

FI

FI

FI



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 23.3.2011
KOM(2011) 146 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien EU:n valtiontukisääntöjen uudistus

1. JOHDANTO

Tämän tiedonannon tarkoituksena on käynnistää keskustelu muiden toimielinten ja sidosryhmien kanssa yleislinjoista, joita olisi noudatettava Altmark-tuomion jälkeen hyväksytyn, yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja (englanniksi *services of general economic interest*, SGEI) koskevan paketin (tunnetaan myös Altmark-pakettina) tarkistamisessa.

Kyseinen vuonna 2005 hyväksytty paketti käsittää useita toimenpiteitä, joissa komissio on selventänyt perussopimuksen valtioneuvostojen (SEUT-sopimuksen 106 ja 107 artikla) soveltamista yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista maksettavaan korvaukseen. Näistä toimenpiteistä tärkeimmät ovat yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista tehty päätös¹, jäljempänä 'pätös', ja yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista annetut puitteet², jäljempänä 'puitteet'.

Puitteiden voimassaolo päättyi marraskuussa 2011. Sekä sääntöjen että puitteiden mukaan sääntöjä on arvioitava sitä ennen laajan kuulemisen perusteella. Komissio aloitti sääntöjen tarkistamisprosessin jo vuonna 2008. Komission yksiköt julkaisevat tämän tiedonannon yhteydessä kertomuksen, jossa kuvataan nykyisten sääntöjen mukaisia komission käytäntöjä ja keskeisiä kuulemisessa esiin nousseita kysymyksiä.

Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevan paketin, jäljempänä 'paketti', uudistaminen on nähtävä osana komission politiikan laajempia tavoitteita julkisten palvelujen alalla. Komissio on sitoutunut sisämarkkinoiden toimenpidepakettia koskevassa tiedonannossaan³ antamaan vuoteen 2011 mennessä tiedonannon ja sitä täydentävän toimenpidepaketin yleistä taloudellista etua koskevista palveluista (ehdotus nro 25). Sen mukaan unionin ja sen jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että julkisten palvelujen tarjoamista helpotetaan kullakin tarkoituksenmukaisella tasolla, että niiden rahoittamista koskevat säännöt ovat täsmälliset ja että niiden laatu ja yleinen saatavuus ovat parhaat mahdolliset.

2. JULKISTEN PALVELUJEN ASEMA EU:SSA

Julkiset palvelut (eli yleishyödylliset taloudelliset palvelut, joihin viitataan perussopimuksissa yleensä "yleistä taloudellista etua koskevana palveluina") ovat keskeinen osa unionin yhteisiä arvoja.⁴ Nämä palvelut edistävät sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta ja ihmisten hyvinvointia kaikkialla EU:ssa. Lisäksi ne tuovat tuntevan panoksen EU:n taloudelliseen kehitykseen. Ne ulottuvat kaupallisista palveluista (verkkotoimialat, kuten postipalvelut,

¹ EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtioneuvostoon 28 päivänä marraskuuta 2005 tehty komission päätös 2005/842/EY, EUVL L 312, 29.11.2005, s. 67.

² Julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtioneuvostoa koskevat yhteisön puitteet, EUVL C 297, 29.11.2005, s. 4.

³ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, *Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti. Kohti kilpailukykyistä sosiaalista markkinataloutta. 50 ehdotusta työskentelyn, yrittäjyyden ja kaupankäynnin parantamiseksi*. KOM(2010) 608 lopullinen/2, 11.11.2010.

⁴ Perussopimuksiin liitetyn pöytäkirjan N:o 26 1 artikla.

energiahuolto, sähköinen viestintä ja julkinen liikenne) erilaisiin terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluihin (kuten vanhusten ja vammaisten hoitopalvelut).⁵

Lissabonin sopimuksessa tunnustetaan julkisten palvelujen keskeinen asema, mutta viitataan myös niiden moninaisuuteen eurooppalaisessa yhteiskuntamallissa. Perussopimukseen liitetty uusi pöytäkirja N:o 26 kuvastaa tätä kaksijakoisuutta. Sen mukaan unionin yhteisiin arvoihin kuuluvat muun muassa

korkea laadun ja turvallisuuden taso sekä kohtuuhintaisuus, yhdenvertainen kohtelu sekä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistäminen

sekä lisäksi

kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten [...] laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja.

SEUT-sopimuksen 14 artiklassa annetaan sekä unionille että jäsenvaltioille tehtäväksi huolehtia kukin toimivaltansa mukaisesti siitä, että

tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä.

Tämä artikla muodostaa uuden oikeusperustan, jonka nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat antaa komission ehdotuksesta asetuksia, joissa vahvistetaan kyseiset periaatteet ja edellytykset.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että SEUT-sopimuksen 14 artiklan määräykset eivät rajoita kilpailusääntöjen soveltamista yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin.⁶ Viranomaisten myöntämät korvaukset yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamisesta kuuluvat 106 ja 107 artiklan mukaisesti valtiontuen valvonnan piiriin, elleivät ne täytä kaikkia neljää ehtoa, jotka yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asiassa Altmark antamassaan tuomiossa.⁷ Tässä tiedonannossa käsitellään ainoastaan niiden yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien valtiontukisääntöjen uudistamista, jotka komissio on hyväksynyt 106 ja 107 artiklan nojalla.

EU:n kilpailusääntöjä ei sovelleta kaikkiin yleishyödyllisiin palveluihin (*services of general interest*, SGI) vaan ainoastaan niihin, jotka ovat luonteeltaan taloudellisia. Myös yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin (*services of general interest*, SSGI) sovelletaan EU:n kilpailulainsäädäntöä silloin kun nämä palvelut ovat luonteeltaan taloudellisia.⁸ Lisäksi pöytäkirjan N:o 26 2 artiklan mukaan

⁵ Yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja on kuvattu komission tiedonannossa *Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa*, KOM(2006) 177 lopullinen, 26.4.2006.

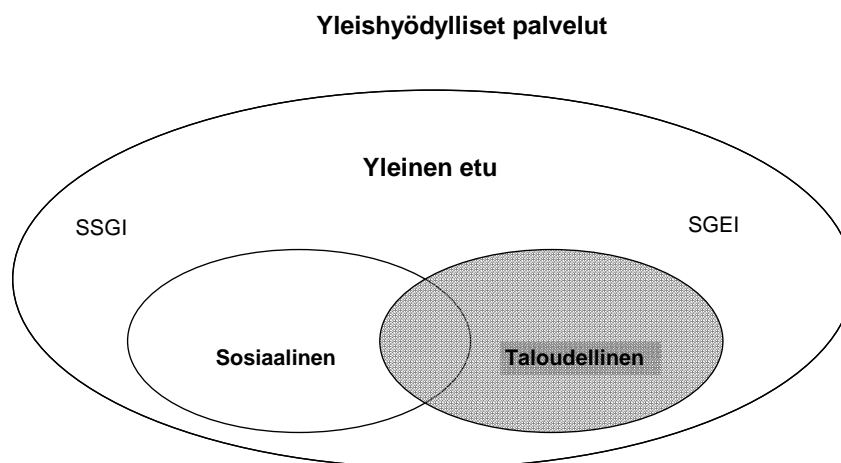
⁶ SEUT-sopimuksen 14 artiklan sanamuoto on ”... sanotun kuitenkin rajoittamatta [...] 93, 106 ja 107 artiklan soveltamista...”. Näin siinä vahvistetaan, että kyseisiä määräyksiä ja niiden nojalla toteutettuja toimenpiteitä sovelletaan yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin.

⁷ Ks. jäljempänä 2 luku.

⁸ 2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinoita koskevan tiedonannon saateasiakirjana annetussa komission tiedonannossa Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskevasta uudesta eurooppalaisesta sitoumuksesta (KOM(2007) 725 lopullinen) todetaan seuraavaa: ”Muut kuin

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

Aloja, joita ei pidetä taloudellisina kilpailusäännöissä tarkoitetulla tavalla, ovat esimerkiksi lentoliikenteen turvallisuus⁹ ja saastumisen estämisen valvonta¹⁰, koska ne liittyvät valtion tehtävien hoitoon ja sen velvollisuuksien täyttämiseen kansalaisia kohtaan.¹¹ Vastaavasti yksinomaan sosiaalista tehtävää täyttävien pakollisten sosiaaliturvajärjestelmien hallinnointia ei katsota kilpailusäännöissä tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi.¹²



Yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoajien on noudatettava yleisiä kilpailusääntöjä ja etenkin valtioneuvoston määräyksiä ainoastaan siltä osin kuin nämä säännöt eivät estä niitä täyttämästä tehtäväänsä. SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaan

yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.

taloudelliset palvelut: Näihin 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.”

⁹ Asia C-364/92, *SAT Fluggesellschaft*, Kok. 1994, s. I-43.

¹⁰ Asia C-343/95, *Diego Cali & Figli*, Kok. 1997, s. I-1547.

¹¹ Seuraavassa kuviossa kuvataan näiden eri käsitteiden limittymistä, mutta ei taloudellisten ja ei-taloudellisten palvelujen suhteellista laajuutta.

¹² Asia C-159/91, *Poucet v. Pistre*, Kok. 1993, s. I-637; asia C-218/00, *Cisal v. INAIL*, Kok. 2002, s. I-691, yhdistetyt asiat C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, *AOK Bundesverband*, Kok. 2004, s. I-2493, 51–55 kohta. Tällöin vaaditaan, että järjestelmä perustuu yhteisvastuun periaatteeseen siten, että vakuutuskorvaukset eivät riipu vakuutusmaksuista. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, että voidaan soveltaa myös muita perussopimuksen määräyksiä (esim. sisämarkkinasääntöjä), ks. asia C-350/07, *Kattner*, Kok. 2009, I-1513.

3. JULKISTEN PALVELUJEN RAHOITTAMINEN JA VALTIONTUEN VALVONTA

Julkisten palvelujen järjestämisen kannalta tärkeä näkökohta on korvaus, jonka viranomaiset voivat joutua maksamaan niiden suorittamisesta. Taloudellisten näkökohtien merkitys on korostunut nykyisessä talous- ja rahoituskriisissä. Kriisi on vaikuttanut ihmisiin kaikkialla EU:ssa ja lisännyt heidän riippuvuuttaan laadukkaista julkisista palveluista. Nyt kun monissa jäsenvaltioissa toteutetaan toimenpiteitä budjettialijäämän supistamiseksi, kriisi on johtanut myös siihen, että julkisten menojen taloudelliseen tehokkuuteen ja yleensä tuottavuuden parantamiseen kiinnitetään entistä enemmän huomiota.

SEUT-sopimuksen 106 artiklan mukaisesti komissio valvoo, että palveluista maksetut korvaukset ovat kilpailusääntöjen mukaisia.

Kaikkea taloudellisuonteisten julkisten palvelujen rahoittamista valtion varoista ei suinkaan voida katsoa valtiontueksi. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Altmark* antaman tuomion¹³ mukaan korvausta ei luokitella valtiontueksi, jos (1) julkisen palvelun velvoitteet on määriteltävä selvästi; (2) parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on vahvistettu objektiivisesti ja läpinäkyvästi; (3) korvaus julkisesta palvelusta kattaa ainoastaan kustannukset ja kohtuullisen voiton; ja (4) yritys valitaan sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut yhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tai jos korvauksen taso määritetään tarkastelemalla hyvin johdetulle alan keskivertoyritykselle aiheutuvia kustannuksia. Jos mikä tahansa näistä edellytyksistä ei täyty, toimenpide saatetaan katsoa valtiontueksi, jolloin se on periaatteessa ilmoitettava komissiolle arviointia varten.

Kuten edellä on todettu, yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista maksettavaan korvaukseen liittyvää valtiontukea arvioidaan SEUT-sopimuksen 106 ja 107 artiklan nojalla.¹⁴ Valtiontukisääntöjen soveltamista yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin on selvennetty yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevassa paketissa, erityisesti päätöksessä ja puiteissa. Päätöksessä säädetään edellytyksistä, joilla yrityksille julkisen palvelun tehtävien hoitamisesta maksettava korvaus katsotaan valtiontukisääntöjen mukaiseksi, eikä sitä siten tarvitse ilmoittaa komissiolle. Puiteissa taas esitetään edellytykset, joilla komissio voi hyväksyä sellaiset korvaukset, joita päätös ei koske.

Päätös ja puitteet tulivat voimaan vuonna 2005. Siitä asti ne ovat muodostaneet keskeisen perustan monien yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin liittyvien valtiontukitapausten arvioinnille komissiossa. Päätöksen ja puiteiden lisäksi on annettu useita alakohtaisia valtiontukisäädöksiä.¹⁵

Paketin tarkistaminen on osa komission työohjelmaa vuodeksi 2011.¹⁶ Tarkistamishanke mainitaan myös puheenjohtaja Barroson kirjeessä, joka julkaistiin hänen Euroopan parlamentissa pitämänsä, Euroopan unionin tilaa käsittelevän puheen yhteydessä.¹⁷

¹³ Asia C-280/00, *Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg vastaan Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Kok. 2003 s. I-7747.

¹⁴ SEUT-sopimuksen 14 artiklaa sovelletaan näistä määräyksistä riippumatta.

¹⁵ Ks. tämän tiedonannon liite.

¹⁶ Komission tiedonanto komission työohjelmasta 2011, KOM(2010) 623, 27.10.2010, s. 4.

¹⁷ Lehdistötiedote MEMO/10/393, Puheenjohtaja Barroson kirje Euroopan parlamentin jäsenille, 7.9.2010.

4. YLEISHYÖDYLLISIÄ TALOUDELLISIA PALVELUJA KOSKEVIEN VALTIONTUKISÄÄNTÖJEN TARKISTAMINEN

Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien valtiontukisääntöjen uudistamisen laajempuna tavoitteena on tehostaa näiden palvelujen vaikutusta EU:n talouselämän yleiseen elpymiseen. Jäsenvaltioiden on taattava tietyt palvelut (kuten sairaalat, koulutus ja sosiaalipalvelut, mutta myös viestintä, energia ja liikenne) koko väestölle kohtuulliseen hintaan. Yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoamisesta, tilaamisesta ja järjestämisestä ovat vastuussa kansalliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset, ja niillä on tässä suhteessa laaja harkintavalta. Toisaalta palveluja varten käytettävissä olevien julkisten varojen tehokas kohdentaminen on ratkaisevan tärkeää EU:n kilpailukyvyyn ja jäsenvaltioiden taloudellisen koheesion varmistamiseksi. Tehokkaat ja laadukkaat julkiset palvelut tukevat kasvua ja työllisyyttä koko EU:n alueella. Erityisesti sosiaalipalvelut auttavat myös lievittämään kriisin yhteiskunnallisia vaikutuksia.

4.1. Kuulemisen tulokset

Komissio on toteuttanut päätöksen 9 artiklassa ja puitteiden 25 kohdassa edellytetyn laajan julkisen kuulemisen. Jäsenvaltiot ja sidosryhmät ottivat kuulemisessa kantaa siihen, miten alan valtiontukisääntöjä olisi sovellettava käytännössä.

- Komissio pyysi jäsenvaltioita raportoimaan voimassa olevan paketin soveltamisesta vuosina 2008 ja 2009. Jäsenvaltioiden raporttien perusteella näyttää siltä, että ne pitävät pakettia ja sen tuomaa oikeusvarmuutta lähtökohtaisesti hyvänä. Useimmat jäsenvaltiot suosittavatkin koko paketin uudistamisen sijasta vain muutamien säännösten tarkistamista, jotta valtiontukisääntöjä olisi helpompi noudattaa kansallisen hallinnon eri tasoilla.
- Komissio käynnisti vuonna 2010 julkisen kuulemisen nykyisten sääntöjen soveltamisesta. Kuuleminen herätti laajaa mielenkiintoa erilaisten organisaatioiden keskuudessa, ja komissio sai siihen yhteensä toistasataa vastausta. Kannanotoissa oli luonnollisesti merkittäviä eroja, jotka perustuivat vastaajaorganisaatioiden ja niiden tehtävien erilaisuuteen. Yleislinja on kuitenkin samansuuntainen kuin jäsenvaltioiden raporteissa.

Komission yksiköt julkaisevat tämän tiedonannon yhteydessä kertomuksen, jossa kuvataan nykyiseen pakettiin liittyviä komission käytäntöjä ja kuulemisessa esiin nousseita keskeisiä kysymyksiä.

Kaiken kaikkiaan kuulemisprosessin tulokset vahvistivat, että voimassa olevat oikeusvälineet ovat Altmark-tuomion perusteella tarpeellisia ja asianmukaisia. Siitä lähtien, kun nämä välineet tulivat voimaan, niitä on sovellettu lukuisissa valtiontukiasioissa. Toisaalta on käynyt ilmi, että joillakin aloilla (esim. sosiaalipalveluissa) pakettia ei ole aina sovellettu tarkoitettulla tavalla. Tämä voi johtua asianomaisten viranomaisten tietojen puutteellisuudesta tai nykyisen paketin vaikeaselkoisuudesta.

Monet sidosryhmät katsovat, että nykyiset oikeusvälineet ovat lisänneet oikeusvarmuutta, mikä onkin ollut yleistavoitteena. Kuulemisessa kävi kuitenkin ilmi, että parantamisen varaa on edelleen. Erityisesti tarvitaan entistä selkeämpiä, yksinkertaisempia, oikeasuhteisempia ja tehokkaampia välineitä, jotta voidaan helpottaa sääntöjen soveltamista ja siten edistää laadukkaiden palvelujen tuottamista koko EU:n väestön hyväksi.

4.2. Uudistuksen pääperiaatteet

Edellä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi komissio harkitsee kahden keskeisen periaatteen ottamista tulevan uudistuksen perustaksi:

- *Selkeyttäminen*: Komissio arvioi, onko mahdollista selkeyttää keskeisiä kysymyksiä, jotka liittyvät valtioneuvoston päätösten soveltamiseen yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, kuten sääntöjen soveltamisalaa ja edellytyksiä tällaisille palveluille myönnetyn tuen hyväksymiselle komissiossa.¹⁸
- *Yksilöllisyys ja oikeasuhteisuus*: Komissio tutkii myös miten erilaisia yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja voitaisiin käsitellä entistä yksilöllisemmin ja oikeasuhteisemmin. Se pyrkii suhteuttamaan valtiontukien tarkastelun yksityiskohtaisuuden tarjottavien palvelujen luonteeseen ja laajuuteen. Tämän strategian yhtenä tavoitteena voisi olla yksinkertaistaa sääntöjä, joita sovelletaan tietäntyyppisiin sosiaalipalveluihin sekä sellaisiin pienimuotoisiin, luonteeltaan paikallisiin julkisiin palveluihin, joiden vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on vähäinen. Samalla komissio voisi kiinnittää enemmän huomiota tehokkuus- ja kilpailunäkökohtiin sellaisten laajamittaisten kaupallisten palvelujen tarkastelussa, jotka ovat selvästi EU:n laajuisia.¹⁹

Uudistuksen tavoitteena on tuottaa selkeä, yksinkertainen ja tehokas oikeudellinen kehys, jonka pohjalta keskus-, paikallis- ja alueviranomaisien on helpompi noudattaa sääntöjä. Samalla edistetään näiden palvelujen hoitamista tehokkaasti siten, että kehitetään älykästä, kestävä ja osallistavaa taloutta.

Uudistus on täysin linjassa EU:n valtioneuvoston valvonnan yleistavoitteen kanssa, koska sillä pyritään varmistamaan, että jäsenvaltiot myöntävät vain sellaista valtiontukea, joka edistää yhteisen edun mukaisia tavoitteita, on hyvin suunniteltua ja oikeasuhteista eikä vääristä kilpailua ja kauppaa jäsenvaltioiden välillä.

4.2.1. Selkeyttäminen

Komissio on pyrkinyt eri tavoin selkeyttämään yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevia valtioneuvoston päätöksiä. Tätä varten se julkaisi vuonna 2007 oppaan, joka sisälsi vastauksia usein esitettyihin kysymyksiin. Lisäksi komissio käynnisti vuonna 2008 interaktiivisen tietopalvelun, jonka välityksellä sidosryhmät voivat esittää kysymyksiä yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista internetin välityksellä ja saada niihin vastauksen asiasta vastaavalta komission yksiköltä.

Tietopalvelusta ja komission päätöskäytännöstä saadut tiedot ja kokemukset julkistettiin vuoden 2010 lopulla laadituissa päivitettyissä vastauksissa vuonna 2007 julkaistuun oppaaseen.²⁰ Päivitettyssä oppaassa käsitellään toistuvasti yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin liittyvää kysymystä. Siinä selkeytetään eräitä keskeisiä käsitteitä, jotka liittyvät valtioneuvoston päätösten soveltamiseen yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin. Näihin kuuluvat sääntöjen soveltamisala, edellytykset yleishyödyllisille taloudellisille palveluille myönnetyn tuen hyväksymiselle komissiossa sekä valtioneuvoston päätösten suhde julkisiin hankintoihin ja sääntöihin. Useat kysymykset koskevat sosiaalipalveluja, sillä sekä

¹⁸ Ks. jäljempänä 4.2 kohta.

¹⁹ Ks. jäljempänä 4.3 kohta.

²⁰ SEC(2010) 1545 lopullinen, 7.12.2010.

viranomaiset että palveluntarjoajat ovat todenneet tätä alaa koskevien EU:n sääntöjen soveltamisen olevan vaikeaa. Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevan paketin uudistamista koskevan kuulemisen yhteydessä ei ollut mahdollista antaa sidosryhmille tilaisuutta oppaan kommentoimiseen.

Kuulemisprosessi toi kuitenkin esiin, että yhtenä syynä sääntöjen soveltamisessa tapahtuneisiin virheisiin voivat olla epävarmuus ja väärinkäsitykset, jotka liittyvät erityisesti yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien valtioneuvoston sääntöjen perustana oleviin keskeisiin käsitteisiin. Pakettiin sisältyvien säännösten lisäksi selkeyttämistä kaivataan myös toiminnan luonteen määrittelyyn ja sen ratkaisemiseen, kuuluuko toimenpide SEUT-sopimuksen 107 artiklan soveltamisalaan. Sidoryhmät ovat kaivanneet selvennyksiä ja komissio harkitsee lisäohjeiden antamista muun muassa seuraavista kysymyksistä:

- taloudellisen ja muun toiminnan erot valtioneuvoston sääntöjen mukaan, ja tiettyjen yksiköiden luokittelu yritykseksi
- valtioneuvoston sääntöissä asetetut rajat sille, milloin jäsenvaltiot voivat määrittellä taloudellisen toiminnan yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi;
- edellytykset sille, että tietyistä paikallistasolla tuotettavista yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista maksettavat korvaukset vaikuttavat jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kuuluvat näin valtioneuvoston sääntöjen piiriin
- vaatimukset, joita viranomaisten on valtioneuvoston sääntöjen mukaan noudatettava, kun ne antavat yleishyödyllisen taloudellisen palvelun yrityksen hoidettavaksi
- edellytykset sille, että yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta maksettavaan korvaukseen ei katsota sisältyvän valtioneuvoston tuloa, kun tarjouskilpailun tuloksena valitaan tarjoaja, joka kykenee tuottamaan palvelut yhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin tai kun palvelun hinta vastaa sitä, mitä tehokas ja hyvin hoidettu yritys veloittaisi
- miten edistetään valtioneuvoston sääntöjen ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen yhdenmukaista soveltamista
- Paketin sääntöjen ja alakohtaisten yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien sääntöjen keskinäinen suhde.

Osa edellä mainituista kysymyksistä juontaa juurensa suoraan EU:n primaarilainsäädäntöä koskevista unionin tuomioistuimen tulkinnosta (esim. taloudellisuuteen toiminnan erottaminen muusta toiminnasta). Tältä osin komission tehtävänä on vain selittää, miten se itse tulkitsee ja soveltaa perussopimusten määräyksiä. Näissä rajoissa komissio arvioi, onko sääntöjen perustana olevia keskeisiä käsitteitä syytä selvittää edelleen, jotta sääntöjen soveltaminen helpottuisi.

Lisäksi komissio neuvottelee jäsenvaltioiden kanssa siitä, miten paikallisille toimijoille ja sidoryhmille voitaisiin edelleen selvittää sääntöjen käytännön vaikutuksia.

4.2.2. Yksilöllisyys ja oikeasuhteisuus

Nykyistä pakettia sovelletaan varsin yhdenmukaisesti hyvin laajaan talouden alojen ja toimijoiden kirjoon. Komission tarkoituksena on tulevan uudistuksen yhteydessä tehdä

selvempi ero erityyppisten palvelujen välillä sen mukaan, kuinka vakavasti näillä aloilla myönnetty valtiontuki uhkaa vääristää kilpailua sisämarkkinoilla.

4.2.2.1. Yksinkertaistaminen

Monet paikallisyhteisöjen järjestämät julkiset palvelut ovat verraten pienimuotoisia, ja niiden vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on siten vähäinen. Joillakin sosiaalipalveluilla on puolestaan erityispiirteitä, jotka liittyvät niiden rahoitusrakenteeseen ja tavoitteisiin. Siksi erilaisia palveluja olisi käsiteltävä yksilöllisemmin. Yksi mahdollisuus olisi yksinkertaistaa valtiontukisääntöjen soveltamista tällaisiin palveluihin. Komissio pyrkii yleensä varmistamaan, että viranomaisille aiheutuva hallinnollinen taakka suhteutetaan vaikutukseen, joka toimenpiteellä on kilpailuun sisämarkkinoilla. Tässä yhteydessä komissio arvioi, millä edellytyksillä ja missä olosuhteissa tiettyjä tukia voidaan pitää *de minimis* -säännön piiriin kuuluvina,²¹ minkätyyppisten palvelujen osalta ja millä edellytyksin tuesta on tehtävä erillinen valtiontuki-ilmoitus, ja olisiko nykyisen päätöksen soveltamisen perusteina olevia kynnysarvoja muutettava.

4.2.2.2. Julkisen palvelun velvoitteiden hoitamiseksi toteutettavien laajamittaisten kaupallisten palvelujen tehokkuus

Vaikka komissio onkin päättänyt helpottaa paketin soveltamista silloin, kun siihen on aihetta, se pyrkii myös takaamaan, että julkiset palvelut ovat laadukkaita ja julkiset varat kohdennetaan tehokkaasti. Näin pyritään mahdollisimman hyvin estämään kilpailun vääristyminen sisämarkkinoilla ja siten täyttämään yksi paketin keskeisistä tavoitteista.

Komissio katsoo, että kilpailun vääristymisriski sisämarkkinoilla on erityisen suuri niillä toimialoilla, joilla on paljon selvästi EU:n laajuista laajamittaista kaupallista toimintaa ja joiden toimijoille voidaan antaa hoidettavaksi julkisen palvelun velvoitteita. Joillakin näistä toimialoista (esim. liikenne, teleala, energiahuolto ja postipalvelut) tätä riskiä säännellään myös alakohtaisesti.²² Alakohtaisia sääntöjä voidaan soveltaa joko yleisten puitteiden ja päätöksen sijasta (esim. liikenne) tai niiden lisäksi (esim. postipalvelut).

Nykyisen paketin mukaan yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoamisesta maksettava korvaus voi kattaa palveluntarjoajan kulut ja kohtuullisen tuoton.²³ Nykyisessä paketissa ei kuitenkaan oteta huomioon sitä, miten palveluntarjoajan kulut vertautuvat hyvin hoidetun yrityksen kuluihin. Osa jäsenvaltioiden palveluntarjoajille korvaamista kuluista saattaakin johtua tehottomuudesta. Tämä on omiaan vääristämään markkinoiden toimintaa ja viime kädessä heikentämään palvelun laatua ja tehokkuutta. Sitä paitsi se on ristiriidassa yleisen

²¹ Komission asetus (EY) N:o 1998/2006, annettu 15 päivänä joulukuuta 2006, perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen, EUVL L 379, 28.12.2006, s. 5.

²² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta, EUVL L 315, 3.12.2007, s. 1; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008, annettu 24 päivänä syyskuuta 2008, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä, EUVL L 293, 31.10.2008, s. 3; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/6/EY, annettu 20 päivänä helmikuuta 2008, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta, EUVL L 52, 27.2.2008, s. 3; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla (yleispalveludirektiivi), EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51.

²³ Ks. päätöksen 5 artikla ja puitteiden 2.4 kohta.

edun mukaisten tavoitteiden eli julkisten varojen tehokkaan käytön ja resurssien järkevän kohdentamisen kanssa.

Siksi komissio pohtii sääntöjen tarkistamisen yhteydessä, missä määrin olisi kiinnitettävä enemmän huomiota tehokkuus- ja kilpailunäkökohtiin, kun päätetään yleishyödyllisille taloudellisille palveluille myönnettäviin valtiontukiin liittyvien toimenpiteiden hyväksymisestä. Tällaisilla toimenpiteillä voitaisiin muun muassa pyrkiä lisäämään avoimuutta yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen julkisessa rahoituksessa sekä palveluvelvoitteiden tunnistamisessa ja määrittelemisessä (on kuitenkin otettava huomioon jäsenvaltioiden laaja harkintavalta tältä osin). Lisäksi voitaisiin ottaa huomioon yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoamisen koko keston aikana saavutettava tehokkuus.

5. MITÄ SEURAAVAKSI?

Komissio kuulee Euroopan parlamenttia, neuvostoa, Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa, jäsenvaltioita sekä sidosryhmiä luonnoksista uudeksi päätökseksi ja uusiksi puitteiksi heinäkuuhun 2011 mennessä.

LIITE – Yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavat oikeusvälineet toimialoittain

	Vuoden 2005 puitteet	Vuoden 2005 päätös	Alakohtaiset valtiontuki-tiedonannot, joihin sisältyy yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevia säännöksiä	Alakohtaiset säädökset, joihin sisältyy yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevia säännöksiä
Maaliikenne	Ei sovelleta, kuuluu SEUT-sopimuksen 93 artiklan soveltamisalaan	Ei sovelleta, kuuluu SEUT-sopimuksen 93 artiklan soveltamisalaan	Rautatieyrityksiä koskevat suuntaviivat ²⁴	Asetus rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikenne-palveluista ²⁵
Lentoliikenne	Ei sovelleta	Sovelletaan ²⁶	Lentoliikenteen suuntaviivat ²⁷ Ilmailualan valtiontuet ²⁸	Asetus lentoliikenteen harjoittamisesta ²⁹ Maahuolinta-direktiivi ³⁰
Meriliikenne	Ei sovelleta	Sovelletaan ³¹	Tiedonanto alusten hallintoyrityksistä ³²	Kabotaasiasetus ³⁵

²⁴ Komission tiedonanto C(2008) 184 – Rautatieyrityksille myönnettäviä valtiontukia koskevat yhteisön suuntaviivat, EUVL C 184, 22.7.2008, s. 13.

²⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1370/2007, annettu 23. lokakuuta 2007, rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista, EUVL L 315, 3.12.2007, s. 1. Tässä asetuksessa sallitaan ja vapautetaan ilmoittamisvelvollisuudesta korvaukset, joiden myöntämisessä on noudatettu tiettyjä vaatimuksia. Yleensä yksi näistä vaatimuksista on kilpailuttaminen.

²⁶ Tämän alan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoajat saavat vapautuksen, jos joko yleiset kynnysarvot (liikevaihto 100 miljoonaa euroa, korvaus 30 miljoonaa euroa) tai matkustajien lukumäärään perustuva, erikseen määritelty kynnysarvo alitetaan.

²⁷ Komission tiedonanto – Yhteisön suuntaviivat lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta, EUVL C 312, 9.12.2005, s. 1.

²⁸ Application of Articles 92 and 93 of the EC Treaty and Article 61 of the EEA Agreement to State Aids in the Aviation Sector, EYVL C 350, 10.12.1994, s. 5 (ei saatavissa suomenkielisenä).

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008, annettu 24 päivänä syyskuuta 2008, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä, EUVL L 293, 31.10.2008, s. 3.

³⁰ Neuvoston direktiivi 96/67/EY, annettu 15 päivänä lokakuuta 1996, pääsystä maahuolinnan markkinoille yhteisön lentoasemilla, EYVL L 272, 25.10.1996, s. 36.

³¹ Tämän alan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoajat saavat vapautuksen, jos joko yleiset kynnysarvot (liikevaihto 100 miljoonaa euroa ja korvaus 30 miljoonaa euroa) tai matkustajien lukumäärään perustuva, erikseen määritelty kynnysarvo alitetaan.

³² Komission tiedonanto alusten hallintoyrityksille myönnettävän valtiontuen ohjeista, EUVL C 132, 11.6.2009, s. 6.

			Tiedonanto merten moottoriteistä ³³	
			Tiedonanto meriliikenteestä ³⁴	
Radio- ja televisiolähetystoiminta	Ei sovelleta, mutta alaa koskevan tiedonannon ³⁶ periaatteet ovat samansuuntaiset	Sovelletaan siltä osin kuin päätöksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät ³⁷	Tiedonanto yleisradio-toiminnasta ³⁸	
Televiestintä ml. laajakaista	Sovelletaan yhdessä muiden suuntaviivojen kanssa	Sovelletaan	Suuntaviivat laajakaista-verkkojen nopeaa käyttöönottoa varten ³⁹	Puitedirektiivi ⁴⁰ Yleispalveludirektiivi ⁴¹

³³ Komission tiedonanto merten moottoriteiden avaamiseen myönnettävää yhteisön rahoitusta täydentävää valtiontukea koskevista ohjeista, EUVL C 317, 12.12.2008, s. 10.

³⁴ Komission tiedonanto C(2004) 43 – Yhteisön suuntaviivat meriliikenteen valtiontuella, EUVL C 13, 17.1.2004, s. 3.

³⁵ Neuvoston asetus (ETY) N:o 3577/92, annettu 7 päivänä joulukuuta 1992, palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi), EYVL L 364, 12.12.1992, s. 7.

³⁶ Komission tiedonanto valtioneukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, EUVL C 257, 27.10.2009, s. 1. Tiedonannossa selitetään, miten komissio soveltaa Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitettyyn, jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta tehtyyn pöytäkirjaan N:o 29 sisältyviä peruseriaatteita.

³⁷ Kuten säädetään valtioneukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan annetun komission tiedonannon 19 kohdassa, EUVL C 257, 27.10.2009, s. 4.

³⁸ Komission tiedonanto valtioneukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, EUVL C 257, 27.10.2009, s. 1; Komission tiedonanto valtioneukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan, EYVL C 320, 15.11.2001, s. 5.

³⁹ Komission tiedonanto – Yhteisön suuntaviivat valtioneukisääntöjen soveltamisesta laajakaistaverkkojen nopean käyttöönoton yhteydessä, EUVL C 235, 30.9.2009, s. 7.

⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä, EYVL L 108, 24.4.2002, s. 33.

⁴¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/22/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla, EYVL L 108, 24.4.2002, s. 51.

Posti	Sovelletaan ⁴²	Voidaan soveltaa, mutta kynnysarvojen vuoksi sovelletaan käytännössä harvoin		Kolmas postidirektiivi (vuodesta 2011) ⁴³
Energia	Sovelletaan	Sovelletaan		Kolmas energiapaketti, johon kuuluvat: sähkömarkkina-direktiivi ⁴⁴ maakaasumarkkina-direktiivi ⁴⁵
Terveys	Sovelletaan	Sovelletaan sairaaloihin kynnysarvoista riippumatta ⁴⁶		
Sosiaalinen asuntotarjonta	Sovelletaan	Sovelletaan kynnysarvoista riippumatta ⁴⁷		
Sosiaalipalvelut	Sovelletaan	Sovelletaan		

⁴² On syytä huomata, että puiteiden 4 kohdan mukaisesti on noudatettava (vuonna 2011 voimaan tulevien) alakohtaisten direktiivien tiukempia säännöksiä.

⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/6/EY, annettu 20 päivänä helmikuuta 2008, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisen toteuttamisen osalta, EUVL L 52, 27.2.2008, s. 3.

⁴⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/72/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/54/EY kumoamisesta, EUVL L 211, 14.8.2009, s. 55.

⁴⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/73/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2003/55/EY kumoamisesta, EUVL L 211, 14.8.2009, s. 94.

⁴⁶ Päätöksen 2 artiklan b kohta.

⁴⁷ Päätöksen 2 artiklan b kohta.