Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Valtiontukisääntöjen soveltaminen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisen korvaamiseen

(päätös 2012/21/EU ja yhteisön kehys)”

(Oma-aloitteinen lausunto)

(2017/C 345/07)

Esittelijä: **Milena ANGELOVA**

Komitean täysistunnon päätös	22.9.2016
Oikeusperusta	työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohta
	oma-aloitteinen lausunto
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	14.6.2017
Hyväksyminen täysistunnossa	6.7.2017
Täysistunnon nro	527
Äänestystulos	116/0/0
(puolesta/vastaan/pidättyi äänestämästä)	

1. **Päätelmät ja suositukset**

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on tyytyväinen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevan paketin täytäntöönpanoon, sillä se luo oikeusvarmuutta julkisten palvelujen tarjoajille. Paketissa pyritään löytämään oikeanlainen tasapaino yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen edistämis- ja tukitarpeen sekä mahdollisten kilpailun vääristymien estämistavoitteen välille. Alue- ja paikallistason sidosryhmät ja etenkin julkiset yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tarjoajat (ks. ETSK:n tutkimus Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest [Valtiontuen myöntämisestä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin annetun Euroopan komission päätöksen täytäntöönpanoa koskevien jäsenvaltioiden kertomusten tarkastelu]) tuovat kuitenkin esiin huolensa nykyisten sääntöjen keskeisistä näkökohdista, jotka aiheuttavat tarpeettomia esteitä tai puutteellista oikeusvarmuutta. ETSK kehottaakin komissiota toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet, jotta voidaan parantaa nykyisiä sääntöjä ja niiden käytännön soveltamista, esittää suuntaviivoja, laatia kooste parhaista käytänteistä ja tarvittaessa tutkia tarvetta ajanmukaistaa ja muuttaa pakettia.

1.2 Tarkasteltuaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevan paketin täytäntöönpanoa käsittelevien jäsenvaltioiden kertomusten kahta ensimmäistä aaltoa ETSK panee huolestuneena merkille, ettei niissä puututa soveltuvuusvaatimusten keskeiseen kysymykseen, jota on tarkasteltu perusteellisesti puitteissa.

1.3 ETSK panee merkille, että useimmissa tapauksissa oikeusvarmuuden puute tai vaatimusten täyttämiseen liittyvät huomattavat kustannukset aiheuttavat kohtuuttomia esteitä, joiden vuoksi viranomaiset eivät kykene panemaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevaa politiikkaa kaikilta osin täytäntöön. Tällaiset esteet vaikuttavat vakavasti alue- ja paikallisviranomaisiin, sillä keskushallinto käy jäsenvaltioiden ja komission välistä vuoropuhelua valtiontukitapauksista, kun taas muut hallintotasot eivät osallistu siihen suoraan.

1.4 Vain muutamista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista alue- tai paikallistasolla on (edellä mainitun tutkimuksen mukaan) raportoitu, mikä osoittaa, että suorien kanavien puute komission kanssa estää julkisten palvelujen asianmukaisen rahoituksen. Tämän vuoksi asianomaiset viranomaiset ovat haluttomampia hyödyntämään täysin päätöstä ja poistamaan sen täytäntöönpanoon liittyviä epäilyjä.

1.5 ETSK kehottaa Euroopan komissiota tutkimaan mahdollisuuksia päivittää päätöstä ja laajentaa sen soveltamisalaa, jotta voidaan puuttua seuraaviin tekijöihin:

1.5.1 ETSK ehdottaa, että komissio poistaa ulkopuolelle jättämistä koskevan raja-arvon ja sisällyttää kaikki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut päätökseen vuotuisesta korvauksesta riippumatta. Päätöksen nykyistä täytäntöönpanoa koskevasta huolellisesta tutkimuksesta ilmenee, että näin voidaan kilpailua mitenkään vääristämättä vähentää hallintokustannuksia ja mutkikkuutta, joiden eteen viranomaiset muutoin joutuisivat etenkin paikallistasolla.

1.5.2 Kun otetaan huomioon työmarkkinat ja edelleen haastava ammattitaidon tarjonnan ja kysynnän kohtaamattomuus, ETSK kehottaa komissiota tutkimaan mahdollisuutta laajentaa päätöksen soveltamisalaa siten, että tukikelpoisia olisivat palvelut, joiden avulla pyritään parantamaan ihmisten osaamista ja pätevyyttä ja näin edistämään heidän työllistymismahdollisuuksiaan.

1.5.3 ETSK kehottaa komissiota tutkimaan huolellisesti ja tarvittaessa muuttamaan päätöksen tiettyjä kohtia, jotka liittyvät pääasiassa seuraaviin seikkoihin: kaikkien niiden tietojen säilyttämisen määräaika, joita tarvitaan myönnetyn korvauksen soveltuvuuden arviointiin; tarkennetaan, ettei toimeksiantojen määräajoilla tulisi olla merkittävää vaikutusta niiden uudistamiseen tai pidentämiseen tai kulloistenkin palveluntarjoajien tukikelpoisuuteen; laaditaan helposti saatavilla oleva menetelmä kohtuullisen voiton laskemista varten; laaditaan lisätarkennuksia, jotka liittyvät vaatimukseen jakaa tuotannollisia tehokkuusetuja yritysten kesken; varmistetaan joustavampi tapa tarkastella vähäisiä ylityksiä, jotka ovat korkeintaan kymmenen prosenttia vuotuisesta keskimääräisestä korvauksesta, jotta parametreja ei tarvitse päivittää.

1.6 ETSK on sitä mieltä, että puitteissa on edelleen selvennettävä yhteensopivuusedellytyksiä seuraavien seikkojen osalta:

— Tarkennetaan edelleen jo laajalti käytössä olevia vaihtoehtoisia tapoja noudattaa vaatimusta yhteensopivuuden varmistamisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

— Vältetään pakollisia vaatimuksia, jotka voisivat loukata jäsenvaltioiden lainsäädäntämenettelyjä ja aiheuttaa tarpeettomia ongelmia.

— Otetaan asianmukaisesti huomioon hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat uudet lakisääteiset vaatimukset.

— Yhdistetään ennakkoarviointimenetelmä jälkikäteen tehtävän nettokustannusten laskennan täysimääräiseen hyödyntämiseen, paitsi jos viranomainen haluaa määrittää korvauksen kertasuorituksena toimeksiannon ajankohtana.

— Hyväksytään molemmat korvauksen laskentamallit – nettokokonaiskustannukset ja vältetyt nettokustannukset – ja annetaan niitä koskevia lisäohjeita puitteissa, sillä niissä on nykyisin tuskin lainkaan viittauksia siihen, miten asianomaiset vaihtoehtoiset skenaariot tulisi laatia.

— Tehdään ero sellaisten erityis- tai yksinoikeuksien välille, joissa on kyse edusta, josta aiheutunut voitto olisi otettava huomioon rahoitettaessa julkisen palvelun velvoitteita ja yleistä saatavuutta, johon liittyy nimettyyn palveluntarjoajaan kohdistuva haitta.

— Selkiytetään edelleen kannattavuusstandardeja ja mahdollistetaan erilaisten standardien käyttö sen sijaan, että määrättäisiin tietyn standardin käytöstä jäsenvaltioissa.

— Selkiytetään edelleen vaihtoehtoisia tapoja laskea kyseisiä kannustimia, joiden käytön ei asian monitahoisuuden vuoksi tulisi olla pakollista.

1.7 ETSK panee merkille, etteivät Euroopan parlamentti ja neuvosto ole saattaneet voimaan säännöksiä, joissa vahvistettaisiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin sovellettavat periaatteet ja edellytykset erityisesti talous- ja rahoitusalalla. Komitea kehottaakin komissiota, parlamenttia ja neuvostoa tutkimaan, millä tavoin tämä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklassa asetettu tehtävä voitaisiin täyttää rajoittamatta jäsenvaltioiden toimivaltaa ja kyseisessä artiklassa mainittujen perussopimuksen artiklojen soveltamista.

2. **Oma-aloitteisen lausunnon aihepiiri**

2.1 ETSK painotti vuoden 2017 toimintasuunnitelmassaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen merkitystä Euroopan talous- ja sosiaalimallin keskeisenä osatekijänä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklan mukaisesti.

2.2 Sopimuksen 14 artiklassa kehotetaan unionia ja jäsenvaltioita huolehtimaan kukin toimivaltansa mukaisesti siitä, että *"tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä"*. Siinä määrätään lisäksi, että *"Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetulla asetuksella nämä periaatteet ja edellytykset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten mukaista jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja"*. Tätä tehtävää ei ole tähän mennessä otettu huomioon erityisissä lainsäädäntöaloitteissa. Sen sijaan Euroopan komissio on laatinut valtiontukia koskevan kattavan säännöstön, jota sovelletaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin ja jossa noudatetaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

2.3 Edellytykset liittyen soveltuvuuteen valtiontukia koskevien perussopimuksen määräysten ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan kanssa ovat olleet kiistanalaisia aina siitä lähtien, kun unionin yleinen tuomioistuin totesi vuonna 1997 ([1]), että julkisen palvelun tehtäviä hoitaville yrityksille myönnettyjä korvauksia tulisi pitää valtiontukena. Sitä ennen oli vallinnut yksimielisyys siitä, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista johtuvista tiukemmista velvoitteista aiheutuvien ylimääräisten kustannusten korvaaminen ei tuottanut mitään etua. Unionin tuomioistuin kumosi tämän kannan vuonna 2001 ([2]) ja totesi, että korvausta voitaisiin pitää valtiontukena vain, jos se ylittää nimetylle palveluntarjoajalle koituneet lisäkustannukset. Lopuksi Altmark-tuomiossa vuonna 2003 ([3]) määriteltiin kriteerit, joiden on täytyttävä, jotta korvaus voidaan sulkea valtiontukisääntöjen ulkopuolelle.

2.4 Euroopan komissio määrittelee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen yhteensopivuuden valtiontukisääntöjen kanssa soveltamalla tarkkaan Altmark-tuomion kolmea johdantokriteeriä. Tässä yhteydessä seuraavien edellytysten on täytyttävä:

— Julkisen palvelun velvoitteet on määriteltävä selkeästi, ja nimetyllä palveluntarjoajalla on oltava viran puolesta annettu erityinen toimeksianto.

— Korvauksen laskentaparametrit on määriteltävä ennakkoon puolueettomasti ja avoimesti.

— Korvaus ei ylitä julkisen palvelun tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia, kun otetaan huomioon vastaavat tulot ja kohtuullinen voitto.

— Nimetty palveluntarjoaja on valittava

  — julkisen hankintamenettelyn kautta

  — määrittämällä korvauksen määrä niiden kustannusten perusteella, joita hyvin hoidetulle ja asianmukaisesti varustetulle keskimääräiselle yritykselle aiheutuu palvelun tuottamisesta, kun samalla otetaan huomioon vastaavat tulot ja kohtuullinen tuotto.

2.5 Komissio hyväksyi vuonna 2005 Monti-Kroes-paketin, jota ajanmukaistettiin vuonna 2011 (Almunia-paketti) ja joka sisältää keskeiset säännöt yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen rahoittamisesta. Pakettiin sisältyy komission tiedonanto ([4]) (jatkossa "puitteet"), jossa määritellään soveltuvuusedellytykset yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja varten, sekä komission päätös ([5]) niiden järjestelyjen vapauttamisesta ilmoitusvaatimuksesta, jotka tuskin vääristävät kilpailua rajallisen rahoituksensa takia (päätöksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa asetetaan vuosittaiseksi raja-arvoksi 15 miljoonaa euroa) tai siitä syystä, että niiden kohteena on sosiaalisiin tarpeisiin vastaava toiminta (esim. sairaalat, terveydenhuolto ja pitkäaikaishoito, lastenhoito, pääsy ja paluu työmarkkinoille, sosiaalinen asuntotuotanto, heikossa asemassa olevien ryhmien palvelut ja sosiaalinen osallistaminen sekä merenkulkuyhteydet saarille, lentoasemat ja satamat, joiden matkustajamäärä on alhainen). Komissio ilmoitti myös aikeestaan tarkastella antamiaan sääntöjä uudelleen viisi vuotta niiden voimaantulon jälkeen.

2.6 ETSK:n tarkoituksena on osana Eurooppa-ohjelmaansa antaa käsillä olevan oma-aloitteisen lausunnon avulla panos komission tulevaan uudelleentarkasteluun tutkimalla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevan paketin täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia perusteellisesti. Tätä varten ETSK on tilannut tutkimuksen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta maksettaviin julkisiin korvauksiin sovellettavien sääntöjen soveltamisesta (Review of Member States' reports on the implementation of the European Commission Decision on the provision of State aid to the provision of services of general economic interest [Valtiontuen myöntämisestä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin annetun Euroopan komission päätöksen täytäntöönpanoa koskevien jäsenvaltioiden kertomusten tarkastelu]).

([1]) Asia T-106/95.
([2]) Asia C-53/00.
([3]) Asia C-280/00.
([4]) EUVL C 8, 11.1.2012, s. 15.
([5]) EUVL L 7, 11.1.2012, s. 3.

2.7 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta maksettavat korvaukset vaikuttavat harvoin kilpailuun, sillä ne kattavat nimetyille palveluntarjoajille koituvat lisäkustannukset julkisen palvelun tehtävän täyttämisestä. Valtiontukea koskevaan ilmoitukseen liittyvän taakan sälyttäminen niille vaikuttaakin liialliselta toimenpiteeltä, joka on perusteltua vain tapauksissa, joissa muut osapuolet saattavat kärsiä kiistatonta vahinkoa. Sitä vastoin yhteisö ei reagoi yhtenäisesti käytänteisiin, jotka heikentävät vakavasti markkinaolosuhteita, kuten polkumyynti kolmansista maista tai asianmukaisen tason alittavat hinnat. Jotta voidaan noudattaa asianmukaisesti perussopimuksen määräyksiä kyseisten keskeisten palvelujen edistämisestä, on tärkeää varmistaa, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen vapauttamista ilmoitusvaatimuksesta koskevan päätöksen soveltamisalaa laajennetaan, sekä parantaa oikeusvarmuutta ja joustavoittaa sääntöjen soveltamista.

3. **Päätöksen päivittäminen ja sen soveltamisalan laajentaminen**

3.1 ETSK katsoo, että päätöksessä pyritään löytämään oikeanlainen tasapaino yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen edistämis- ja tukitarpeen sekä mahdollisten kilpailun vääristymien estämistavoitteen välille. Vapautus ilmoitusvaatimuksesta alentaa hallintokustannuksia ja monimutkaisia menettelyjä, joista viranomaisten olisi muutoin huolehdittava etenkin paikallistasolla. Koska niihin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin, jotka eivät päätöksen mukaisesti ole tukikelpoisia, sovelletaan tiukempia sääntöjä, olisi päätöksen soveltamisalan ulkopuolelle jätettävä vain tapaukset, jotka herättävät erityisiä kilpailuun liittyviä huolia, sillä tavoitteena on keskittää resurssit EU-tasolla valtiontukien valvontaan. Kokemus on osoittanut, että komissio hyväksyy valtaosan tutkimistaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palvelujärjestelyistä. Sen jälkeen kun päätös ja puitteet hyväksyttiin vuonna 2012, vain kolme yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevista tapauksista on johtanut perusteelliseen tutkintamenettelyyn Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Kaksi tapausta liittyi postipalveluihin (valtiontuki SA.35608 koskien Kreikan postia [ELTA] ja valtiontuki SA.37977 koskien Espanjan postia) ja kolmas sairaaloihin (valtiontuki SA.19864 koskien IRIS-sairaaloiden rahoitusta Brysselin pääkaupunkialueella), sen jälkeen kun tuomioistuin mitätöi tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan komission päätöksen, sillä asian monitahoisuus edellytti muodollista tutkintamenettelyä. Kaikissa komission tutkimissa tapauksissa kilpailijoiden vaateilla on keskeinen rooli, mikä varmistaa vaatimusten täyden noudattamisen ilman yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujärjestelyjen järjestelmällistä ilmoittamista. Lisäksi oikeuskäytäntö ja komission käytänteet tarjoavat sidosryhmille riittävästi ohjausta sen arvioimiseksi, voivatko ne soveltaa päätöstä turvallisesti ilman tarvetta ilmoittaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palvelujärjestelyistä täyden oikeusvarmuuden takaamiseksi. ETSK ehdottaakin, että komissio poistaa vapauttamisen raja-arvon ja sisällyttää kaikki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut päätökseen vuotuisesta korvauksesta riippumatta seuraten matkustajaliikenteeseen sovellettavien korvausjärjestelyjen mallia ([6]).

3.2 Raja-arvon määrittämisellä sen tukimäärän mukaisesti, josta lähtien edellytetään ilmoitusta, saattaa olla merkitystä EU-tasolla suoritettavan valvonnan kannalta etenkin tapauksissa, joissa tuen myöntämiseen liittyy epäselviä menettelyjä, kuten verohelpotuksia tai -vapautuksia, edullisia lainoja tai julkisia takuita. Lisäksi päätöksessä säädetään, että erityistoimet saattavat edellyttää valvontaa kilpailusyistä, joten tällaisten tapausten käsittelemiseksi voidaan määrätä ilmoitusvelvollisuudesta. Joka tapauksessa päätöksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn raja-arvon säilyttäminen nykyisellä erittäin alhaisella tasolla aiheuttaa kohtuutonta taakkaa viranomaisille ilman, että tämä hyödyttäisi näkyvästi kilpailun vahvistamista. ETSK kehottaakin komissiota rajoittamaan ilmoitusvaatimuksen sellaisiin tukimuotoihin tai konkreettisiin toimiin, joissa mahdolliset kilpailun vääristymiset saattavat edellyttää lähempää tarkastelua tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi.

3.3 ETSK kehottaa Euroopan komissiota tutkimaan mahdollisuutta laajentaa päätöksen soveltamisalaa, jotta tukikelpoisiksi voitaisiin hyväksyä palvelut, joiden avulla edistetään ihmisten osaamista ja pätevyyttä ja näin parannetaan heidän työllistymismahdollisuuksiaan. Lisäksi on selkeytettävä harmaita alueita, kun mukana on yksityisiä toimijoita, ja tässä yhteydessä lisäohjeet olisivat paikallaan.

3.4 Päätöksen avulla olisi varmistettava täysi yhteensopivuus ylemmäntasoisen yhteisön oikeuden kanssa ja vältettävä alue- ja paikallisviranomaisiin kohdistuvaa tarpeetonta taakkaa. Etenkin 8 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on pidettävä toimeksiantokauden aikana ja vähintään kymmenen vuoden ajan sen päättymisestä saatavilla kaikki sellaiset tiedot, jotka tarvitaan sen määrittämiseksi, ovatko myönnetyt korvaukset päätöksen mukaisia. Tämä sääntö on ristiriidassa asetuksen (EU) N:o 2015/1589 17 artiklan kanssa, jonka mukaan myönnettyä tukea ei kymmenen vuoden vanhentumisajan jälkeen voi periä takaisin, minkä vuoksi komissio ei, kuten sen yleinen käytäntö osoittaa, toteuta soveltuvuuden arviointia. Tietojen säilyttäminen yli kymmenen vuoden ajan, mikä ei vastaa valtiontukien valvonnan tarkoitusta, aiheuttaa tarpeetonta taakkaa viranomaisille eikä vastaa perussopimukseen sisältyviä suhteellisuuden ja hyvän hallinnon periaatteita.

([6]) EUVL L 315, 3.12.2007, s. 1.

3.5 Päätöksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan päätöstä sovelletaan enintään kymmenen vuotta kestäviin toimeksiantoihin lukuun ottamatta sellaisia yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, jotka edellyttävät pidemmän toimeksiantokauden oikeuttavia suuria investointeja. Vaikka komissio tulkitsee puitteiden yhteydessä tätä sääntöä yleensä siten, ettei toimeksiantojen tulisi ylittää kyseistä ajanjaksoa, voitaisiin päätöksen sanamuodosta päätellä, että yritykset, jotka huolehtivat julkisen palvelun tuottamisesta pidemmän aikaa, eivät enää kuuluisi päätöksen soveltamisalan piiriin. ETSK kehottaakin komissiota tarkentamaan, ettei toimeksiantokauden pituuden tulisi vaikuttaa merkittävästi toimeksiantojen uusimiseen tai pidentämiseen tai kulloisenkin palveluntarjoajan tukikelpoisuuteen. Tämä kysymys on erityisen arkaluonteinen niiden julkisten palveluntarjoajien kohdalla, jotka ovat saaneet toimeksiannon viranomaisiltaan, sillä niiden ainoana tarkoituksena on tuottaa asianomainen julkinen palvelu.

3.6 Päätöksen 5 artiklan 5, 7 ja 8 kohdassa, joissa käsitellään kohtuullista voittoa, olisi säädettävä helposti saatavilla olevasta voiton laskentamenetelmästä. Nykyinen lähestymistapa muistuttaa puitteiden lähestymistapaa ja käsittää menetelmiä, kuten sisäinen korkokanta, jotka ovat aivan liian monimutkaisia sovellettavaksi paikallisten yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen yhteydessä ja joiden käyttöön ei tulisi kannustaa korvausta laskettaessa. Kannattavuuden viitearvojen määrittäminen edellyttää kalliiden konsulttipalvelujen käyttöä, jotka ovat useimpien yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ulottumattomissa. ETSK kehottaa komissiota selventämään tätä kysymystä, sillä komission käytänteiden mukaisesti suora vertailu kannattavuuteen asianomaisella alalla käytettävissä olevien virallisten tai yksityisten tietolähteiden pohjalta tunnustetaan laajalti täysin edustavaksi.

3.7 Päätöksen 5 artiklan 6 kohdassa otetaan huomioon tehokkuuskannustimet, vaikkakaan niitä ei määritellä. Tämä edellyttää lisäselvennyksiä, etenkin kun ajatellaan vaatimusta jakaa tuotannolliset tehokkuusedut yritysten, jäsenvaltion ja/tai käyttäjien kesken. ETSK kehottaa komissiota poistamaan kaikki epäilyt siitä, miten kyseistä vaatimusta on tulkittava.

3.8 Päätöksen 6 artiklan 2 kohdassa säädetään, että liialliset korvaukset edellyttävät, että korvauksen laskentaparametrit on saatettava ajan tasalle tulevaisuutta varten. Jos liialliset korvaukset ovat enintään kymmenen prosenttia korvauksen keskimääräisestä vuosittaisesta määrästä, ne voidaan kuitenkin siirtää seuraavalle kaudelle. Täydellinen johdonmukaisuus edellyttäisi, ettei parametreja tässä tapauksessa määriteltäisi uudelleen ja että vältettäisiin uudelleenarviointi, joka aiheuttaisi oikeudellista epävarmuutta nimetyille palveluntarjoajille tapauksissa, jotka eivät vaikuta kilpailuun. ETSK suosittaa, että komissio varmistaa joustavamman lähestymistavan vähäisissä ylityksissä, jotka eivät ylitä kymmentä prosenttia vuotuisesta keskimääräisestä korvauksesta, jotta parametreja ei tarvitse päivittää.

3.9 Olisi vältettävä kaikenlaista paikallis- ja alueviranomaisten ja näin ollen kyseisillä tasoilla tarjottavien yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen syrjivää kohtelua. Paikallis- ja alueviranomaisten on nykyisin esitettävä kysymyksensä, vastauksensa ja epäilynsä jäsenvaltionsa virallisen kanavan kautta, sillä vain jäsenvaltio voi käydä komission kanssa valtiontukisääntöjä käsittelevää virallista vuoropuhelua. Näin ollen kulloisenkin jäsenvaltion on otettava huomioon paikallis- ja alueviranomaisten komissiolle esittämät tiedot. ETSK kehottaakin komissiota luomaan järjestelmällisempää vuoropuhelua paikallis- ja alueviranomaisten kanssa valtiontukiin liittyvistä menetelmistä ja kysymyksistä. Valtiontukisäännöt ja -vaatimukset olisi myös mukautettava alue- ja paikallisviranomaisten erityistarpeisiin ja niiden käytettävissä oleviin keinoihin, jotta varmistetaan oikeudenmukainen ja yhdenvertainen kohtelu käytännössä.

4. **Soveltuvuusedellytysten selkiyttäminen puitteiden yhteydessä**

4.1 Puitteissa säädetään yksityiskohtaisesti erilaisista soveltuvuuden varmistavista vaatimuksista Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan ja sitä tulkitsevan oikeuskäytännön mukaisesti. Vaikka komission soveltamia kriteereitä selvitetään laajalti, puitteissa on usein havaittavissa ylivarovainen viritys, joka luo tarpeettomia ongelmia ja aiheuttaa tiettyä epävarmuutta. Komission käytäntö osoittaa, että tällaiset vaikeudet on ylitetty monella alalla tulkitsemalla puitteita pragmaattisesti. Konkreettiset viittaukset tällaisiin ratkaisuihin lisäisivät oikeusvarmuutta ja vahvistaisivat tehokkaasti yhdenvertaista kohtelua, ja samalla noudatettaisiin periaatetta, jonka mukaan kutakin tapausta on tutkittava erikseen. ETSK suosittaakin, että komissio täsmentää käytännössä usein käyttämiään vaihtoehtoisia tapoja noudattaa vaatimuksia. Näin voitaisiin hälventää monia viranomaisten ja palveluntarjoajien nykyisiä epäilyjä.

4.2 Perussopimuksen mukaan julkisen palvelun tehtävän antaminen ja määrittäminen kuuluvat jäsenvaltioiden periaatteelliseen toimivaltaan. Näin ollen puitteiden 13 kohdassa olevat viittaukset edellytyksiin, jotka yleishyödyllisten tai julkisten palvelujen olisi täytettävä, voivat toimia vain hyödyllisenä ohjenuorana. Tällaisten viittausten mukanaolo saattaa kuitenkin herättää oikeutettua huolta jäsenvaltioiden toimivallan mahdollisesta rajoittamisesta. On nimittäin jäsenvaltioiden asia päättää julkisen edun nimissä laadun, turvallisuuden, kohtuuhintaisuuden, yhdenvertaisen kohtelun sekä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistämisen standardeista, jotka tulisi varmistaa kussakin keskeisessä palvelussa

riippumatta siitä, tuotetaanko se markkinoilla vai toimeksi annettuna tehtävänä. Jäsenvaltioilla on myös valta päättää siitä, edellyttääkö näiden standardien varmistaminen yleisiä taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tai julkista palvelua. Vaikka markkinaolosuhteet ovat erittäin tärkeitä, ne eivät voi kumota tai rajoittaa viranomaisten toimivaltaa puolustaa yleistä etua. ETSK ehdottaakin, että komissio rajoittuu tässä yhteydessä viittaamaan ohjeistavaan tiedonantoonsa ja tutkii arvioinnissaan vain ilmeisen virheen mahdollista olemassaoloa. Viime kädessä tämä kysymys kuuluu unionin tuomioistuimen tehtäviin.

4.3 Puitteiden 14 kohdassa asetetaan perusteettomasti ehtoja jäsenvaltioiden toimivallalle tehdä toimeksiantoja vaatimalla niitä toteuttamaan julkisia kuulemisia käyttäjien ja palveluntarjoajien etujen huomioon ottamiseksi. Näin puututaan jäsenvaltioiden toimivaltaan, mikä ei kuulu komission toimivaltuuksiin. Viranomaiset kiinnittävät aina asianmukaisesti huomiota sidosryhmien etuihin, joten on tuskin perussopimuksen määräysten ja periaatteiden mukaista pakottaa ne perustelemaan toimeksiannon tarvetta ja toteuttamaan julkisia kuulemisia tai ottamaan käyttöön vaihtoehtoisia välineitä. Komission käytäntö osoittaa, että se kiinnittää niukasti huomiota tähän sääntöön etenkin, jos jäsenvaltioilla on vaikeuksia panna se täytäntöön. ETSK ehdottaakin, että komissio muotoilee kyseisen kohdan uudelleen, jotta vältetään pakollisia vaatimuksia, joilla saatetaan puuttua jäsenvaltioiden lainsäädäntämenettelyihin ja luoda tarpeettomia ongelmia.

4.4 Puitteiden 19 kohdan vaatimuksessa, jonka mukaan toimeksiannoissa on noudatettava julkisia hankintoja koskevia unionin sääntöjä, ei oteta huomioon sitä, että alan sekundaarilainsäädäntöä on tarkasteltu uudelleen perusteellisesti vuoden 2014 julkisia hankintoja koskevan paketin jälkeen. Julkisia hankintoja koskevaa direktiiviä sovelletaan sen 1 artiklan 2 kohdan mukaan vain hankintaviranomaisten tekemiin hankintoihin, eikä siinä voida asettaa sitovia sääntöjä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamiselle, sillä kyse on tehtävistä, jotka yritys suorittaa viranomaisen puolesta. Näin ollen kaikki julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön puitteissa esitetyt vaatimukset olisivat ristiriidassa asiasta säätävän direktiivin kanssa. Vuonna 2014 annetussa julkisia hankintoja koskevassa paketissa säädetään myös ensimmäistä kertaa käyttöoikeussopimuksista. Olisi kuitenkin erittäin harhaanjohtavaa päätellä tämän perusteella, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut voisivat kuulua kyseisen sääntelyn piiriin. Käyttöoikeussopimus tarkoittaa, että yritykset kantavat kaikki riskit sen jälkeen kun tarjous on valittu, täysin päinvastoin kuin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen kohdalla, joissa viranomaiset kattavat palvelun tuottamisesta aiheutuneet ylimääräiset kustannukset, mikä minimoi riskit. Kyseinen sääntely tulisi kysymykseen ainoastaan silloin, kun viranomainen päättää tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun käyttöoikeussopimuksen perusteella, mutta näihin tapauksiin ei sisältyisi tukielementtiä, sillä nimetty palveluntarjoaja kantaisi riskin kokonaisuudessaan. Näin ollen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin ei sovellettaisi julkisia hankintoja koskevia sääntöjä eikä käyttöoikeussopimuksia koskevia sääntöjä. Oikeudelliselta kannalta puitteissa voidaan vain kehottaa jäsenvaltioita noudattamaan tarvittaessa avoimuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita palveluntarjoajien valinnassa etenkin yksityisten palveluntarjoajien kohdalla, mutta tällaiseen kehotukseen ei voida liittää sitovia velvoitteita. ETSK kehottaakin komissiota tarkistamaan puitteiden 19 kohdan ja ottamaan tässä yhteydessä asianmukaisesti huomioon hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevat uudet lakisääteiset vaatimukset.

4.5 Puitteiden 22 kohdan mukaan korvauksen määrä voidaan määrittää joko odotettujen kustannusten ja tulojen tai todellisten kustannusten ja tulojen perusteella, mutta aivan liian usein komission käytäntönä on vaatia korvaussumman määrittämistä etukäteen. Tällainen laskentamenetelmä, joka estää viranomaisia suorittamasta korvausta jälkikäteen todellisten nettokustannusten mukaisesti, vaikuttaa asiattomalta puuttumiselta ja saattaa johtaa ratkaisemattomiin ongelmiin, sillä jos etukäteen määritellyt korvaussummat eivät kata nettokustannuksia, palveluntarjoaja kärsisi järjestelmällisestä alirahoituksesta. Jos viranomainen lisäksi tarjoaa lisätukea tämä erotuksen korjaamiseksi, sitä saattaa periaatteessa uhata rangaistus hyväksymispäätöksessä asetettujen ehtojen rikkomisesta. Komission käytännössä on pitkälti jätetty huomiotta tämä epäjohdonmukaisuus muutoin kuin tapauksissa, joissa kantaja on tuonut asian esille. Vaikka vaikuttaakin tarkoituksenmukaiselta määritellä etukäteen korvausten laskentamenetelmä, näin saatavien alustavien korvausmäärien ei tulisi olla sitovia. Vasta sitten kun vuositulokset ovat saatavilla, voidaan laskea nettokustannukset ja suorittaa vastaava korvaus. ETSK kehottaakin komissiota varmistamaan tinkimättä johdonmukaisuuden ja yhteensopivuuden toisen Altmark-kriteerin kanssa siten, että yhdistetään ennakkoarviointimenetelmä nettokustannusten jälkikäteen tapahtuvan laskennan täysimääräiseen käyttöön, paitsi jos viranomainen pitää parempana määritellä korvaus toimeksiannon ajankohtana.

4.6 Vältettyjen nettokustannusten menetelmä korvausten laskennassa perustuu oletukseen, että julkisen palvelun velvoitteen puuttuessa nimetty palveluntarjoaja rajoittaisi toimintaansa ja pyrkisi maksimoimaan tulot. Tavanomainen vältettyjen nettokustannusten menetelmä tarkoittaisi, että palveluntarjoaja luopuisi kaikista tappiollisista toiminnoista. Tämän vaihtoehtoisen skenaarion ja palveluntarjoajan todellisten tulosten välinen ero määrittää korvauksen määrän. Komissio on äskettäin puoltanut Profitability Cost -lähestymistapaa (PC), jossa vaihtoehtoisuus perustuisi siihen, että yritys luopuisi toiminnoistaan, jotka estävät sitä maksimoimasta tuloksiaan. Korvaus ei näin ollen kattaisi vain yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun lisäkustannuksia vaan myös vähemmän tehokkaat toiminnot, vaikka ne olisivatkin kannattavia. Korvausmaksujen määrittämiseksi komissio edellyttää, että palveluntarjoajan nauttimat markkinaedut ja aineettomat edut vähennetään korvauksesta. PC-lähestymistavan suosiminen johtaa tosiasiassa eroavuuksiin, sillä

näin sovelletaan vain yhtä periaatetta, mikä vaarantaa oikeusvarmuuden. ETSK suosittaa, että komissio hyväksyy molemmat lähestymistavat ja antaa niitä koskevia lisäohjeita puitteissa, joissa on nykyisin tuskin lainkaan viittauksia siihen, miten asianomaiset vaihtoehtoiset skenaariot laaditaan.

4.7 Kustannusten jakomenetelmä vaikuttaa tarkoituksenmukaisimmalta useimpien yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen kannalta, sillä siinä laskeminen perustuu julkisen palvelun velvoitteen täyttämisen edellyttämien kustannusten ja vastaavien tulojen väliseen eroon. Jäsenvaltioiden, jotka haluavat käyttää tätä menetelmää, on kuitenkin perusteltava syyt, joiden vuoksi ne eivät käytä vältettyjen nettokustannusten menetelmää, jota pidetään muutoin pakollisena. Koska vältettyjen nettokustannusten menetelmään liittyy monimutkainen ja kallis analyysi, joka edellyttää usein ulkopuolisten konsulttipalvelujen käyttöä, ETSK suosittaa, että komissio tunnustaa kyseisen menetelmän täysin päteväksi ja asettaa sen samalle viivalle vältettyjen nettokustannusten menetelmän kanssa lukuun ottamatta erityistoimintoja, kuten postipalvelut, joiden kohdalla tämä menetelmä on kolmannen postidirektiivin perusteella pakollinen.

4.8 Tuloja käsittelevässä puitteiden 32 kohdassa mainitaan perustellusti erityis- tai yksinoikeuksista saatavat ylimääräiset tuotot. Viimeaikaisessa käytännössä tähän on kuitenkin otettu mukaan yleispalveluista saadut tuotot, vaikka ne eivät olisikaan peräisin tällaisista oikeuksista, mikä johtaa harhaanjohtaviin arviointeihin. Olisi korostettava, että yleiseen saatavuuteen liittyy se haitta, että palveluntarjoaja on sidottu palvelun tuottamiseen tietyllä alueella riippumatta aiheutuneista kustannuksista. Jos palveluntarjoaja tuottaa kyseisen palvelun kannattavalla tavalla, kyseessä olisi perussopimuksen periaatteiden rikkominen, jos ylijäämällä olisi pakollisesti rahoitettava muita tappiollisia julkisen palvelun velvoitteita. ETSK kehottaakin komissiota tarkentamaan tätä kohtaa ja tekemään eron sellaisten erityis- tai yksinoikeuksien välille, joissa on kyse edusta, josta aiheutunut voitto olisi otettava huomioon rahoitettaessa julkisen palvelun velvoitteita ja yleistä saatavuutta, johon liittyy nimettyyn palveluntarjoajaan kohdistuva haitta.

4.9 Puitteissa määritelty kohtuullisen voiton käsite herättää joitakin kysymyksiä, jotka kaipaavat lisäselvitystä. Vaikka puitteissa suositellaan sisäisen korkokannan käyttöä, niissä todetaan, että tämän menettelyn hyödyntämiseen liittyy eräitä vaikeuksia. Näin ollen komissio käytännössä vertailee samalla tai samankaltaisella alalla toimivia yrityksiä standardoitujen kannattavuuskriteerien, kuten oman pääoman tuoton tai myyntituoton, avulla. Oikeudellisen selvyyden puuttuminen tässä asiassa johtaa kuitenkin usein eriäviin tuloksiin. ETSK ehdottaakin, että komissio hyväksyy kaikki standardoidut ja vakiintuneet kannattavuuskriteerit sen sijaan, että jostakin kriteeristä tehtäisiin pakollinen. ETSK kehottaa komissiota selkiyttämään edelleen kannattavuusstandardeja ja mahdollistamaan erilaisten standardien käytön sen sijaan, että määrättäisiin tietyn standardin käytöstä jäsenvaltioissa.

4.10 Puitteiden 39 ja 46 kohdan pakollinen tehokkuusvaatimus on osoittautumassa todelliseksi esteeksi niin sidosryhmille kuin viranomaisille. Koska puitteissa ei viitata millään tavoin siihen, miten tehokkuuskannustimet olisi laskettava, komissio käytäntö sallii hyvin erilaisia arviointeja, mikä vaarantaa oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteet. ETSK kehottaa komissiota selkiyttämään edelleen vaihtoehtoisia tapoja laskea kyseisiä kannustimia, joiden käytön ei asian monitahoisuuden vuoksi tulisi olla pakollista.

Bryssel 6. heinäkuuta 2017.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean puheenjohtaja
Georges DASSIS