



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 27.11.2002
KOM(2002) 636 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

**Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin myönnettävää valtiontukea
koskevien suuntaviivojen edistyminen**

KOMISSION KERTOMUS

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin myönnettävää valtiontukea koskevien suuntaviivojen edistyminen

1. KERTOMUKSEN AIHE

Päätelmissään Sevillan Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota antamaan Kööpenhaminan Eurooppa-neuvostolle tilanneselvityksen valtiontukia koskevien suuntaviivojen käsittelystä sekä tarvittaessa antamaan tämän alan ryhmäpoikkeusasetuksen. Tämän kertomuksen tarkoituksena on vastata tähän Sevillan Eurooppa-neuvoston pyyntöön tuomioistuimen nykyisen oikeuskäytännön perusteella.

2. KILPAILUPOLITIIKAN VAIKUTUS YLEISIIN TALOUDELLISIIN TARKOITUKSIIN LIITTYVIEN PALVELUJEN KEHITYKSEEN

Perustamissopimuksen 16 artiklassa määrätään, että "ottaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämisessä yhteisö ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja tämän sopimuksen soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisin perustein ja edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 73, 86 ja 87 artiklan soveltamista". Perustamissopimuksen 86 artiklan mukaisesti yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin sovelletaan kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Osana velvollisuuksiaan komissio antaa tarvittaessa jäsenvaltioille osoitetut aiheelliset direktiivit tai tekee niille osoitetut aiheelliset päätökset.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut täyttävät perustavanlaatuisen tehtävän kaikissa jäsenvaltioissa. Yhteisön sääntelyn puuttuessa alalta jäsenvaltioilla on suuri vapaus määritellä niiden palvelujen luonne ja laajuus, jotka ne haluavat toteuttaa poliittisten valintojensa mukaisesti. Jokaisen jäsenvaltion tehtävänä on päättää, onko kansalaisten tarvitsemien palvelujen määrittelemiseksi sopivin taso kansallinen, alueellinen vai paikallinen.

Komission on edistettävä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen luomista ja kehittämistä etenkin kuluttajien eduksi, jotta voitaisiin edistää perustamissopimuksen 153 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamista. On kaikkien edun mukaista, että nämä palvelut liittyvät sopusointuiseksi osaksi taloutta ja yhteiskuntarakennetta ja edistävät taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta varmistamalla, että kielteiset välilliset vaikutukset kilpailulle avoimiin markkinoihin eivät ole suuremmat kuin palvelujen hyötyvaikutukset.

Kilpailusääntöjä soveltaessaan komissiolla on kolme päätavoitetta:

- varmistaa, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut toimivat tehokkaasti,

- 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,
- 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 palvelujen turvaamiseksi myönnettyt oikeudet tai maksetut korvaukset eivät vaikuta kielteisesti näiden palvelujen ulkoisiin markkinoihin.

Jotta vapauttaminen onnistuisi, pelisäännöt on määriteltävä selvästi ja kaikkien toimijoiden on noudatettava niitä. Korvaukset, joita on perustellusti myönnetty tietyille yrityksille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoamisesta, eivät saa muodostaa etuja, jotka antaisivat yrityksille mahdollisuuden epärehelliseen kilpailuun tuottavimmilla vapautetuilla aloilla. Tällaiset menettelyt, jotka eivät ole tarpeen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen varmistamiseksi, häiritsevät talouden tehokasta toimintaa ja ovat yleisen edun vastaisia. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tarjoavat yritykset voivat tietenkin toimia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ulkoisilla markkinoilla tai markkinasegmenteillä, mutta samoin edellytyksin kuin kaikki muutkin yritykset.

Komission mielestä suuri osa vaikeuksista voitaisiin välttää lisäämällä avoimuutta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelutehtävien myöntämismenettelyissä sekä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja hoitavien yritysten ja viranomaisen välisissä suhteissa.

3. JULKISEN PALVELUN VELVOITTEESTA MAKSETTAVIEN KORVAUSTEN OIKEUDELLINEN ASEMA

Sevillan Eurooppa-neuvostolle osoittamassaan kertomuksessa komissio on korostanut julkisen palvelun velvoitteesta maksettavia korvauksia koskevan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön vakiintumattomuutta. Marraskuun 22. päivänä 2001 antamassaan Ferring-tuomiossa¹ tuomioistuin asettuu kannalle, että korvaukset, joiden määrä ei ylitä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen varmistamiseen tarvittavaa määrää, eivät tuota vastaanottajayrityksille etua. Näin ollen ne eivät ole EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettua valtiontukea.

Kolme osittain tai täysin samaan kysymykseen liittyvää asiaa on käsiteltävänä yhteisöjen tuomioistuimessa. Toisessa näistä asioista² julkisasiamies Léger ehdottaa, että tuomioistuin kumoaisi asiassa Ferring noudattamansa oikeuskäytännön ja katsoisi, että julkisen palvelun velvoitteesta maksettavat korvaukset ovat valtiontukea, vaikka niillä korvattaisiinkin pelkästään julkisen palvelun kustannukset. Toisessa asiassa³ julkisasiamies Jacobs ehdottaa, että kahden asiaryhmän välillä tehtäisiin ero sen mukaan, minkälainen on myönnetyn

¹ Asia C-53/00.

² Asia C-280/00, Altmark Trans GmbH.

³ Asia C-126/01, GEMO SA.

rahoituksen yhteys valtion määräämiin maksuihin ja miten selvästi kyseiset maksut on määritetty. Myös julkisasiamies Stix-Hackl on noudattanut Jacobsin analyysia asiassa Enirisorse SpA⁴.

Asiassa Altmark Trans GmbH tuomioistuin päätti aloittaa suullisen käsittelyn uudelleen ja järjesti uuden istunnon 15. lokakuuta 2002.

Niin kauan kuin tuomioistuin ei ole antanut tuomiota edellä mainituissa asioissa, komissio katsoo, ettei ole mahdollista viimeistellä julkisen palvelun velvoitteesta maksettavia korvauksia koskevaa tekstiä, joka toisi jäsenvaltioiden ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja hoitavien yritysten odottaman oikeusvarmuuden. Valmistelua voidaan silti jatkaa kysymyksissä, jotka eivät suoranaisesti liity korvausten oikeudelliseen asemaan.

4. YLEISIIN TALOUDELLISIIN TARKOITUKSIIN LIITTYVIEN PALVELUJEN JA YHTEISÖN KILPAILUSÄÄNTÖJEN VÄLISTEN SUHTEIDEN TILANNE

Jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa on tarkoitus pitää kokous 18. joulukuuta 2002 kilpailun pääosaston valmisteluasiakirjan pohjalta. Tarkoituksena on vaihtaa näkemyksiä kysymyksistä, joita käsitellään myöhemmin yksityiskohtaisesti tekstissä, jonka komissio laatii, kunhan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö vahvistetaan.

Keskusteluissa keskitytään erityisesti seuraavaan viiteen kysymykseen:

4.1. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen määrittely ja jäsenvaltioiden vapaus

Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että asiaa koskevan yhteisön lainsäädännön puuttuessa jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta määritellä omat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelunsa poliittisten valintojensa mukaan ja perustamissopimuksen yleisiä periaatteita noudattaen. Tämä vapaus ei kuitenkaan merkitse, että kaikenlainen taloudellinen toiminta voitaisiin määritellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi. Erityisesti on syytä vahvistaa yleistä etua koskevat tavoitteet. On tärkeää tarkastella yksityiskohtaisesti asiaa koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden lisäämiseksi.

4.2. Yhteisön valtiontukisääntöjen soveltamisala

Riippumatta siitä, miten yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö kehittyy julkisen palvelun velvoitteesta maksettavien korvausten määrittelyn osalta, on tärkeää tarkentaa edellytykset, joiden täyttyessä mahdolliset liialliset korvaukset voivat olla valtiontukea. Komission pitäisi siis laatia asiakirja, jossa esitettäisiin oikeuskäytännön viimeaikainen kehitys ja komission päätöksentekokäytäntö erityisesti niissä taloudellista toimintaa ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan aiheutuvaa vaikutusta koskevissa arviointiperusteissa, jotka ovat ehtona valtiontukea koskevien perustamissopimuksen sääntöjen soveltamiselle.

⁴ Yhdistetyissä asioissa C-34/01–C-38/01, 7.11.2002 esitetyt päätelmät.

4.3. Valtioiden ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja hoitavien yritysten väliset suhteet

Oikeusvarmuus vaatii mahdollisimman suurta avoimuutta viranomaisten ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja hoitavien yritysten välisissä suhteissa. Näin ollen on tarpeen määritellä yritysten ja julkisen palvelun antajana olevan valtion vastavuoroiset velvollisuudet virallisessa asiakirjassa (esim. sopimuksessa).

4.4. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja hoitavien yritysten valintamenettelyt

Jäsenvaltiot voivat päättää tarjota itse yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut tai uskoa ne yritysten hoidettavaksi. Jäsenvaltioiden on noudatettava joko julkisia hankintoja koskevia yhteisön direktiivejä, kun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoamista koskeva sopimus kuuluu kyseisten direktiivien soveltamisalaan, tai perustamissopimuksen yleisiä periaatteita etenkin avoimuuden, syrjimättömyyden ja kilpailun osalta, kun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoamista koskevat ehdot eivät kuulu mainittujen julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan. Näiden periaatteiden merkitystä olisi täsmennettävä.

4.5. Julkisen palvelun rahoitus

Riippumatta siitä, miten julkisen palvelun velvoitteesta maksettavia korvauksia koskeva oikeuskäytäntö kehittyy, on selvää, että mahdolliset liialliset korvaukset saattavat olla valtiontukea. On siis tärkeää täsmentää korvausten laskentamenetelmiä liiallisten korvausten välttämiseksi.

Joulukuun 18. päivänä 2002 järjestettävä kokous on ensimmäinen jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa pidettävä työkokous. Toinen kokous järjestetään, kun yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on vahvistettu, ja siinä tarkastellaan uutta asiakirjaa, jossa on tarkoitus käsitellä myös julkisen palvelun velvoitteesta maksettavia korvauksia.