P, komissio/Deutsche Post, EU:C:2010:481, k. 41–43.

Korvaus yritykselle SGEI-palvelun tuottamisesta ei ole valtiontukea, jos se täyttää em. Altmark-tuomiossa asetetut vaatimukset¹⁹, joista tärkein on ylikompensaation välttäminen. Tällöin se on vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta komission päätöksen 2012/21/EU mukaisesti. Tämä mahdollisuus on kompensaation määrästä riippumatta olemassa terveydenhoito- ja sosiaalipalveluja koskien edellyttäen, että niistä on tehty komission päätöksessä tarkoitettu toimeksianto, että toimeksiannot ovat voimassa enintään 10 vuotta kerrallaan ja että ylikompensaatiota ei ole. *Terveydenhoito- ja sosiaalipalveluissa ei siten sovelleta päätöksessä muutoin asetettua 15 miljoonan enimmäismäärää kompensaatiolle.*

Lisäksi SGEI-palvelu voidaan hyväksyä komission tiedonannossa 2012/C 8/03 tarkoitetussa menettelyssä sisämarkkinoille soveltuvana valtiontukena, vaikka se ei kaikilta osin täyttäisi Altmark-tuomion kriteerejä. Käytännössä komissio näyttää tutkivan ja edellytysten täytyessä hyväksyvän tietyn järjestelyn SGEI-palveluksi/sisämarkkinoille soveltuvaksi valtiontueksi, vaikka sitä koskevaa toimeksiantoa ei olisi tehty SGEI-päätöksessä tai tiedoksiannossa määrättyllä tavalla.

Valtioneuvoston vastineessa ehdotetussa 85 §:ssä mahdollistetaan maakunnille palveluvelvoitteen asettaminen maakunnan liikelaitokselle erityisin edellytyksin, jolloin myös liikelaitoksen saama rahoitus irtautuu yleisestä järjestelmästä. Maakunta olisi velvollinen noudattamaan SGEI-päätöstä 2012/21/EU, mistä vastaavasti seuraisi vapautus notifiointivelvollisuudesta tällaisen palveluvelvoitteen osalta.

Ehdotetusta 85 §:stä voinee myös tehdä sen vastakohtaispäätelmän, että maakuntien liikelaitosten normaali suoran valinnan palvelujen lakisääteissä tuottamisvelvollisuudessa ei olisi kysymys SGEI-palvelusta. Ehdotuksessa tavallaan käytetään jäsenvaltiolla olevaa oikeutta osoittaa esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluja SGEI-palveluiksi negatiivisesti eli sulkemalla maakunnan SOTE-keskuksen tuottamat suoran valinnan palvelut tämän kategorian ulkopuolelle muissa kuin 85 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Tällöin niiden saamat edut eivät myöskään nauttisi Altmark-poikkeuksesta ja niitä koskisi notifiointivelvollisuus, sikäli kuin kysymys on taloudellisesta toiminnasta, joka vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Johtopäätökset:

Valinnanvapausjärjestelmän lähtökohtana on asiakkaan valinnanvapauden toteutuminen kilpailuneutraalissa rahoituskehityksessä, mitä piirrettä valtioneuvoston vastineessa esitetyt muutokset (maakunnan liikelaitoksen SOTE-keskuksen tulorahoituksen sääntelyä yksityisten toimijoiden rahoitusta vastaavaksi 63 §:ään ehdotetuissa uusissa 2 ja 3 momentissa sekä 85 §:ssä mahdollistettu palveluvelvoitteen antaminen) entisestään korostavat. *Muutokset pyrkivät nähtävästi lisäämään varmuutta sen suhteen, että kysymyksessä ei olisi kielletty tuki, jos toiminta katsottaisiin kaikesta huolimatta taloudelliseksi.*

Valtioneuvoston vastineessa esitetyt muutokset eivät vähennä epävarmuutta sen suhteen, onko maakuntien liikelaitosten SOTE-keskusten suoran valinnan palvelujen tuotannossa kysymys taloudellisesta vai ei-taloudellisesta toiminnasta. Tähän kysymykseen ei saada varmuutta ennen kuin Slovakia ja Lazio-tapaukset on ratkaistu EU-tuomioistuimessa. Tämä ei ole peruste olla notifioidumatta, koska komission myönteinen päätös asiassa olisi täytäntöönpanokelpoinen

¹⁹ C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg vastaan Nahverkehrsgesellschaft Altmark, ECLI :EU :C :2003 :415.

(mahdolliseen kumoamiseen saakka) ja poistaisi vaaran siitä, että kansallisten tuomioistuinten tulisi kieltää järjestely.

Valtioneuvoston vastineessa esitetyt muutokset lisäävät todennäköisyyttä sen suhteen, että komissio pitäisi järjestelmää yhteismarkkinoille soveltuvana konkurssisuojusta huolimatta, jos se sille notifioitaisiin.

Järjestelmä ei SGEI-poikkeuksen nojalla jää ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle pl. 85 §:n mukaisesti asetettavasta palveluvelvoitteesta saatava korvaus. Muutoinkin järjestelmä vaikuttaa epäjohdonmukaiselta SGEI-sääntelyn kannalta.

Kansallisessa tuomioistuimessa olisi Ferring- ja Deutsche Post-oikeuskäytännön perusteella mahdollista käydä todistelua siitä, että konkurssisuojusta johtuva etu ei olisi valtioneuvoston, koska se jää maakuntien liikelaitoksille niiden lakisääteisistä velvoitteista aiheutuvaa haittaa pienemmäksi. Tällaisessa prosessissa Suomen valtio joutuisi kuitenkin puolustamaan kantaa, jonka mukaan maakuntien liikelaitosten rasitukset johtuisivat julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä, vaikka se ei ole halunnut osoittaa näitä palveluita SGEI-palveluiksi asianomaisissa EU-säädöksissä noudatettuja menettelyperiaatteita noudattaen.