

VÄLIRAPORTTI

Yleishyödylliset palvelut, valtionavut ja kansalaisjärjestöt –selvitys

**Laatija:
Oikeustieteen tohtori Marjo Ojala**

ESIPUHE

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan, KANE:n tehtävänä on vahvistaa kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä ja selkiyttää julkisen vallan toimintalinjaa suhteessa kansalaisjärjestöjen toimintaan. Neuvottelukunta aloitti työnsä syksyllä 2007 oikeusministeriön yhteydessä. KANE organisoii työtään erilaisiksi työryhmiiksi ja jaostoiksi. Yksi niistä on Yleishyödylliset palvelut työryhmä, joka perustettiin keväällä 2008. Työryhmän valmistelujen pohjalta KANE:n työvaliokunta piti perusteltuna ryhtyä toteuttamaan palvelujen yleishyödyllisyyttä, järjestöjen toimintaa ja valtiontukia koskevaa oikeudellista selvitystä. Selvityksen ensimmäisen vaiheen, jota nyt käsillä oleva väliraportti koskee ovat tehneet yhteistyössä Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ja työ- ja elinkeinoministeriö, joka on rahoittanut selvitystyön ensimmäisen vaiheen. Selvitystyön on toteuttanut OTT Marjo Ojala itsenäisenä yhteistyösopimuksen pohjalta tehtynä työnä. Käsillä oleva raportti julkaistaan vain sähköisessä muodossa.

Selvitystyön toinen vaihe toteutetaan Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton, Suomen Liikunta- ja urheilun sekä oikeusministeriön, opetusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyöhankkeena, jossa kolmella ministeriöllä on oma rahoitusosuutensa. Käytännön selvitystyö toteutetaan koko kansalaisjärjestökenttää koskien ja yhteistyössä selvitystä tekevän OTT Marjo Ojalan ja eri järjestöryhmiä edustavien järjestöjen kanssa. Toisen vaiheen valmistuttua selvitystyö julkaistaan erillisenä raporttina.

EY:n perustamissopimuksessa on vahvistettu yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden tärkeä asema. Lähtökohtana on, että tietyt peruspalvelut on turvattava ja saatettava kaikkien ulottuville myös sellaisissa tilanteissa, jossa markkinaolosuhteet eivät sitä mahdollistaisi.

Yhteisöoikeuden asettamat reunaehdot huomioiden jäsenvaltio määrittelee itse omat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelunsa, niiden järjestämistavan sekä päättää rahoituksesta ottaen huomioon omat kansalliset erityispiirteensä.

Suomessa EU:n sisämarkkinasääntely ja laki julkisista hankinnoista on muuttanut kansalaisjärjestöjen institutionaalista toimintaympäristöä.

Kansalaisjärjestöt toimivat Suomessa kaikilla elämänalueilla ja yhteiskuntapolitiikan sektoreilla. Suomalainen kolmannen sektorin toimintaympäristö on varsin ainutlaatuinen. Toiminta ei ole perinteisesti ollut erityisen säänneltyä. Järjestöjen kautta yksittäiset ihmiset toteuttavat mahdollisuuksiaan osallistua, vaikuttaa yhteiskuntaan ja huolehtia omasta yhteisöstään. Ne verkostoivat laajan kirjon erilaisissa elämäntilanteissa olevia ihmisiä.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu (SGEI) on Suomessa määritelty laissa eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta (19/2003). Lain 2 §:n mukaan käsitteellä tarkoitetaan ”Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 16 ja 86 artiklassa tarkoitettuja voittoa tuottavia palveluita, joilla toteutetaan yleishyödyllisiä tehtäviä ja joiden tuottajille julkisyhteisö on sen vuoksi asettanut erityisiä julkisen palvelun velvoitteita.” SGEI-palveluita koskevat tulkinnot eivät ole vielä täysin vakiintuneet EU tasollakaan. SGEI-palvelu on käsitteenä Suomessa vielä melko tuntematon. Yhteisöoikeudessa ei puolestaan tunneta käsitettä yleishyödyllinen yhteisö siinä merkityksessä kuin sitä käytetään kansallisessa lainsäädännössä. Selvitettäväksi on tästä syystä otettava erityisesti yhteisöoikeuden mukaiset valtiontuet ja hankintalainsäädäntö palvelun tarjoajan ja tuottajan näkökulmasta sekä erityisesti selvitettävä valtiontukisääntöjen asettamat reunaehdot julkisen rahoituksen myöntämiselle.

TIIVISTELMÄ

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan työryhmän valmistelujen perusteella KANE:n työvaliokunta piti perusteltuna ryhtyä toteuttamaan palvelujen yleishyödyllisyyttä, järjestöjen toimintaa ja valtiontukia koskevaa oikeudellista selvitystä.

Selvitystyön ensimmäinen osa on työn juridinen ja teoreettinen viitekehys, jossa tarkastelu on jaettu kolmeen pääaiheeseen.

- 1) EU –tason yleishyödyllisiä palveluita koskeva sääntely.
- 2) Kansallinen lainsäädäntö palveluntuottajan erityisesti järjestöjen näkökulmasta.
- 3) Lissabonin sopimuksen voimaansaattamisen vaikutuksien tarkastelu yleishyödyllisten palvelujen osalta.

Selvityksessä on tarkasteltu yhteisön valtiontukisääntöjen soveltamista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista (SGEI-palveluista) maksettaviin korvauksiin. Komission SGEI-palvelujen rahoitusta koskevan päätöksen (2005/842/EY) 8 artikla velvoittaa Suomen raportoimaan päätöksen mukaisista toimenpiteistä komissiolle joka kolmas vuosi. Ensimmäinen kertomus toimitetaan komissiolle joulukuussa 2008.

EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiolla on laaja harkintavalta määritellä SGEI-palveluita. Kun jäsenvaltio vetoaa julkisen palvelun tehtävän olemassaoloon ja sen suojelun välttämättömyyteen, tulee tuon tehtävän täyttää tietyt vähimmäisedellytykset. Lähtökohtaisesti SGEI-palveluvelvoite on mahdollista antaa tilanteessa, jossa markkinamekanismi ei toimi.

Suomessa EU:n sisämarkkinasääntely ja laki julkisista hankinnoista on muuttanut järjestöjen institutionaalista toimintaympäristöä. Suomalainen kolmannen sektorin toimintaympäristö on varsin ainutlaatuinen. Toiminta ei ole perinteisesti ollut erityisen säänneltyä. Järjestökenttä on hierarkkisesti rakentunut. Paikallistason yhdistykset kuuluvat useimmiten johonkin alueelliseen organisaatioon. Palvelutehtävien hoidossa on tapahtunut merkittävää siirtymää julkissektorilta yksityisille palveluntuottajille. Rajanveto siitä, mikä on järjestöjen yleishyödyllistä toimintaa, mikä järjestöjen omaa varainhankintaa ja mikä yritysten kanssa markkinoilla kilpailevaa elinkeinotoimintaa, on korostunut. Lisäksi parhaillaan on vireillä useita kansallisia lainsäädännön uudistamishankkeita.

SGEI –toimeksiannon antamisen ja hankintalainsäädännön välinen suhde on edelleen jossain määrin selkeytymätön. Lisäksi SGEI –palveluvelvoitteen antamiseen liittyvät kansalliset menettelytapasäännöt puuttuvat.

Myös Euroopan unionin sääntelyssä Lissabonin sopimuksen mahdollinen voimaan saattaminen tuo muutoksia. Lissabonin sopimus ja sen pöytäkirja tuovat yleishyödylliset palvelut EU:n primäärioikeuden piiriin.

Lissabonin sopimus ei tuo muutoksia valtiontukisääntöihin, mutta Lissabonin sopimuksen alussa olevasta unionin tavoitteet luetteloivasta johdanto-osasta on pudotettu pois aikaisempi kilpailua koskeva tavoite. Viidenkymmenen vuoden ajan unionin keskeisenä tavoitteena ovat olleet ”*sisämarkkinat, joilla kilpailu on vapaata ja vääristymätöntä*”.

Muutos saattaa vaikuttaa EU:n tuomioistuimen tuleviin linjauksiin, sillä tuomioistuin on usein kilpailuratkaisuissaan viitannut EU:n tavoitteisiin. Samalla kuitenkin kilpailua koskeva pöytäkirja

liitettiin uudistettuun sopimukseen. Lisäksi lauseke vapaasta ja vääristymättömästä kilpailusta on kirjattu kolmestoista kertaa unionin virallisissa sopimusteksteissä.

Lissabonin sopimuksen pöytäkirjassa, todetaan, että ei –taloudelliset yleistä etua koskevat palvelut ovat kansallisesti päätettäviä toimenpiteitä, joita perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita.

SISÄLLYSLUETTELO

ESIPUHE	2
SELVITYSTYÖN ENSIMMÄINEN VAIHE: TEOREETTINEN JA JURIDINEN	
VIITEKEHYS	7
1. SELVITYKSEN TAVOITTEET	7
I OSA: EU-TASON OIKEUDELLINEN SÄÄNTELY	9
1. JOHDANTO	9
2. EY:N PERUSTAMISSOPIMUKSEN SÄÄNNÖT	9
3. KOMISSIION TYÖASIAKIRJAT	11
4. ALTMARK – RATKAISU	14
5. KOMISSIION PÄÄTÖS (2005/842) JA YHTEISÖN PUITTEET (2005/ C 297)	15
6. JULKISEN PALVELUTEHTÄVÄN ANNOSTA	17
7. OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ KOSKIEN VALTIONTUKISÄÄNTÖJEN SOVELTAMISTA JA SGEI-PALVELUITA	17
8. OIKEUSKÄYTÄNNÖN KEHITYS	23
9. VALTIONTUKI	23
10. JULKINEN HANKINTA VAI VALTIONTUKI	26
11. SGEI – PALVELUITA KOSKEVA RAPORTTI KOMISSIOLLE	27
12. YHTEENVETO	28
II OSA: KANSALAIJÄRJESTÖT JA NIIDEN SAAMAT JULKISET TUET	29
1. JOHDANTO	29
2. JÄRJESTÖJEN ASEMA KANSALLISESTI	29
3. PALVELUNTUOTTAJAN OIKEUSASEMAN TURVAAMINEN	30
4. PERUSOIKEUDET	32
5. JÄRJESTÖJEN ELINKEINOTOIMINTA	33
6. JULKISET AVUSTUKSET	33
7. VALTIONTUKISÄÄNNÖT	34
8. YHTEENVETO	34
III OSA: TULEVAISUUS: LISSABONIN SOPIMUKSEN ANALYYSI	36
1. JOHDANTO	36
2. LISSABONIN SOPIMUKSEN PERIAATTEET JA TAVOITTEET	36
3. UNIONIN TOIMIVALLASTA	38
4. YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN ASEMASTA	38
5. PERUSOIKEUSASIAKIRJA	38
6. VUOROPUHELU ETUJÄRJESTÖJEN JA KANSALAI SYHTEISKUNNAN KANSSA	39
7. LISSABONIN SOPIMUKSEN 14 ARTIKLA (EX. 16)	39
8. TALOUDELLINEN JA SOSIAALINEN YHTEENKUULUVUUS	41
9. KANSANTERVEYS	41
10. KULUTTAJASUOJASTA	41
11. SOSIAALILAUSEKE	41
12. LISSABONIN SOPIMUS JA KILPAILUSÄÄNNÖT	42

13.	JULKISESTA PALVELUSTA MAKSETTU KORVAUS JA VALTIONTUKISÄÄNNÖT.....	43
------------	--	-----------

1. SELVITYKSEN TAVOITTEET

Palvelujen yleishyödyllisyyden teemaa tarkastelemaan perustettiin Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnassa (jaljempänä KANE) työryhmä keväällä 2008. Työryhmän taustalla on valtioneuvoston 8.3.2008 tekemä kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksien edistämistä koskeva periaatepäätös. KANE:n työvaliokunta piti perusteltuna työryhmän työn pohjalta ryhtyä toteuttamaan palvelujen yleishyödyllisyyttä, järjestöjen toimintaa ja valtiontukia koskevaa oikeudellista selvitystä.

Selvitystyötä koskeva väliraportti on jaettu kolmeen osaan. Ensimmäisenä tarkastellaan EU –tason yleishyödyllisiä palveluita koskevaa sääntelyä. Toiseksi tarkastellaan kansallista lainsäädäntöä palveluntuottajan erityisesti järjestöjen näkökulmasta. Lopuksi tarkastellaan Lissabonin sopimuksen vaikutuksia yleishyödyllisten palvelujen turvaamiseen.

1.1 Käsitteiden määrittäminen

Yleishyödyllisten palveluiden yhteydessä käytettyjen termien kansalliset erot ja jäsenvaltioiden erilaiset perinteet ovat aiheuttaneet vaikeuksia yhteisönlaajuisessa keskustelussa. Terminologiaerot kuvastavat eroa jäsenvaltioiden historiallisessa, poliittisessa, kulttuurisessa ja taloudellisessa kehityksessä.

Yhteisöoikeudessa yleishyödyllisyyden käsite on yleiskäsite ja sen laaja tulkinta kattaa kaiken taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan, joka on yleisen edun mukaista ja kansalaisia hyödyttävää. Yhteisöoikeudessa yleishyödyllisyyden tarkastelun keskipisteessä on ollut taloudellinen toiminta ja SGEI-palvelut. Lähtökohta on, että yleishyödyllisten palveluiden järjestäminen ja rahoitus kuuluvat kansallisen määräysvallan piiriin. Kuitenkin silloin, kun kyseessä on taloudellinen palvelu, on sovellettava EU:n sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisääntöjä.

1.2 EU –tason sääntelyyn liittyvät kysymykset

Selvityksessä tarkastellaan, mitä reunaehtoja EU –tason sääntely asettaa taloudellisen ja ei –taloudellisen sekä yleishyödyllisen ja ei –yleishyödyllisen toiminnan sisällöstä ja rajoista.

Lisäksi tarkastellaan, mitä vaikutusta Lissabonin sopimuksen voimaan saattamisella on Euroopan unionin politiikkojen keskinäiseen hierarkiaan nimenomaisesti yleishyödyllisten palvelujen turvaamisen näkökulmasta.

1.3 Kansalliseen sääntelyyn liittyvät kysymykset

Kotimaisen lainsäädännön yleishyödyllisyyden tulkinta kattaa pääasiassa vain yhdistys- ja muussa järjestömuodossa tapahtuvan toiminnan erityisaseman sääntelyn sekä vero-oikeudellisen erityisaseman sääntelyn. Myönnetty erityisasema perustuu nimenomaisesti

siihen, ettei toiminnalla tavoitella taloudellista hyötyä, joka puolestaan on tavallisen yritystoiminnan ensisijainen tavoite.

1.3.1 Yleishyödyllisyys

Selvityksen lähtökohtana on huomioitava, että EU-oikeuden käsitteistö poikkeaa monelta osin Suomen kansallisesta oikeudesta. Suomalaisessa lainsäädännössä käytettyä yleishyödyllisyyden käsitettä ei voi eikä ole edes tarpeen rinnastaa yhteisöoikeudessa yleiskäsitteenä käytettyyn käsitteeseen yleishyödylliset palvelut. Näin ollen tässä selvityksessä pyritään selkeyttämään näiden käsitteiden välistä rajanvetoa.

1.3.2 Valtiontuki

Toisena kokonaisuutena tarkastellaan rahoitukseen liittyviä kysymyksiä. Millä edellytyksillä järjestöt tai muut palvelun tuottajat voivat saada valtiontukea

- a) julkisen vallan tehtävää toteuttaessaan ja
- b) yhteisön sääntöjen (aatteellista) tarkoitusta toteuttaessaan?

1. JOHDANTO

Yleishyödyllisten palvelujen sääntelyn keskeiset kohdat yhteisötasolla ovat EY:n perussopimuksen artikkelit 16 ja 86(2) sekä perusoikeuksien peruskirja. Euroopan unionin voimassaolevien perussopimusten mukaan yleistä taloudellista etua koskevat palvelut kuuluvat unionin yhteisiin arvoihin ja ne edistävät unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta (EY 16 artikla).

2. EY:N PERUSTAMISSOPIMUKSEN SÄÄNNÖT**2.1 EY 5 artikla**

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tehtävän luonteen ja ulottuvuuden määrittelemine erityisillä toiminta-aloilla, jää lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden tehtäväksi. Edellytyksenä on, että tehtävät eivät kuulu EY 5 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuun yhteisön toimivaltaan. Tehtävät voivat perustua EY 5 (2) artiklassa tarkoitettuun pelkkään rajoitettuun tai jaettuun yhteisön toimivaltaan.¹

2.2 EY 16 artikla

EY 16 artiklan mukaan ottaen huomioon yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (SGEI) tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämässä yhteisö ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja perustamissopimuksen soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisin perustein ja edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä.

2.3 EY 86 (2)

Perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdassa määrätään, että SGEI-palveluja tuottaviin yrityksiin sovelletaan perustamissopimusta ja etenkin sen kilpailusääntöjä. Kuitenkin, SGEI-palveluita tuottavat yritykset voivat vapautua noudattamasta perustamissopimuksen määräyksiä silloin, kun noudattaminen tosiasiallisesti estäisi yrityksiä hoitamasta niille uskottuja tehtäviä.

Näin ollen tietyissä tilanteissa kilpailun rajoittaminen tai jopa kaiken kilpailun poistaminen voi olla hyväksyttävää tiettyjen palvelujen saatavuuden turvaamiseksi.² Yleisen edun mukaisen tehtävän tehokasta hoitamista pidetään siten ristiriitapauksissa ensisijaisena perustamissopimuksen määräysten soveltamiseen nähden. EY 86 (2) artikla on kuitenkin poikkeussäännös ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että tätä poikkeusta on tulkittava suppeasti.

Komission yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja koskeva tiedonanto (20.11.2007) kannustaa jäsenvaltiota hyödyntämään poikkeusta EY:n kilpailusääntöjen soveltamisesta (EY 86 artiklan 2 kohtaa) ja komission päätöksiä

¹ Asia T-289/03, BUPA, tuomion kohta 158.

² Asia C-320/91, Rikosoikeudenkäynti Paul Corbeuta vastaan, tuomio 19.5.1993, Kok. 1993, s. I-2533, kohta 14.

palvelujen turvaamisessa ja kehittämisessä kansallisesti mm. väestöryhmille, joille ei löydy markkinaehtoista tarjontaa.

2.4 EY 87 (1) ja EY 86 (2) kohdan välinen suhde

2.4.1 Valtiontukia koskeva kieltosääntö

Perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa on asetettu neljä edellytystä sille, että kyseessä on artiklassa tarkoitettu valtiontuki. Edellytykset ovat seuraavat.³

1. Valtion varojen luovuttaminen
2. Taloudellinen hyöty
3. Valikoivuus
4. Vaikutus kilpailuun ja kauppaan

Edellä mainittuja valtiontuen kumulatiivisia kriteerejä tarkastellaan lähemmin tämän väliraportin kohdassa 9.1.

2.4.2 Poikkeus EY 86 (2) artiklan nojalla

EY 86 (2) artiklan nojalla SGEI-palveluita tuottavat yritykset voivat vapautua noudattamasta perustamissopimuksen määräyksiä silloin, kun noudattaminen tosiasiallisesti estäisi yrityksiä hoitamasta niille uskottuja tehtäviä.



Vuoden 2001 tiedonannossa esitettiin kolme peruseriaatetta, jotka koskevat artiklan 86 (2) SGEI – palveluja koskevan poikkeuksen tulkintaa.

- Puolueettomuus
- Määrittelyvelvollisuus ja palveluvelvoitteen anto
- Suhteellisuusperiaate

³ Katso tarkemmin esim. Yhteisön valtiontukisääntöjen käsikirja.

EY:n tuomioistuin tulkinut suhteellisuusperiaatetta EY 86 (2) tulkinassa pääasiassa kolmen kriteerin perusteella.

- toimimattomia markkinoita koskeva periaate,
- julkisen palvelun velvoitetta koskeva periaate ja
- taloudellisen tasapainon periaate

3. KOMISSION TYÖASIAKIRJAT

Komissio on antanut työasiakirjoja, joiden tarkoituksena on ollut selventää komission yleisiin taloudellisiin palveluihin liittyvää tulkintalinjaa.

3.1 Komission tiedonanto yleishyödyllisistä palveluista

Komissio julkaisi vuonna 2001 toisen tiedonantonsa yleishyödyllisistä palveluista.⁴ Tiedonannolla päivitettiin vuoden 1996 tiedonanto. Vuoden 2001 tiedonanto on keskeinen asiakirja, jossa käsitellään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja Euroopassa.

Tiedonannossa tarkastellaan milloin yhteisön sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä (mukaan lukien valtioneuvoston päätökset) sovelletaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin.

3.2 Komission Non-paper

Tämä komission antama asiakirja perustuu periaatteisiin, jotka esitettiin vuoden 2001 tiedonannossa. Siinä käsitellään erityisesti SGEI:n ja valtioneuvoston päätösten välistä suhdetta. Komissio jättää määrittelyn kuitenkin auki, koska tuona ajankohtana EY:n tuomioistuimessa olivat vireillä Altmark Trans ja GEMO.

Komissio määrittää tässä asiakirjassa kolme päätavoitetta, jotka liittyvät SGEI:hin ja valtioneuvostoon.

1. varmistaa, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut toimivat tehokkaasti,
2. valvoa, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi palveluiksi ei määritellä palveluja, jotka kuuluvat käytännössä niiden ulkopuolisille, kilpailun kohteena oleville aloille ja joilla ei ole yleistä etua koskevia tavoitteita,
3. valvoa, että mahdolliset yksinoikeudet tai yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoamisesta vastaaville yrityksille maksetut korvaukset on rajattu siihen määrään, joka on tarpeen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelutehtävän täyttämiseksi kyseisillä markkinoilla tasapainoisissa taloudellisissa olosuhteissa. Jos kyseiset yritykset toimivat myös yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ulkoisilla aloilla, on valvottava, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien

⁴ Komission tiedonanto Yleishyödylliset palvelut Euroopassa, EYVL C 17, 19.1.2001.

palvelujen turvaamiseksi myönnetty oikeudet tai maksetut korvaukset eivät vaikuta kielteisesti näiden palvelujen ulkoisiin markkinoihin.

Komissio katsoo, että tarvitaan suurempaa oikeudellista varmuutta ja läpinäkyvyyttä SGEI – palveluvelvoitteen antamisessa ja rahoituksessa, jotta ensisijainen tavoite eli sisämarkkinoiden vääristymätön kilpailu voitaisiin varmistaa.

3.3 Vihreä kirja

Vuonna 2003 komissio julkaisi vihreän kirjan yleishyödyllisistä palveluista.⁵ Vihreän kirjan tavoitteena oli aloittaa keskustelu yhteisön toiminnan laajuudesta yleishyödyllisiä palveluita koskevalla alueella. Tavoitteena oli myös miettiä toimenpiteitä, joiden avulla lisättäisiin oikeusvarmuutta ja varmistettaisiin yleishyödyllisten palveluiden ja kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjen soveltamisen välinen johdonmukainen yhteys.

3.4 Valkoinen kirja

Komissio jatkoi määrittelytyötään hyväksymällä toukokuussa 2004 valkoisen kirjan yleishyödyllisistä palveluista.⁶ Valkoisessa kirjassa määriteltiin periaatteet, joita komissio noudattaa yleishyödyllisiin palveluihin soveltamassaan politiikassa.

3.5 Komission tiedonanto yleishyödyllisistä sosiaalisista palveluista

Komissio antoi tiedonannon yleishyödyllisistä sosiaalisista palveluista 26.4.2006.⁷ Tiedonanto on jatkoa komission vuonna 2003 julkaisemalle vihreälle kirjalle ja vuoden 2004 valkoiselle kirjalle yleishyödyllisistä palveluista sekä vuoden 2006 tiedonannolle yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista.⁸

3.5.1 Taloudelliset ja muut kuin taloudelliset palvelut

Komission tiedonannossa todetaan, että usein nousee esiin kysymys siitä, kuinka taloudelliset ja muut kuin taloudelliset palvelut voidaan erottaa toisistaan. Tiedonannon mukaan tähän kysymykseen ei voida vastata suoralta kädeltä, vaan tarvitaan tapauskohtaista analysointia. Näin siksi, että nämä palvelut ovat usein hyvin erityislaatuisia ja niissä on suuria eroja eri jäsenvaltioiden ja myös eri paikallisviranomaisien välillä.⁹

Yleishyödylliset taloudelliset palvelut

- tarjoamiseen ja organisointiin sovelletaan EY:n sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä
- Euroopan laajuisten laajojen verkkotoimialojen (kuten tele-, sähkö-, kaasu-, liikenne ja postipalvelut) palveluita säännellään erityisellä EU:n lainsäädäntökehyksellä.

⁵ Euroopan yhteisöjen komissio, Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista KOM (2003) 270 lopullinen, 21.5.2003.

⁶ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista, KOM (2004) 374 lopullinen, 12.5.2004.

⁷ Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus (KOM (2007) 725 lopullinen, 20.11.2007).

⁸ Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus (KOM (2007) 725 lopullinen, 20.11.2007).

⁹ Idem, s. 4.

- Yleisradiopalvelun tiettyihin osa-alueisiin sovelletaan erityistä EU-lainsäädäntöä, esimerkiksi nk. televisio ilman rajoja -direktiiviä.
- Muilta osin kuten esimerkiksi jätehuoltoon, vedenjakeluun tai jäteveden käsittelyyn liittyvien palvelujen osalta, ei sovelleta EU:n tasolla erillistä sääntelyjärjestelmää. Näihin palveluihin sovelletaan tietyiltä osin yhteisön erityissääntöjä, kuten julkisia hankintoja, ympäristöä ja kuluttajansuojaa koskevaa lainsäädäntöä.
- Moniin yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovelletaan myös palveludirektiivillä käyttöön otettua sääntelykehystä.

Muut kuin taloudelliset palvelut

- Näihin palveluihin ei sovelleta EU:n erityislainsäädäntöä eikä sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä.
- Niiden organisointiin voidaan soveltaa tietyiltä osin muita perustamissopimuksen sääntöjä, kuten syrjimättömyysperiaatetta.

3.5.2 *EU:n toimien laajuus*

Tiedonannossa viitataan yhteisöjen tuomioistuimen käytäntöön, jonka mukaan ei ole merkitystä onko palveluntarjoaja julkinen yritys, yksityinen yritys, yritysten yhteenliittymä vai valtionhallinnon osa tai sen rahoitusasemalla ei ole kilpailulainsäädännön alalla ratkaisevaa vaikutusta siihen, katsotaanko palvelu taloudelliseksi vai muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi. Määräävä tekijä on varsinaisen toiminnan luonne. Sama toimija voi harjoittaa samalla sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa. Osa sen toiminnasta kuuluu tuolloin kilpailusääntöjen soveltamisalaan ja osa ei.

Erottaakseen kyseiset palvelut toisistaan yhteisöjen tuomioistuin käyttää tarkasteltavana olevan palvelun toimintaedellytyksiin liittyviä kriteereitä. Näitä ovat esimerkiksi

- onko palvelulle olemassa markkinoita,
- ja kuuluuko se valtion vastuualueeseen vai yhteisvastuullisuusvelvoitteiden piiriin.

Yhteisöjen tuomioistuimen tulkinnan mukaan tietty toimija voi harjoittaa yhtäältä hallintotoimintaa, joka ei ole taloudellista ja toisaalta puhtaasti kaupallista toimintaa. Sama taho voi harjoittaa myös muuta kuin taloudellista toimintaa, kun se toimii avustusrahaston tavoin ja kilpailee samaan aikaan muiden toimijoiden kanssa toisella toimialalla toteuttamalla rahoitus- tai kiinteistötoimintoja, vaikka ei tavoittele voittoa. Käytetty lähentymistapa on toiminnallinen lähestymistapa ja kutakin toimintoa on sen vuoksi tarkasteltava erikseen.¹⁰

¹⁰ Asia C-118/85 – komissio v. Italia, Kok. 1987. Vertaa myös asioita C-205/03 P, Fenin, Kok. 2006, ja T-155/04, Selex, Kok. 2006.

3.6 Komission yksiköiden laatima työasiakirja (annettu 20/11/2007)

Komissio antoi marraskuussa 2007 kaksi asiakirjaa, joissa on koottu vastauksia usein esitettyihin kysymyksiin valtioneuvostoon ja julkisiin hankintoihin liittyen.¹¹

Komission työasiakirja, joka liittyy usein esitettyihin kysymyksiin koskien komission päätöstä EY 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille SGEI -palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisesta palveluista myönnettävään valtioneuvostoon.¹²

Komission yleishyödyllisiä sosiaalisia palveluja koskevan tiedonannon julkisen kuulemisen yhteydessä komissio sai useita kysymyksiä koskien SGEI – palveluiden ja valtioneuvostokäytäntöjen soveltamisen välistä suhdetta. Vastaukset perustuvat yhteenvedon oikeussäännöistä, oikeuskäytännöstä ja komission päätöksistä koskien SGEI – palveluja ja erityisesti sosiaalisin yleishyödyllisiin palveluihin liittyviä valtioneuvostokäytäntöihin liittyviä kysymyksiä.

3.7 Komission raportti yleishyödyllisistä sosiaalisista palveluista

Komission kahden vuoden välein julkaistava raportti yleishyödyllisistä sosiaalisista palveluista julkaistiin ensimmäisen kerran vuonna 2008. Raportissa annetaan yleiskuva näistä palveluista EU:ssa. Siinä käsitellään näiden palveluiden soveltamisalaa, tilannetta tietyillä sektoreilla, muutosta ja sosio-ekonomisia haasteita, joita näiden palvelujen tuottamiseen liittyy sekä palvelujen rahoituksen ja yhteisöoikeuden sääntöjen soveltamiseen liittyviä kysymyksiä.¹³ Raportissa luodaan katsaus viimeisten neljän vuoden aikana tapahtuneisiin sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksiin jäsenmaissa. Raportti keskittyy kolmeen erityisalueeseen: lastenhoitoon, vanhusten pitkäaikaishoitoon sekä vammaisten työllisyystarjontaan.

3.8 Komission avaama sähköinen informaatiopalvelu

Komissio on avannut vuoden 2008 alussa sähköisen informaatiopalvelun (interactive information service, IIS), jonka kautta kansalaiset, viranomaiset ja palveluntarjoajat voivat kysyä ja saada vastauksia yleishyödyllisiin palveluihin liittyvien yhteisön säännösten soveltamisesta.

4. ALTMARK – RATKAISU

Vuonna 2003 EY:n tuomioistuin teki merkittävän ratkaisun asiassa *Altmark Trans* (C 280/00).

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt sallitun julkisen palvelun korvauksen kriteerit ns. *Altmark*-tapauksessa.

Kun *Altmark* – kriteerit täyttyvät, julkisesta palvelusta maksettava korvaus ei ole valtioneuvostoa. Kompensaation kriteerit ovat seuraavat:

¹¹ SEC(2007) 1514, (annettu 20/11/2007).

¹² SEC (2007) 1516 Final (annettu 20/11/2007). Commission staff working document frequently asked questions in relation with Commission Decision of 28 November 2005 on the application of article 86 (2) of the EC Treaty to state aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest, and the community framework for state aid in the form of public service compensation.

¹³ Biennial Report on social services of general interest, Commission Staff Working Document Brussels SEC(2008) 2179/2.

1. palveluvelvoite annettu tosiasiallisesti; velvoitemääritely selkeästi
2. korvausten laskennan parametrit on määritetty etukäteen selkeästi
3. korvaus ei ylitä palvelun tuottamisen kustannuksia ml. kohtuullinen tuotto
4. jos palvelun tuottajaa ei poikkeuksellisesti ole valittu julkisia hankintoja koskevien menettelyjen mukaisesti, on toteutettava tehokkuusvertailu. Tämä ”tehokkuustesti” tarkoittaa, että kustannuksia vertaillaan alan keskiveroyrityksen kustannuksiin tuottaa vastaavanlaisia palveluja.

Neljä edellä mainittua. kriteeriä ovat kumulatiivisia.

Altmark –kriteerien lisäksi komissio antoi ns. Montin paketin, johon kuuluivat komission päätös (2005/842), yhteisön puitteet (2005/C 297) ja avoimuusdirektiivin muutos (2006/111/EY).

5. KOMISSION PÄÄTÖS (2005/842) JA YHTEISÖN PUITTEET (2005/ C 297)

5.1 Johdanto

Komissio on antanut päätöksessä 2005/842/EY edellytykset sille, milloin maksetuista korvauksista ei tarvitse tehdä ennakoilmoitusta komissiolle. SGEI-palvelun tuottamisesta maksettu korvaus katsotaan sallituksi valtiontueksi silloin, kun se täyttää päätöksen soveltamiskriteerit ja siinä esitetyt muut muotovaatimukset täyttyvät. Edelleen komissio on antanut päätöstä täydentävät yhteisön puitteet. Näissä puitteissa määritellään kriteerit, joiden täytyessä SGEI-palvelusta maksettavan korvauksen voidaan katsoa olevan yhteismarkkinoille soveltuva eli sallittu valtiontuki.

Pelkistään voidaan todeta, että menettelytavan osalta komission päätös (2005/842) ja yhteisön puitteet (2005/C 297) jakavat SGEI – palveluista maksettavat valtiontuet kahteen pääryhmään.

1. Ns. pienet ja keskisuuret SGEI – palveluista maksettavat valtiontuet
 - ➔ ei ennakoilmoitusta, jos SGEI -toimeksianto tehdään komission päätöksen mukaisesti.

Kynnysarvot:

- liikevaihto < 100 miljoonaa euroa ja kompensatio alla 30 miljoonaa euroa.
- luottolaitokset tase 800 miljoonaa euroa
- sairaalat ja sosiaalinen asuntotuotanto (ei liikevaihtorajaa)

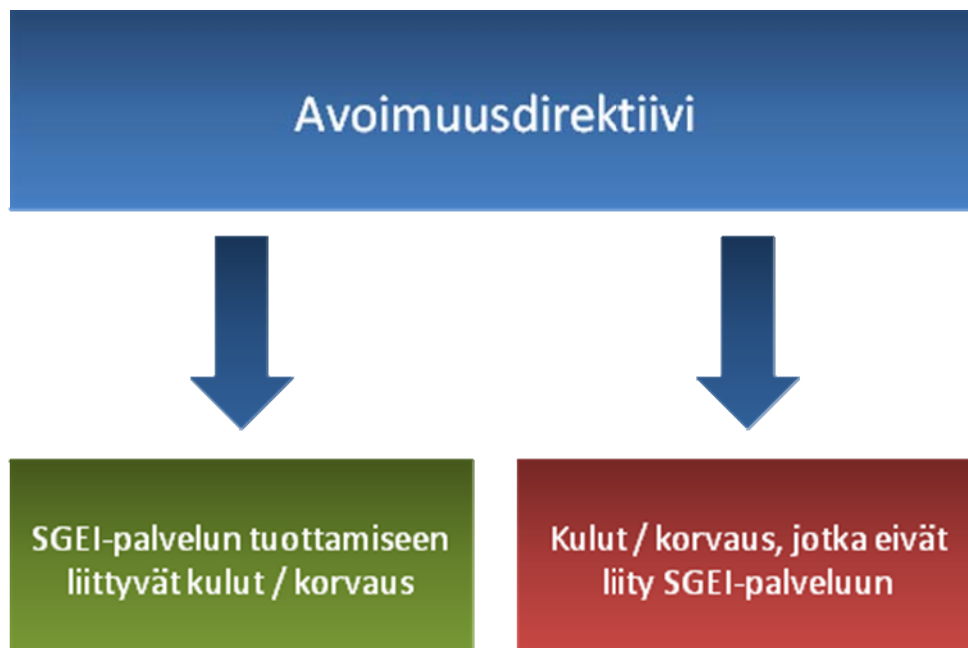
Yleensä siis komission päätöstä voidaan soveltaa SGEI – palveluista maksettuihin valtiontukiin, jos rahoitus on alle 30 miljoonaa euroa vuodessa.

2. Yhteisön puitteita puolestaan voidaan soveltaa rahoitukseltaan ns. suuriin SGEI – palveluihin.

→ Niistä tulee tehdä ennakoilmoitus komissiolle.

5.2 Avoimuusdirektiivi (2006/111/EY)

- avoimuusdirektiivissä säädetään ns. velvoitteesta pitää ”erilliset tilit.”
 - Suomessa em. direktiivi on implementoitu avoimuuslailla 19/2003.
- soveltamisalana on sekä valtiontuki että kompensatio.
- yritys, jolle uskottu SGEI – palvelun tuottaminen, mutta jolla on muuta taloudellista toimintaa; tulee eriyttää kirjanpidossa tulot ja menot, jos
 - vuotuinen nettoliikevaihto on yli 40 miljoonaa euroa ja
 - valittu ilman avointa ja syrjimätöntä menettelyä.



6. JULKISEN PALVELUTEHTÄVÄN ANNOSTA

6.1 EY:n tuomioistuimen oikeustapauksia

Aéroports Paris (C-82/01) - Liikenne-infrastruktuurin hoitaminen

”Lentoasemien infrastruktuurin hallinnointitoimintaa, jonka yhteydessä Aéroports de Paris (”ADP”) määrää maapalvelujen tarjoajien toimintaa koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja edellytyksistä, ei voida pitää valvontatoimintana. ADP ei ole esittänyt perusteita, joiden perusteella voitaisiin katsoa, että ADP:n suhteet maapalvelujen tarjoajiin kuuluvat ADP:n julkisen vallan käyttöön tai että näitä suhteita ei voida erottaa ADP:n julkisen vallan käyttöön liittyvästä toiminnasta.”¹⁴

Olsen v. komissio (asia T-17/02)

”Kyseen ollessa toimivallasta määritellä perustamissopimuksessa tarkoitettu julkisen palvelun tehtävä ja sen valvonnan aste, jota yhteisön toimielinten on tässä yhteydessä harjoitettava, komissio voi asettaa kyseenalaiseksi sen, miten jäsenvaltio on määritellyt kyseiset palvelut, ainoastaan silloin kun on kyse ilmeisestä virheestä.”¹⁵

6.2 Johtopäätös

Yhteisön toimielimen oikeus valvoa, miten jäsenvaltiot käyttävät harkintavaltaansa SGEI –palveluja määritellesään, rajoittuu sen tutkimiseen, onko ilmeinen arviointivirhe olemassa.

Jäsenvaltion on osoitettava palvelutehtävän olemassaolo ja sen välttämättömyys. Edellytyksiä ovat mm. viranomaisen toimenpide, jolla kyseisille toimijoille annetaan julkisen palvelun tehtävä ja tehtävän yleisluonteisuus.

7. OIKEUSKÄYTÄNTÖÄ KOSKIEN VALTIONTUKISÄÄNTÖJEN SOVELTAMISTA JA SGEI-PALVELUITA

7.1 Käsitteiden tulkinnasta

7.1.1 Yrityksen käsite

EY:n perustamissopimuksessa yrityksen (undertaking) käsitettä ei ole määritelty. Yhteisön tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksen käsitteeseen kuuluvat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta¹⁶ tai taloudellisen voiton tavoitteesta.¹⁷

¹⁴ Asia C-82/01 P Aéroports de Paris vs. komissio ECR I-9297 kappale 77.

¹⁵ Asia T-17/02, Olsen v. komissio, tuomio 15.6.2005, Kok. 2005, s. II-2031, 216.

¹⁶ Asia C-41/90, *Höfner ja Elser*, Kok. 1991, s. I-1979, 21 kohta; asia C-309/99, Asia C-244/94 *FFSA*, Kok 1995 s. I-4013 ja asia C-55/96 *Job Centre Coop*, Kok 1997 s. I-7119; *Wouters*, Kok. 2002, s. I-1577, 46 kohta.

¹⁷ Asia 7/82 *GVL v. komissio*, Kok. 1983 s. 483.

Kilpailuoikeudellisessa merkityksessä yritys voi olla esimerkiksi yhtiö, yhtymä, yksityinen elinkeinonharjoittaja, säätiö, yhdistys tai vapaan ammatin harjoittaja.¹⁸

Tuomioistuinkäytäntö on siten määritellyt yritys -käsitteen hyvin laajasti. Useimmiten viitattu yrityksen määritelmä on annettu tapauksessa *Höfner ja Elser*¹⁹, jonka mukaan

*yrityksen käsite kattaa kaikki yhteisöt, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa riippumatta niiden oikeudellisesta asemasta tai rahoitustavasta.*²⁰

Taloudellisen toiminnan käsite seuraa tavaroiden tai palvelujen tarjonnasta tietyillä markkinoilla eikä tällaisten tavaroiden tai palvelujen hankinnasta.²¹

Oikeustapauksia

AOK Bundesband asiat C-364/01, C-306/01, 354/01 ja C-355/01

Yrityksenä on pidettävä jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta yksikön oikeudellisesta tai taloudellisesta muodosta tai rahoitustavasta.

Motoe C49/07 - Voittoa tuottamaton yhdistys

”Oikeushenkilö, jonka toimintaan ei kuulu yksinomaan hallinnollisten päätösten tekeminen moottoripyöräkilpailujen järjestämisen sallimisesta vaan joka myös itse järjestää tällaisia kilpailuja ja tekee tässä yhteydessä sponsorointi-, mainos- ja vakuutus sopimuksia, kuuluu EY 82 ja EY 86 artiklan soveltamisalan piiriin.”²²

7.2

Taloudellisen toiminnan käsite

Jako taloudelliseen ja ei-taloudelliseen toimintaan on merkittävä, koska EY:n perustamissopimuksen valtiontuki- ja kilpailusääntöjä sovelletaan vain taloudelliseen toimintaan. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen osalta tehdään rajanveto sellaisiin palveluihin, jotka ovat muita kuin taloudellisia palveluita.

Oikeustapauksia

Taloudellisen ja ei- taloudellisen toiminnan väliseen rajanvetoon otetaan seuraavassa kantaa EY-tuomioistuinten oikeustapausanalyysin avulla.

Höfner & Elser (C-41/90) - Julkisen työvoimatoimiston kaltainen yksikkö

¹⁸ Komission päätös *Italian Cast Glass* 1980, (1982) 2 C.M.L.R, 61, komission päätös *Reuter/BASF* (1976) 2 C.M.L.R. D44 ja asia C-35/99, *Arduino*, Kok. 2002, s. I-01529. Asia 170/83 *Hydrotherm v. Compact* (1986), C.M.L.R 224

¹⁹ Asia C-41/90, Klaus Höfner ja Fritz Elser vs. Macrotron GmbH, tuomio 23.4.1991, Kok. 1991, s. I-01979, kohta 21.

²⁰ C-41/90, *Höfner & Elser*, 23.4.1991 annettu tuomio. Kok. 1991, s. I-1979-2016, 21 kohta, ja yhdistetyissä asioissa C-159 ja 160/91, *Poucet*, 17.2.1993 annettu tuomio, Kok. 1993, s. I-637, 17 kohta.

²¹ Asia T-155/04, *SELEX Sistemi Integrati SpA vs. Euroopan yhteisöjen komissio*, tuomio 12.12.2006, kohta 65(tästä ensimmäisen oikeusasteen tuomiosta on valitettu yhteisöjen tuomioistuimeen mm. sillä perusteella, että Asiassa on sovellettu sellaista liiketoiminnan käsitettä, joka on yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytännössä omaksutun käsitteen vastainen (asia C-113/07 P)) ja asia C-205/03 P, *Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) vs. Euroopan yhteisöjen komissio*, tuomio 11.7.2006, kohta 27.

²² Tuomion kohta 53.

”julkisen työnvälitystoimiston kaltaista yksikköä voidaan pitää yrityksenä yhteisön kilpailusääntöjä sovellettaessa, koska käsite kattaa kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta ja toisaalta, että työnvälitystoiminta on taloudellista toimintaa.”

Glöckner (C-475/99) - Hätäkuljetus- ja potilaiden kuljetuspalvelut

”Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa ensiapuorganisaatiot tarjoavat käyttömaksuja vastaan palveluja kiireellisten ja kiireettömien sairaankuljetusten markkinoilla. Tällaiset organisaatiot tai viranomaiset eivät ole aina tarjonneet eikä niiden ole välttämättä tarjottava näitä palveluja. Asiakirjoista ilmenee, että Ambulanz Glöcknerkin on aikaisemmin tarjonnut tällaisia palveluja. Tällaisten palvelujen tarjoaminen on näin ollen taloudellista toimintaa, johon voidaan soveltaa perustamissopimuksen kilpailua koskevia määräyksiä.”²³

Smits (C-157/99) - Sairaanhoidopalvelut sairaalaolosuhteissa tai niiden ulkopuolella

”On todettava, että vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy ilmi, että sairaanhoidopalvelut kuuluvat perustamissopimuksen 60 artiklan (*nykyään 50 artikla*) soveltamisalaan, eikä tässä yhteydessä ole syytä tehdä eroa sen mukaan, onko kysymyksessä sairaalassa vai sen ulkopuolella annettava hoito”²⁴

Pavel Pavlov (C-180/98) - Eläkekassa on yritys.

Eläkekassa, joka määrittää itse vakuutusmaksujen ja etuuksien suuruuden ja toimii rahastointiperiaatteen mukaisesti ja jonka tehtävänä on tietyn vapaan ammatin harjoittajien etujärjestön perustaman sellaisen lisäeläkejärjestelmän hallinnointi, johon kuulumisen viranomaiset ovat tehneet pakolliseksi kaikille tähän ammattikuntaan kuuluville henkilöille, on yritys.

FFSA (C-244/94) - Vapaaehtoiset vakuutusjärjestelmät

Sellaiset vapaaehtoiset vakuutusjärjestelmät, joiden maksamat korvaukset edunsaajille riippuvat ainoastaan järjestelmään sijoitetuista varoista, vaikka järjestelmää hallinnoisikin voittoa tavoittelematon järjestö.

”Voittoa tavoittelematon laitos, joka hoitaa rahastointiperiaatteen mukaisesti toimivaa pakollista perusjärjestelmää täydentävää, laissa vapaaehtoiseksi säädettyä vanhuuseläkejärjestelmää noudattaen säädösvaltaa käyttävän viranomaisen määrittelemiä sääntöjä erityisesti liittymisedellytysten, vakuutusmaksujen ja etuuksien suorittamisen osalta, on EY:n perustamissopimuksen 85 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettu yritys”²⁵

Komissio v. Italia

”Tietyn toimialan työnantajia ja työntekijöitä edustavien etujärjestöjen kollektiivisella sopimuksella perustettu eläkekassa, jonka tehtävänä on lisäeläkejärjestelmän

²³ Asia C-475/99, Glöckner, ECR I-8089, kappale 20.

²⁴ Asia C-157/99, Smits, 2001, ECR I-5473, kappale 53.

²⁵ Asia C-244/94, FFSA, ECR I-4013, kappale 22.

hallinnoiminen ja johon kuuluminen on viranomaisten päätöksellä tehty pakolliseksi kaikille tämän toimialan työntekijöille, on perustamissopimuksen 85 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa tarkoitettu yritys”²⁶

SAT Fluggesellschaft (C-364/92)

”Toiminnot, jotka ovat osa julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttöä, eivät ole luonteeltaan taloudellisia toimia, jotka oikeuttaisivat perustamissopimuksen kilpailua koskevien määräysten soveltamisen.”²⁷

Veroneuvontaan liittyvät, työntekijöiden tai ammattiliittojen ylläpitämät ja valtion valtuuttamat, palvelut työntekijöille ja työnantajille

”Tältä osin ei ole poissuljettua se, että jäsenvaltio voisi katsoa CAF:ien asetuksen nro 241/97 34 §:n 4 momentin nojalla palkansaajille ja heihin rinnastettaville henkilöille tarjoamien vero-oikeudellisten avustuspalvelujen, joiden tarkoituksena on auttaa verovelvollisia täyttämään verotukseen liittyvät velvoitteensa ja helpottaa verohallinnolle kuuluvien tehtävien hoitamista, olevan julkisia palveluja.”²⁸

Komission päätös asiassa N 89/2004 Sosiaalinen asuntotuotanto

”Kunnat ja vapaaehtoiset asuntotuottajat ovat aktiivisia asuntomarkkinoilla. Ne saavat suosivaa rahoitusta HFA:lta ja vastaavasti tarjoavat edullisempaa asumista vuokrien ja rakennuslainojen kautta tietyille asiakkaille. Näin tehdessään ne kilpailevat muiden asuntomarkkinoilla toimivien kanssa. Siten ne harjoittavat taloudellista toimintaa”²⁹

7.3 Ei-taloudellinen toiminta

Komission uuden vuonna 2007 annetun tiedonannon mukaan muihin kuin taloudellisiin palveluihin, esimerkiksi perinteisiin valtion vastuualueisiin, kuten poliisi- ja oikeuslaitokseen sekä lakisääteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin, ei sovelleta EU:n erityislainsäädäntöä eikä perustamissopimuksen sisämarkkina- ja kilpailusääntöjä. Niiden organisointiin voidaan soveltaa tietyltä osin muita perustamissopimuksen sääntöjä, kuten syrjimättömyysperiaatetta.³⁰

Perustamissopimusten valtioneuvon tukea koskevia sääntöjä voidaan soveltaa myös voittoa tavoittelemattomiin palveluntarjoajiin. Se, että toimija ei tavoittele voittoa, ei tarkoita, etteikö toiminta sinänsä voisi olla taloudellista ja näin ollen sopimusten soveltamisalaan kuuluvaa. Myöskään palveluntarjoajan oikeudellinen muoto ei vaikuta tähän arvosteluun.

Oikeustapauksia

²⁶ Asia C-67/96, Albany, ECR I-5751, kappale 87.

²⁷ Asia C-364/92, SAT Fluggesellschaft, tuomio 19.1.1994, Kok. 1994, s. I-43, Kok. Ep. XV, s. I-1, 30 ja 31 kohta.

²⁸ Asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, ECR I-2941, kappale 63.

²⁹ Vapaa käänös. Komission päätös asiassa N 89/2004 - Irlanti - Takuu the Housing Financing Agency'n puolesta, HFA:n rahoittaman sosiaalisen asuntotuotanto EUVL C 131,28.5.2005, kohta 36.

³⁰ Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus, KOM(2007) 725 lopullinen, 4. Komission tiedonanto Euroopan Parlamentille, Neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle. Tiedonannon ”2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkina” saateasiakirja, Bryssel 20.11.2007 KOM (2007) 725 Lopullinen.

Eurocontrol (T-155/04) - Tekninen standardointi

Eurocontrol on Euroopan lennonvarmistusjärjestö. Sitä koskevassa tapauksessa oli kyse teknisen standardointitoiminnan mahdollisesta taloudellisesta luonteesta. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että

”Kokonaisuudessaan tarkasteltuna Eurocontrolin toiminta on luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään sellaisten ilmatilan valvontaan ja ohjaukseen liittyvien toimivaltuuksien käyttöä, jotka ovat tyypillisiä julkiselle vallalle. Toiminta ei ole sillä tavalla luonteeltaan taloudellista, että siihen voitaisiin soveltaa perustamissopimuksen kilpailusääntöjä.”³¹

Diego Cali (C-343/95) - Saastumisen estäminen öljysatamassa

”Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on syytä vastata, että perustamissopimuksen 86 artiklaa on tulkittava siten, että tämän artiklan soveltamisalaan ei kuulu sellainen saastumisen estämistä koskeva valvonta, jota yksityisoikeudellinen yksikkö harjoittaa jäsenvaltion öljysatamassa ja jonka julkishallinto on antanut mainitulle yksikölle tehtäväksi, vaikka sataman käyttäjien on maksettava tämän toiminnan rahoittamisen edellyttämä maksu.”³²

7.4 Kauppavaikutus

Vlaams Gewest v. komissio (asia T-214/95)

”Tuen suhteellisen vähäinen suuruus tai edunsaajayrityksen suhteellisen pieni koko eivät sulje ennalta pois mahdollisuutta, että tuki vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin.”³³

Ei kauppavaikutusta

Irlantilaiset sairaalat (N543/2001)

Veroetu henkilöille, jotka sijoittavat sairaaloiden rakentamiseen, laajentamiseen tai parantamiseen - edunsaajien on varattava osa kapasiteetistaan julkiseen sairaanhoitoon. Toimenpide tuottaa etua sairaaloille, mutta koska toimenpide hyödyttää pääosin paikallissairaaloita, joiden kapasiteetti on niukka, eikä merkitse sellaisten sairaalakompleksien perustamista, jotka houkuttelisivat asiakkaita muista jäsenvaltioista.

Dorsten swimming pool (TukipäätösN258/2000)

Kysymyksessä oli uimahalli (Dorsten) ja toiminnasta vastaavalle yrittäjälle myönnetty vuosittainen tuki (N258/2000): ei ollut kauppavaikutusta, koska tätä liikuntalaitosta käyttävät pääosin kaupungin ja naapurikuntien asukkaat

³¹ Ibid., kohta 30.

³² Asia C-343/95 Diego Cali

³³ Ks. myös asia C-142/87, Belgia v. komissio, tuomio 21.3.1990, Kok. 1990, s. I-959, 43 kohta ja yhdistetyt asiat C-278/92, C-279/92 ja C-280/92, Espanja v. komissio, tuomio 14.9.1994, Kok. 1994, s. I-4103, 40—42 kohta.

7.5

Oikeuskäytäntöä vuodelta 2008

Buba (T-289/03) - Julkisen palvelun velvoite terveydenhuoltoalalla, yksityisten sairausvakuutusmarkkinoiden riskintausjärjestelmä

Tapauksessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin otti kantaa EY 86 artiklan 2 kohdan kuin EY 87 artiklan 1 kohdankin soveltamiseen Altmark -ratkaisun perusteella.

Valituksen kohteena ollut komission päätös tehtiin 13. toukokuuta 2003 eli siis ennen tuomioistuimen heinäkuussa 2003 antamaa *Altmark* – ratkaisua.

Asiassa oli kysymys Irlannin käyttöön ottama yksityisten sairausvakuutusmarkkinoiden riskintausjärjestelmästä. Riskintausjärjestelmässä sellaiset toimijat, joiden riskiprofiili on terveempi kuin markkinoiden keskimääräinen riskiprofiili, maksavat maksuja sairausvakuutusviranomaiselle ja jonka mukaan sairausvakuutusviranomaisen maksaa vastaavan maksun sellaisille toimijoille, joiden riskiprofiili ei ole yhtä terve kuin markkinoiden keskimääräinen riskiprofiili. Nämä maksut maksetaan erityisesti tätä tarkoitusta varten perustetusta, sairausvakuutusviranomaisen hoitamasta rahastosta.

Komissio päätti 13.5.2003 tekemällään päätöksellä K(2003) 1322 jättää asetuksen N:o 659/1999 4 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla vastustamatta Irlannin riskintausjärjestelmän käyttöönottoa.³⁴

”Asiassa Altmark asetettuja perusteita on syytä soveltaa siinä hengessä ja niiden tavoitteiden mukaisesti, jotka ovat määräävästi vaikuttaneet niiden asettamiseen, soveltamalla ne nyt esillä olevan asian erityispiirteisiin.”³⁵

7.5.1

Jäsenvaltion harkintavalta

- ”vaikka jäsenvaltiolla onkin laaja harkintavalta, kun se määrittelee, mitä palveluja se pitää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä, tämä ei vapauta sitä huolehtimasta siitä, että – kun se vetoaa julkisen palvelun tehtävän olemassaoloon ja sen suojelun välttämättömyyteen – tuo tehtävä täyttää sellaiset tietyt vähimmäisedellytykset, jotka ovat yhteisiä kaikille EY:n perustamissopimuksessa tarkoitetuille julkisen palvelun tehtäville, sellaisina kuin ne on täsmennetty oikeuskäytännössä, eikä näyttämästä toteen, että nämä perusteet täyttyvät kyseessä olevassa asiassa.”³⁶

Tällaisia edellytyksiä ovat mm.

- viranomaisten toimenpide, jolla kyseisille toimijoille annetaan julkisen palvelun tehtävä, ja tuon tehtävän yleisluonteisuus ja velvoittavuus.
- julkisen palvelun velvoitteiden soveltamisalan alueellinen tai aineellinen raja tai se, että kyseiset palvelut hyödyttävät vain suhteellisen rajoitettua käyttäjäryhmää, ei välttämättä aseta kyseenalaiseksi yhteisön oikeudessa tarkoitettua julkisen palvelun tehtävän yleisluonnetta.³⁷

³⁴ Valtiontuki N 46/2003-Irlanti.

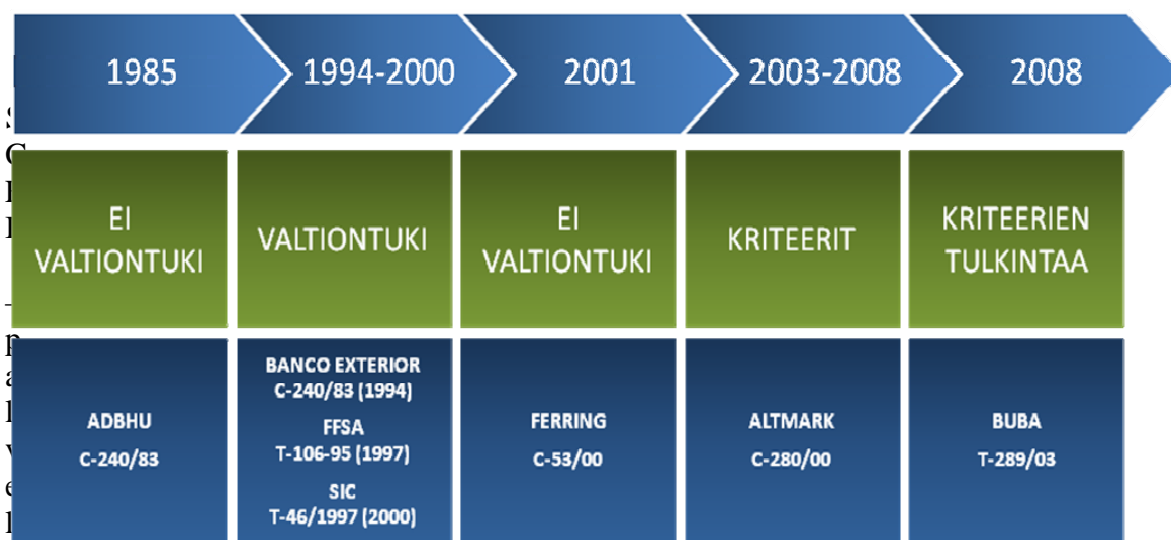
³⁵ Tuomion kohta 160.

³⁶ Tuomion kohta 187.

³⁷ Tuomion kohta 187.

”Jos jäsenvaltio ei näytä toteen, että nämä perusteet täyttyvät tai jos se ei noudata niitä, kyseessä saattaa sitä vastoin olla ilmeinen arviointivirhe, josta komissiolla on velvollisuus määrätä seuraamus sillä uhalla, että muutoin se itse tekee ilmeisen virheen.”³⁸

8. OIKEUSKÄYTÄNNÖN KEHITYS



SGEI -palveluiden rahoituksen osalta EY:n oikeuskäytännössä on tapahtunut merkittävää kehitystä. Käytännössä EY:n oikeuskäytäntö julkisten palveluiden rahoituksen osalta on osoittautunut vaikeasti tulkittavaksi. Komission asiakirjoista huolimatta käsitteet jättävät edelleen jossain määrin tulkinnanvaraa.

9. VALTIONTUKI

Euroopan yhteisön valtiontukijärjestelmän perussäännöt sisältyvät perustamissopimuksen 87–88 artiklaan. Sääntöjä on vuosien kuluessa täydennetty johdetulla oikeudella ja yhteisöjen tuomioistuinten ratkaisuilla. Yhteisön valtiontukisääntöjen soveltamisala on laaja.

Tuensaajan taloudellisen toiminnan muodolla ei ole merkitystä eli voittoa tavoittelematon yhteisökin voi harjoittaa taloudellista toimintaa.

9.1 Valtiontuen kriteerit

Yhteisön valtiontukisääntöjä sovelletaan vain toimenpiteisiin, jotka täyttävät kaikki perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa luetellut kriteerit.³⁹

³⁸ Tuomion kohta 172.

³⁹ Katso tarkemmin esim. Yhteisön valtiontukisääntöjen käsikirja.

9.1.1 *Valtion varojen luovuttaminen*

Valtiontukisäännöt koskevat vain toimenpiteitä, joissa on kyse valtion varojen luovuttamisesta. Valtion varojen luotottamisena pidetään kuitenkin myös keskus-, alue- ja paikallisviranomaisten, julkisten pankkien ja rahastojen jne. toimesta tapahtuvaa luotottamista. Tuen ei välttämättä tarvitse olla valtion itsensä myöntämää, vaan se voidaan myöntää myös epäsuorasti.

9.1.2 *Taloudellinen hyöty*

Tuesta on saatava sellaista taloudellista hyötyä, jota yritys ei olisi tavallisesti liiketoiminnassaan saanut.

9.1.3 *Valikoivuus*

Valtiontuen on oltava valikoivaa. Tukiohjelmaa pidetään valikoivana, jos ohjelman hallinnoinnista vastaavilla viranomaisilla on tuen myöntämistä koskevaa harkintavaltaa. Valikoivuuskriteeri täyttyy myös silloin, kun ohjelma koskee vain osaa jäsenvaltion alueesta.

9.1.4 *Vaikutus kilpailuun ja kauppaan*

Kilpailu- ja kauppavaikutus on oltava vain potentiaalinen, joten se täyttyy melko helposti. Riittää, jos voidaan osoittaa, että tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla käydään jäsenvaltioiden välistä kauppaa.

9.2 **Tukien ennakoilmoitusvelvollisuus EY 88(3)**

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun rahoitus, joka ei täytä Altmark – kriteeriä ja joka voidaan määritellä valtiontueksi, tulee ennakoilmoittaa komissiolle ennen täytäntöönpanoa.

Oikeusperusta:

- Neuvoston asetus (659/1999) ja suuntaviivat (2005/C 297) –
- Vakiintunut EY 86 (2) artiklan hyväksyttävyyden tulkinta

9.3 **Poikkeukset**

Poikkeuksena ennakoilmoitusvelvollisuudesta ovat seuraavat.

1. De minimis -tuki
2. Komission päätös (2005/842/EY)

Komission päätös (2005/842/EY) koskee ns. pieniä ja keskisuuria SGEI – palveluista maksettavia valtiontukia. Päätöksen mukaisesti SGEI – palvelun tuottamisesta maksetuille valtiontuille myönnetään ryhmäpoikkeus ennakoilmoittamisvelvollisuudesta.

- ei ennakkoilmoitusta, jos SGEI -toimeksianto tehdään komission päätöksen mukaisesti.
- Kynnysarvot:
 - liikevaihto < 100 miljoonaa euroa ja kompensatio alla 30 miljoonaa euroa.
 - luottolaitokset tase 800 miljoonaa euroa
 - sairaalat ja sosiaalinen asuntotuotanto (ei liikevaihtorajaa)

9.4 Vähämerkityksellinen eli de minimis -tuki

Pienillä tukimäärillä (nk. vähämerkityksinen eli *de minimis* -tuki) ei ole potentiaalista vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan. De minimis -säännön piiriin kuuluva tuki jää komission mukaan perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle.

Vähämerkityksisen tuen määrä saa olla enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden aikana. Tätä enimmäismäärää sovelletaan tuen muodosta ja tavoitteista riippumatta.⁴⁰

De minimis -asetus soveltuu myös SGEI-palveluihin. Monet järjestöille maksettavat korvaukset voidaankin katsoa de minimis -asetuksen tarkoittamalla tavalla vähämerkityksisiksi.

Yhteisöoikeuden soveltuvuus tai soveltumattomuus edellyttää joka tapauksessa tapauskohtaista analyysyä.

Tapausesimerkki

A. Tosiasiat myönnettävästä rahoituksesta/korvauksesta

Minkäläisestä julkisesta tuesta on kysymys? Tapauksen tosiasiat

B. Sisältääkö toimenpide valtiontukea?

1. Valtion varojen luovuttaminen
2. Taloudellinen hyöty yritykselle (täytyvätkö Altmark –kriteerit)
3. Valikoivuus
4. Vaikutus kauppaan ja kilpailuun

C. Komission päätös tai puitteet - (sovelletaan)

D. Tarvitseeko tehdä ennakkoilmoitus komissiolle?

⁴⁰ Komission asetus (EY) N:o 1998/2006, 15.12.2006, perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, EUVL L 379, 28.12.2006

Valtiontukisäännöt ja hankintalainsäädäntö ovat toisistaan riippumattomia ja erillisiä normijärjestelmiä. Julkisista hankinnoista annetun lain mukaan kilpailutusvelvollisuus on yleinen. Hankintalakiin sisältyy kuitenkin kansallinen kynnyksarvo. Hankinnat jaetaan niiden taloudellisen arvon mukaan kolmeen ryhmään, kansalliset kynnyksarvot alittaviin, kansalliset kynnyksarvot ylittäviin ja EU-kynnyksarvot ylittäviin hankintoihin. Hankintalakia ei sovelleta kansallisen kynnyksarvon alittaviin hankintoihin.

Kansalliset kynnyksarvot

<u>Hankintalaji</u>	<u>Kynnyksarvo (euroa)</u>
Tavara- ja palveluhankinnat	15 000
Käyttöoikeussopimukset	15 000
Liitteen B (ryhmä 25)	
terveydenhoito- ja sosiaalipalvelut ja koulutuspalvelut yhteishankintana	50 000
Rakennusurakat	100 000
Käyttöoikeusurakat	100 000
Suunnittelukilpailut	15 000

Hankintalaki perustuu hankintadirektiiveihin. Hankintasäätelyllä pyritään turvaamaan tavaroiden, palveluiden, pääomien sekä työntekijöiden vapaa liikkuvuus. Nämä ovat Euroopan unionin perustamissopimuksessa sovittuja perusvapauksia.

EY:n perustamissopimuksessa puolestaan kielletään yhteismarkkinoille soveltumattomana kaikki yhteisön sisäistä kilpailua mahdollisesti vääristävä tuki. Käytännössä kuitenkin SGEI – toimeksiannon antamisen ja hankintalainsäädännön välillä suhde on edelleen jossain määrin selkeytymätön.

Yhteisöoikeuden alkuperäinen lähtökohta SGEI – palveluvelvoitteen antamisessa oli, että SGEI – palvelut ovat taloudellisia toimintoja, joita ei olisi tarjolla normaaleissa markkinaolosuhteissa. Usein markkinoilla ei ole riittävästi kannusteita SGEI – palveluiden tarjoamiseen tai markkinavoimat eivät voisi tarjota niitä tyydyttävästi tavalla, jossa varmistettaisiin riittävä laatu, säännöllisyys, kohtuullinen hintataso, turvallisuus kuluttajille.⁴¹ Näin ollen SGEI – palveluvelvoitteen antaminen lähtökohtaisesti tilanteessa, jossa markkinamekanismi ei toimi.

SGEI – määrityksen ja hankintalain välisestä suhteesta

SGEI – palvelun ja hankintamenettelyn soveltamiseen on kuitenkin otettu kantaa Altmark – ratkaisussa ja ns. Montin paketissa.

Neljännän Altmark – kriteerin mukaan, mikäli julkisen palvelun velvoitteesta maksettavan korvauksen saaja on valittu kilpailuttamalla, ei kyseessä ole valtiontuki (edellyttäen, että

⁴¹ Regulation (EEC) No 1191/69 of the Council of 26 June 1969 on action by Member States concerning the obligations inherent in the concept of a public service in transport by rail, road and inland waterway, OJ 1969/L 159/01, 28.6.1969.

myös kolme muuta Altmark – kriteeriä täyttyvät). Toisin sanoen Altmark – päätöksen mukaan kyseessä ei ole valtiontuki, jos kolme ensimmäistä kriteeriä täyttyvät ja käytetty hankintamenettelyä.

Komission kanta (19.1.2001) oli, että ”jos avoin ja syrjimätön menettely, voidaan olettaa, että valtiontukisäännösten mukainen...”

Komission päätös N475/2003: Altmark kriteerien osalta todetaan, että mikäli valinta tapahtuu julkisia hankintoja koskevalla menettelyllä, 1- 3 ehdot täyttyvät automaattisesti.

Avoimuusdirektiivi: ei sovelleta, jos menettely avointa ja syrjimätöntä.

Sekä komission päätöksessä (2005/842/EY) että yhteisön puitteissa on erikseen todettu, ettei päätöksellä ja puitteilla rajoiteta julkisia hankintoja koskevien yhteisön sääntöjen soveltamista.

Kuitenkin komission vuoden tiedonannon mukaan (20.11.2007) katsotaan, että on tilanteita, joissa molemmat sekä hankintamenettely että valtiontukisäännöt soveltuisivat samanaikaisesti.

Ilmoittaminen

Suomessa ei ole toistaiseksi määritetty menettelytapaa SGEI – palvelusta ilmoittamiselle. Komission päätöksen mukaan SGEI – palvelutoimeksianto annetaan asiakirjalla. Toimeksiantoasiakirjan tulisi olla julkinen, jotta kilpailijat voivat nähdä, mitä rahoitetaan, missä, miksi ja miten suuri korvaus on. Kuitenkin tulee huomioida mahdollisten liikesalaisuuksien suoja.

Hankintalain 35 §:ssä ja erityisalojen hankintalain 23 §:ssä säädetään hankintayksiköille velvollisuus ilmoittaa hankinnoistaan. Velvollisuus täytetään julkaisemalla ilmoitus Hilmassa, joka on työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton, sähköinen ilmoituskanava.

11. SGEI – PALVELUITA KOSKEVA RAPORTTI KOMISSIOLLE

Komission päätöksen (2005/842/EY) 8 artikla velvoittaa Suomen raportoimaan päätöksen mukaisista toimenpiteistä komissiolle joka kolmas vuosi. Ensimmäinen kertomus on toimitettava komissiolle joulukuussa 2008.

Kansallinen kartoitustyö on tekeillä hallinnonaloittain ministeriöissä.

Komissio antaa puolestaan oman raporttinsa päätöksen ja puitteiden täytäntöönpanosta joulukuussa 2009.

12. YHTEENVETO

Suomessa on tarpeellista löytää ratkaisuja, jotka koskevat yleishyödyllisten palvelujen turvaamista ja asemaa jatkuvasti muuttuvassa toimintakentässä. Taloudellisen ja ei-taloudellisten palveluiden rajan tulkinnalla on merkittäviä vaikutuksia, koska niihin sovellettavat yhteisösäännöt eroavat toisistaan.

Sallitut korvaukset, jotka liittyvät yleishyödyllisten palvelujen tuottamiseen.

1. ei -taloudellinen toiminta
2. SGEI
3. Markkinasijoittajatesti

12.1 Ei –taloudellisen toiminnan määreitä

- lakisääteinen
- avoin kaikille
- yhteiskunnallinen tehtävä
- täytetään velvollisuuksia kansalaisia kohtaan
- tehtävä on luonteeltaan yksinomaan sosiaalinen
- maksetaan verovaroin
- korvaus kattaa vain osan todellisista kustannuksista
- kansallisen yhteisvastuun periaate

12.2 Yrityksen taloudellinen toiminnan määreitä

- Yhteisön tulee harjoittaa taloudellista toimintaa.
- Yhteisön oikeudellinen muoto ei ratkaise.
- Yhteisöoikeudellinen yritys voi olla kansalliselta yhteisömuodoltaan mikä tahansa, esimerkiksi yhdistys tai säätiö.
- Yhteisöoikeudessa suhtaudutaan neutraalisti yhteisön rahoitukseen. Näin ollen yhteisön toiminta voi olla julkisesti tai yksityisesti rahoitettua.

12.3 Valtiontuki

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun rahoitus, joka voidaan määritellä valtiontueksi, tulee ennakoilmoittaa komissiolle ennen täytäntöönpanoa.

Ennakoilmoitusvelvollisuudesta kaksi poikkeusta

1. De minimis-tuki
2. Komission päätös (2005/842/EY) – mahdollistaa sallitut valtiontuet

1. JOHDANTO

Suomalainen yhdistyskenttä koostuu hyvin erikokoisista ja eri toimintatavoilla toimivista yhdistyksistä. Kolmannella sektorilla tarkoitetaan pääasiassa yhdistyksiä, järjestöjä, säätiöitä, yhteiskunnallisia liikkeitä, uusosuuskuntia ja oma-apuryhmiä, joiden nähdään yleensä toimivan välittävässä roolissa yksityisen ja julkisen sektorin välillä. Kansalaisjärjestötoiminnan oleellisena osana on aatteellisuus.

Tässä selvityksessä tarkastellaan, mitä tarkoitetaan yleishyödyllisillä palveluilla ja miten ne kansallisesti rahoitetaan ja organisoidaan ottaen huomioon myös EU:n yleishyödyllisiä palveluja koskevan sääntelyn.

2. JÄRJESTÖJEN ASEMA KANSALLISESTI

Järjestöt ovat usein yleishyödyllisiä yhteisöjä, jotka toimivat julkisen ja yksityisen sektorin välissä ns. kolmannella sektorilla. Yleishyödyllistä tehtävää suorittavat järjestöt ovat osa kansalaisyhteiskuntaa.

Järjestöt eivät sinänsä ole poikkeavassa asemassa palvelujen tuottajina. Järjestöjen tuottamat palvelut ovat usein luonteeltaan sellaisia, että niihin kuuluu solidaarisuus, henkilökohtaisuus, yhteysperusoikeuksiin, sosiaalinen turva, sosiaalinen ja alueellinen koheesio.

Peruspalveluista vastaavat Suomessa usein kunnat. Yleishyödyllisten palvelujen järjestäminen liittyy myös kunnalliseen itsehallintoon.

2.1 Yleishyödyllisyys

Yleishyödyllinen toiminta voidaan määritellä siten, ettei se tuota, eikä sen ole tarkoituskaan tuottaa siihen osallistuville taloudellista etua.

- Tarkka yleishyödyllisyyden määritelmä on tuloverolain 22 §:ssä: Yhteisö on säännöksen mukaan yleishyödyllinen, jos
 - se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä;
 - sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin;
 - se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.

Kotimaisessa lainsäädännössä esiintyvää yleishyödyllisyyden käsitettä voitaisiin yhteisöoikeuden terminologiassa verrata lähinnä komission yleishyödyllisistä palveluista

antamassa vihreässä kirjassa käytettyyn yleishyödyllisyyden alakäsitteeseen ”*muut kuin taloudelliset palvelut ja palvelut, jotka eivät vaikuta kauppaan.*”⁴²

2.2 Yhdistyslaki

Yhdistyslaki (503/1989) tuli voimaan 1.1.1990. Yhdistysrekisterin pito siirrettiin lain 1.1.1995 voimaan tulleella muutoksella oikeusministeriöstä patenti- ja rekisterihallitukseen. Oikeusministeriön työryhmä antoi kesäkuussa 2008 mietinnön yhdistyslain tarkistamisesta.

Hallituksen esitys annettaneen aikaisintaan keväällä 2009. Selvityksessä tarkastellaan yhdistyslain keskeisiä periaatteita.

2.3 Säätiölaki

Säätiölaki on vuodelta 1930. Lakiin on tehty kaksi suurta osittaisuudistusta ja monia pienempiä muutoksia. Selvityksessä tarkastellaan säätiölain keskeisiä periaatteita.

Säätiöiden erityispiirteenä on, että säätiön omaisuusmassalla ei ole omistajaa ja sitä hallinnoi hallitus.

Säätiössä on oikeudellisesti kysymys fidusiaarisesta oikeussuhteesta, jossa säätäjä on uskonut erillisvarallisuuden käytettäväksi uskottujen miesten hallinnassa säännöissä määrättyyn tarkoitukseen. Säätiössä ei ole omistajatahoa. Useimmiten säätiöt perustetaan ”ikuisiksi ajoiksi.”

3. PALVELUNTUOTTAJAN OIKEUSASEMAN TURVAAMINEN

SGEI-palveluketjuun kuuluvat julkisyhteisö, palveluntuottaja ja kuluttaja, joka voi olla henkilö tai yhteisö. Osana kansallista strategiaa selvitetään, onko heikommassa asemassa olevien ihmisten suojaamiseksi ja heidän perusoikeuksiensa turvaamiseksi perustetta antaa tiettyjen palveluiden tuottajille erityinen tehtävä julkisen velvoitteen toteuttajina. Jäsenvaltiot ovat velvollisia määrittelemään SGEI-palvelut ja päättämään niiden järjestämisestä kansallisesti.

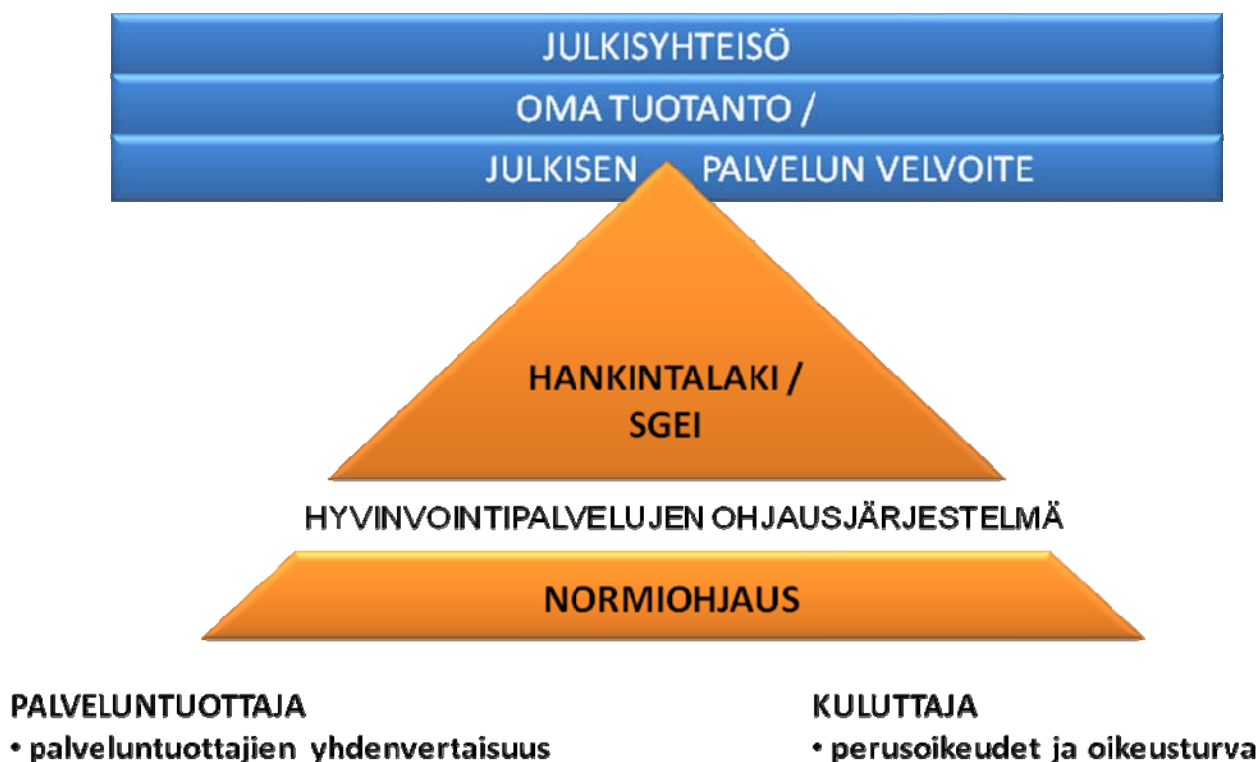
Järjestöt toimivat uudenlaisessa institutionaalisessa toimintaympäristössä.

Julkisyhteisön rooli on muuttunut siten, että julkisyhteisö ei enää allakuvatussa tilanteissa toimi itse palveluntuottajana, vaan julkisyhteisö voi toimia

- sääntelijänä,
- palvelun järjestämisestä vastuullisena tahona
- ja palvelun tuottamisen rahoittajana.

⁴² Euroopan yhteisöjen komissio, Vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista, KOM (2003) 270 lopullinen, 21.5.2003, kohta 32.

SGEI-PALVELUKETJU JA HYVINVOINTIMALLI



ESIMERKKI 1

Sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistamistilanteessa palveluntuottajien ja kuluttajan/potilaan oikeudet on turvattava lakisääteisesti. Esimerkiksi markkina-oikeuskäsittelyn ja mahdollisen täytäntöönpanokiellon tavoitteena ei ole estää ulkoistettavan toiminnan osalta potilaan oikeuksien toteutumista. Normijärjestelmän tulisi turvata oikeudet tasapuolisesti.

Hankintalain näkökulmasta kolmannen sektorin toimijat ovat hankintamenettelyssä tarjoajia samoin edellytyksin kuin yritykset.

Kilpailutuksen lisäksi tulee taata asiakkaan perusoikeuksien toteutuminen. Perusoikeuksien turvaaminen on tärkeää nopeasti muuttuvassa kilpailu- ja markkinaehtoisessa toimintaympäristössä. Lähtökohtaisesti yleishyödyllisten palveluiden tuotannossa turvataan perusoikeuksia kuten esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia, sivistyksellisiä ja kulttuurisia perusoikeuksia. On myös varmistettava palveluntuottajien tasavertainen kohtelu ja oikeusvarmuus.

On selvítettävä, yhdistyksen oikeusasemaa, palveluntuottajan oikeuksia ja velvollisuuksia.

Mitkä ovat yleishyödyllisiä palveluita, miten palvelut järjestetään silloin, kun

1. Julkinen sektori tuottaa palvelun
2. Julkinen valta myöntää yksin tai erityisoikeuden
3. Palvelua voi tarjota vain yksi operaattori tai rajoitettu määrä palveluntarjoajia
4. Julkisista varoista maksetaan korvausta yleishyödyllisen palvelun tuottajalle
5. Palveluntuotanto toteutetaan markkinaehtoisesti

4. PERUSOIKEUDET

Perusoikeuksiin kuuluvat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Tällaisia ovat esimerkiksi oikeus työhön, sosiaaliturvaan ja opetukseen. Julkisella vallalla on velvoite turvata ja edistää näiden oikeuksien toteutumista. Selvityksessä tarkastellaan myös perusoikeuksia.

Lisäksi on tärkeää huomioida myös kunnallisen itsehallinnon toimivalta. Yleishyödyllisillä palveluilla on tärkeä merkitys alueellisen ja sosiaalisen eheyden turvaamiseksi.

4.1 Järjestöjen oikeusasema

Kolmatta sektoria koskevan sääntelyn lähtökohta on, että yhdistystoiminta on vapaata kansalaistoimintaa. Selvityksessä tarkastellaan järjestöjen oikeusasemaa.

4.2 Järjestöjen institutionaalinen toimintaympäristö

Suomalainen kolmannen sektorin toimintaympäristö on varsin ainutlaatuinen. Toiminta ei ole perinteisesti ollut erityisen säänneltyä. Järjestökenttä on hierarkkisesti rakentunut. Paikallistason yhdistykset kuuluvat useimmiten johonkin alueelliseen organisaatioon.⁴³

EU:n sisämarkkinasääntely ja laki julkisista hankinnoista on muuttanut järjestöjen institutionaalista toimintaympäristöä. Samanaikaisesti palvelutehtävien hoidossa on tapahtunut siirtymää julkissektorilta yksityisille palveluntuottajille. Rajanveto siitä, mikä on järjestöjen yleishyödyllistä toimintaa, mikä järjestöjen omaa varainhankintaa ja mikä yritysten kanssa markkinoilla kilpailevaa elinkeinotoimintaa, on tärkeää.

Yleishyödyllisten palveluiden sosiaalisia perusoikeuksia toteuttavaa, universaalialuonnetta on korostettava ja tämä on yhteen sovitettavissa yhteisöoikeuden periaatteiden ja kansallisen lain säännösten kanssa.

⁴³ Vuorinen ym. 2004, .113.

Esitys terveydenhuoltolain uudistamisesta ja sen rinnalle tuleva sosiaali- ja terveydenhuollon hallintolaki ohjaavat mittavaa palvelurakenteen uudistusta.

4.3 Järjestöjen tuottamat palvelut

Perinteisesti useat kolmannen sektorin toimijat ovat tuottaneet palvelukokonaisuuksia eikä palveluja. Järjestöt ovat yleishyödyllisiä, voittoa tavoittelemattomia toimijoita. Järjestöjen palvelut eroavat julkisista ja yritysmuotoisista palveluista. Järjestöt ovat kehittäneet palvelukokonaisuuksia monille ihmisryhmille.

4.4 Järjestöjen tuottamien palvelujen rahoitus

Järjestöt ovat osallisina esim.

- Ostopalvelut ja maksusitoumukset
- Yhteistoimintasopimukset
- Avustukset

4.5 Järjestöjen saamat julkiset avustukset

Selvityksessä selvitetään järjestöjen saamien korvausten ja avustusten luonnetta valtiontukisääntelyn näkökulmasta. Esim. kaupungit myöntävät monenlaisia avustuksia järjestöille.

5. JÄRJESTÖJEN ELINKEINOTOIMINTA

Yhdistyslaki ei kiellä aatteellista yhdistyksiltä taloudellista toimintaa, mutta se ei saa olla niiden ensisijainen tarkoitus.⁴⁴

Selvityksessä selvitetään järjestöjen elinkeinotoiminnan piirteitä.

6. JULKISET AVUSTUKSET

Yhteisöoikeuden soveltuvuus tai soveltumattomuus yleishyödyllisiin palveluihin edellyttää joka tapauksessa tapauskohtaista analyysyä.

6.1 Kunnan avustukset⁴⁵

Kunnan harkinnanvaraisessa avustustoiminnassa on kyse kunnan itselleen ottamasta tehtävästä. Avustustoiminta perustuu kuntalaissa asetettuun velvollisuuteen toimia asukkaidensa hyväksi. Sen avulla voidaan edistää hyvinvointia ja parantaa yleishyödyllisten toimijoiden mahdollisuuksia. Kun yleishyödylliset toimijat ovat samoilla markkinoilla voittoa tavoittelevien kanssa, joudutaan miettimään, onko avustettava toiminta enää luonteeltaan yleishyödyllistä.

Kunnallinen avustus voi olla, kuten valtiontukikin, monimuotoista, kuten rahallista tukea, edullisia tiloja, tai saatavasta luopumista. Toisaalta avustus voi olla käsitteellisesti myös

⁴⁴ Romppainen (2004) . 51.

⁴⁵ Tämän kappaleen tiedot perustuvat teokseen: Mika Paavilainen, Kuntien avustustoimintaa koskeva selvitys, luonnosversio. Kuntaliitto 2007.

valtiontukea. Kunnallinen avustus on luonteeltaan lahjoitus avustuksensaajalle. Kunnan toimialaan kuuluvia tehtäviä voidaan toteuttaa myös harkinnanvaraisin avustuksin.

Avustuksensaajia on avustuksia myönnettäessä kohdeltava yhdenvertaisuusperiaatetta noudattaen, tasapuolisten kriteerien mukaan, syrjimättä ja johdonmukaisesti. Tuen muodolla tai tuki-nimityksellä ei ole merkitystä, vaan sillä, saako yritys etua.

6.2 Raha-automaattiyhdistyksen ja Veikkauksen tuottojen kautta tuleva tuki ja eri ministeriöiden muut avustukset

Kahden rahapelimonopolin Raha-automaattiyhdistyksen ja Veikkauksen tuotoilla on suuri merkitys kansalaisjärjestöjen rahoituksen kannalta. Niiden toimintaa säätelee arpajaislaki. Sosiaali- ja terveystieteiden toiminnan merkittävin rahoittaja on Raha-automaattiyhdistys. Raha-automaattiyhdistyksen toiminnasta on säädetty laissa. Avustuksilla tuetaan yleishyödyllisten järjestöjen toimintaa terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Opetusministeriö puolestaan myöntää Veikkauksen voittovaroista ja muuten rahoitusta liikunta-, kulttuuri-, tiede- ja nuorisjärjestöille. Myös useat muut ministeriöt myöntävät avustuksia kansalaisjärjestöille. Esimerkiksi ulkoministeriö myöntää avustuksia kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle ja niiden Eurooppa-tiedotukselle.

7. VALTIONTUKISÄÄNNÖT

7.1 Johdanto

Perustamissopimuksen määräysten tavoitteena on sovittaa toisiinsa yleisen edun mukaisten tavoitteiden ajaminen ja toteuttaminen ja toisaalta koko EY:n kilpailupolitiikan tavoitteet.

EY 86 artiklan 2 kohdan ja komission päätöksen hyödyntäminen palvelujen turvaamisessa ja kehittämisessä sekä komission päätöksen hyödyntäminen palvelun tuottajan näkökulmasta.

Tavoitteena on selkeyttää rajaa elinkeinotoiminnan ja yleishyödyllisen toiminnan välillä.

8. YHTEENVETO

Selvityksessä selkiytetään yhteisöoikeuden käsitteitä suhteessa kansalliseen käsitteistöön sekä palvelutuotantoon ja palveluntarjoajiin. Mitkä yleishyödylliset palvelut kuuluvat kilpailulainsäädännön piiriin ja mitkä eivät? Tarvitaan suurempaa oikeudellista varmuutta ja läpinäkyvyyttä SGEI – palveluvelvoitteen antamisessa ja rahoituksessa.

Selvityksessä tarkastellaan

1. Ei -taloudellinen toiminta – kuuluu vain kansalliseen päätäntävaltaan
2. SGEI -määrittäminen

3. Rahoitusta koskevien kysymysten kartoittaminen

Yhteisöoikeuden soveltuvuus tai soveltumattomuus edellyttää joka tapauksessa tapauskohtaista analyysiä.

Tapausesimerkki

A. Tosiasiat myönnettävästä rahoituksesta/korvauksesta

Minkäläisestä julkisesta tuesta on kysymys? Tapauksen tosiasiat

B. Valtiotukea koskeva testi

1. Valtiontuki (EY 87 (1) soveltuvuus) → soveltuu
2. PMI –testi → ei sovellu
3. Altmark –kriteerit → eivät täyty
4. Komission päätös (28.11.2005)
5. Puitteet (29.11.2005)

C. Tarvitseeko tehdä ennakoilmoitus komissiolle?

1. JOHDANTO

Eduskunta on 11.6.2008 hyväksynyt Lissabonin sopimuksen ja lain sen voimaan saattamisesta. Tässä luvussa tarkastellaan, mitä muutoksia Lissabonin sopimus tuo Euroopan unionin politiikkojen keskinäiseen hierarkiaan erityisesti julkisten palveluiden tuottamisen näkökulmasta. Lisäksi tarkastellaan muutoksia kilpailusääntöjen osalta.

Unioni korvaa Euroopan yhteisön, jonka seuraaja se on. Lissabonin sopimuksen 47 artiklan mukaan unioni on oikeushenkilö.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä ”perussopimukset”) artikloilla on keskenään sama painoarvo. Kummallakin sopimuksella on sama oikeudellinen arvo. Lissabonin sopimuksen pöytäkirjoilla on sama oikeudellinen merkitys kuin sopimuksen artikloilla.

2. LISSABONIN SOPIMUKSEN PERIAATTEET JA TAVOITTEET

Lissabonin sopimuksen 2 artiklassa määritellään unionin yhteiset arvot ja 3 artiklassa säädetään unionin tavoitteet. Sopimuksen jaottelu periaatteiden ja tavoitteiden välillä on selkeä.

2 artikla

Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominainen moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.

Lissabonin sopimuksen 2 artiklassa määritetyt arvot vastaavat pitkälti periaatteita, jotka ovat määritetty aiemmin SEU sopimuksen 6 (1) artiklassa.⁴⁶ ”Ihmisarvon kunnioittaminen” ja ”tasa-arvo” ovat uusia lisäyksiä.

Ihmisarvon kunnioittaminen ja tasa-arvo ovat olleet yleisiä periaatteita, jotka EY:n tuomioistuin on huomionnut oikeuskäytännössään.

⁴⁶ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaisesti Euroopan unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, kansanvallan, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion periaatteisiin, ja unioni pitää arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä Euroopan yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä.

3 artikla

1. Unionin päämääränä on edistää rauhaa, omia arvojaan ja kansojensa hyvinvointia.
2. Unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet.
3. Unioni toteuttaa sisämarkkinat. Se pyrkii Euroopan kestäväan kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Se edistää tieteellistä ja teknistä kehitystä.

Unioni torjuu sosiaalista syrjäytymistä ja syrjintää sekä edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista suojelua, naisten ja miesten tasa-arvoa, sukupolvien välistä yhteisvastuuta ja lapsen oikeuksien suojelua.

Unioni edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta.

Unioni kunnioittaa kulttuuriensa ja kieltensä rikkautta ja monimuotoisuutta sekä huolehtii Euroopan kulttuuriperinnön vaalimisesta ja kehittämisestä.

Unionin tavoitteista säädetään Lissabonin sopimuksen 3 artiklassa. Artikla sisältää selkeän ja kattavan listan unionin tavoitteista ja se korvaa EY:n perustamissopimuksen ja SEU-sopimuksen tavoitteita koskevat artiklat. Lissabonin sopimuksen 3 artiklan korvaa SEU-sopimuksen aiemman 2 artiklan. Artiklan sisältö vastaa pääosin aiempaa artiklaan unionin tavoitteista. Tärkeää on kuitenkin huomata, että tavoitteiden esittämistapa on erilainen kuin aikaisemmassa sopimuksessa. Joitakin tavoitteita on poistettu ja vastaavasti joitakin uusia tavoitteita on lisätty.

Uutta on esimerkiksi viittaus sosiaalista edistystä tavoittelevaan ”erittäin kilpailukykyiseen sosiaaliseen markkinatalouteen.” Lisäksi uutta on tavoite ”edistää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta ja sosiaalista suojelua.” Edelleen kohdassa on suora viittaus ”lapsen oikeuksien suojeluun.”

EY:n perustamissopimuksen 3 artiklassa säädettiin, että yhteisön tavoitteiden toteuttamiseksi yhteisön toimintaan sisältyy ko. sopimuksessa määrätyn edellytyksin kilpailujärjestelmä. EY:n perustamissopimuksen 3 (1) (g) kohta kuului seuraavasti.

g) järjestelmä, jolla taataan, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy;

Lissabonin sopimuksen 3 artiklassa puolestaan todetaan, että ”*Unioni toteuttaa sisämarkkinat.*” Kilpailujärjestelmää koskevaa viittausta ei ole enää tässä artiklassa.

Unionin tavoitteiden määrittelyssä on siten tapahtunut jonkinasteisia muutoksia. Uusia tavoitteita on lisätty ja joitakin kohtia aikaisemmista tavoitteista on poistettu. Näillä muutoksilla on oletettavasti vaikutusta Lissabonin sopimuksen artiklojen tulkintaan, siten että tulkinta näiltä osin jossain määrin eroaa aikaisemmasta. Viime kädessä tulkinta jää EY:n tuomioistuimien tehtäväksi, mutta on selvää, että myös muut EU:n instituutiot joutuvat tulkitsemaan uuden perussopimuksen määräyksiä, kun ne täyttävät niille perussopimuksessa uskottuja tehtäviä.

3. UNIONIN TOIMIVALLASTA

Lissabonin sopimuksen 4 artiklan 1 kohdassa todetaan, että toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu 5 artiklan mukaisesti jäsenvaltioille.

Toimivallan jaosta oli säädetty jo sopimuksessa Euroopan Unionista (artiklat 4 ja 5).

Näin ollen muilta osin kuin perustamissopimuksessa säädettyjen toimivaltojen osalta, toimivalta säilyy jäsenvaltiolla. Lissabonin 4 artiklan merkitys on se, että periaate ilmaistaan nyt sopimuksessa selkeästi, vaikka sitä on tähänkin asti tulkittu implisiittisesti johdetuksi perustamissopimuksesta.

4. YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN ASEMASTA

Lissabonin sopimuksella laajennetaan yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa. Tärkeä muutos on, että tuomioistuin saa toimivallan oikeus- ja sisäasioiden alalla. Tämä on seurausta kolmannen pilarin yhdistämisestä ensimmäisen pilarin kanssa.

EY:n tuomioistuimen oikeus- ja sisäasioissa tekemillä ratkaisuilla on merkitystä jäsenvaltioiden kansallisessa soveltamisessa.

Lissabonin sopimus ei tuo muutoksia tuomioistuimen rooliin valvoa, että perussopimuksia noudatetaan. Tärkeä merkitys sen sijaan on tuomioistuimen toimivallan laajentumisella käsittelemään rikosoikeudellisia asioita ja poliisiyhteistyötä.

5. PERUSOIKEUSASIAKIRJA

Lissabonin sopimuksessa taataan perusoikeuskirjassa määritellyt vapaudet ja periaatteet ja tehdään sen määräyksistä oikeudellisesti sitovia. Perusoikeuskirjassa määriteltyjen vapauksien ja periaatteiden tekeminen oikeudellisesti sitovaksi on selkeä viesti unionin sitoumuksesta kunnioittaa perusoikeuskirjan määräyksiä.

Perusoikeuskirja koskee kansalaisoikeuksia sekä poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia. Perusoikeuskirjan kuudessa luvussa käsitellään seuraavia oikeuksia: ihmisarvoon perustuvat yksilön oikeudet, vapaudet, tasa-arvo, solidaarisuus sekä kansalaisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen liittyvät oikeudet. Nämä oikeudet perustuvat olennaiselta osaltaan muihin kansainvälisiin asiakirjoihin, kuten Euroopan

ihmisoikeusyleissopimukseen, ja niiden oikeusvaikutus vahvistetaan Lissabonin sopimuksella.

Siten oikeudellisesti sitova status on annettu perusoikeuskirjalle, jonka oikeuksien tulkintaa ohjaa muut lähteet.

”perusoikeuskirjan VII osaston yleisten määräysten mukaisesti ja ottaen asianmukaisesti huomioon perusoikeuskirjassa tarkoitetut selitykset, joissa esitetään näiden määräysten lähteet.”

Unionin toimielinten on kunnioitettava perusoikeuskirjaan kirjattuja oikeuksia. Samat velvoitteet koskevat myös jäsenvaltioita näiden pannaessa täytäntöön unionin lainsäädäntöä.

Perusoikeuskirjassa käytetään jaottelua oikeuksiin ja periaatteisiin. Oikeudet ovat suoraan sovellettavia ja periaatteet ovat puolestaan oikeudellisesti merkityksellisiä tilanteissa, jotka määritellään perusoikeuskirjan artikla 52 (5) kohdassa. Mikä tämän jaottelun oikeusvaikutus on, selvinnee käytännössä kuitenkin vasta EY:n tuomioistuimen tulevissa ratkaisuisa asian osalta.

Oletettavaa on, että jatkossa Lissabonin sopimuksen voimaan tultua myös EY:n tuomioistuimen ratkaisuisa tekemät viittaukset perusoikeuskirjaan lisääntyvät. Perusoikeuskirjan oikeudellisesti sitova status ei kuitenkaan välttämättä merkitse olennaista muutosta tuomioistuimen tulkinnassa, sillä EY:n tuomioistuimet ja kansalliset tuomioistuimet ovat tuomioissaan viitanneet kansainvälisen oikeuden velvoitteisiin tulkittessaan perusoikeuksien ulottuvuutta ja yleisiä oikeusperiaatteita. Voidaan arvioida, että perusoikeuskirjan sitova vaikutus merkitsee kansalaisille suurempaa mahdollisuutta vedota oikeuksiinsa, jotka kansainvälisen oikeuden määräykset takaavat.

6. VUOROPUHELU ETUJÄRJESTÖJEN JA KANSALAISSYHTEISKUNNAN KANSSA

Lissabonin sopimuksen 11 artiklassa todetaan, että toimielimet käyvät avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

7. LISSABONIN SOPIMUKSEN 14 ARTIKLA (EX. 16)

7.1 Johdanto

Lissabonin sopimuksen 14 artikla koskee yleistä taloudellista etua koskevia palveluja. Muutoksena aikaisemmasta uudessa artiklassa todetaan, että tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja *”erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin edellytyksin”*, että ne voivat täyttää tehtävänsä. *”Erityisesti taloudelliset ja rahoitukselliset edellytykset”* on uusi lisäys artiklan tekstiin.

Edelleen artiklassa todetaan, että Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät asetuksella nämä periaatteet ja edellytykset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten mukaista jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja.

Edellä mainittujen muutosten lisäksi Lissabonin sopimukseen on liitetty yleistä etua koskevista palvelusta annettu pöytäkirja.

7.2 Lissabonin sopimuksen yleistä etua koskevista palveluista annettu pöytäkirja

Lissabonin sopimukseen kuuluu pöytäkirja, jossa määritellään toimet julkisten palvelujen tehostamiseksi. Nämä palvelut varmistavat EU:n tuleville toimille oikeanlaisen perustan.

Lissabonin sopimukseen (2007) on liitetty yleishyödyllisiä palveluita koskeva pöytäkirja. Siinä esitellään ensimmäistä kertaa yleishyödyllisten palveluiden käsite sellaisena kuin sitä käytetään EU:n primaarilainsäädännössä. Toistaiseksi EY:n perustamissopimuksessa on viitattu vain yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin.

1 artikla

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklan mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevat unionin yhteiset arvot käsittävät erityisesti seuraavaa:

- kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten keskeinen asema ja laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita;
- yleistä taloudellista etua koskevien eri palvelujen väliset erot ja erot käyttäjien tarpeissa ja mieltymyksissä, jotka voivat johtua erilaisista maantieteellisistä, yhteiskunnallisista tai kulttuurisista tilanteista;
- korkea laadun ja turvallisuuden taso sekä kohtuuhintaisuus, yhdenvertainen kohtelu sekä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistäminen.

2 artikla

Perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä, muuta kuin taloudellista, etua koskevia palveluja.

Pöytäkirjassa erotetaan kaksi yleishyödyllisten palveluiden muotoa sen mukaan, kuinka niitä säännellään EU:n säännöillä: *yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ja muut kuin taloudelliset palvelut.*

Kun kyseessä on muuta kuin taloudellista etua koskeva palvelu, perustamissopimuksen säännöt eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltion toimivaltaa tarjota näitä palveluja. Kun kyseessä on taloudellinen palvelu, on sovellettava EU:n sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisäädöksiä.

Lissabonin sopimus ja sen pöytäkirja tuo yleishyödylliset palvelut EU:n primääri-oikeuden piiriin.

Yleistä etua koskevista palvelusta annetussa pöytäkirjassa todetaan, että

”Perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä, muuta kuin taloudellista, etua koskevia palveluja.”

Ei –taloudelliset yleistä etua koskevat palvelut ovat kansallisesti päätettäviä toimenpiteitä.

8. TALOUDELLINEN JA SOSIAALINEN YHTEENKUULUVUUS

Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus kuvastaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja alueiden välistä solidaarisuutta. Se edistää yhteisön alueen tasapainoista kehitystä, unionin alueiden välisten rakenteellisten erojen kaventamista sekä yksilöiden yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumista. Käytännössä se toteutuu erilaisten rahoitustoimien ja erityisesti rakennerahastojen ja koheesiorahaston avulla.

9. KANSANTERVEYS

Lissabonin sopimuksessa todetaan, että ratkaisut terveystalouden tuottamisesta kuuluvat kansallisille viranomaisille. Kansallista politiikkaa täydentävä unionin toiminta suuntautuu kansanterveyden parantamiseen, ihmisten sairauksien ja tautien ehkäisemiseen sekä fyysistä ja mielenterveyttä vaarantavien tekijöiden torjuntaan.

Uutta Lissabonin sopimuksessa on viittaus *”mielenterveyttä vaarantavien tekijöiden torjuntaan.”*

Palveluiden järjestämistapa on kansallinen valinta.

10. KULUTTAJASUOJASTA

Kuluttajasuojanäkökulmaa tuodaan esille entistä korostuneemmin Lissabonin sopimuksessa. Lissabonin sopimus ei kuitenkaan tuo materiaalisia muutoksia kuluttajasuojaa koskeviin artikloihin.

11. SOSIAALILAUSEKE

Lissabonin sopimukseen kuuluu nk. sosiaalilauseke, jonka mukaan sosiaaliasioiden (pyrkimys korkeaan työllisyystasoon, riittävän sosiaalisen suojelun takaaminen,

sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen jne.) on otettava huomioon kaikkien politiikkojen määrittelyssä ja toteuttamisessa.

12. LISSABONIN SOPIMUS JA KILPAILUSÄÄNNÖT

12.1 Johdanto

Lissabonin sopimuksen alussa olevasta unionin tavoitteet luetteloivasta johdanto-osasta on pudotettu pois aikaisempi kilpailua koskeva tavoite. Viidenkymmenen vuoden ajan unionin keskeisenä tavoitteena ovat olleet ”*sisämarkkinat, joilla kilpailu on vapaata ja vääristymätöntä*”. Nyt kilpailua koskeva kohta jätettiin kokonaan pois johdannosta.

Vuonna 2007 kilpailuasiantuntijat pohtivat, onko kyseessä vain symbolinen muutos vai tuleeko se johtamaan esimerkiksi valtiontukipolitiikan keinojen heikkenemiseen ja pyrkimykseen kansallisten yritysten aseman vahvistamiseksi. Heti tuoreeltaan Euroopan komission presidentti Jose Manuel Barroso ilmaisi huolensa muutoksesta. Muutos saattaa vaikuttaa EU:n tuomioistuimen tuleviin linjauksiin, sillä tuomioistuin on usein kilpailuratkaisuissaan viitannut EU:n tavoitteisiin. Komission edustajat pelkäävät, että jatkossa kartelleja, kiellettyjä valtiontukia tai protektionistisia toimenpiteitä koskevissa ratkaisuissaan EU:n tuomioistuin voisi perustella päätöstään unionin eri politiikkojen keskinäisellä hierarkialla. Toisin sanoen ne unionin politiikat, jotka ovat myös kirjattu unionin tavoitteiksi, olisivat ristiriitatilanteessa etusijassa muihin politiikkoihin nähden.

Esimerkiksi unionin tavoitteena on edelleen työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen korkea taso. On mahdollista, että tämä unionin tavoite antaa jatkossa kilpailuasioissa jäsenvaltiolle mahdollisuuden argumentoida tehokkaammin EU:n tuomioistuimessa vaikeuksissa olevien kansallisten yritysten tukemisen tai kansallisesti merkittävien fuusioiden puolesta. Kilpailuasiantuntijat kritisoiivat, että seurauksena saattaa olla eurooppalaisten yritysten tasapuolisten kilpailuolosuhteiden kehityksen vaikeutuminen ja yritysten ja niiden työntekijöiden olemassa olevien sisämarkkinoiden kehityksen haittaaminen.

Kilpailua koskeva pöytäkirja liitettiin uudistettuun sopimukseen. Lisäksi lauseke vapaasta ja vääristymättömästä kilpailusta on kirjattu kolmetoista kertaa unionin virallisissa sopimusteksteissä, joten muutos ei tosiasiallisesti olisi kovin merkityksellinen. Kilpailusäännöt ovat uudistetun sopimuksen 101-103 artiklat.

12.2 Kilpailua koskeva pöytäkirja (N:o 27)

Pöytäkirjassa todetaan, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa määritellyt sisämarkkinat käsittää järjestelmän, jolla taataan, ettei kilpailu vääristy.

Aiemmin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa määriteltiin, että sisämarkkinat, jotka kattavat kilpailujärjestelmän, on unionin tavoite. Lissabonin sopimuksessa asia ilmaistaan sopimuksen liitteenä olevassa pöytäkirjassa, mutta pöytäkirjassa nimenomaisesti viitataan Lissabonin sopimuksen tavoitteita koskevaan artiklaan (artikla 3) ja todetaan, että 3 artiklan tavoitteena määritellyt sisämarkkinat käsittää järjestelmän, jolla taataan, ettei kilpailu vääristy. Tämän pöytäkirjan liittäminen Lissabonin sopimukseen ja kilpailun poistaminen unionin tavoitteita koskevasta artiklasta oli Lissabonin sopimusneuvottelujen viime hetken poliittinen kompromissi.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 51 artikla antaa saman painoarvon sopimuksen artikloille ja sopimuksen pöytäkirjoille. Näin ollen kilpailua koskevalla pöytäkirjalla on sama painoarvo kuin kilpailua koskevalla EY 81-83 artikloilla. Näiden artiklojen osalta Lissabonin sopimus ei tuo sisällöllisiä muutoksia, vaan ne säilyvät aikaisemmassa muodossaan Lissabonin sopimuksen 101-103 artikloina. Unionin kilpailusääntöjä ei ole siten muutettu.

Uudistetun sopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja ja sopimuksen 101-103 artikkelit takaavat komission oikeudet ja velvollisuudet toimia myös jatkossa tehokkaan kilpailupolitiikan valvojana.

13. JULKISESTA PALVELUSTA MAKSETTU KORVAUS JA VALTIONTUKISÄÄNNÖT

Lissabonin sopimuksen 107 artikla on EY:n perustamissopimuksen aiempi artikla 87. Muut valtiontukia koskevat artikkelit ovat Lissabonin sopimuksen 108-109 artikkelit.

Julkisesta palvelusta maksetut korvaukset tulee olla yhteensopivia valtiontukisääntöjen kanssa.

13.1 Unionin toimivallasta antaa säädöksiä

Lopuksi kiinnitetään huomiota siihen, että artikla 308 on formuloitu uudelleen siten, että viittaus sisämarkkinoiden toimintaan on poistettu. Näin ollen Lissabonin sopimuksen 352 artiklaa voidaan soveltaa myös muihin EU:n toimialueisiin. Artiklan säännösten ulkopuolelle on nyt jätetty vain ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat tavoitteet.

352 (1) artikla

(aiempi EY-sopimuksen 308 artikla)

1. Jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Kun neuvosto antaa kyseiset säännökset erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, se tekee ratkaisunsa samoin yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

13.2 Alustava yhteenveto Lissabonin sopimuksesta ja yleishyödyllisistä palveluista

13.2.1 Tavoitteista

Lissabonin sopimuksen mukaan EU:n tavoitteisiin kuuluvat erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous, täystyöllisyys ja sosiaalinen edistys. Lissabonin sopimuksella muutetaan nykyisiä perussopimuksia, mutta ei kuitenkaan korvata niitä.

Lissabonin sopimuksessa tunnustetaan myös perusoikeudet siten, että siihen sisällytetään oikeudellisesti sitova viittaus perusoikeuskirjaan.

13.2.2 *Yleishyödylliset taloudelliset palvelut*

Artikla 14 (ex 16)

”*Erityisesti taloudelliset ja rahoitukselliset edellytykset*” on uusi lisäys artiklan tekstiin.

Edelleen artiklassa todetaan, että Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät asetuksella nämä periaatteet ja edellytykset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten mukaista jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja.

Pöytäkirja (no 9)

Ensi kertaa jaottelu SGEI ja non- SGEI –primäärioikeudessa

13.2.3 *Kilpailusäännöistä*

Unionin tavoitteista poistuu kilpailujärjestelmää koskeva 3g artikla

Lisätty kilpailua koskeva pöytäkirja

Uudistetun sopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja takaa komission oikeudet ja velvollisuudet toimia myös jatkossa tehokkaan kilpailupolitiikan valvojana

13.2.4 *Sisämarkkinat*

Lissabonin sopimuksen muutokset sisämarkkinoiden toiminnan osalta eivät ole merkittäviä.

13.3 **Johtopäätös**

Taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välinen rajanveto

Lissabonin sopimuksen pöytäkirjassa, todetaan, että ei –taloudelliset yleistä etua koskevat palvelut ovat kansallisesti päätettäviä toimenpiteitä, joita perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita. Koska myös Lissabonin sopimus vahvistaa kyseisen jaottelun, olisi tärkeää selkeyttää tätä rajanvetoa kansallisesti.

Valtiontukisäännöt

Lissabonin sopimus ei tuo muutoksia valtiontukisääntöihin.