



EUROOPAN KOMISSIO

Bruxelles, 29.4.2013
SWD(2013) 53 final/2

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Opas valtiontukea, julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevien Euroopan unionin sääntöjen soveltamiseksi yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin

SISÄLLYSLUETTELO

1	Johdanto	19
2	Yleishyödyllisen taloudellisen palvelun käsite	22
3	Uusi yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskeva valtioneuvoston päätös	30
3.1	Yleiskatsaus uuteen yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevaan valtioneuvoston päätöseen	30
3.2	Tiedonanto.....	33
3.2.1	Milloin valtioneuvoston päätöstä sovelletaan ja mitkä ovat seuraukset?.....	33
3.2.2	Toimeksianto.....	43
3.2.3	Altmark-tuomion mukainen tukea sisältämätön korvaus.....	50
3.3	De minimis -asetusten mukainen korvaus, johon ei sisälly valtiontukea	55
3.4	Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevan päätöksen mukainen korvaus	60
3.4.1	Soveltamisala	60
3.4.1.1	15 miljoonan euron raja-arvo	60
3.4.1.2	Sairaalat ja sosiaalipalvelut	60
3.4.1.3	Toimeksiantokauden kesto	63
3.4.1.4	Soveltaminen liikennealalla	64
3.4.1.5	Vaikeuksissa olevat yritykset.....	65
3.4.2	Sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset.....	65
3.4.2.1	Yleistä	65
3.4.2.2	Toimeksiantoasiakirja	68
3.4.2.3	Korvauksen määrä.....	71
3.4.2.4	Liialliset korvaukset ja takaisinperintä.....	75
3.4.2.5	Liian pieni korvaus.....	77
3.4.3	Avoimuus ja raportointi	77
3.4.4	Voimaantulo ja siirtymäsäännökset	78
3.5	Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien puitteiden mukainen korvaus	79
3.5.1	Soveltamisala	79
3.5.2	Sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset (huomatkaa, että seuraavia päätöksiin liittyviin kysymyksiin annettuja vastauksia sovelletaan soveltuvin osin myös puitteisiin: kysymykset 117, 119, 124–138, 140–147)	80
3.5.3	Voimaantulo ja siirtymäsäännökset	89
3.6	SGEI-paketti ja muut säännöt	90

4	Kysymyksiä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisesta yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin	93
4.1	Viranomaisen tuottaa itse yleishyödyllisen sosiaalipalvelun	93
4.2	Yleishyödyllisen sosiaalipalvelun tuottaminen on annettu kolmannelle osapuolelle korvausta vastaan	94
5	Valtiontukisääntöjen sekä yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen julkisia hankintasopimuksia ja palvelujen käyttöoikeussopimuksia koskevien sääntöjen yhtäaikainen soveltaminen	107
6	Yleisiä kysymyksiä perussopimuksen sisämarkkinoita koskevien sääntöjen (sijoittautumisvapaus ja palvelujen vapaa tarjonta) soveltamisesta yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin ja erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin	110
7	Kysymyksiä palveludirektiivin soveltamisesta yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin ja erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin	113

SISÄLLYSLUETTELO – KYSYMYKSET

1	Johdanto	19
2	Yleishyödyllisen taloudellisen palvelun käsite	22
1.	<i>Mikä on yleishyödyllinen palvelu?</i>	22
2.	<i>Mikä on yleishyödyllinen taloudellinen palvelu? Onko viranomaisten sisällytettävä tämä käsite kansalliseen lainsäädäntöön?</i>	23
3.	<i>Mikä on yleishyödyllinen sosiaalipalvelu?</i>	23
4.	<i>Onko jäsenvaltioilla liikkumavaraa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen määrittelemisessä?</i>	24
5.	<i>Voiko komissio toimittaa luettelon perusteista, joita viranomaiset voivat käyttää määritelläkseen, onko jokin palvelu yleishyödyllinen</i>	25
6.	<i>Rajoitetaanko EU:n lainsäädännössä jäsenvaltioiden liikkumavaraa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen määrittelemisessä?</i>	25
7.	<i>Onko mahdollista antaa esimerkkejä jäsenvaltioiden ilmeisestä arviointivirheestä, joka koskee yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen määrittelemistä?</i>	26
8.	<i>Voidaanko jotkin rahoitusalan palvelut katsoa yleishyödyllisiksi taloudelliseksi palveluiksi?</i>	27
9.	<i>Voidaanko infrastruktuurin rakentaminen luokitella yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi?</i>	27
10.	<i>Voidaanko työpaikkojen luominen ja säilyttäminen yrityksessä sen tutkimus- ja kehittämistoiminnan laajentamiseksi (esim. biofarmasian alalla) katsoa yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi?</i>	27
11.	<i>Voiko viranomainen luokitella palvelun yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi, jos muut markkinatoimijat, joiden tehtäväksi ei ole annettu yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamista, tarjoavat jo samanlaista palvelua?</i>	28
12.	<i>Voidaanko palvelu määritellä yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi, jos markkinat pystyisivät tuottamaan sen lähitulevaisuudessa?</i>	28
13.	<i>Jos markkinaehdoin toimiva lastenhoitopalvelujen tarjoaja, jonka tehtäväksi ei ole annettu yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamista, joutuu vaikeuksiin ja on vaarassa tehdä konkurssin, voiko jäsenvaltio tuolloin antaa sen tehtäväksi yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisen varmistukseksi palvelun jatkuvuuden (olettaen, että alueella on puutetta muista vastaavien lastenhoitopalvelujen tarjoajista)?</i>	29
3	Uusi yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskeva valtioneuvoston paketti	30
3.1	Yleiskatsaus uuteen yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevaan valtioneuvoston pakettiin	30
14.	<i>Mistä välineistä uusi yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskeva valtioneuvoston paketti koostuu?</i> ..	30
15.	<i>Mikä on yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevan tiedonannon tarkoitus?</i>	30
16.	<i>Mikä on yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettava de minimis -asetus?</i>	30
17.	<i>Mitä päätös koskee?</i>	30

18.	<i>Mitä puitteet koskevat?</i>	31
19.	<i>Mitkä ovat päätöksen ja puitteiden tavoitteet? Miten ne poikkeavat toisistaan?</i>	31
20.	<i>Mitkä ovat julkisen palvelun korvausta koskevat analyysivaiheet?</i>	32
21.	<i>Miten yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja tuottaville voidaan tarjota oikeusvarmuus? Mitä jos ne eivät tiedä, kuuluuko korvaus päätöksen, puitteiden tai yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen soveltamisalaan?</i>	32
22.	<i>Onko yleishyödyllisten palvelujen tarjoajilla oikeudellisia velvoitteita?</i>	33
23.	<i>Perustetaanko SGEI-paketissa yrityksille oikeus ottaa vastaan tukea julkisesta palvelusta suoritetun korvauksen muodossa?</i>	33
3.2	Tiedonanto	33
3.2.1	Milloin valtioneuvoston päätöksiä sovelletaan ja mitkä ovat seuraukset?	33
24.	<i>Milloin valtiontukea koskevia SEUT-sopimuksen määräyksiä sovelletaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen järjestämiseen ja rahoitukseen?</i>	33
25.	<i>Milloin toiminta luokitellaan kilpailusäännöissä tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi?</i>	33
26.	<i>Voivatko vapaan ammatin harjoittajat muodostaa kilpailusäännöissä tarkoitettuja yrityksiä?</i>	35
27.	<i>Milloin toiminta on kilpailusäännöissä tarkoitettua muuta kuin taloudellista toimintaa?</i>	35
28.	<i>Harjoittaako julkinen kilpailusäännöissä tarkoitettua valta taloudellista toimintaa silloin, kun se toimittaa kansalaisille toimivaltaansa kuuluvia tietoja ja neuvoja?</i>	36
29.	<i>Tiedonannossa on erityisohjeita taloudellisen toiminnan ja muun toiminnan välisestä erosta neljällä alalla. Onko kaikki toiminta, joka ei liity näihin neljään alaan, aina taloudellista toimintaa?</i>	37
30.	<i>Voiko toiminnan luokittelu taloudelliseksi tai muuksi toiminnaksi muuttua ajan mittaan?</i>	37
31.	<i>Voidaanko SEUT-sopimuksen määräyksiä soveltaa voittoa tavoittelemattomaan palvelujen tarjoamiseen?</i>	37
32.	<i>Voiko julkinen viranomainen suosia tietynlaisia organisaatioita (esim. julkisia / voittoa tavoittelevia / voittoa tavoittelemattomia organisaatioita) yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoajana?</i>	38
33.	<i>Sovelletaanko valtioneuvoston päätöksiä yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja (esim. palveluja ikääntyneille ja vammaisille henkilöille) tuottaviin sosiaalitoimenkeskuksiin?</i>	38
34.	<i>Onko kunnan maksusitoumusten jakaminen tietyille käyttäjärühmille yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen saamista varten valtiontukea?</i>	38
35.	<i>Onko sellainen sosiaalinen tuki valtiontukea, jota myönnetään tietyille edunsaajille, kuten pienituloisille perheille (esim. heidän yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien todellisten menojensa perusteella ja/tai muilla henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvillä objektiivisilla perusteilla), ja jota maksetaan suorakorvauksena palveluntarjoajalle?</i>	38
36.	<i>Tietyt yleishyödylliset taloudelliset palvelut tuotetaan usein paikallisesti. Vaikuttavatko ne todella jäsenvaltioiden väliseen kauppaan?</i>	39

37.	<i>Onko todella kyse kauppaan vaikuttamisesta silloin, kun vain yksi toimija tuottaa erityistä yleishyödyllistä palvelua tietyllä alueella?</i>	40
38.	<i>Voiko olla paikallisia yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, jotka eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan?</i>	40
39.	<i>Mitä tapahtuu, jos toiminta on taloudellista ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan?</i>	41
40.	<i>Tarkoittaako kilpailusääntöjen soveltaminen sitä, että jäsenvaltioiden on muutettava yleishyödyllisten taloudellisten palvelujensa organisointi- ja toimintamuotoja?</i>	42
41.	<i>Mitä tapahtuu, jos viranomainen myöntää korvauksen taloudelliseksi katsotusta yleishyödyllisestä palvelusta?</i>	42
42.	<i>Edellytetäänkö valtioneukisäännöissä viranomaisten käyttävän tiettyä yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen organisointitapaa?</i>	42
43.	<i>Vastaavatko hajautuspolitiikassa toteutetun julkisyhteisöjen toimivallan siirron yhteydessä myönnetyt määrärahat valtioneukia?</i>	42
44.	<i>Suljetaanko julkisia hankintoja koskevissa säännöissä tarkoitetun yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja tuottavan in-house-yksikön rahoittaminen pois valtioneukisääntöjen soveltamisalasta?</i>	42
45.	<i>Mitä seuraa siitä, että yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta maksettu korvaus todella on valtioneukia?</i>	43
3.2.2	Toimeksianto	43
46.	<i>Mikä on toimeksiannon tavoite?</i>	43
47.	<i>Millaiset toimeksiannot katsotaan asianmukaisiksi?</i>	43
48.	<i>Onko toimeksianto välttämätön myös yleishyödyllisissä sosiaalipalveluissa?</i>	45
49.	<i>Mitkä viranomaiset voivat antaa yritykselle yleishyödyllistä taloudellista palvelua koskevan toimeksiannon? Onko kunnallisviranomaisilla tällainen toimivalta?</i>	45
50.	<i>Voiko yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoaja, jolla usein on erityisasiantuntemusta, määritellä itse toimeksiannon sisällön?</i>	45
51.	<i>Vastaako SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa ja SGEI-paketissa tarkoitettu toimeksiannon käsite palveludirektiivissä (2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa) tarkoitettua valtion valtuuttaman palveluntarjoajan käsitettä?</i>	45
52.	<i>Onko alueellisen viranomaisen virallinen päätös, jossa määritellään ammatilliseen koulutukseen liittyvä yleishyödyllinen sosiaalipalvelu ja annetaan tämän palvelun hallinto yhden tai useamman koulutuslaitoksen tehtäväksi, valtioneukisäännöissä ja palveludirektiivissä tarkoitettu toimeksianto?</i>	46
53.	<i>Kun kyseessä on useiden viranomaisten yhteisrahoittama yleishyödyllinen taloudellinen palvelu, onko kullakin viranomaisella oltava oma toimeksiantoasiakirja vai voivatko ne viitata korvauksen myöntämisessä johtavassa asemassa olevan tai yleishyödyllisen taloudellisen palvelun järjestävän viranomaisen toimeksiantoasiakirjaan?</i>	46
54.	<i>Jos viranomainen haluaa antaa useita yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja yhden tai useamman palveluntarjoajan tehtäväksi, onko sen laadittava useita asiakirjoja, kullekin yleishyödylliselle palvelulle omansa?</i>	47

55.	<i>Olisiko toimeksiannossa määriteltävä suoritettava tehtävä tai erityiset toimet?</i>	47
56.	<i>Miten olisi laadittava toimeksianto, joka koskee esimerkiksi yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja, joita on tarkastettava kokonaisvaltaisesti ja joiden on samalla vastattava tarkalleen eri käyttäjien erityisiä tarpeita? Onko kukin tuotettava palvelu kuvattava toimeksiannossa erikseen?</i>	47
57.	<i>Voidaanko sama yleishyödyllinen taloudellinen palvelu antaa toimeksiantokauden päättyessä uudelleen saman yrityksen tehtäväksi?</i>	48
58.	<i>Miten toimeksianto olisi laadittava sellaisten palvelujen yhteydessä, jotka on mukautettava vaihtuviin tilanteisiin hoidon tehokkuudessa ja käyttäjien profiileissa ja määrässä?</i>	49
59.	<i>Rajoittaako toimeksiantoa koskeva vaatimus palveluntarjoajien itsenäisyyttä ja aloitevapautta?</i> ...	49
60.	<i>Rajoittaako toimeksiannon vaatimus kansallisella tasolla asianmukaisesti valtuutetun yleishyödyllisen palvelun tarjoajan paikallisten toimistojen riippumattomuutta ensisijaisten tavoitteiden määrittelemisessä?</i>	50
3.2.3	Altmark-tuomion mukainen tukea sisältämätön korvaus.....	50
61.	<i>Mitä yhteisöjen tuomioistuin oikeastaan päätti asiassa Altmark?</i>	50
62.	<i>Voiko viranomainen välttyä valtioneuvoston sääntöjen soveltamisesta järjestämällä tarjouskilpailun ja tarkistamatta, täytyvätkö kaikki Altmark-asiassa esitetyt kriteerit?</i>	51
63.	<i>Miksi yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen olisi korvattava julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin? Eikö se johtaisi huonolaatuisten palvelujen tarjoamiseen?</i>	52
64.	<i>Onko olemassa esimerkkiä tilanteesta, jossa takaisinperintämenettely (mainittu tiedonannon 67 kohdassa) olisi asianmukainen?</i>	52
65.	<i>Mikä on tiedonannon 66 kohdassa tarkoitettu avoin menettely?</i>	52
66.	<i>Mikä on tiedonannon 66 kohdassa tarkoitettu rajoitettu menettely?</i>	52
67.	<i>Miksi neuvottelumenettelyn katsotaan täyttävän neljännen Altmark-kriteerin vain poikkeustapauksissa?</i>	53
68.	<i>Jos vain yksi tarjous tehdään, eikö kyseistä tarjousta katsota koskaan riittäväksi varmistamaan, että palvelu tarjotaan julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, vai voiko tällainen tarjous on joissain tapauksissa riittävä?</i>	54
69.	<i>Mikä on kansallisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja valtioneuvoston sääntöjen välinen suhde? Voiko EU:n valtioneuvoston sääntö johtaa velvoitteeseen, jonka mukaan on aina sovellettava julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, jos palveluntarjoajan tehtäväksi annetaan yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen?</i>	54
70.	<i>Mitä tapahtuu, jos neuvottelija sisältävien julkisten hankintamenettelyjen soveltamisalaa muutetaan käynnissä olevan julkisia hankintoja koskevien EU:n sääntöjen uudistamisen puitteissa?</i>	54
71.	<i>Mitä ”yleisesti hyväksytty markkinakorvaus” tarkoittaa? Voiko yksi asiantuntijalausunto riittää sen osoittamiseksi?</i>	54
72.	<i>Voiko jäsenvaltio käyttää ennalta määrättyjä viitekustannuksia soveltaessaan hyvin hoidetun keskivertoyrityksen kustannuksiin perustuvaa kriteeriä?</i>	54
73.	<i>Mitä Altmark-kriteerien soveltamisesta tai soveltamatta jättämisestä seuraa?</i>	55

3.3 De minimis -asetusten mukainen korvaus, johon ei sisälly valtiontukea

74.	<i>Mitä eroa on yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavalla de minimis -asetuksella ja yleisellä de minimis -asetuksella?</i>	55
75.	<i>Miten voidaan varmistaa, että 500 000 euron enimmäismäärää noudatetaan? Tarkastetaanko, että tätä määrää on noudatettu?</i>	56
76.	<i>Onko päätöksessä/puitteissa tarkoitettu toimeksiantoasiakirja tarpeen myös yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen perusteella?</i>	56
77.	<i>Mitä etua on yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen käyttämisestä päätökseen verrattuna?</i>	56
78.	<i>Mitkä ovat näiden kahden vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen perusteella myönnetyn tuen kasautumista koskevat säännöt? Tarkemmin sanottuna, voiko yritys, joka on viime vuosina saanut yleistä vähämerkityksistä tukea, saada nyt myös yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavaa vähämerkityksistä tukea?</i>	56
79.	<i>Mitkä ovat yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen perusteella myönnetyn korvauksen ja Altmark-kriteerien mukaisesti myönnetyn korvauksen kasautumista koskevat säännöt?</i>	57
80.	<i>Voiko yritys saada korvausta yhdestä yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta päätöksen tai puitteiden perusteella ja vähämerkityksistä tukea toisesta yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta siihen sovellettavan de minimis -asetuksen nojalla?</i>	57
81.	<i>Voiko palveluntarjoaja, joka on tietyn ajan saanut korvausta päätöksen tai puitteiden nojalla, saada rahoitusta samaa palvelua varten toiseksi ajanjaksoksi yleishyödyllisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen nojalla?</i>	57
82.	<i>Palveluntarjoaja haluaa perustaa nuorten työttömien tukikeskuksen ja tarvitsee siihen rahoitustukea 150 000 euroa: sovelletaanko valtiontukisääntöjä tähän viranomaisen myöntämään tukeen?</i>	58
83.	<i>Voiko viranomainen rahoittaa pilottialoitteen määritelläkseen yleishyödylliseen taloudelliseen palveluun kuuluvien tehtävien sisällön?</i>	58
84.	<i>Koskeeko 200 000/500 000 euron enimmäismäärä yleishyödyllistä taloudellista palvelua vai sen tuottamisesta vastuussa olevaa yritystä ottaen huomioon muu toiminta, johon yritys saisi valtion varoja, kun kyseistä palvelua rahoitetaan yleisen de minimis -asetuksen tai yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen nojalla?</i>	58
85.	<i>Voidaanko de minimis -asetusta soveltaa erikseen kuhunkin yleishyödylliseen taloudelliseen palveluun silloin, kun useiden yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamisen tehtäväkseen saanut yritys perustaa kullekin palvelulle erillisen kirjanpidon?</i>	59
86.	<i>Onko yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisen tehtäväkseen saaneen tahon mahdollisesti harjoittamalle muulle kuin taloudelliselle yleishyödylliselle toiminnalle myönnetyn tuen määrä de minimis -asetusten mukaan vähennettävä tuen kokonaisuudessaan laskettaessa?</i>	59
87.	<i>Yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin liittyviä investointeja koskeva talousarvio voi koskea yhden tai useamman vuoden jaksoa. Voidaanko tällöin soveltaa vähämerkityksestä tuesta annettuja asetuksia?</i>	59
88.	<i>Sovelletaanko yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavaa de minimis -asetusta ja yleistä de minimis -asetusta vaikeuksissa oleviin yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin tuottaviin palveluntarjoajiin?</i>	59

3.4	Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevan päätöksen mukainen korvaus	60
3.4.1	Soveltamisala	60
89.	<i>Milloin päätöstä sovelletaan?</i>	60
3.4.1.1	15 miljoonan euron raja-arvo	60
90.	<i>Onko 15 miljoonan euron enimmäismäärää sovellettava netto- vai bruttoarvona?</i>	60
91.	<i>Onko enimmäismäärä toimeksianto- vai yrityskohtainen? Entä jos useat yritykset tuottavat yleishyödyllisen taloudellisen palvelun yhdessä?</i>	60
3.4.1.2	Sairaalat ja sosiaalipalvelut	60
92.	<i>Sairaaloiden osalta päätöksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa on oheistoimintoja koskeva säännös, mutta sosiaalipalveluja koskevassa 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ei ole vastaavaa säännöstä. Tarkoittaako tämä sitä, että sosiaalipalveluja ei kohdella yhtä suotuisasti?</i>	60
93.	<i>Kuka voi määritellä ”sosiaalipalvelujen” käsitteen?</i>	61
94.	<i>Miksi päätöksessä oleva luettelo poikkeuksen piiriin kuuluvista sosiaalipalveluista on tyhjentävä? Entä jos jäsenvaltio haluaa antaa palveluntarjoajan tuotettavaksi sellaisen yleishyödyllisen taloudellisen palvelun, jota luettelo ei kata?</i>	61
95.	<i>Mikä on päätöksessä olevan sosiaalipalvelujen luettelon suhde julkisia hankintoja koskevan direktiivin (direktiivi 2004/18/EY) liitteessä II B olevaan palveluluetteloon?</i>	61
96.	<i>Mitä 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan käsite ’lastenhoito’ kattaa?</i>	62
97.	<i>Rajoittaako sanamuoto ”sosiaalisten tarpeiden täyttämiseksi” ne sosiaalipalvelut, jotka voivat olla yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, esimerkiksi lastenhoidon tapauksessa talousvaikeuksissa oleville perheille tarkoitettuun lastenhoitoon?</i>	62
98.	<i>Mitä 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan käsite ’muuta heikommassa asemassa olevien ryhmien sosiaalinen osallisuus’ kattaa?</i>	62
99.	<i>Mitä 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan käsite ’työmarkkinoille pääsy ja paluu’ kattaa? Onko ammattikoulutus osa sitä?</i>	62
100.	<i>Voiko sosiaalista integraatiota ja työelämään sijoittumista edistäville yrityksille myönnetty tuki kuulua päätöksen piiriin?</i>	63
3.4.1.3	Toimeksiantokauden kesto	63
101.	<i>Voiko toimeksiantokauden kesto ylittää 10 vuotta vain, jos suuri investointi on kuolettava pitkän ajan kuluessa, vai voiko perusteluna käyttää myös muita syitä? Mitä ”suurella investoinnilla” tarkoitetaan?</i>	63
102.	<i>Koska toimeksiantokausi on periaatteessa rajattu 10 vuoteen, eikö ole enää mahdollista valtuuttaa palveluntarjoajaa toistaiseksi?</i>	63
3.4.1.4	Soveltaminen liikennealalla	64
103.	<i>Miten päätöksen 2 artiklan 1 kohdan d ja e alakohta eroavat toisistaan?</i>	64

104.	<i>Mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan 300 000 matkustajan raja-arvolla, joka on vahvistettu päätöksen 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa saaria palvelevien lento- ja meriliikenneyhteyksien osalta? Voidaanko päätöstä soveltaa myös lento- tai meriliikennereitteihin, jotka eivät palvele saaria?</i>	64
105.	<i>Kuuluvatko lentoasemat, joiden matkustajamäärä on yli 200 000, tai satamat, joiden matkustajamäärä on yli 300 000, päätöksen soveltamisalaan tapauksissa, joissa julkisen palvelun korvaus ei ylitä 15 miljoonaa euroa?</i>	64
106.	<i>Mikä on päätöksen ja erityisesti asetuksen (EY) N:o 1008/2008 16 artiklan välinen suhde? Onko esimerkkejä palveluista, jotka voidaan määrittellä lentoasemien yleishyödyllisiksi taloudelliseksi palveluiksi päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella?</i>	65
107.	<i>Mikä on päätöksen ja asetuksen (EY) N:o 1370/2007 välinen suhde?</i>	65
3.4.1.5	Vaikeuksissa olevat yritykset	65
108.	<i>Sovelletaanko päätöstä myös vaikeuksissa oleviin yrityksiin?</i>	65
3.4.2	Sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset	65
3.4.2.1	Yleistä	65
109.	<i>Mitkä ovat tärkeimmät päätöksessä ja puitteissa asetetut soveltuvusedellytykset?</i>	65
110.	<i>Miten asiassa Altmark annetussa tuomiossa asetetut edellytykset poikkeavat päätöksessä asetetuista edellytyksistä?</i>	66
111.	<i>Mitkä ovat vuosien 2005 ja 2011 päätösten tärkeimmät erot sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevien edellytysten osalta?</i>	67
112.	<i>Olisiko kaikkien markkinoilla toimivien palveluntarjoajien saatava valtioneuvoston mukaan sama korvausmäärä kyseisen palvelun tuottamisesta, jos ne vastaavat saman yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta?</i>	67
113.	<i>Edellytetäänkö päätöksessä halvimman tarjouksen tehneen yrityksen valitsemista yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottajaksi?</i>	68
114.	<i>Pitääkö paikkansa, että jos viranomainen luokittelee palvelun yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi ja noudattaa päätöstä, sen ei tarvitse noudattaa EU:n julkisia hankintoja koskevia sääntöjä?</i>	68
3.4.2.2	Toimeksiantoasiakirja	68
115.	<i>Miksi nyt vaaditaan, että toimeksiantoasiakirjaan on sisällytettävä viittaus päätökseen (4 artiklan f alakohta)?</i>	68
116.	<i>Päätöksessä edellytetään, että toimeksiannossa määritellään korvausmäärän laskemisessa käytettävät parametrit. Miten tämä on mahdollista ennen palvelun tarjoamista?</i>	68
117.	<i>Kokeneillakin yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja tuottavilla laitoksilla voi olla paljon yllättäviä kustannuksia ja riski jälkikäteen havaittavasta vajeesta: hoidon tehokkuudessa, käyttäjien profiilissa ja määrässä tai tulotasossa tapahtuvat yllättävät muutokset (käyttäjien laiminlyömät maksut, käyttäjien määrän vaihtelu, toisten viranomaisten kieltäytyminen maksamasta osuuksiaan). Miten julkiset laitokset voivat selvitä tällaisesta tilanteesta?</i>	69
118.	<i>Kun tietyille laitoksille määritetään korvauksen laskentaparametrit, olisiko tehtävä vertailu muihin laitoksiin? Olisiko tehokkuutta arvioitava? Miten esimerkiksi voidaan verrata hengellistä hoivaa, henkistä tukea, uhrattua ylimääräistä aikaa?</i>	69

119.	<i>Miten kustannusten korvausparametrit on määritettävä silloin, kun yksi tai useampi viranomainen rahoittaa tiettyä yleishyödyllistä taloudellista palvelua?</i>	70
120.	<i>Miten korvausparametrit määritetään silloin, kun viranomainen haluaa rahoittaa vain osan yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta vastuussa olevan palveluntarjoajan vuotuisista kustannuksista?</i> 70	
121.	<i>Voiko viranomainen kattaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun kaikki kustannukset silloin, kun viranomainen rahoittaa osan kyseisestä palvelusta, josta toisen osan rahoittavat käyttäjät, ja kyseinen palvelu on tappiollista?</i>	70
122.	<i>Voiko viranomainen määrätä toimeksiannossa, että se korvaa kultakin määritellyltä kaudelta aiheutuneet toiminnalliset tappiot määrittelemättä muita korvauksen laskemisessa käytettäviä parametreja?</i> 70	
3.4.2.3	Korvauksen määrä.....	71
123.	<i>Mitä menetelmää on käytettävä laskettaessa julkisten palvelujen velvoitteista aiheutuvat nettokustannukset päätöksen mukaisesti?</i>	71
124.	<i>Onko esimerkkejä investointilajeista, joita voidaan tukea osana yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja? Voidaanko esimerkiksi alusten koneisiin liittyvät kustannukset katsoa yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista aiheutuviksi kustannuksiksi, kun viranomainen on antanut aluksen omistajalle matkustajaliikennettä koskevan julkisen palvelun velvoitteen?</i>	71
125.	<i>Onko tietty korvausmäärä kohdennettava tiettyihin kustannuksiin?</i>	71
126.	<i>Voidaanko korvausta laskettaessa ottaa huomioon sekä viranomaisen myöntämä avustus että palvelut, jotka viranomainen on tuottanut, jotta laitos voi täyttää julkisen palvelun velvoitteet?</i>	72
127.	<i>Miten julkisen palvelun korvauksen määrä lasketaan silloin, kun yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoajalla on erityis- tai yksinoikeuksia, jotka liittyvät useiden julkisen palvelun tehtävien täyttämiseen?</i>	72
128.	<i>Jos useat julkiset laitokset, joihin kuuluu myös paikallinen viranomainen, ja yksityiset laitokset muodostavat yhdessä oikeushenkilön tuottaakseen yhdessä yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, miten korvauksen laskemisessa on otettava huomioon laitoksen muiden kuin viranomaisjäsenten osallistuminen?</i> 72	
129.	<i>Onko laitoksen sosiaalisesta asemasta johtuvat verohelpotukset katsottava päätöksen 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuiksi tuloiksi?</i>	73
130.	<i>Olisiko maksut, jotka suoritetaan tulokseen perustuvan korvaussopimuksen yhteydessä julkiselle yritykselle, katsottava päätöksen 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuksi tuloksi?</i>	73
131.	<i>Mitä 'kohtuullinen voitto' tarkoittaa sisämarkkinoille soveltuvan korvauksen laskemisessa?</i>	73
132.	<i>Miten riski olisi määriteltävä? Mitkä olisivat mahdollisesti riskejä palveluntarjoajan kannalta?</i>	73
133.	<i>Kohtuullisen voiton laskemiseksi päätöksessä viitataan pääoman tuottoasteeseen. Voidaanko kohtuullisen voiton laskemisessa käyttää muita menetelmiä?</i>	74
134.	<i>Tuottoa koskevaa oikeusvarmuussäännöstä sovelletaan vain pääoman tuottoon. Eikö tätä säännöstä sovelleta, jos perustelluissa tapauksissa käytetään muita tuottoindikaattoreita?</i>	74
135.	<i>Miten voidaan selvittää asianmukainen swap-korko?</i>	74
136.	<i>Voidaanko kustannuksiin lisätä 20 prosenttia yleiskustannuksia ja katsoa tämä kohtuulliseksi voitoksi?</i> 74	

137.	<i>Onko yleishyödyllistä taloudellista palvelua tuottavalle yritykselle, joka harjoittaa myös muuta kaupallista toimintaa, perustettava erillinen kirjanpito?</i>	75
138.	<i>Koskeeko erillisen kirjanpidon perustamisvelvollisuus myös yritystä, joka vastaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta ja harjoittaa myös muuta toimintaa?</i>	75
139.	<i>Mitkä kustannukset voidaan korvata silloin, kun yritys käyttää samaa perusrakennetta sekä yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamisessa että muun taloudellisen toiminnan harjoittamisessa?</i>	75
3.4.2.4	Liialliset korvaukset ja takaisinperintä.....	75
140.	<i>Päätöksessä sallitaan korvausten myöntäminen julkisesta palvelusta, mutta siinä kielletään liialliset korvaukset; mitä ”liiallisilla korvauksilla” tarkoitetaan?</i>	75
141.	<i>Tarkastuksia olisi suoritettava kolmen vuoden välein. Onko mahdollista siirtää yli 10 prosentin rajan ylittävä liiallinen korvaus seuraavalle kaudelle, jos koko toimeksiannon keston aikana ei kerry liiallisia korvauksia? Vai onko liiallinen korvaus perittävä takaisin?</i>	76
142.	<i>Miten liiallisten korvausten estämiseksi perustettu mekanismi vaikuttaisi viranomaisten velvollisuuteen valvoa liiallisia korvauksia?</i>	76
143.	<i>Miten mahdollisten liiallisten korvausten valvonta suoritetaan silloin, kun yleishyödyllisen taloudellisen palvelun rahoittamisesta vastaa vähintään kaksi viranomaista (esim. valtion keskusjohto ja/tai alue ja/tai lääni ja/tai alemman tason paikallisviranomainen)?</i>	76
144.	<i>Miten liiallisen korvauksen takaisin maksaminen hoidetaan eri tasojen kesken silloin, kun liiallinen korvaus liittyy useiden viranomaistasojen yhdessä rahoittamaan yleishyödylliseen palveluun?</i>	77
3.4.2.5	Liian pieni korvaus.....	77
145.	<i>Kielletäänkö valtiontukisäännöissä liian pienten korvausten suorittaminen yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen ja yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoajille, toisin sanoen sellaiset korvaukset, joiden määrä on pienempi kuin yleishyödyllisen sosiaalisen tai taloudellisen palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset? Eikö palveluntarjoajalle myönnetty liian pieni korvaus tuota taloudellista hyötyä tämän kilpailijalle, joka ei joudu vastaamaan liian pienestä korvauksesta aiheutuneesta taloudellisesta rasitteesta?</i>	77
146.	<i>Voiko yritys, joka vastaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta ja saa liian pientä korvausta, saada korvauksesta ennakkoa ennen tilikauden päättymistä, jos se kyseisen vuoden jälkeen saa tehtävänsä täyttämiseksi välttämätöntä korvausta?</i>	77
3.4.3	Avoimuus ja raportointi	77
147.	<i>Sovelletaanko päätöksen 7 artiklassa olevaa ylimääräistä avoimuusvaatimusta, jos yhden yleishyödyllisen taloudellisen palvelun korvaus ylittää 15 miljoonaa euroa tai jos kaikkien yhden yrityksen tehtäväksi annettujen yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen korvaus ylittää 15 miljoonaa euroa?</i>	77
148.	<i>Onko päätöksen 7 artiklassa edellytetyn yli 15 miljoonan euron ylittävien määrien julkaisemisen tapahduttava vuosittain vai onko sallittua julkaista vuotuiset määrät toimeksiantokauden lopussa?</i>	78
149.	<i>Onko komissiolle lähetettävä tietolomake, vaikka julkisesta palvelusta suoritettujen korvausten muodossa maksettu tuki voi olla päätöksen perusteella vapautettu ilmoittamisvelvollisuudesta?</i>	78
150.	<i>Kenen olisi toimitettava päätöksen täytäntöönpanoa koskevat kertomukset – jäsenvaltioiden vai alueellisten/paikallisten viranomaisten?</i>	78
3.4.4	Voimaantulo ja siirtymäsäännökset	78

151.	<i>Mistä alkaen päätöstä sovelletaan? Sovellataanko sitä jälkikäteen?</i>	78
152.	<i>Onko jäsenvaltioiden saatettava voimassa oleva yksittäinen tuki, joka on pantu laillisesti täytäntöön vuoden 2005 päätöksen perusteella, uuden päätöksen mukaiseksi?</i>	78
153.	<i>Voivatko jäsenvaltiot, jotka olivat ottaneet käyttöön vuoden 2005 päätöksen mukaisesti laillisesti täytäntöönpannut, yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevia ohjelmia, yhä myöntää toimeksiantoja vuoden 2005 päätöksen perusteella kahden vuoden siirtymäkauden ajan?</i>	79
3.5	Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien puitteiden mukainen korvaus	79
3.5.1	Soveltamisala	79
154.	<i>Sovellataanko puitteita julkisesta palvelusta suoritettaviin korvauksiin liikennealalla?</i>	79
155.	<i>Sovellataanko puitteita julkisesta yleisradiotoiminnasta suoritettaviin korvauksiin?</i>	79
156.	<i>Mitkä säännöt koskevat puitteiden soveltamista vaikeuksissa oleviin yrityksiin?</i>	79
157.	<i>Onko komissiolle ilmoitettava tuki, joka ylittää päätöksen 2 artiklan a alakohdassa määritellyt raja-arvot?</i>	79
158.	<i>Jos jäsenvaltio kieltäytyy ilmoittamasta alueelle tai muulle julkisyhteisölle maksettua tukea julkisesta palvelusta suoritettujen korvauksen muotoiseksi tueksi, voivatko julkisyhteisöt toimia itse? Voisiko komissio käynnistää toimenpiteet kyseistä jäsenvaltiota vastaan?</i>	80
3.5.2	Sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset (huomatkaa, että seuraavia päätökseen liittyviin kysymyksiin annettuja vastauksia sovelletaan soveltuvin osin myös puitteisiin: kysymykset 117, 119, 124–138, 140–147)	80
159.	<i>Mitkä ovat suurimmat muutokset verrattuna vuoden 2005 puitteisiin sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevien edellytysten osalta?</i>	80
160.	<i>Mikä on 14 kohdassa mainitun, ennen yleishyödyllisen taloudellisen palvelun toimeksiantamista toteutettavan julkista kuulemistä koskevan vaatimuksen tarkoitus?</i>	81
161.	<i>Mitä olisi sisällyttävä 14 kohdassa tarkoitettuun julkiseen kuulemiseen? Voidaanko kuuleminen järjestää julkisena suullisena käsittelynä?</i>	81
162.	<i>Voiko viranomainen määrätä toimeksiannossa, että se korvaa kultakin määritellyltä kaudelta aiheutuneet toiminnalliset tappiot määrittelemättä muita korvauksen laskemisessa käytettäviä parametreja?</i> 81	
163.	<i>Mitä on 17 kohdassa tarkoitettu kiinteä käyttöomaisuus? Voitteko antaa esimerkkejä?</i>	82
164.	<i>Mitä tarkoitetaan 17 kohdassa mainituilla 'merkittävimmillä omaisuuserillä'?</i>	82
165.	<i>Onko 10 vuoden kesto aina hyväksyttävä puitteiden perusteella? Vai onko myös lyhyempää, esimerkiksi 8 vuoden kautta perusteltava merkittävien omaisuuserien kuolettamisella?</i>	82
166.	<i>Miten päätöksessä ja puitteissa esitetyt toimeksiannon kestoja koskevat vaatimukset eroavat toisistaan? Onko päätöksessä vahvistettu vaatimus tiukempi kuin puitteissa esitetty ja jos on, missä määrin?</i> 82	
167.	<i>Miksi komissio otti käyttöön uuden 18 kohdassa olevan säännöksen avoimuusdirektiivin noudattamisesta?</i>	82
168.	<i>Edellytetäänkö puitteiden 19 kohdassa palveluntarjoajan valintaa julkisella hankintamenettelyllä?</i> 83	

169.	<i>Mikä on Altmark-tuomiossa vahvistetun neljännen edellytyksen ja puiteiden 19 kohdan välinen yhteys?</i>	83
170.	<i>Miksi komissio otti käyttöön 20 kohdassa olevan säännöksen syrjimättömyydestä? Miksi sitä ei sisällytetty myös päätökseen?</i>	83
171.	<i>Miksi 24 kohdassa (vältetyt nettokustannukset) otettiin käyttöön uusi menetelmä korvauksen määrittämiseksi?</i>	84
172.	<i>Miksi uusissa säännöissä edellytetään jäsenvaltioita sisällyttämään tehokkuuskannustimet korvausmenetelmiinsä?</i>	84
173.	<i>Onko esimerkkejä korvausmenetelmistä, jotka tarjoaisivat tehokkuuskannustimia?</i>	85
174.	<i>Jos korvaus määritetään kiinteäksi neuvottelumenettelyssä, katsooko komissio, että tehokkuuskannustimia koskeva edellytys täyttyy?</i>	86
175.	<i>Jos maksu suoritetaan etukäteen, kuinka voidaan välttää se, että palveluntarjoaja esittää kustannukset liian suurina tai aliarvioi tulot?</i>	86
176.	<i>Puiteissa sallitaan korvausten myöntäminen julkisesta palvelusta, mutta siinä kielletään liialliset korvaukset; mitä ”liiallisilla korvauksilla” tarkoitetaan?</i>	87
177.	<i>Miksi kahden tai kolmen vuoden välein on tehtävä tarkastus, kun korvaus on määritetty etukäteen kertakorvauksena (eikä sen vuoksi riipu todellisista kustannuksista ja tuloista)?</i>	87
178.	<i>Olisiko säännölliset tarkastukset rajoitettava liiallisiin korvauksiin tai olisiko myös tarkasteltava sitä, onko yleishyödyllinen taloudellinen palvelu edelleen perusteltu, tai sitä, voisivatko markkinat tarjota palvelun?</i>	87
179.	<i>Onko mahdollista siirtää liiallinen korvaus seuraavalle kaudelle, jos koko toimeksiannon keston aikana ei kerry liiallisia korvauksia? Vai onko liiallinen korvaus perittävä takaisin?</i>	87
180.	<i>Voiko puiteiden mukaan yritys, joka vastaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta ja saa siitä liian pienen korvauksen, siirtää samaan aikaan vastuullaan olevasta toisesta yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta mahdollisesti saamansa liiallisen korvauksen?</i>	87
181.	<i>Miksi komissio on ottanut käyttöön lisävaatimuksia, jotka koskevat erityisesti vakavia kilpailun vääristymiä (2.9 jakso), ja mitä ne ovat?</i>	88
182.	<i>Puiteiden 55 kohdassa annetaan esimerkkinä vakavista vääristymistä tarpeeton palvelujen yhdistäminen. Onko esimerkkejä myös tarpeettomasta palvelujen eriyttämisestä, ts. tilanteista, joissa yhdistäminen olisi parempi vaihtoehto kilpailun kannalta (esim. siksi, että kannattavat palvelut yhdistettäisiin tappiollisten palvelujen kanssa)?</i>	88
183.	<i>Puiteiden 61 kohdan mukaan eräitä sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevia edellytyksiä ei sovelleta palveluihin, jotka olisivat kuuluneet päätöksen soveltamisalaan mutta eivät täyty päätöksessä vahvistettuja sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevia edellytyksiä. Mikä tähän on syytä ja onko siitä esimerkkejä?</i>	88
3.5.3	Voimaantulo ja siirtymäsäännökset	89
184.	<i>Mistä alkaen puitteita sovelletaan? Sovelletaanko niitä jälkikäteen?</i>	89
185.	<i>Jos yksittäinen tuki on myönnetty sääntöjenmukaisesti yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevia vuoden 2005 suuntaviivoja noudattaen, onko tarpeen varmistaa, että kyseinen tuki on nyt uusien puiteiden mukainen? Onko siitä ilmoitettava uudestaan?</i>	89

186.	<i>Millaiset ovat voimassa olevia tukiohjelmia koskevat säännöt?</i>	89
3.6	SGEI-paketti ja muut säännöt	90
187.	<i>Kuuluvatko työttömien yhteiskuntaan integroitumista ja työhön paluuta sekä ammatillista koulutusta koskevat yleishyödylliset taloudelliset palvelut päätöksen tai yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EY) N:o 800/2008 soveltamisalaan?</i>	90
188.	<i>Tarkoittaako SGEI-paketin noudattaminen sitä, että julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei tarvitse soveltaa?</i>	90
189.	<i>Onko ESR:sta ja EAKR:sta yleishyödylliselle taloudelliselle palvelulle myönnetty rahoitus valtiontukea? Kuuluuko tämä rahoitus jäsenvaltioiden vai komission toimivaltaan?</i>	90
190.	<i>Onko yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen rahoittaminen ESR:sta ja EAKR:sta peräisin olevilla varoilla toteutettava SGEI-paketin mukaisesti? Kuuluuko tämä rahoitus jäsenvaltioiden vai komission toimivaltaan?</i>	90
191.	<i>Onko Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta yleishyödylliselle taloudelliselle palvelulle myönnetty tuki valtiontukea?</i>	91
192.	<i>Onko yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen rahoittaminen muiden kuin liitteen I tuotteiden osalta maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta peräisin olevilla varoilla toteutettava SGEI-paketin mukaisesti?</i>	91
193.	<i>Mikä on aluetukea koskevien valtiontukisääntöjen, joissa vahvistetaan tietyt tuki-intensiteetit, ja yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien sääntöjen välinen suhde?</i>	91
194.	<i>Ovatko valtiontuen valvonta ja ESR-määrärahojen valvonta yhteensopivia?</i>	92
195.	<i>ESR:n varainhoitosääntöjen mukaan vain yhteisrahoitettuun hankkeeseen tiukasti liittyvät menot ja tulot ovat tukikelpoisia. Huomioon ei oteta kohtuullista voittoa. Voidaanko kohtuullinen voitto ottaa huomioon, kuten päätöksessä on säädetty, kun ESR:n varoista rahoitetaan yleishyödyllistä sosiaalipalvelua?</i> 92	
196.	<i>Miten ESR:sta yhteisrahoitettujen hankkeiden valvontamekanismi ja SGEI-paketissa edellytetty liiallisten korvausten valvonta liittyvät toisiinsa?</i>	92
197.	<i>Jos jäsenvaltio myöntää sähköisen viestinnän julkisen palvelun velvoitteista vastuussa olevalle yritykselle edun, joka ei kuulu direktiivin 2002/22/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136/EY, soveltamisalaan, voidaanko kyseistä korvausta kuitenkin arvioida valtiontukisääntöjen perusteella?</i>	92
4	Kysymyksiä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisesta yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin	93
4.1	Viranomainen tuottaa itse yleishyödyllisen sosiaalipalvelun	93
198.	<i>Missä määrin viranomainen voi päättää, että se tuottaa itse yleishyödyllisen sosiaalipalvelun? Toisin sanoen kuinka laaja liikkumavara viranomaisella on, kun se päättää, voiko se itse suoraan tuottaa palvelun vai antaa se palvelun kolmannen osapuolen tehtäväksi? Kuuluuko tämä päätös täysin kyseisen viranomaisen harkintavaltaan?</i>	93
199.	<i>Palveluntarjoajan valintaa koskevia unionin sääntöjä ei yleensä sovelleta silloin, kun viranomaiset tuottavat palvelun itse tai sisäisen palveluntarjoajan kautta (jolloin kyseessä on sisäinen liiketoimi (in-house). Mitkä ovat sisäistä liiketoimea koskevan poikkeuksen soveltamisala ja rajoitukset?</i>	93

4.2	Yleishyödyllisen sosiaalipalvelun tuottaminen on annettu kolmannelle osapuolelle korvausta vastaan	94
200.	<i>Mikä oikeudellinen kehys kattaa tilanteen, jossa viranomainen on päättänyt ulkoistaa yleishyödyllisen sosiaalipalvelun tuottamisen korvausta vastaan?</i>	94
201.	<i>Mitä rajat ylittävän intressin käsite tarkoittaa?</i>	96
202.	<i>Mitä velvoitteita avoimuuden ja syrjintäkiellon periaatteista johtuu?</i>	97
203.	<i>Miten palveluhankintoja koskevien sopimusten eritelmät voidaan laatia i) niin, että ne vastaavat kokonaisvaltaisesti eri käyttäjien tarpeisiin, ja ii) niin, että palvelu voidaan mukauttaa teholtaan, käyttäjämäärältään jne. muuttuviin tilanteisiin?</i>	98
204.	<i>Mitä muita laatuvaatimuksia voidaan sisällyttää yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin tai käyttöoikeussopimuksiin?</i>	98
205.	<i>Voidaanko sopimusta muuttaa sen jälkeen, kun sitä on alettu toteuttaa?</i>	99
206.	<i>Miten voidaan välttää liian suuren rasitteen koitumista pienille palveluntarjoajille, jotka usein ymmärtävät parhaiten yleishyödyllisen sosiaalipalvelun erityispiirteet paikallistasolla?</i>	100
207.	<i>Miten julkisia hankintoja koskevat menettelyt, jotka rajoittavat valittujen palveluntarjoajien määrää, voidaan sovittaa yhteen yleishyödyllisen sosiaalipalvelun käyttäjien riittävän valinnanvapauden kanssa?</i>	100
208.	<i>Voidaanko palveluntarjoajan valintakriteeriksi ottaa paikallisolojen tuntemus, joka on usein olennainen seikka yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen tuottamisen onnistumisen kannalta?</i>	100
209.	<i>Voidaanko kilpailuttaminen rajoittaa koskemaan vain voittoa tavoittelemattomia palveluntarjoajia?</i>	101
210.	<i>Voivatko viranomaiset vielä valintavaiheessa neuvotella palveluntarjoajien kanssa? Tämä on erityisen tärkeää yleishyödyllisissä sosiaalipalveluissa, sillä viranomaiset eivät menettelyn alussa aina voi määritellä tarkasti näihin palveluihin liittyviä tarpeita. Viranomaiset joutuvat joskus neuvottelemaan mahdollisten palveluntarjoajien kanssa.</i>	102
211.	<i>Missä määrin julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan kuntien väliseen yhteistyöhön? Tällä yhteistyöllä voi olla eri muotoja, esimerkiksi kunta voi ostaa palvelun toiselta kunnalta, tai kunnat voivat yhdessä järjestää julkisia hankintoja koskevan menettelyn tai perustaa laitoksen yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen tuottamista varten jne.</i>	103
212.	<i>Missä määrin julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen?</i>	104
213.	<i>Missä määrin yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista tehtävässä hankintasopimuksessa tai käyttöoikeussopimuksessa voidaan määrätä velvollisuudesta noudattaa tiettyjä yrityksen hallintoa koskevia sääntöjä (kuten esimerkiksi työnantajien ja työntekijöiden edustajien yhteishallinto yrityksessä tai käyttäjien edustajien osallistuminen hallitukseen)?</i>	105
214.	<i>Miten julkisia hankintoja koskevat säännöt voidaan sovittaa viranomaisten tarpeeseen kannustaa innovatiivisia ratkaisuja, jotka vastaavat yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen käyttäjien monitahoisia tarpeita?</i>	106
215.	<i>Mitä julkaisuvelvoitteita liittyy yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin? Voidaanko ne julkaista Euroopan unionin virallisessa lehdessä?</i>	106

216.	<i>Sovellataanko yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen ulkoistamiseen muita yksityiskohtaisia järjestelyjä kuin julkisia hankintoja koskevia sopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia ja jotka olisivat avoimuutta ja syrjintäkieltoa koskevien periaatteiden mukaisia ja antaisivat laajat mahdollisuudet valita palveluntarjoaja?</i>	107
5	Valtiontukisääntöjen sekä yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen julkisia hankintasopimuksia ja palvelujen käyttöoikeussopimuksia koskevien sääntöjen yhtäaikainen soveltaminen	107
217.	<i>Säädetäänkö EU:n lainsäädännössä yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tietystä hallintotavasta?</i>	107
218.	<i>Onko viranomaisen, joka rahoittaa valtiontukisääntöjen mukaisesti yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottajaa, noudatettava myös julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin ja palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin sovellettavia EU:n sääntöjä?</i>	108
219.	<i>Voiko yleishyödyllisen taloudellisen palvelun käyttöoikeuden saaja saada valtiontukea korvauksena julkisesta palvelusta kattaakseen vastuullaan olevasta julkisesta palvelusta aiheutuvat tosiasialliset kustannukset?</i>	109
220.	<i>Aiheuttaako sisäistä liiketoimea (in-house) koskeva poikkeus, jossa suljetaan pois julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattaminen, myös valtiontukea koskevien sääntöjen soveltamatta jättämisen?</i>	109
221.	<i>Millä objektiivisilla kriteereillä voidaan päätellä, että tietty korvaustaso johtaa liiketoimintariskin poistumiseen?</i>	109
6	Yleisiä kysymyksiä perussopimuksen sisämarkkinoita koskevien sääntöjen (sijoittautumisvapaus ja palvelujen vapaa tarjonta) soveltamisesta yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin ja erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin	110
222.	<i>Milloin perussopimuksen sisämarkkinoita koskevia sääntöjä (SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artikla) sovelletaan yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin?</i>	110
223.	<i>Milloin toiminta luonnehditaan perussopimuksen sisämarkkinoita koskevissa säännöissä (SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artikla) ja palveludirektiivissä tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi?</i>	110
224.	<i>Milloin toiminta luonnehditaan perussopimuksen sisämarkkinoita koskevissa säännöissä (SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artikla) ja palveludirektiivissä tarkoitetuksi muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi?</i>	111
225.	<i>Sovellataanko palveludirektiivin soveltamisalasta poissuljettuihin sosiaalipalveluihin kuitenkin perussopimuksen sisämarkkinoita koskevia sääntöjä?</i>	112
226.	<i>Voidaanko sosiaalipalvelujen alaa sääteleviä toimenpiteitä perustella sosiaalipolittisilla tavoitteilla?</i>	112
227.	<i>Voivatko jäsenvaltiot varata tiettyjen sosiaalipalvelujen tuottamisen voittoa tavoittelemattomille palveluntarjoajille?</i>	113
7	Kysymyksiä palveludirektiivin soveltamisesta yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin ja erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin	113
228.	<i>Mitkä yleishyödylliset taloudelliset palvelut kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan?</i>	113

229.	<i>Mitkä sosiaalipalvelut on suljettu pois palveludirektiivin soveltamisalasta ja milloin kyseistä direktiiviä sovelletaan näihin sosiaalipalveluihin?</i>	114
230.	<i>Voivatko jäsenvaltiot säilyttää sosiaalipalvelujen alalla lupajärjestelmät, kun ne panevat palveludirektiivin täytäntöön?</i>	115
231.	<i>Kuuluuko direktiivin soveltamisalaan sellainen lupajärjestelmä, joka koskee sekä direktiivin soveltamisalasta poissuljettuja palveluja että sen soveltamisalaan kuuluvia palveluja? Jos kuuluu, onko jäsenvaltion perustettava erilliset ja omat lupajärjestelmänsä palveluille, jotka on poissuljettu direktiivin soveltamisalasta, ja niille, jotka siihen kuuluvat?</i>	115
232.	<i>Sovelletaanko palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdtaa valtion valtuuttamien palveluntarjoajien tai alueellisten viranomaisten tai tähän tarkoitukseen valtuutettujen yksiköiden tuottamiin lastenhoitolaitosten palveluihin?</i>	115
233.	<i>Mitä palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa tarkoitettuun käsitteeseen ”valtio” sisältyy, kun kyseisessä artiklassa säädetään erityisesti, että sosiaalipalveluista huolehtivat valtio tai valtion erityisesti valtuuttama palveluntarjoaja?</i>	116
234.	<i>Mitä sisältää palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa tarkoitettu käsite ”valtion erityisesti valtuuttama palveluntarjoaja”?</i>	116
235.	<i>Tarkoittaako palveludirektiivin (2 artiklan 2 kohdan j alakohda) käsite ”valtuutettu palveluntarjoaja” samaa kuin SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan tai SGEI-paketin käsite ”toimeksianto”?</i>	116
236.	<i>Kun alueellinen viranomainen määrittelee virallisella päätöksellä ammatilliseen koulutukseen liittyvän yleishyödyllisen sosiaalipalvelun ja antaa vastuun sen hallinnosta yhdelle tai useammalle koulutuslaitokselle palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella, johon sisältyy korvauksen myöntäminen julkisesta palvelusta, onko kyseessä palveludirektiivissä tarkoitettu toimeksianto?</i>	116
237.	<i>Mitä sisältää palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdan käsite ”valtion tunnustama hyväntekeväisyysjärjestö”?</i>	117

Tämä on komission yksiköiden laatima valmisteluasiakirja. Se sisältää teknisiä selityksiä, jotka perustuvat erityisesti tiivistettyihin ja joskus yksinkertaistettuihin yhteenvedoihin valtiontukea, julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevasta lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä sekä valtiontuen osalta komission päätöksistä, jotka koskevat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja ja erityisesti yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja. Tämä asiakirja ei sido Euroopan komissiota toimielimenä.

1 JOHDANTO

Jäsenvaltioiden viranomaiset, kansalaiset, kansalaisjärjestöt ja muut sidosryhmät ovat esittäneet erilaisia kysymyksiä **erityisesti valtiontukea, julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevien EU:n sääntöjen soveltamisesta yleishyödyllisiin palveluihin** ja varsinkin **yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin**. Nämä kysymykset koskevat sääntöjen vaikutusta tapoihin, joilla jäsenvaltioiden viranomaiset voivat järjestää kyseiset palvelut ja rahoittaa niitä, palveluntarjoajien valintaa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä silloin kun palvelun tuottaminen ulkoistetaan ja yleisemmin sääntelykehystä, joka koskee muun muassa palveluntarjoajien lajeja ja palvelujen saatavuutta ja laatua¹.

Valtiontukisääntöjä koskevat kysymykset liittyvät ensi sijassa niihin tarkkoihin edellytyksiin, joiden täytyessä julkisen palvelun velvoitteista maksettava korvaus on valtiontukea, ja toiseksi edellytyksiin, joiden täytyessä valtiontuen voidaan katsoa olevan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', mukaista. Lisäksi selvitetään velvollisuutta ilmoittaa tällaisesta tuesta komissiolle.

Yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa *Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg vastaan Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* antamassaan tuomiossa (Altmark)², että korvaukset julkisista palveluista eivät ole SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettua valtiontukea, jos tietyt neljä kumulatiivista edellytystä täyttyvät³.

Jos nämä neljä edellytystä täyttyvät, julkisesta palvelusta maksettavassa korvauksessa ei ole kyse valtiontuesta eikä siihen sovelleta SEUT-sopimuksen 107 artiklaa eikä 108 artiklaa. Jos jäsenvaltiot eivät noudata kriteerejä ja jos SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan yleiset edellytykset täyttyvät, julkisesta palvelusta maksettava korvaus on valtiontukea.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen 25 päivänä huhtikuuta 2012 annetussa komission asetuksessa⁴, jäljempänä 'yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettava de minimis -asetus', säädetään kuitenkin edellytyksistä, joiden täytyessä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja eli yleishyödyllisiä taloudellisia

¹ Näitä kysymyksiä analysoidaan sosiaalipalvelujen osalta ensimmäisessä ja toisessa yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja koskevassa kaksivuotiskertomuksessa, SEC(2008) 2179, 2. heinäkuuta 2008, ja SEC(2010) 1284, 22. lokakuuta 2010.

² Asia C-280/00, *Altmark*, tuomio 24.7.2003, Kok., s. I-7747.

³ Lisätietoja kysymykseen 61 annetussa vastauksessa.

⁴ Komission asetus (EU) N:o 360/2012, annettu 25 päivänä huhtikuuta 2012, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen (EUVL L 114, 26.4.2012, s. 8).

palveluja tuottaville yrityksille myönnetyn tuen ei katsota täyttävän kaikkia SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan edellytyksiä. Tämän vuoksi julkisen palvelun korvauksen, joka kuuluu yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen piiriin, ei katsota olevan valtiontukea.

Jos julkisen palvelun korvaus on valtiontukea, komissio voi SEUT-sopimuksen 106 artiklan ja tiekuljetusten osalta 93 artiklan nojalla katsoa, että yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista maksettava korvaus soveltuu sisämarkkinoille. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen 20 päivänä joulukuuta 2011 annetussa komission päätöksessä⁵, jäljempänä 'päättös', ja tieliikenteen osalta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1370/2007⁶ määritellään edellytykset, joiden täytyessä tietyt korvausjärjestelyt ovat 106 artiklan 2 kohdan (päättös) ja 93 artiklan (asetus) mukaisia eikä niihin sovelleta SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaista ennakoilmoitusvelvollisuutta. Muusta julkisen palvelun korvauksesta on ilmoitettava komissiolle, joka arvioi sen soveltuvuuden sisämarkkinoille vuonna 2011 annettujen, julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevien Euroopan unionin puitteiden⁷, jäljempänä 'puitteet', ja tieliikenteen osalta asetuksen (EY) N:o 1370/2007 perusteella.

Altmark-tuomiolla, päätöksellä ja puitteilla on ollut merkittävä rooli sovellettavien sääntöjen selventämisessä ja yksinkertaistamisessa. Hallitukset ja sidosryhmät ovat kuitenkin esittäneet useita kysymyksiä lainsäädäntökehyksen soveltamisesta käytännössä tiettyihin tapauksiin. Tarkistaessaan päätöstä ja puitteita vuonna 2011 komissio antoi tämän vuoksi selventävän tiedonannon⁸, jäljempänä 'tiedonanto'. Siinä selvitetään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (*services of general economic interest*, SGEI), jäljempänä 'yleishyödylliset taloudelliset palvelut', kannalta keskeisiä valtiontuen käsitteitä. Yksinkertaistaakseen sääntöjä edelleen komissio täydensi valtiontukipakettia yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavalla de minimis -asetuksella.

Tällä oppaalla pyritään selventämään eräitä jäsenvaltioiden viranomaisten, palvelunkäyttäjien ja -tarjoajien sekä muiden sidosryhmien esille tuomia seikkoja. Valtiontukea koskevaa jaksoa on tarkistettu verrattuna vuoden 2010 oppaaseen⁹, sillä yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja varten on annettu joukko uusia valtiontukisääntöjä. Siihen sisältyvät kysymykset ja vastaukset liittyvät erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin ja liikenteeseen, mutta ne koskevat myös yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja yleensä.

Kysymykset, jotka koskevat EU-sääntöjen soveltamista julkisiin hankintoihin, keskittyvät erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin. Ne liittyvät edellytyksiin,

⁵ Komission päätös 2012/21/EU, annettu 20 päivänä joulukuuta 2011, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (EUVL L 7, 11.1.2012, s. 3).

⁶ 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).

⁷ Komission tiedonanto – julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet (2011) (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 15).

⁸ Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4).

⁹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SEC(2010) 1545 lopullinen, 7. joulukuuta 2010.

joiden täytyessä julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan tällaisiin sosiaalipalveluihin, näiden sääntöjen soveltamisalaan ja siihen, kuinka yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen erityispiirteet voidaan ottaa huomioon sääntöjen puitteissa.

Ensinnäkin on korostettava, että julkisia hankintoja koskevissa EU-säännöissä ei edellytetä, että viranomaiset ulkoistavat yleishyödylliset sosiaalipalvelut. Ne voivat päättää vapaasti, tarjoavatko ne palvelut itse joko suoraan tai sisäisesti ("in-house"). Ne voivat tarjota palvelun yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa oikeuskäytännössä vahvistettujen edellytysten mukaisesti.

Julkisia hankintoja/käyttöoikeussopimuksia koskevia sääntöjä sovelletaan vain, jos viranomaisen päättää siirtää palvelun tuottamisen kolmannelle osapuolelle korvausta vastaan.

Tätä taustaa vasten voidaan todeta, että jos hankintaviranomainen tai -elin päättää tehdä julkisia palveluhankintoja tai palvelua koskevan sopimuksen, sopimus kuuluu direktiivin 2004/18/EY tai direktiivin 2004/17/EY soveltamisalaan vain, jos direktiivin soveltamisen edellytyksenä olevat kynnsarvot ylittyvät¹⁰. Sosiaalipalvelu- ja terveydenhuoltosopimukseen ei kuitenkaan sovelleta kaikkia direktiivin 2004/18/EY tai direktiivin 2004/17/EY¹¹ säännöksiä. Niihin sovelletaan vain joitain kyseisten direktiivien säännöksiä¹² ja EU:n oikeuden perusperiaatteita, kuten vaatimusta kohdella kaikkia taloudellisia toimijoita tasapuolisesti ja syrjimättä sekä avoimuusperiaatetta.

Julkisia palveluhankintoja ja palveluja koskevat sopimukset¹³, joiden arvo jää julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä vahvistettujen kynnsarvojen alapuolelle, ja palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset (niiden arvosta riippumatta) jäävät julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle. Niihin sovelletaan vain SEUT-sopimuksen perusperiaatteita (syrjintäkielto, yhdenvertainen kohtelu, avoimuus jne.) siltä osin kuin sopimuksilla on tietty rajat ylittävä merkitys. Jos sopimuksilla ei ole tiettyä rajat ylittävää merkitystä, ne eivät kuulu myöskään SEUT-sopimuksen soveltamisalaan¹⁴.

Tässä oppaassa pyritään selventämään edellytyksiä ja järjestelyjä, jotka koskevat julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamista yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin. Oppaassa käsitellään kaikkia kysymyksissä useimmin esille otettuja seikkoja, kuten palvelun tuottamista viranomaisten sisäisessä organisaatiossa tai osana viranomaisten yhteistyötä, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusjärjestelyjä, palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia ja SEUT-sopimuksen perusperiaatteiden soveltamisalaa.

Sen tavoitteena on selvittää tarkemmin monia vaihtoehtoja, joita on viranomaisten käytettävissä silloin kun niiden on otettava julkisissa hankinnoissaan huomioon yleishyödyllisten sosiaalipalveluiden erityispiirteet, erityisesti kaikki sellaiset laatu

¹⁰ Direktiivin 2004/18/EY 7 artikla.

¹¹ Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut kuuluvat direktiivin 2004/18/EY liitteessä II B lueteltuihin palveluihin. Näitä palveluja koskeviin sopimuksiin sovelletaan vain joitain kyseisen direktiivin säännöksiä (liitteissä II A ja II B lueteltujen palveluiden välisiä eroja käsitellään direktiivin 2004/18/EY 20 ja 21 artiklassa). Liitteessä II B viitataan myös nimenomaisesti sosiaali- ja terveystalouteen. Siinä mainitut tunnukset löytyvät sisämarkkinoiden pääosaston internet-sivuilta osoitteesta www.simap.europa.eu.

¹² Esimerkiksi tekniset eritelmat on määriteltävä julkisia hankintoja koskevan menettelyn alussa ja menettelyn tulokset on julkaistava direktiivin 2004/18/EY 21 artiklan mukaisesti, kyseinen artikla luettuna yhdessä 23 artiklan ja 35 artiklan 4 kohdan kanssa.

¹³ Riippumatta palvelujen luonteesta.

¹⁴ Ks. komission selittävä tiedonanto yhteisön lainsäädännöstä siltä osin kuin se koskee sopimuksia, jotka eivät kuulu tai kuuluvat vain osittain julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan (2006) (EUVL C 179, 1.8.2006, s. 2).

koskevat vaatimukset, jotka niiden mielestä ovat asianmukaisia käyttäjien monenlaisten tarpeiden täyttämiseksi. Toivomme, että nämä selvennykset vastaavat eri sidosryhmien tätä asiaa koskeviin kysymyksiin ja tukevat ja kannustavat viranomaisia niiden pyrkiessä varmistamaan korkealaatuiset sosiaalipalvelut kansalaisilleen.

Komissio on antanut ehdotuksen uusiksi julkisia hankintoja koskeviksi säännöiksi 20. joulukuuta 2011¹⁵. Tarkoituksena on päivittää tässä oppaassa olevaa julkisia hankintoja koskevaa jaksoa, kunhan uudet julkisia hankintoja koskevat säännöt on annettu, jotta opas saadaan uusien määräysten mukaiseksi.

Sisämarkkinoita koskevien sääntöjen¹⁶ soveltamista koskeviin kysymyksiin annettavissa vastauksissa keskitytään ensi sijassa yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin. SEUT-sopimukseen sisältyvät sisämarkkinoita koskevat säännöt kattavat nämä palvelut, ja ne ovat kyseisten sääntöjen tulkinnasta annetussa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettua ”taloudellista toimintaa”. Tiedot yleishyödylliset sosiaalipalvelut saattavat kuulua myös palveludirektiivin soveltamisalaan.

Tätä asiaa koskevissa vastauksissa on tavoitteena selventää jäsenvaltioiden käytettävissä olevia vaihtoehtoja niiden määrittäessä, miten nämä palvelut on tuotettava niiden saatavuuden ja laadun varmistamiseksi. Sen vuoksi niissä otetaan huomioon yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen ja erityisesti yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen erityispiirteet aina kun kyseisiä sääntöjä sovelletaan. Tässä oppaassa selvitetään myös, että palveludirektiivi sisältää säännöksiä, joissa tunnustetaan ja otetaan huomioon niiden sosiaalipalvelujen erityispiirteet, joita ei ole jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

EU:n sääntöjen soveltaminen yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, erityisesti yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin, ja yleisemmin kyseisistä palveluista käyty keskustelu on ollut aiheena useissa komission aloitteissa¹⁷. Näistä viimeisin on tiedonanto ”EU:n yleishyödyllisten palvelujen laatukehys”¹⁸, jäljempänä ’komission laatukehys’, joka annettiin samana päivänä kuin uusi valtioneuvoston paketti ja komission ehdotukset julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista.

2 YLEISHYÖDYLLISEN TALOUDELLISEN PALVELUN KÄSITE

1. Mikä on yleishyödyllinen palvelu?

SEUT-sopimuksen pöytäkirja N:o 26 koskee yleishyödyllisiä palveluja (*services of general interest, SGI*), mutta siinä ei määritellä tätä käsitettä. Komissio on selventänyt sitä omassa laatukehyksessään (s. 3). Siinä todetaan, että kyseessä ovat palvelut, jotka jäsenvaltioiden viranomaiset ovat kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla

¹⁵ Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisista hankinnoista, KOM(2011) 896 lopullinen; Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista, KOM(2011) 895 lopullinen; Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi käyttöoikeussopimusten tekemisestä, KOM(2011) 897 lopullinen.

¹⁶ ”Sisämarkkinoita koskevilla säännöillä” tarkoitetaan SEUT-sopimuksen määräyksiä sijoittautumisoikeudesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta (SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artikla) sekä palveludirektiivin säännöksiä.

¹⁷ Ks. mm. valkoinen kirja yleishyödyllisistä palveluista (KOM(2004) 374, 12. toukokuuta 2004), tiedonanto yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista ”Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa (KOM(2006) 177, 26. huhtikuuta 2006) ja tiedonanto ”Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus (KOM(2007) 725 lopullinen, 20. marraskuuta 2007).

¹⁸ KOM(2011) 900 lopullinen, 20.12.2011.

luokitelleet yleisen edun mukaisiksi, minkä vuoksi niihin sovelletaan julkisen palvelun velvoitteita. Käsite kattaa sekä taloudellisia toimintoja (ks. jäljempänä oleva yleishyödyllisen taloudellisen palvelun määritelmä) että muita toimintoja. Muihin kuin taloudellisiin palveluihin ei sovelleta erityistä EU-lainsäädäntöä eivätkä ne kuulu myöskään perussopimuksen sisämarkkina- ja kilpailusääntöjen soveltamisalaan. Niiden organisointiin voidaan kuitenkin soveltaa tietyiltä osin muita perussopimuksen sääntöjä, kuten syrjimättömyysperiaatetta.

2. Mikä on yleishyödyllinen taloudellinen palvelu? Onko viranomaisten sisällytettävä tämä käsite kansalliseen lainsäädäntöön?

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun eli yleishyödyllisen taloudellisen palvelun (*service of general economic interest, SGED*) käsitettä käytetään SEUT-sopimuksen 14 artiklassa ja 106 artiklan 2 kohdassa sekä pöytäkirjassa N:o 26, mutta sitä ei määritellä SEUT-sopimuksessa eikä johdetussa oikeudessa. Komissio on selventänyt laatukehyksessään, että yleishyödylliset taloudelliset palvelut ovat yhteistä kokonaisuutta palvelevia taloudellisia toimintoja, joita markkinat eivät suorittaisi (tai jotka markkinat suorittaisivat erilaisin objektiiviseen laatuun, turvallisuuteen, kohtuulliseen hintaan, yhdenvertaiseen kohteluun tai yleiseen saatavuuteen liittyvin ehdoin) ilman julkisia toimia. Julkisen palvelun velvoite asetetaan palveluntarjoajalle toimeksiantona ja käyttäen yleishyödyllisyyden perustetta, jolla varmistetaan, että palvelu tarjotaan ehdoin, jotka mahdollistavat tehtävän täyttämisen.

Unionin tuomioistuin on todennut, että yleishyödylliset taloudelliset palvelut ovat palveluja, joilla on muusta taloudellisesta toiminnasta poikkeavia erityispiirteitä¹⁹.

Käsite voi kattaa eri jäsenvaltioissa erilaisia tilanteita ja nimikkeitä eikä EU:n lainsäädännössä velvoiteta nimeämään jokin tehtävä tai palvelu muodollisesti yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi, ellei kyseistä velvoitetta ole vahvistettu unionin lainsäädännössä (esim. posti- ja televiestintäalojen yleispalvelu). Jos yleishyödyllisen taloudellisen palvelun sisältö, ts. julkisen palvelun velvoitteet, on määritelty selvästi, ei ole tarpeen nimetä kyseistä palvelua ”yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi”. Sama pätee taloudellisuonteisten yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen käsitteeseen.

3. Mikä on yleishyödyllinen sosiaalipalvelu?

Yleishyödyllisen sosiaalipalvelun käsitettä ei ole määritelty SEUT-sopimuksessa eikä johdetussa oikeudessa. Tiedonannossa Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano – Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa²⁰ erotettiin kaksi pääasiallista yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen ryhmää terveyspalveluiden lisäksi:

- lakisääteiset ja täydentävät sosiaaliturvajärjestelmät eri organisaatiomuodoissaan (keskinäiset tai ammatilliset); ne kattavat elämän perusriskit, jotka liittyvät terveyteen, vanhuuteen, työtapaturmiin, työttömyyteen, eläkkeeseen ja vammaisuuteen;
- muut keskeiset palvelut, jotka tarjotaan suoraan asianomaiselle henkilölle. Näillä palveluilla on ennalta ehkäisevä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta lisäävä tehtävä ja ne tarjoavat yksilöllistä apua, jonka tarkoituksena on edistää ihmisten osallisuutta yhteiskunnassa ja taata heidän perusoikeuksiensa toteutuminen. Niissä on ensinnäkin kyse tuesta elämän välittömissä ongelma-

¹⁹ Asia C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, tuomio 10.12.1991, Kok., s. I-5889, 27 kohta; asia C-242/95, *GT-Link A/S*, tuomio 17.7.1997, Kok., s. I-4449, 53 kohta; ja asia C-266/96, *Corsica Ferries France SA*, tuomio 18.6.1998, Kok., s. I-3949, 45 kohta.

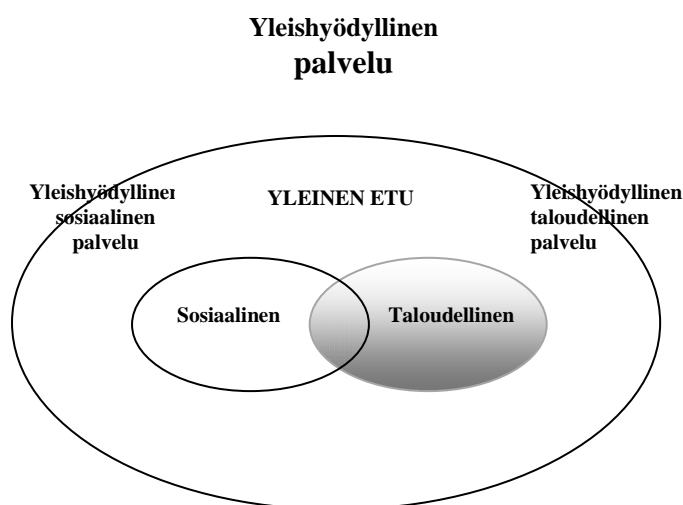
²⁰ KOM(2006) 177 lopullinen, 26. huhtikuuta 2006.

ja kriisitilanteissa (kuten velkaantuminen, työttömyys, huumeriippuvuus, perheen hajoaminen). Toiseksi niihin kuuluu toimia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että asianomaisilla henkilöillä on tarpeelliset taidot, joiden ansiosta he voivat olla täysimääräisesti osallisina yhteiskunnassa (kuntoutus, kielikoulutus maahanmuuttajille) ja erityisesti palata työmarkkinoille (koulutus, ammatillinen uudelleensijoittuminen). Nämä palvelut täydentävät ja tukevat perheiden hoitotehtäviä erityisesti nuorimpien ja vanhimpien ikäryhmien kohdalla. Kolmanneksi näihin palveluihin kuuluu toimia, joiden tarkoituksena on varmistaa sellaisten henkilöiden osallisuus, joilla on vammaisuuteen tai terveysongelmaan liittyviä pitkäaikaisia tarpeita. Neljänneksi palveluihin kuuluu myös sosiaalinen asuntotarjonta, jonka kautta heikommassa asemassa olevat tai alempiin sosiaaliryhmiin kuuluvat voivat saada käyttöönsä asunnon. Tiedetyt palvelut voivat luonnollisesti kattaa kaikki nämä neljä tehtävää.

Myös komission laatukehelyksessä (s. 3 ja 4) viitataan tähän kuvaukseen.

Lisäksi tiedonannossa Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus²¹ korostettiin yleishyödyllisille sosiaalipalveluille luonteenomaisia tavoitteita ja niiden järjestämisen periaatteita.

Kuten näissä kahdessa tiedonannossa selvennetään, yleishyödylliset sosiaalipalvelut voivat olla toiminnan mukaan luonteeltaan taloudellisia tai muunlaisia. Itse asiassa toiminnan luokittelu ”sosiaalisiksi” ei sellaisenaan²² riitä estämään sen luokittelusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetuksi ”taloudelliseksi toiminnaksi”. Taloudellisuuteen yleishyödylliset sosiaalipalvelut ovat myös yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja (ks. kysymykseen 2 annettu vastaus).



4. Onko jäsenvaltioilla liikkumavaraa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen määrittelyssä?

Kyllä on. Kuten tiedonannossa²³ todetaan, jäsenvaltioiden kansallisilla, alueellisilla tai paikallisilla viranomaisilla, kansallisessa oikeusjärjestelmässä säädetyn toimivallan jaon mukaan, on suuri liikkumavara, kun ne määrittelevät, mitkä palvelut ne katsovat

²¹ KOM(2007) 725 lopullinen, 20. marraskuuta 2007.

²² Yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, Pavlov, tuomio 12.9.2000, Kok., s. I-6451, 118 kohta, asia C-218/00, INAIL, tuomio 22.1.2002, Kok., s. I-691, 37 kohta, ja asia C-355/00, Freskot, tuomio 22.5.2003, Kok., s. I-5263.

²³ Ks. tiedonannon 46 kohta.

yleishyödyllisiksi taloudelliseksi palveluiksi²⁴ (ks. näiden palvelujen käsitteestä esitettyyn kysymykseen 2 annettu vastaus). Tätä liikkumavaraa rajoitetaan ainoastaan EU:n oikeudessa (ks. kysymykseen 6 annettu vastaus) ja jos tapahtuu ilmeinen arviointivirhe (ks. kysymykseen 7 annettu vastaus).

5. Voiko komissio toimittaa luettelon perusteista, joita viranomaiset voivat käyttää määritelläkseen, onko jokin palvelu yleishyödyllinen

Yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen laajuus ja järjestämistapa vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain kunkin jäsenvaltion julkisen vallan asioiden hoitoa koskevan historian ja kulttuurin mukaan. Yleishyödylliset taloudelliset palvelut vaihtelevat näin ollen suuresti ja käyttäjien tarpeet ja mieltymykset voivat poiketa toisistaan merkittävästi maantieteellisen sijainnin sekä sosiaalisten ja kulttuuristen erojen perusteella. Näin ollen lähinnä kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten vastuulla on päättää yleishyödyllisen palvelun luonteesta ja laajuudesta.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti EU puuttuu tarvittaessa asioihin vain sille SEUT-sopimuksessa annetun toimivallan rajoissa. EU ottaa toiminnassaan huomioon jäsenvaltioiden tilanteiden vaihtelevuuden ja niiden keskus-, alue- ja paikallisviranomaisten tehtävät, jotka liittyvät kansalaisten hyvinvoinnista huolehtimiseen, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseen ja demokraattisten valintojen tekemiseen muun muassa palvelujen laatutason suhteen.

Näin ollen komission tehtäviin ei kuulu luettelon toimittaminen kriteereistä, joiden perusteella tietyn palvelun yleishyödyllinen luonne voitaisiin määrittää, vaan tämä tehtävä kuuluu jäsenvaltioiden viranomaisille.

6. Rajoitetaanko EU:n lainsäädännössä jäsenvaltioiden liikkumavaraa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen määrittelemisessä?

Kyllä rajoitetaan. Jäsenvaltiot eivät voi toimia yhdenmukaistamissääntöjen vastaisesti niillä aloilla, jotka on yhdenmukaistettu unionissa²⁵ ja joilla yleishyödylliset tavoitteet on otettu huomioon²⁶. Lisäksi jäsenvaltioiden liikkumavaraa valvotaan aina ilmeisten virheiden havaitsemiseksi.

Unionissa yhdenmukaistetut alat:

- Silloin kun EU:n yhdenmukaistamissäännöissä viitataan ainoastaan tiettyihin erityisiin palveluihin, jäsenvaltioilla on paljon harkinnanvaraa uusien palvelujen määrittelemisessä yleishyödyllisiksi taloudelliseksi palveluiksi. Jäsenvaltioilla on esimerkiksi sähköisen viestinnän alalla velvollisuus määrittää direktiivissä

²⁴ Asia T-17/02, Fred Olsen, tuomio 15.6.2005, Kok., s. II-2031, 216 kohta; asia T-289/03, BUPA ym. v. komissio, tuomio 12.3.2008, Kok., s. II-81, 166–169 kohta; asia C-309/04, TV2, tuomio 22.10.2008, Kok., s. II-2935, 113 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

²⁵ Unionissa on yhdenmukaistettu esimerkiksi televiestintä-, posti- ja energia-ala. Ks. 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), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136/EY (EUVL L 337, 18.12.2009, s. 11); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 97/67/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997, yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä (EYVL L 15, 21.1.1998, s. 14), sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 2002/39/EY (EYVL L 176, 5.7.2002, s. 21) ja 2008/06/EY (EUVL L 52, 27.2.2008, s. 3); Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/72/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä (EUVL L 211, 14.8.2009, s. 55).

²⁶ Asia C-206/98, komissio v. Belgia, tuomio 18.5.2000, Kok., s. I-3509, 45 kohta.

säädetyt yleispalvelut. Samalla niillä on kuitenkin liikkumavaraa määrittellä sähköiset viestintäpalvelut direktiiviä tiukemmin yleishyödyllisiksi taloudellisiksi palveluiksi.

7. Onko mahdollista antaa esimerkkejä jäsenvaltioiden ilmeisestä arviointivirheestä, joka koskee yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen määrittelemistä?

Kuten tiedonannon 46 kohdassa todetaan, jäsenvaltioiden vapautta määrittellä yleishyödylliset taloudelliset palvelut rajoittaa se, että komissio ja unionin tuomioistuimet tarkistavat, onko jäsenvaltio tehnyt ilmeisen arviointivirheen²⁷.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja komission päätöskäytännössä on annettu esimerkkejä ilmeisistä virheistä.

Esimerkkejä:

- Tavaroiden tai muun materiaalin lastaamiseen, purkamiseen, uudelleenlastaamiseen, varastointiin ja yleiseen liikuttamiseen satamassa liittyvissä toimenpiteissä ei välttämättä ole kyse sellaisista yleisistä taloudellisista tarkoituksista, jotka olisivat jollakin tavoin erityisiä suhteessa muiden taloudellisten toimintojen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin²⁸.
- Toiminta, joka liittyy mainontaan, sähköiseen kaupankäyntiin, maksullisten palvelunumeroiden käyttöön palkintopeleissä, sponsorointiin tai markkinointiin. Näiden toimintojen määrittäminen audiovisuaalialan julkiseksi palveluksi olisi ilmeinen arviointivirhe²⁹.
- Eläinten ruumiiden hävittäminen, koska se on ainoastaan siitä hyötyvien taloudellisten toimijoiden edun mukaista. Näiden toimijoiden olisi vastattava aiheuttamiensa jätteiden käsittelyn kustannukset (”saastuttaja maksaa -periaate”)³⁰.
- SEUT-sopimuksen liitteessä I lueteltujen tuotteiden tuotanto ja kaupan pitäminen³¹.
- Yrityspuistoihin rajoittuvat laajakaistapalvelut, jotka eivät hyödytä väestöä kokonaisuudessaan³².

²⁷ Asia T-17/02, Fred Olsen, tuomio 15.6.2005, Kok., s. II-2031, 216 kohta; asia T-289/03, BUPA ym. v. komissio, tuomio 12.3.2008, Kok., s. II-81, 165 kohta ja sitä seuraavat kohdat. Lisäksi jäsenvaltiot eivät voi toimia asiaan sovellettavien yhdenmukaistamissääntöjen vastaisesti – ks. kysymykseen 6 annettu vastaus.

²⁸ Asia C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova, tuomio 10.12.1991, Kok., s. I-5889, 27 kohta; asia C-242/95, GT-Link, tuomio 17.7.1997, Kok., s. I-4449, 53 kohta; ja yhdistetyt asiat C-34/01–C-38/01, Enirisorse, tuomio 27.11.2003, Kok., s. I-14243, 33–34 kohta.

²⁹ Komission tiedonanto valtioneukiasäntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (EUVL C 257, 27.10.2009, s. 1).

³⁰ Komission päätös valtioneukiasasiassa N:o SA.25051 – Saksa – Zweckverband Tierkörperbeseitigung - yhdistys (EUVL L 236, 1.9.2012), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:236:0001:0034:FI:PDF>. Ks. myös asia C-126/01, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie v. GEMO, tuomio 20.11.2003, s. I-13769.

³¹ Komission päätös valtioneukiasasiassa N:o C 28/1998 – Italia – Centrale del Latte di Roma (EYVL L 265, 19.10.2000), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:265:0015:0028:FI:PDF>.

³² Komission päätökset valtioneukiasasiassa N 890/2006 – Ranska – SICOVAL, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/218142/218142_723454_30_2.pdf; ja valtioneukiasasiassa N:o N 284/2005 – Irlanti – Metropolitan Area Networks, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/199656/199656_581678_68_2.pdf.

8. Voidaanko jotkin rahoitusalan palvelut katsoa yleishyödyllisiksi taloudellisiksi palveluiksi?

Kyllä voidaan. Tietyt rahoitusalan palvelut, kuten yleiset pankkipalvelut, voidaan katsoa yleishyödyllisiksi taloudellisiksi palveluiksi. Komissio on hyväksynyt tällaisia jäsenvaltioiden määritelmiä jo useaan otteeseen³³ ja antanut suosituksen mahdollisuudesta käyttää tavanomaisia pankkipalveluja³⁴ (ks. myös komission laatukehys, s. 10).

9. Voidaanko infrastruktuurin rakentaminen luokitella yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluiksi?

Julkisen palvelun velvoitteeseen liittyvän infrastruktuurin rakentaminen, joka on sen vuoksi tarpeen infrastruktuurin toteuttamiseksi, voidaan luokitella yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoamiseen liittyväksi kustannukseksi (ks. päätöksen 5 artiklan 3 kohdan d alakohta).

Kuten tiedonannon 49 kohdassa todetaan, esimerkiksi laajakaistainfrastruktuurin rakentaminen tietyille alueelle voi olla yleishyödyllinen taloudellinen palvelu, jos käytettävissä oleva infrastruktuuri ei ole riittävä eivätkä sijoittajat voi tarjota riittävän kattavia laajakaistapalveluja. Näin on yleensä maaseudulla verrattuna kaupunkialueisiin, joilla markkinat jo tarjoavat palveluja. Tällainen julkisen palvelun korvaus voidaan myöntää, jos laajakaistasuuntaviivoissa vahvistetut edellytykset täyttyvät³⁵.

Toinen esimerkki koskee postipalveluja. Kreikan postia (ELTA)³⁶ koskeneessa asiassa Kreikan viranomaiset määrittivät yleishyödyllisiksi taloudellisiksi palveluiksi erilaisia palveluja, mukaan lukien postin yleispalvelut. Komissio tarkasti, etteivät viranomaiset olleet suorittaneet Kreikan postille liian suuria korvauksia yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoamisesta aiheutuneista nettokustannuksista, mukaan lukien uudenaikaistetun infrastruktuurin poistokustannukset. Näin ollen Kreikan posti pystyi uudenaikaistamaan infrastruktuurinsa ja parantamaan julkisen palvelun laatua täyttääkseen direktiivissä 2002/39/EY vahvistetut vaatimukset³⁷.

10. Voidaanko työpaikkojen luominen ja säilyttäminen yrityksessä sen tutkimus- ja kehittämistoiminnan laajentamiseksi (esim. biofarmasian alalla) katsoa yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluiksi?

³³ Komission päätökset valtioneuvosta N:o N 514/2001 – Yhdistynyt kuningaskunta – Yhdistyneen kuningaskunnan sosiaalietuuksien maksujärjestelmän uudistaminen ja yleispankkipalvelujen tarjoaminen postitoimipaikoissa (yleispankkipalvelut), EUVL C 186, 6.8.2003., http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_n514_01, valtioneuvosta N:o N 244/2003 – Yhdistynyt kuningaskunta – Credit Union -luottoyhdistysten tarjoamat perusrahoituspalvelut, EUVL C 223, 10.9.2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:223:0002:0003:FI:PDF>, valtioneuvosta C 49/2006 – Italia – Poste Italiane – Postitaltustodistusten jakelu, EUVL L 189, 21.7.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:189:0003:0037:fi:PDF>, valtioneuvosta N:o N 642/2005 – Ruotsi – Posten AB, EUVL C 291, 5.12.2007, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/doc/N-642-2005-WLWL-en-22.11.2006.pdf, valtioneuvosta N 650/2001 – Irlanti – An Post, EUVL C 43, 27.2.2007, http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N650_2001.

³⁴ Komission suositus mahdollisuudesta käyttää tavanomaista maksutiliä (K(2011) 4977).

³⁵ Yhteisön suuntaviivat valtioneuvostojen soveltamisesta laajakaistaverkkojen nopean käyttöönoton yhteydessä (EUVL C 235, 30.9.2009, s. 7).

³⁶ Komission päätös valtioneuvosta SA.32562 – Kreikka – Tuki Kreikan postille (EUVL C 99, 3.4.2012), http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2011/sa32562-2011n.pdf.

³⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/39/EY, annettu 10 päivänä kesäkuuta 2002, direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi (EYVL L 176, 5.7.2002, s. 21).

Työpaikkojen luomista tai säilyttämistä tietyssä yrityksessä tuskin voidaan katsoa yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi. Yleishyödylliset taloudelliset palvelut ovat kansalaisille tarkoitettuja palveluja tai koko yhteiskunnan edun mukaisia palveluja. Koska tähän tapaukseen ei liity tällaista näkökohtaa, toimenpidettä ei voida perustella SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdalla.

Sen sijaan valtio voi osallistua tällaisen toiminnan rahoittamiseen, mutta silloin on kyse valtiontuesta kyseiselle yritykselle. Tällainen toiminta voi olla täysin EU:n oikeuden mukaista, esimerkiksi tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävää valtiontukea koskevien yhteisön puitteiden³⁸ perusteella tai yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen³⁹ nojalla, kun kyseessä on työllistämisen-, koulutus- tai pk-yritysten tuki. Valtiontuen hyväksyttävyyden riippuu sen tarkoituksesta (tuki tutkimukselle, työllistämiseksi tai koulutukselle, pk-yrityksille jne.).

Suunnitellun tuen ennakoilmoittamista, tukikelpoisia kustannuksia, tukikelpoisuutta jne. koskevia sääntöjä arvioidaan sovellettavan tekstin perusteella, jolloin tarvittaessa varmistetaan, että tuki on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan mukaista.

11. Voiko viranomaisen luokitella palvelun yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi, jos muut markkinatoimijat, joiden tehtäväksi ei ole annettu yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamista, tarjoavat jo samanlaista palvelua?

Jäsenvaltioilla on suuri harkinnanvara, kun ne määrittelevät yleishyödylliset taloudelliset palvelut (ks. kysymykseen 4 annettu vastaus).

Jos kuitenkin on muita yrityksiä, jotka toimivat tavanomaisin markkinaehdoin, joiden tehtäväksi ei ole annettu yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamista ja jotka jo tarjoavat tai voivat tarjota palvelun tyydyttävästi sellaisin hintaa, objektiivisia laatuominaisuuksia, jatkuvuutta ja palvelun saatavuutta koskevin ehdoin, jotka ovat valtion määrittelemän julkisen edun mukaisia, komissio katsoo, että ei ole asianmukaista liittää julkisen palvelun velvoitetta tällaiseen palveluun⁴⁰. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että jäsenvaltio täsmentää tarkoin kyseisen palvelun ominaispiirteet ja erityisesti sen tuottamiselle asetetut edellytykset ja palvelun kohderyhmän. Jos markkinat jo tarjoavat kyseessä olevaa palvelua, vaikkakin ehdoin, jotka jäsenvaltion mielestä eivät ole tyydyttävät – esimerkiksi siksi, että markkinat eivät pysty tarjoamaan sen laatuista tai hintaista palvelua, joka viranomaisten mielestä olisi julkisen edun mukaista (esimerkiksi siksi, että pienituloisten perheiden matkakustannukset ovat liian korkeat) – kyseinen palvelu voidaan luokitella yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi. Tätä palvelua on tarjottava syrjimättömin ehdoin.

Jos markkinat eivät vielä tuota kyseistä palvelua, jäsenvaltion harkinnassa on päättää, voivatko markkinat tuottaa kyseisen palvelun. Komissio valvoo ainoastaan, ettei asiassa tehdä ilmeistä arviointivirhettä.

12. Voidaanko palvelu määritellä yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi, jos markkinat pystyisivät tuottamaan sen lähitulevaisuudessa?

Jos palvelun luokittelu yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi on muuten perusteltua, pelkästään se, että markkinat kenties pystyvät tuottamaan sitä tulevaisuudessa, ei periaatteessa estä jäsenvaltiota luokittelemasta palvelua

³⁸ Yhteisön puitteet tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle (EUVL C 323, 30.12.2006, s. 1).

³⁹ Komission asetus N:o 800/2008, annettu 6 päivänä elokuuta 2008, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti (nykyiset 107 ja 108 artikla) (EUVL L 214, 9.8.2008, s. 3).

⁴⁰ Asia C-205/99, Analir, tuomio 20.2.2001, Kok., s. I-1271, 71 kohta. Ks. myös tiedonannon 48 kohta.

yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi. Kuitenkin tapauksissa, joissa on selvää, että markkinat pystyvät tuottamaan palvelun lyhyellä aikavälillä jäsenvaltion haluamin ehdoin (mukaan lukien hinta, laatu, jatkuvuus ja saatavuus), viranomaisten olisi lyhennettävä toimeksiannon aikaa vastaavasti ja seurattava markkinoiden kehitystä voidakseen päättää, tarvitaanko uutta toimeksiantoa, kun edellisen voimassaoloaika päättyy. Jos markkinat eivät edelleenkään tuota palvelua toimeksiannon päättyessä ja jäsenvaltio katsoo, että palvelu voidaan edelleen luokitella yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi, uusi SEUT-sopimuksen 106 artiklan mukainen toimeksianto on mahdollinen.

Sen osalta, onko selvää, että markkinat pystyvät tuottamaan tietyn palvelun lähitulevaisuudessa, komission tehtävä rajoittuu sen tarkistamiseen, ettei jäsenvaltio ole tehnyt ilmeistä arviointivirhettä.

13. Jos markkinaehdoin toimiva lastenhoitopalvelujen tarjoaja, jonka tehtäväksi ei ole annettu yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamista, joutuu vaikeuksiin ja on vaarassa tehdä konkurssin, voiko jäsenvaltio tuolloin antaa sen tehtäväksi yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisen varmistaa palvelun jatkuvuuden (olettaen, että alueella on puutetta muista vastaavien lastenhoitopalvelujen tarjoajista)?

Lastenhoitopalvelujen osalta olisi ensinnäkin huomattava, että tietyissä olosuhteissa voidaan katsoa, että palvelun tuottamiseen ei liity taloudellista toimintaa⁴¹. Jos lastenhoitopalvelut ovat taloudellista toimintaa, ne määritellään usein yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi. Jäsenvaltio voi antaa lastenhoitopalvelujen tarjoajan tehtäväksi yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisen, jos julkisen palvelun velvoite määritellään selvästi ja toimeksianto on valtioneuvoston mukainen. On mahdollista, että alueella, jolla joidenkin lastenhoitopalvelujen tarjoajien tehtäväksi on annettu kyseisten palvelujen tuottaminen yleishyödyllisenä taloudellisenä palveluna alle markkinahinnan, muut palveluntarjoajat tuottavat näitä palveluja markkinahintaan. Jos markkinaehdoin toimiva lastenhoitopalvelujen tarjoaja on vaarassa tehdä konkurssin eikä sellaisia vaihtoehtoisia palveluntarjoajia ole riittävästi, jotka voisivat tuottaa kyseisiä palveluja, jäsenvaltio voi antaa kyseisen palveluntarjoajan tehtäväksi yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisen edellä mainitun päätöksen⁴² nojalla, jotta voidaan varmistaa palvelun jatkuvuus (eli lastenhoitopaikkojen riittävä määrä). Tällaisessa kapasiteettiongelmia koskevassa tilanteessa viranomaisten olisi kuitenkin harkittava palvelua koskevan toimeksiannon keston rajoittamista välttämättömään aikaan, jotta mahdolliset muut markkinatoimijat voivat alkaa tuottaa palvelua markkinaehdoin.

Koska tässä tapauksessa lastenhoitopalvelujen tarjoajalle ei ole aikaisemmin asetettu julkisen palvelun velvoitetta, yleishyödyllisen taloudellisen palvelun korvaus voi periaatteessa kattaa vain tulevat kyseisestä palvelusta aiheutuvat kustannukset. Kyseiset kustannukset on laskettava toimeksiannossa vahvistettujen parametrien perusteella edellä mainitun päätöksen mukaisesti.

Aikaisempien tappioiden osalta on todettava, että jos palveluntarjoaja ei pysty hankkimaan yksityistä rahoitusta, tappiot voidaan kattaa pelastamis- ja rakenneuudistustuella, jos pelastamis- ja rakenneuudistustukea koskevissa suuntaviivoissa⁴³ vahvistetut edellytykset täyttyvät.

⁴¹ EFTAn tuomioistuimen asiassa E-5/07 21.2.2008 antama tuomio.

⁴² Koska vanhustenkodit kuuluvat päätöksen soveltamisalaan (2 artiklan 1 kohdan c alakohta) riippumatta korvauksen määrästä, yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevia puitteita ei sovelleta.

⁴³ Komission tiedonanto – Yhteisön suuntaviivat valtioneuvoston vahvistetuissa vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi (EUVL C 244, 1.10.2004, s. 2).

3 UUSI YLEISHYÖDYLLISIÄ TALOUDELLISIA PALVELUJA KOSKEVA VALTIONTUKIPAKETTI

3.1 Yleiskatsaus uuteen yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevaan valtiontukipakettiin

14. *Mistä välineistä uusi yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskeva valtiontukipaketti koostuu?*

Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskeva valtiontukipaketti, jäljempänä 'SGEI-paketti', koostuu neljästä välineestä, joita sovelletaan kaikkiin yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista korvauksia myöntäviin viranomaisiin (kansalliset, alueelliset, paikalliset):

- **Tiedonannossa** selvennetään yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen kannalta merkityksellisiä valtiontuen peruskäsitteitä, kuten tuen, yleishyödyllisen taloudellisen palvelun ja taloudellisen toiminnan käsitteet, julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevien sääntöjen välinen suhde jne.
- **Yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavassa de minimis -asetuksessa** säädetään, että tällaisista palveluista suoritettava korvaus, joka ei ylitä 500 000 euroa minkä tahansa kolmen verovuoden aikana, ei kuulu valtiontukien valvonnan piiriin.
- Tarkistetussa **päätöksessä** vapautetaan jäsenvaltiot velvollisuudesta ilmoittaa julkisen palvelun korvauksesta komissiolle, jos päätöksessä vahvistetut soveltuvuusedellytykset täyttyvät.
- Tarkitetuissa **puitteissa** vahvistetaan säännöt yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta suoritettavan korvauksen arvioimiseksi silloin, kun korvaus on valtiontukea eikä päätöksessä vapauteta sitä ilmoitusvelvollisuudesta. Näistä tapauksista on ilmoitettava komissiolle ja niiden voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille, jos ne täyttävät puitteiden kriteerit.

15. *Mikä on yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevan tiedonannon tarkoitus?*

Tiedonannossa esitetään kattava konkreettinen katsaus yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen kannalta tärkeisiin EU:n valtiontukikäsitteisiin ja selvitetään keskeisiä kysymyksiä. Siinä esitetään tiivistetysti EU:n tuomioistuinten asiaankuuluvaa oikeuskäytäntöä ja komission päätöksentekokäytäntöä. Tiedonannon tarkoituksena on helpottaa valtiontukisääntöjen soveltamista kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten sekä julkisten palveluntarjoajien kannalta. Komissio on pyrkinyt selventämään mahdollisimman paljon keskeisiä käsitteitä, kuten taloudellisen toiminnan käsitettä, vaikutusta kauppaan tai yleishyödyllistä taloudellista palvelua (eli yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua), samoin kuin valtiontukea ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen välistä suhdetta.

16. *Mikä on yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettava de minimis -asetus?*

Yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen perusteella valtiontukea ei ole julkinen rahoitus, jota myönnetään tällaisiin palveluihin minkä tahansa kolmen verovuoden aikana ja jonka määrä on enintään 500 000 euroa. Tähän on syynä se, että koska määrä on niin pieni, voidaan katsoa, että sillä ei ole vaikutusta rajat ylittävään kauppaan tai kilpailuun. Koska toimenpiteitä ei katsota valtiontueksi, niistä ei tarvitse *ilmoittaa komissiolle ennakolta*.

17. *Mitä päätös koskee?*

Päätöksessä määritetään edellytykset, joiden täyttyessä julkisesta palvelusta yrityksille maksettava korvaus katsotaan EU:n valtioneuvoston päätöksen mukaiseksi eikä siitä tarvitse ilmoittaa komissiolle ennakolta.

18. Mitä puitteet koskevat?

Puitteissa määritetään edellytykset, joiden täyttyessä päätöksen soveltamisalaan kuulumaton julkisen palvelun korvaus katsotaan valtioneuvoston päätöksen mukaiseksi. Korvauksesta on ilmoitettava komissiolle kilpailun suuren vääristymisriskin vuoksi, jotta komissio voi suorittaa perusteellisen arvioinnin ja päättää, soveltuuko toimenpide sisämarkkinoille.

19. Mitkä ovat päätöksen ja puitteiden tavoitteet? Miten ne poikkeavat toisistaan?

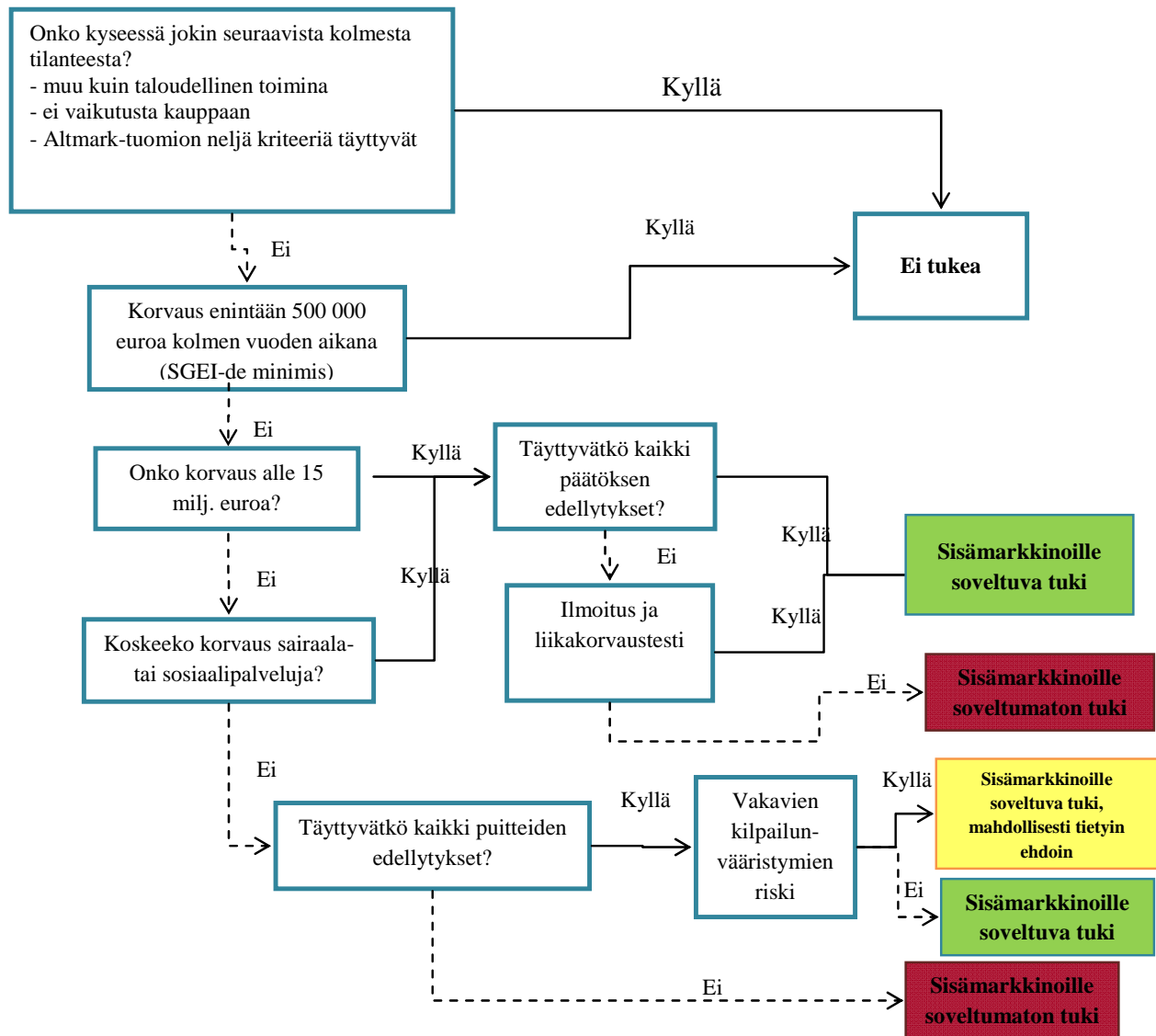
Molemmissa asiakirjoissa tarkennetaan, millä edellytyksillä julkisista palveluista maksetut korvaukset ovat SEUT-sopimuksen mukaisia.

Tärkein ero on siinä, että päätöksen soveltamisalaan kuuluvia julkisista palveluista maksettuja korvauksia **ei tarvitse ilmoittaa** komissiolle. Jos päätöksessä asetetut kriteerit on täytetty, kyseinen jäsenvaltio voi viipymättä myöntää korvauksia. Jos päätöksessä asetetut kriteerit eivät täyty, korvaus kuuluu puitteiden soveltamisalaan. Tämä tarkoittaa sitä, että korvauksesta on ilmoitettava komissiolle ennakolta, jotta se voi tarkastaa, onko kyseinen valtiontuki SEUT-sopimuksen mukainen.

Koska puitteiden soveltamisalaan kuuluvat tapaukset ovat yleensä merkittäviä asioita, jotka mahdollisesti johtavat huomattaviin kilpailun vääristymiin, sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset ovat yleensä tiukemmat kuin päätöstä sovellettaessa. Sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevista edellytyksistä on tarkempia tietoja 3.5.2 jaksossa.

20. Mitkä ovat julkisen palvelun korvausta koskevat analyysivaiheet?

Jäljempänä olevassa kuviossa esitetään tärkeimmät vaiheet määrittettäessä, mitä SGEI-pakettiin kuuluvia välineitä sovelletaan julkisen palvelun korvaukseen.



21. Miten yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja tuottaville voidaan tarjota oikeusvarmuus? Mitä jos ne eivät tiedä, kuuluuko korvaus päätöksen, puitteiden tai yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen soveltamisalaan?

Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskeva valtiontukipaketti ja komission päätökset, joissa sovelletaan puitteita, julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ja internetissä. Niiden kansallisten viranomaisten, jotka antavat yleishyödyllisen taloudellisen palvelun yrityksen tehtäväksi, vastuulla on varmistaa, että palvelusta mahdollisesti suoritettava korvaus on valtiontukisääntöjen mukainen. Kun tuki myönnetään päätöksen perusteella, toimeksiannossa on viitattava päätökseen, jotta yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoaja tietää oikeusperustasta ja voi tarkastaa, että toimeksianto on päätöksen mukainen. Jos toimeksiannossa ei viitata päätökseen, palveluntarjoaja voi kysyä toimeksiantavalta viranomaiselta, mikä on tuen myöntämisen

oikeusperusta, ja jos tuki kuuluu puiteiden soveltamisalaan, tarkastaa, että komission hyväksymispäätös kattaa sen.

22. *Onko yleishyödyllisten palvelujen tarjoajilla oikeudellisia velvoitteita?*

SGEI-paketissa ei aseteta palveluntarjoajille mitään erityisiä velvoitteita. Palvelun toimeksiannosta vastaavan viranomaisen on varmistettava, että valtiontukisääntöjä noudatetaan. Kuitenkin edellytysten, joilla varmistetaan, että korvaus on valtiontukisääntöjen mukainen, on käytävä ilmi toimeksiannosta, jotta palveluntarjoaja on niistä täysin tietoinen. Viime kädessä palveluntarjoaja kantaa riskin siitä, että sen on maksettava korvaus takaisin, jos se on myönnetty valtiontukisääntöjen vastaisesti.

23. *Perustetaanko SGEI-paketissa yrityksille oikeus ottaa vastaan tukea julkisesta palvelusta suoritetun korvauksen muodossa?*

SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan valtiontuki ei sovellu sisämarkkinoille, jollei perussopimuksessa toisin määrätä. Tämä tarkoittaa sitä, että periaatteessa valtiontuki on kielletty ja sitä voidaan myöntää vain poikkeustapauksissa noudattaen SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohtaa ja 106 artiklan 2 kohtaa. Näin ollen yrityksillä ei suinkaan ole oikeutta valtiontukeen.

SGEI-paketissa ei perusteta yrityksille oikeutta ottaa vastaan tukea julkisesta palvelusta suoritetun korvauksen muodossa. Sen sijaan paketissa määritellään tällaisen tuen soveltuvuuden edellytykset silloin, kun jäsenvaltioiden viranomaiset päättävät järjestää ja rahoittaa yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja myöntämällä valtiontukea.

3.2 Tiedonanto

3.2.1 Milloin valtiontukisääntöjä sovelletaan ja mitkä ovat seuraukset?

24. *Milloin valtiontukea koskevia SEUT-sopimuksen määräyksiä sovelletaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen järjestämiseen ja rahoitukseen?*

Valtiontukisääntöjä sovelletaan vain yrityksiin. Käsite ”yritys” tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta⁴⁴. Erityisesti sillä, onko yksikkö perustettu voiton tuottamiseksi, ei ole merkitystä (tiedonannon 9 kohta).

25. *Milloin toiminta luokitellaan kilpailusäännöissä tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi?*

Kilpailusäännöissä tarkoitettua taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla⁴⁵ (ks. tiedonannon 11 kohta). Tässä yhteydessä toiminnan luokittelu ”sosiaalisesti” tai sen harjoittaminen voittoa tavoittelematta ei sinänsä riitä estämään⁴⁶ sen luokitteluun taloudelliseksi toiminnaksi.

Tiedonanto tarjoaa sekä yleisiä ohjeita Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön mukaisesta taloudellisen toiminnan käsitteestä (9 kohta ja sitä seuraavat kohdat) sekä tarkempia ohjeita julkisen toimivallan käytöstä (16 kohta), sosiaaliturvasta (17 kohta ja sitä seuraavat kohdat), terveydenhuollosta (21 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja koulutuksesta (26 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

Se, onko tietyille palveluille markkinat, riippuu ensi sijassa siitä, kuinka kyseiset palvelut on järjestetty asianomaisessa jäsenvaltiossa, ja sen vuoksi ne voivat vaihdella

⁴⁴ Yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, Pavlov ym., tuomio 12.9.2000, Kok., s. I-6451.

⁴⁵ Asia 118/85, komissio v. Italia, tuomio 16.6.1987, Kok., s. 2599, 7 kohta; asia C-35/96, komissio v. Italia, tuomio 18.6.1998, Kok., s. I-3851, 36 kohta; ja Pavlov-tuomio.

⁴⁶ Pavlov-tuomio, 118 kohta; asia C-218/00, INAIL, tuomio 22.1.2002, Kok., s. I-691, 37 kohta, ja asia C-355/00, Freskot, tuomio 22.5.2003, Kok., s. I-5263.

jäsenvaltiosta toiseen ja myös muuttua ajan mittaan (12 kohta). Neljän alan alakohtaisissa ohjeissa (ks. edellinen kappale) ei sen vuoksi pyritä luettelemaan taloudellisia ja muita palveluja, vaan pikemminkin antamaan esimerkkejä seikoista, jotka vaikuttavat siihen, voidaanko tietty palvelu katsoa taloudelliseksi.

Esimerkkejä komission päätöksissä ja unionin tuomioistuimen tuomioissa taloudelliseksi katsotusta toiminnasta:

- julkisten työnvälityslaitosten harjoittama työnvälitystoiminta⁴⁷
- vapaaehtoiset täydentävät eläkejärjestelmät, jotka toimivat rahastointiperiaatteen mukaisesti, myös silloin, kun niitä hoitavat voittoa tavoittelemattomat laitokset⁴⁸; rahastointiperiaate tarkoittaa sitä, että vakuutusmaksut määräytyvät yksinomaan edunsaajien maksamien vakuutusmaksujen tason ja tehtyjen sijoitusten taloudellisen tuoton perusteella
- kiireelliset ja kiireettömät sairaankuljetukset⁴⁹
- palvelut, jotka käsittävät tavaroiden tuontiin, vientiin ja kauttakuljetukseen liittyvien tullimuodollisuuksien hoitamisen sekä muut täydentävät palvelut, jotka liittyvät rahajärjestelyiden sekä kaupan ja verotuksen alaan ja joita tullihuolitsijat tarjoavat ja joihin liittyvistä rahoitusriskeistä ne vastaavat⁵⁰
- työnantajien tai ammattijärjestöjen perustamien ja valtion hyväksymien oikeussubjektien työntekijöille ja työnantajille tarjoamat avustuspalvelut, joiden tarkoituksena on auttaa täyttämään veroilmoitukset, ja muu siihen liittyvä neuvonta⁵¹
- liikenteen infrastruktuurin hallinnointi⁵²
- sairaalassa tai sen ulkopuolella annetut sairaanhoitopalvelut⁵³; sen sijaan julkiset sairaalat voivat harjoittaa myös muuta kuin taloudellista toimintaa (ks. tiedonannon 22 kohta)
- halvemmat vuokra-asunnot; ks. asuntoluottojen rahoittamista koskeva päätöskäytäntö, kohtuuhintaisia asuntohankkeita koskevat järjestelyt, joiden tarkoituksena on tuottaa halpoja asuntoja, vuokratukijärjestelmät ja ikääntyneille henkilöille ja vammaisille sekä yhteiskunnallisesti heikossa asemassa oleville kotitalouksille tarkoitettut tukijärjestelyt⁵⁴.
- tuki-infrastruktuurin toimittaminen sosiaalisiin asuntoihin, kuten tiet, kaupat, leikki- ja virkistyspaikat, puistot, kentät, avoimet tilat, tilat uskonnonharjoittamiseen, tehtaat, koulut, toimistot ja muut rakennukset tai

⁴⁷ Asia C-41/90, Höffner ja Elser, tuomio 23.4.1991, Kok., s. I-1979, suomenk. ep. s. I-147, 21 kohta.

⁴⁸ Asia C-244/94, FFSA ym., tuomio 16.11.1995, Kok., s. I-4013, 17–22 kohta; asia C-67/96, Albany, tuomio 21.9.1999, Kok., s. I-5751, 80–87 kohta.

⁴⁹ Asia C-475/99, Glöckner, tuomio 25.10.2001, Kok., s. I-8089, 20 kohta.

⁵⁰ Asia C-35/96, komissio v. Italia, tuomio 18.6.1998, Kok., s. I-3851, 37 kohta.

⁵¹ Asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, tuomio 30.3.2006, Kok., s. I-2941, 63 kohta.

⁵² Asia C-82/01 P, Aéroports de Paris v. komissio, tuomio 24.10.2002, Kok., s. I-9297.

⁵³ Asia C-157/99, Smits, tuomio 12.7.2001, Kok., s. I-5473, 53 kohta, yhdistetyt asiat 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, tuomio 31.1.1984, Kok., s. 377, 16 kohta; asia C-159/90, Society for the Protection of unborn children, 4.10.1991, Kok., s. I-4685, 18 kohta; asia C-368/98, Abdou Vanbraekel, tuomio 12.7.2001, Kok., s. I-5363, 43 kohta; asia T-167/04, Asklepios Kliniken, tuomio 21.9.2006, Kok., s. II-2379, 49–55 kohta.

⁵⁴ Komission päätös valtioneustusta N:o N 89/2004 – Irlanti – Housing Finance Agencylle (HFA) myönnetty takaus, HFA:n rahoittama sosiaalinen asuntotarjonta (EUVL C 131, 28.5.2005), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N89_2004.

alueet, muut vastaavat työt ja palvelut hyvän ympäristön varmistamiseksi sosiaalisille asunnoille⁵⁵.

Ks. kysymykseen 223 annettu vastaus SEUT-sopimukseen sisältyvissä sisämarkkinoita koskevissa määräyksissä tarkoitettua taloudellisen toiminnan käsitteestä.

26. Voivatko vapaan ammatin harjoittajat muodostaa kilpailusäännöissä tarkoitettuja yrityksiä?

Kyllä voivat. Unionin tuomioistuin on katsonut, että erikoislääkärit voivat itsenäisinä taloudellisina toimijoina tarjota palveluja tietyillä markkinoilla eli erikoislääketieteen palvelujen markkinoilla ja näin ollen muodostaa yrityksiä. Tämä johtopäätös ei voi muuttua heidän tarjoamiensa palvelujen monitahoisuuden ja teknisyyden tai sen seikan takia, että erikoislääkäreiden ammatin harjoittaminen on säänneltyä⁵⁶.

27. Milloin toiminta on kilpailusäännöissä tarkoitettua muuta kuin taloudellista toimintaa?

Seuraavat kaksi toimintaryhmää on määritetty muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi:

- Toiminta, joka on osa julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttöä

Valtion oma toiminta tai julkisen toimivaltansa rajoissa toimivien viranomaisten toiminta, joka on osa julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttöä, ei ole kilpailusäännöissä tarkoitettua taloudellista toimintaa. Tämä poikkeus rajoittuu toimintoihin, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisen erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, ts. joiden osalta jäsenvaltio on päättänyt olla ottamatta käyttöön markkinamekanismeja (tiedonannon 16 kohta). Tässä yhteydessä sillä ei ole merkitystä, toimiiko valtio suoraan valtionhallintoon kuuluvana laitoksena vai sellaisen erillisen laitoksen välityksellä, jolle valtio on myöntänyt erityis- tai yksinoikeuksia⁵⁷.

Esimerkkejä toiminnasta, joka on katsottu julkiselle vallalle kuuluvien toimivaltuuksien käyttöön liittyväksi muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi:

- armeijaan tai poliisivoimiin liittyvä toiminta
- lentoliikenteen turvallisuuden säilyttäminen ja parantaminen⁵⁸, turvallisuus⁵⁹, valvonta, meriliikenteen valvonta ja meriturvallisuus⁶⁰
- saastumisen estämistä koskevassa valvonnassa⁶¹ on kyse yleisen edun vuoksi toteutettavasta tehtävästä, joka kuuluu valtion keskeisiin toimintoihin merialueiden ympäristön suojelussa

⁵⁵ Komission päätös asiassa N 395/05 – Irlanti – Lainatakaukset Housing Finance Agency:n (HFA) rahoittamille sosiaalisille infrastruktuurihankkeille (EUVL C 77, 5.4.2007), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N395_2005.

⁵⁶ Yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, Pavlov ym., tuomio 12.9.2000, Kok., s. I-6451.

⁵⁷ Asia 118/85, komissio v. Italian tasavalta, tuomio 16.6.1987, Kok., s. 2599, 7 ja 8 kohta.

⁵⁸ Asia C-364/92, SAT/Eurocontrol, tuomio 19.1.1994, Kok., s. I-43, 27 kohta; asia C-113/07 P, Selex Sistemi Integrati v. komissio, tuomio 26.3.2009, Kok., s. I-2207, 71 kohta.

⁵⁹ Komission päätökset asiassa N 309/2002, 19.3.2003, Ilmailun turvaaminen – 11. syyskuuta 2001 tapahtuneiden terrori-iskujen aiheuttamien kustannusten korvaaminen (EUVL C 148, 25.6.2003) ja asiassa N 438/2002, 16.10.2002, Tuki satamaviranomaisille julkisten viranomaisten tehtävien suorittamiseksi (EYVL C 284, 21.11.2002), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N438_2002.

⁶⁰ Komission päätös, asiassa N 438/02 – Belgia – Tuki satamaviranomaisille, 16.10.2002 (EYVL C 284, 21.11.2002), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N438_2002.

- rangaistustoimenpiteiden järjestäminen, rahoitus ja toteuttaminen rikosoikeudellisen järjestelmän toteutumisen varmistamiseksi.⁶²

- Tietty puhtaasti sosiaalinen toiminta

Oikeuskäytännössä on esitetty useita kriteerejä, joiden perusteella tietty puhtaasti sosiaalinen toiminta on voitu katsoa muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi.

Esimerkkejä puhtaasti sosiaalisesta toiminnasta, joka ei ole taloudellista toimintaa:

- valtion valvonnassa suoritettava pakollisen sosiaaliturvajärjestelmän hallinnointi, jonka tavoite on puhtaasti sosiaalinen, joka toimii yhteisvastuuperiaatteella ja tarjoaa vakuutusmaksuista ja vakuutetun tuloista riippumattomia vakuutusetuksia⁶³; ks. tiedonannon 17 kohta ja sitä seuraavat kohdat tekijöistä, jotka erottavat taloudelliset sosiaaliturvajärjestelmät ei-taloudellisista järjestelmistä
- lastenhoitopalvelujen tarjonta ja yleensä julkisista varoista rahoitettu koulutusjärjestelmä, jonka yhteydessä valtio suorittaa yhteiskunnallisia, kulttuurisia ja koulutuksellisia tehtäviään väestöä kohtaan⁶⁴; ks. tiedonannon 26 kohta ja sitä seuraavat kohdat tekijöistä, jotka erottavat taloudellisen toiminnan ei-taloudellisesta toiminnasta koulutuksen alalla
- sellaisten kansallisen terveydenhuollon olennaisen osan muodostavien julkisten sairaaloiden hallinnointi, jotka toimivat lähes kokonaisuudessaan yhteisvastuuperiaatteella, jotka rahoitetaan suoraan sosiaaliturvamaksuilla ja muilla valtion varoilla ja jotka tarjoavat yleisesti kattavia palveluja ilmaiseksi järjestelmään kuuluville henkilöille⁶⁵; ks. tiedonannon 21 kohta ja sitä seuraavat kohdat tekijöistä, jotka erottavat taloudellisen toiminnan ei-taloudellisesta toiminnasta terveydenhuollon alalla.

28. Harjoittaako julkinen kilpailusäännöissä tarkoitettua valta taloudellista toimintaa silloin, kun se toimittaa kansalaisille toimivaltaansa kuuluvia tietoja ja neuvoja?

Viranomaisten (kansallisten, alueellisten tai paikallisten) toteuttama tietojen toimittaminen tavasta, jolla toimivaltaiset laitokset soveltavat vastuulleen kuuluvia sääntöjä, liittyy erottamattomasti niiden julkisen vallan käyttöön. Tätä toimintaa ei katsota kilpailusäännöissä tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi.

⁶¹ Asia C-343/95, Calì ja Figli, tuomio 18.3.1997, Kok., s. I-1547, 22 kohta.

⁶² Komission päätös asiassa N 140/2006 – Liettua – Tuet rangaistuslaitoksissa toimiville valtionyrityksille (EUVL C 244, 11.10.2006), http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/N-140-2006-WLWL-en-19.7.2006.pdf.

⁶³ Asia C-159/91, Poucet et Pistre, tuomio 17.2.1993, Kok., s. I-637; asia C-218/00, Cical ja INAIL, tuomio 22.1.2002, Kok., s. I-691, 43–48 kohta; yhdistetyt asiat C-264/01, C-306/01, C-354/01 ja C-355/01, AOK Bundesverband, tuomio 16.3.2004, Kok., s. I-2493, 51–55 kohta.

⁶⁴ Asia 263/86, Humbel, tuomio 27.9.1988, Kok., s. 5365, 18 kohta; asia C-318/05, komissio v. Saksa, tuomio 11.9.2007, Kok., s. I-6957, 74–75 kohta, ja komission päätökset valtioneustusta N:o N 118/00 – Ammattilaisurheiluseurojen julkiset tuet (EUVL C 333, 28.11.2001, s. 6), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N118_2000, NN 54/2006 – Prerovin logistiikkakoulu (EUVL C 291, 30.11.2006, s. 18), http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/NN-54-2006-WLWL-EN-8.11.2006.pdf; EFTAn tuomioistuimen asiassa E-5/07 21.2.2008 antama tuomio.

⁶⁵ Asia T-319/99, FENIN.

29. Tiedonannossa on erityisohjeita taloudellisen toiminnan ja muun toiminnan välisestä erosta neljällä alalla. Onko kaikki toiminta, joka ei liity näihin neljään alaan, aina taloudellista toimintaa?

Ei ole. Tiedonannossa on ohjeita siitä, milloin toiminta on taloudellista toimintaa ja milloin se ei ole. Ohjeet perustuvat unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntöön. Yleisten periaatteiden (9 kohta ja sitä seuraavat kohdat) lisäksi tiedonannossa annetaan yksityiskohtaisempia ohjeita tiettyjen alojen osalta, esimerkiksi terveydenhuolto ja koulutus, ja luetellaan tekijöitä, joilla on merkitystä arvioitaessa, onko tietty toiminta taloudellista toimintaa.

Tietyissä jaksoissa annetut esimerkit (esimerkiksi 16 kohdassa olevat esimerkit aloilta, jotka luontaisesti ovat osa julkisen vallan käyttöä) tai niiden alojen valinta, joiden osalta annetaan erityisohjeita, eivät tarkoita, että kyseessä olisi tyhjentävä esimerkkiluettelo. Tämä käy ilmi tiedonannon sanamuodosta, sillä erityisesti 14 kohdassa todetaan selvästi, että ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luettelo. Tämä johtuu siitä, että taloudellisen toiminnan käsite voi muuttua ajan mittaan (ks. kysymys 30). Niiden toimintojen osalta, joita ei erikseen mainita, 9 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa esitetyissä yleisissä periaatteissa annetaan ohjeita siitä, onko kyse taloudellisesta toiminnasta vai ei.

30. Voiko toiminnan luokittelu taloudelliseksi tai muuksi toiminnaksi muuttua ajan mittaan?

Kyllä voi. Toiminnan luokittelu voi riippua tavasta, jolla toiminta järjestetään jäsenvaltiossa, ja se voi muuttua ajan mittaan toiminnan järjestämistapaa koskevien poliittisten päätösten tai markkinakehityksen johdosta (ks. tiedonannon 12 kohta).

31. Voidaanko SEUT-sopimuksen määräyksiä soveltaa voittoa tavoittelemattomaan palvelujen tarjoamiseen?

Kyllä voidaan. Pelkästään se seikka, ettei tietty laitos tavoittele voittoa, ei muuta sitä seikkaa, että sen toiminta on luonteeltaan taloudellista⁶⁶. Yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja tuottavan laitoksen oikeudellinen asema ei vaikuta kyseisen toiminnan luonteeseen. Kriteerinä on se, harjoittaako kyseinen laitos taloudellista toimintaa (tiedonannon 9 kohta).

Esimerkiksi taloudellista toimintaa harjoittava voittoa tavoittelematon yhdistys tai hyväntekeväisyysorganisaatio on ”yritys”, mutta vain kyseisen toiminnan osalta (tiedonannon 9 kohdan viimeinen alakohta). Kilpailusääntöjä ei sovelleta siihen osaan sen toimintaa, joka ei ole taloudellista.

Esimerkki:

Voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden sairaankuljetuspalvelut voivat olla taloudellista toimintaa. Julkisen palvelun velvoitteet voivat tuki johtaa siihen, että näiden organisaatioiden tarjoamista palveluista tulee vähemmän kilpailukykyisiä kuin sellaisten muiden yritysten tarjoamista vastaavista palveluista, joita tällaiset velvoitteet eivät koske, mutta tämä ei muuta sitä, että kyseessä on taloudellinen toiminta⁶⁷.

⁶⁶ Yhdistetyt asiat 209/78–215/78 ja 218/79, Van Landewyck, tuomio 29.10.1980, Kok., s. 3125 ja asia C-244/94, FFSA ym., tuomio 16.11.1995, Kok., s. I-4013, 21 kohta.

⁶⁷ Asia C-475/99, Glöckner, tuomio 25.10.2001, Kok., s. I-8089, 21 kohta.

32. Voiko julkinen viranomainen suosia tietyntylaisia organisaatioita (esim. julkisia / voittoa tavoittelevia / voittoa tavoittelemattomia organisaatioita) yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoajana?

Valtiontukisäännöissä ei aseteta erityisiä perusteita palveluntarjoajan valitsemiseksi, mutta niitä on sovellettava samalla tavalla sekä julkisiin että yksityisiin yrityksiin. Näin ollen valtiontukisäännöt eivät periaatteessa estä jäsenvaltioita suosimasta tiettyntyyppisiä palveluntarjoajia. Viranomaisia voi kuitenkin sitoa muilla aloilla annettu EU:n lainsäädäntö, erityisesti julkisia hankintoja koskevat säännöt, sisämarkkinasäännöt tai alakohtaiset säännöt, esimerkiksi liikenteen alalla. Kun EU:n julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan, näissä säännöissä vahvistettujen vaatimusten noudattaminen on edellytyksenä myös sille, että tuki soveltuu sisämarkkinoille puitteiden soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa (puitteiden 19 kohta). Tästä asiasta on julkisia hankintoja ja sisämarkkinoita koskevien sääntöjen osalta lisätietoja 4 ja 6 jaksossa, erityisesti kysymysten 209 ja 227 kohdalla.

33. Sovelletaanko valtiontukisääntöjä yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja (esim. palveluja ikääntyneille ja vammaisille henkilöille) tuottaviin sosiaalitoimenkeskuksiin?

Kysymystä siitä, sovelletaanko kunnallisiin sosiaalitoimenkeskuksiin kilpailuoikeuden sääntöjä ja tarkemmin sanoen valtiontukisääntöjä, ei voida tarkastella kokonaisvaltaisesti, vaan niiden harjoittaman toiminnan perusteella.

Jos tällainen keskus toimittaa esimerkiksi ateria- tai hoitopalveluja kotiin ja muutkin palveluntarjoajat, yksityiset tai julkiset, voisivat tuottaa samoja palveluja, se tarjoaa palveluja markkinoilla ja harjoittaa näin ollen kilpailusäännöissä tarkoitettua taloudellista toimintaa (ks. kysymykseen 25 annettu vastaus).

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikki tällaisen keskuksen harjoittama toiminta olisi katsottava taloudelliseksi toiminnaksi. Keskus voi itse asiassa hoitaa myös puhtaasti sosiaalista toimintaa, kuten julkisten etuuksien jakamista edunsaajille, mikä puolestaan ei olisi taloudellista toimintaa.

34. Onko kunnan maksusitoumusten jakaminen tietyille käyttäjäryhmille yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen saamista varten valtiontukea?

Jäsenvaltiot, mukaan lukien paikalliset viranomaiset, voivat myöntää tällaista tukea näiden palvelujen käyttäjille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 kohdan a alakohdassa vahvistetuilla edellytyksillä. Tämän määräyksen mukaan tuen on oltava luonteeltaan sosiaalista ja sitä on myönnettävä harjoittamatta syrjintää palvelujen alkuperän perusteella.

35. Onko sellainen sosiaalinen tuki valtiontukea, jota myönnetään tietyille edunsaajille, kuten pienituloisille perheille (esim. heidän yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien todellisten menojensa perusteella ja/tai muilla henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvillä objektiivisilla perusteilla), ja jota maksetaan suorakorvauksena palveluntarjoajalle?

On ymmärrettävää, että sosiaalitoimenkeskus ottaa huomioon riskin siitä, ettei tuki täytä sosiaalista tehtävänsä, jos se maksetaan edunsaajalle, ja päättää maksaa sen kokonaan tai osittain kyseiselle palveluntarjoajalle (esim. sosiaalisen asunnon vuokranantajalle, lasten käyttämän kouluruokalan hoitajalle jne.).

Tällainen tuki ei ole palveluntuottajaa hyödyttävää valtiontukea, jos etuus maksetaan suorakorvauksena ja sen laskemisparametrit määritellään selvästi ja liitetään tiiviisti luonnolliseen henkilöön, joka on lopullinen edunsaaja. Näin osoitetaan, ettei tämä toimi tuota muuta hyötyä palveluntarjoajalle. Esimerkiksi palveluntarjoajan esittämän

vuokrapyynnön kokonaismäärä on määriteltävä riippumattomasti ja ennakkoon niin, että edunsaajan maksettavaksi jäävä vuokra vähennetään tosiasiallisesti määrästä, jonka palveluntarjoaja on jo saanut sosiaalitoimenkeskukselta.

36. Tietyt yleishyödylliset taloudelliset palvelut tuotetaan usein paikallisesti. Vaikuttavatko ne todella jäsenvaltioiden väliseen kauppaan?

Valtiontukilainsäädännön alalla vaikutus kaupankäyntiin ei perustu tarjotun palvelun paikalliseen tai alueelliseen luonteeseen eikä kyseisen toiminnan laajuuteen. Tuen suhteellisen vähäinen määrä tai tuensaajayrityksen suhteellisen vaatimaton koko ei nimittäin sulje pois sitä mahdollisuutta, että se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan⁶⁸. Vähäininkin tuen määrä voi lisätä tietyn toimittajan palvelun tarjontaa, mikä vaikeuttaa muiden eurooppalaisten yritysten mahdollisuuksia tuottaa samoja palveluja paikallisilla markkinoilla.

Komissio on kuitenkin oman kokemuksensa perusteella asettanut kynnysarvot, joihin asti tuet eivät vaikuta kaupankäyntiin tai kilpailuun. Tässä yhteydessä voidaan todeta esimerkiksi, että yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta maksettava tuki, joka ei ylitä 500 000 euron enimmäismäärää kolmen vuoden aikana, ei yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen perusteella vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua. Se ei siis kuulu SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan. Lisäksi yleisen vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen⁶⁹ (asetus (EY) N:o 1998/2006, jäljempänä 'yleinen de minimis -asetus') mukaan tuen, joka ei ylitä 200 000 euron enimmäismäärää (100 000 euroa, jos yritys toimii tieliikennealalla), ei katsota vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Lisäksi tietyissä tapauksissa tuki ei vaikuta kauppaan palvelun paikallisuuteen vuoksi. Tiedonannossa on esimerkkejä komission antamista päätöksistä (40 kohta), jotka koskevat muun muassa ensi sijassa paikallisten asukkaiden käytössä olevia uimaloita⁷⁰ ja paikallismuseoita, jotka eivät todennäköisesti houkuttele kävijöitä ulkomailta⁷¹ (tarkempia tietoja on jäljempänä kysymyksessä 38).

Yleisluonteinen esimerkki vaikuttamisesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan:

Saksan rajan läheisyydessä sijaitseville alankomaalaisille huoltamoille myönnetty tuki kansallisten polttoaineiden hintojen noustua Alankomaiden valmisteverojen korottamisen vuoksi vaikutti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska sen tarkoituksena oli supistaa Alankomaissa maksettavien valmisteverojen ja Saksassa kevyiltä polttoöljyiltä perittävien valmisteverojen välistä eroa⁷².

Esimerkki vaikuttamisesta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tapauksessa:

Säännöllistä liikennepalvelua linja-autolla Landkreis Stendalissa Saksassa harjoittavalle yritykselle, joka tuottaa ainoastaan paikallisia tai alueellisia

⁶⁸ Asia T-214/95, Vlaams Gewest v. komissio, tuomio 30.4.1998, Kok., s. II-717, 48–50 kohta, asia C-280/00, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, tuomio 24.7.2003, Kok., s. I-7747, 81–82 kohta, ja asia C-172/03, Heiser, tuomio 3.3.2005, Kok., s. I-1627, 32–33 kohta.

⁶⁹ Komission asetus (EY) N:o 1998/2006, annettu 15 päivänä joulukuuta 2006, perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen.

⁷⁰ Komission päätös N 258/00 (EYVL C 172, 16.6.2001, s. 16).

⁷¹ Komission päätös N 630/03 (EUVL C 275, 8.12.2005, s. 3).

⁷² Komission päätös 1999/705/EY, tehty 20 päivänä heinäkuuta 1999 (EYVL L 280, 30.10.1999, s. 87), vahvistettu asiassa C-382/99, Alankomaat v. komissio, 13.6.2002 annetussa tuomiossa, Kok., s. I-5163.

liikennepalveluja eikä tuota liikennepalveluja kotivaltionsa ulkopuolella, myönnetty julkinen tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan⁷³.

37. Onko todella kyse kauppaan vaikuttamisesta silloin, kun vain yksi toimija tuottaa erityistä yleishyödyllistä palvelua tietyllä alueella?

Vaikka vain yksi toimija tuottaa erityistä yleishyödyllistä palvelua (esimerkiksi erityissairaanhoidon tai ambulanssipalveluja) alueella tai paikallisyhteisössä, koska kyseisellä alueella tai paikallisyhteisössä ei ole muita toimijoita, on olemassa kuitenkin mahdollisuus, että toisten jäsenvaltioiden toimijat olisivat kiinnostuneita tuottamaan tätä yleishyödyllistä palvelua. Näin ollen mahdollista vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei voida sulkea pois⁷⁴. Lisäksi alueellinen toimija voi toimia tai suunnitella toimivansa muilla alueilla.

38. Voiko olla paikallisia yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, jotka eivät vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan?

Kyllä voi olla. Komissio on tehnyt tiettyjä päätöksiä valtiontuesta, joissa on katsottu, etteivät valtion toimenpiteet, joiden tarkoituksena on rahoittaa paikallisia palveluja (riippumatta siitä, ovatko ne olleet yleishyödyllisiä palveluja, luonteeltaan taloudellisia yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja vai puhtaasti kaupallisia palveluja), vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. myös tiedonannon 40 kohta).

Esimerkkejä toimenpiteistä, joiden ei ole katsottu vaikuttaneen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

- Dorstenin uimalan⁷⁵ tapauksessa katsottiin, että vain paikallisen väestön käyttöön tarkoitettun yleisen uimalan rakentamiselle ja toiminnalle Dorstenissa vuosittain myönnetty tuki ei vaikuttanut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- Irlannin sairaaloiden⁷⁶ tapauksessa katsottiin, että pääomanlisäysjärjestelmä, jonka tarkoituksena on perustaa tilat melko pienille paikallisille julkisille sairaaloille ja joka palvelee selvästi alikapasiteetilla toimivia paikallisia sairaalamarkkinoita, ei houkuttellut investointeja eikä asiakkaita toisista jäsenvaltioista, joten sillä ei ollut vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- Teneriffan palvelupisteiden⁷⁷ tapauksessa todettiin, että paikallisille tavarankuljetusyhdistyksille myönnetty tuki niiden jäsenille tarkoitettujen palvelualueiden rakentamiseksi ei vaikuttanut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan,

⁷³ Asia C-280/00, Altmark trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, mainittu edellä, 77 kohta.

⁷⁴ Asia C-280/00, Altmark trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, mainittu edellä, 78 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

⁷⁵ Komission päätös asiassa N 258/2000 – Saksa – Dorstenin uimala, IP/001509, 21.12.2000 (EYVL C 172, 16.6.2001, s. 16), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N258_2000.

⁷⁶ Komission päätös asiassa N 543/2001 – Irlanti – Sairaalinvestointien veronhuojennukset (EYVL C 154, 28.6.2002, s. 4), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N543_2001.

⁷⁷ Komission päätös asiassa NN 29/02 – Espanja – Tuki palvelupisteiden rakentamiselle Teneriffaan (EUVL C 110, 8.5.2003, s. 13), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_NN29_2002.

koska palvelualueiden käyttö oli yksinomaan paikallista.

- Sardinian paikallismuseoiden⁷⁸ tapauksessa todettiin, että museoiden hankkeille, joiden laajuus ja budjetti ovat hyvin suppeita, myönnetty tuki ei vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska toisten jäsenvaltioiden asukkaat eivät matkustaisi Sardiniaan tutustuakseen nimenomaan näihin museoihin, muutamia suurimpia kansainvälisesti tunnettuja museoita lukuun ottamatta.
- Baskimaan teatterituotantojen⁷⁹ tapauksessa katsottiin, että näiden tuotantojen rahoittaminen ei vaikuttanut jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, sillä kyseessä olivat luonteeltaan paikalliset mikro- tai pienyritysten pienimuotoiset tuotannot ja niiden mahdollinen yleisö rajoittui tietyille maantieteelliselle ja erityiselle kielialueelle eivätkä ne voineet houkuttaa matkailijoita muista maista.
- Komissio katsoi Kyproksen kulttuurin ja kulttuuriperinnön säilyttämistä Nikosiassa edistävän keskuksen rahoitusta koskevassa asiassa⁸⁰, että keskuksen paikallinen luonne ja maantieteellinen asema sekä toiminnan luonne sulkevat pois vaikutuksen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- Komissio katsoi, että Portugalin koillisosaan rakennettavan keskipitkän ja pitkän aikavälin mielenterveyspalveluja tarjoavalle yksikölle myönnetty tuki⁸¹ ei vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan yksikön rajallisen kapasiteetin (50 paikkaa) vuoksi, sillä yksikkö käytetään lähes yksinomaan alueen asukkaiden palvelemiseen eivätkä muut laitokset ole kiinnostuneet tarjoamaan vastaavia palveluja tällä alueella.
- Komissio katsoi asiassa, joka koski Madeiralla ilmestyvää päivälehteä julkaisevalle kustantajalle myönnettyä rahoitusta⁸², että tuki ei vaikuta kauppaan. Madeiralla julkaistaan vain kahta päivälehteä, joista kumpaakaan ei julkaise toisesta jäsenvaltiosta peräisin oleva yritys. Kumpikaan kustantaja ei toimi muilla markkinoilla, joilla kilpailtaisiin muista jäsenvaltioista peräisin olevien yritysten kanssa.
- Komissio katsoi, että alankomaalaisen kunnan liiketoimella⁸³, jossa myytiin maata ratsastuskoululle, ei voi olla vaikutusta kauppaan, vaikka maa myytäisiin markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla, ratsastuskoulun ilmeisen paikallisen luonteen vuoksi.

39. Mitä tapahtuu, jos toiminta on taloudellista ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan?

Jos toiminta on taloudellista ja vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, siihen sovelletaan kilpailusääntöjä.

⁷⁸ Komission päätös asiassa N 630/2003 – Italia – Tuki Sardinian alueen paikallismuseoille (EUVL C 275, 8.12.2005, s. 3), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N630_2003.

⁷⁹ Komission päätös asiassa N 257/2007 – Espanja – Teatterituotannon edistämiseen Baskimaan itsehallintoalueella tarkoitettu tukiohjelma (EUVL C 173, 26.7.2007, s. 2).

⁸⁰ Komission päätös asiassa SA.34466 – Kypros – Visuaalisten taiteiden ja tutkimuksen keskus, päätös 7.11.2012 (ei vielä julkaistu).

⁸¹ Komission päätös asiassa SA.34576 – Portugali – Jean Piaget / Koillisen keskipitkän ja pitkän aikavälin jatkuvaa hoitoa tarjoava yksikkö, päätös 7.11.2012 (ei vielä julkaistu).

⁸² Komission päätös asiassa SA.33243 – Portugali – Jornal de Madeira, päätös 7.11.2012 (ei vielä julkaistu).

⁸³ Komission päätös asiassa SA.34404 – Alankomaat – Maan ostaminen sijaintipaikkaa vaihtavalle ratsastuskoululle, 7.11.2012 (EUVL C 370, 30.11.2012, s. 2).

40. Tarkoittaako kilpailusääntöjen soveltaminen sitä, että jäsenvaltioiden on muutettava yleishyödyllisten taloudellisten palvelujensa organisointi- ja toimintamuotoja?

Ei. Kilpailusääntöjen soveltaminen ei tarkoita sitä, että viranomaisten olisi valvottava, että markkinoilla on suuri määrä palveluntarjoajia. Lisäksi se ei myöskään tarkoita sitä, että viranomaisilla olisi velvollisuus poistaa palveluntarjoajille mahdollisesti jo myönnettyjä erityis- ja yksinoikeuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia kyseisten yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamisen kannalta. Viranomaiset voivat myöntää tällaisia oikeuksia, jos ne eivät ylitä sitä, mikä on välttämätöntä yleishyödyllisiin tarkoituksiin liittyvien tehtävien hoitamiseksi tyydyttävissä taloudellisissa olosuhteissa⁸⁴. Viranomaisilla ei myöskään ole velvollisuutta yksityistää yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamista (ks. myös tiedonannon 37 kohta)

41. Mitä tapahtuu, jos viranomainen myöntää korvauksen taloudelliseksi katsotusta yleishyödyllisestä palvelusta?

Viranomaisen palveluntarjoajalle julkisesta palvelusta myöntämä korvaus voi olla valtiontukea, jos kaikki yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Altmark (ks. 3.2.3 jaksossa esitettyihin kysymyksiin annetut vastaukset) annetut kriteerit eivät täyty ja jos siihen voidaan soveltaa muita valtiontukea koskevia kriteerejä⁸⁵. Vaikka julkisesta palvelusta suoritettava korvaus olisi valtiontukea, se voidaan kuitenkin hyväksyä, sillä kyseinen korvaus voi olla SEUT-sopimuksen mukaista.

42. Edellytetäänkö valtiontukisäännöissä viranomaisten käyttävän tiettyä yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen organisointitapaa?

Ei edellytetä. Viranomaisilla on laaja harkintavalta perustamiensa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen hallinnointitavan suhteen. Valtiontukisäännöissä viranomaisille annetaan mahdollisuus organisoida ja rahoittaa yleishyödylliset taloudelliset palvelut haluamallaan tavalla. Tässä yhteydessä kuitenkin edellytetään, etteivät ne ylitä sitä, mikä on välttämätöntä yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin liittyvien tehtävien hoitamiseksi tyydyttävissä taloudellisissa olosuhteissa SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

43. Vastaavatko hajautuspolitiikassa toteutetun julkisyhteisöjen toimivallan siirron yhteydessä myönnetyt määrärahat valtiontukea?

Eivät vastaa. Valtiontuen käsitteessä sen myöntämistasoja (esim. keskus-, alue- ja paikallistaso) ei eroteta toisistaan. Tätä käsitettä sovelletaan kuitenkin vain silloin, kun kyseessä on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa asetetut edellytykset täyttävä varojen siirto yhdelle tai useammalle yritykselle.

Sitä vastoin silloin, kun valtion varojen siirto toteutetaan puhtaasti julkisen toimivallan siirron perusteella rakenteissa (valtiolta alueille, lääneistä kunnille jne.) eikä toiminta ole millään tavalla taloudellisuonteista, sitä ei katsota tiettyä yritystä suosivaksi.

44. Suljetaanko julkisia hankintoja koskevissa säännöissä tarkoitettun yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja tuottavan in-house-yksikön rahoittaminen pois valtiontukisääntöjen soveltamisalasta?

Ei. Käsite 'in-house' (eli sisäinen) kuuluu julkisia hankintoja koskevan oikeuden käsitteisiin, kun taas valtiontukisäännöt kuuluvat kilpailuoikeuden soveltamisalaan. Kilpailusääntöjen ja erityisesti valtiontukisääntöjen soveltaminen ei perustu

⁸⁴ Asia C-320/91, Corbeau, tuomio 19.5.1993, Kok., s. I-2533, suomenk. ep. s. I-223, 14–16 kohta, ja asia C-67/96, Albany, tuomio 21.9.1999, Kok., s. I-5751, 107 kohta.

⁸⁵ Toisin sanoen 1) valtion varojen siirto ja valtion vastuu, 2) vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailun vääristyminen sekä 3) kyseisen toimenpiteen valikoivuus.

yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja tuottavan laitoksen oikeudelliseen asemaan tai luonteeseen, vaan sen harjoittaman toiminnan ”taloudelliseen” luonteeseen (tiedonannon 9 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikki toiminta, jossa tarjotaan tavaroita tai palveluja tietyillä markkinoilla, on kilpailusäännöissä tarkoitettua taloudellista toimintaa (esimerkkejä kilpailusäännöissä tarkoitettua taloudellisesta toiminnasta annetaan kysymykseen 25 annetussa vastauksessa). Näin ollen, jos julkisia hankintoja koskevilla säännöillä tarkoitettua in-house-yksikön harjoittama taloudellinen toiminta täyttää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa vahvistetut edellytykset⁸⁶ eikä täytä kaikkia asiassa Altmark asetettuja edellytyksiä (näistä edellytyksistä ks. kysymykseen 61 annettu vastaus), siihen sovelletaan valtioneuvoston päätöksiä (ks. tiedonannon 13 ja 37 kohta).

Tältä osin on syytä muistaa, että silloin, kun valtion varojen siirto toteutetaan puhtaasti julkisen toimivallan siirron perusteella rakenteissa (valtiolta alueille, lääneistä kunnille jne.) eikä toiminta ole millään tavalla taloudellisuonteista, varojen siirtoa ei katsota tiettyä yritystä suosivaksi eikä kyseessä siis ole valtiontuki (ks. kysymys 43).

45. Mitä seuraa siitä, että yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta maksettu korvaus todella on valtiontukea?

Korvauksen maksaminen julkisesta palvelusta ei ole kiellettyä, vaikka korvaus olisi valtiontukea. Korvaus on SEUT-sopimuksen mukainen, jos se täyttää päätöksessä⁸⁷ tai puitteissa⁸⁸ asetetut edellytykset.⁸⁹

3.2.2 Toimeksianto

46. Mikä on toimeksiannon tavoite?

Toimeksianto (ks. tiedonannon 51 kohta ja sitä seuraavat kohdat) on asiakirja, jossa yritykselle annetaan tehtäväksi yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen, ilmoitetaan kyseisen yrityksen tehtävän luonne sekä yleishyödyllisen taloudellisen palvelun laajuus ja yleiset toimintaedellytykset. Julkisen palvelun toimeksi antamista koskeva asiakirja on tarpeen yrityksen ja valtion velvollisuuksien määrittämiseksi. Jollei tällaista asiakirjaa ole, ei yrityksen erityistehtävää tiedetä eikä asianmukaista korvausta voida määrittää.

47. Millaiset toimeksiannot katsotaan asianmukaisiksi?

SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan ja Altmark-tuomion mukaan edellytyksenä on ainoastaan, että toimeksianto tehdään yhden tai useamman asiakirjan muodossa ja että niillä on sitova oikeudellinen merkitys kansallisessa lainsäädännössä. Kukin jäsenvaltio

⁸⁶ Toisin sanoen 1) taloudellinen etu, 2) vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailun vääristyminen sekä 3) kyseisen toimenpiteen valikoivuus.

⁸⁷ Komission päätös 2012/21/EU, annettu 20 päivänä joulukuuta 2011, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen.

⁸⁸ Komission tiedonanto: Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävään valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet (2011) (EUVL C 8, 11.1.2012, s. 15).

⁸⁹ Maantiiliikenteessä tästä sisämarkkinoille soveltuvuudesta säädetään asetuksessa 1370/2007. Lento- ja meriliikenteessä soveltuvuutta koskevat arviot voidaan perustaa lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta vuonna 2005 annettuihin yhteisön suuntaviivoihin, komission tiedonantoon 94/C 350/07 EY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta valtiontukiin ilmaliikenteen alalla (EYVL C 350, 10.12.1994, s. 5) tai meriliikenteen valtiontukea koskeviin yhteisön suuntaviivoihin (EUVL C 13, 17.1.2004). Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevaa päätöstä ja puitteita sovelletaan myös lento- ja meriliikenteeseen.

voi päättää asiakirjan (tai asiakirjojen) erityisen muodon, erityisesti poliittisen ja/tai hallinnollisen organisaationsa perusteella.

Hallinto-oikeuden perussääntöjen mukaan kullakin viranomaisella, paikallis-, alue- tai keskustasolla, on oltava oikeusperusta yleishyödyllisen taloudellisen palvelun määrittelemiseksi ja rahoittamiseksi. Näin ollen toimeksiannon käsite voi laajasti vastata oikeusperustaa, jonka viranomainen valitsee harkintansa mukaan tapauskohtaisesti. Tämän asiakirjan ei välttämättä tarvitse olla nimeltään toimeksianto. Jäsenvaltioiden ei myöskään tarvitse ottaa käyttöön erityistä sääntelykehystä toimeksiannoksi määritettyjä asiakirjoja varten.

Vakiotoimeksiantoa ei siis ole. Toimeksiannosta päättää palvelun tehtäväksi antava viranomainen, ja se perustuu kyseiseen toimintaan.

On syytä panna merkille, että valtioneuvoston päätösten mukaan toimeksiannon edellytykset ovat pikemminkin perusedellytyksiä: tämä ei sulje pois mahdollisuutta, että jäsenvaltioiden viranomaiset lisäävät toimeksiantoon yksityiskohtia, kuten esimerkiksi laatuvaatimuksia. Toimeksiannossa on kuitenkin määriteltävä tietyt seikat, kuten velvoitteen sisältö ja kesto, korvauksen laskennassa, valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit sekä järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja perimiseksi takaisin (ks. tiedonannon 52 kohta). Jos yleishyödylliseen taloudelliseen palveluun myönnetään valtiontukea edellä mainitun päätöksen tai puitteiden nojalla, toimeksiantoon sovelletaan päätöksen 4 artiklassa ja puitteiden 16 kohdassa tarkemmin esitettyjä vaatimuksia (ts. yritys ja tarvittaessa alue, tuen myöntävän viranomaisen yritykselle mahdollisesti myöntämien yksinoikeuksien luonne, korvausmekanismien kuvaus ja viittaus päätökseen).

Viranomaisen palveluntarjoajalle antama suostumus tai lupa tuottaa tiettyjä palveluja ei vastaa toimeksiannon käsitettä. Näin on, koska tällaisessa tapauksessa toimijaa ei velvoiteta tuottamaan kyseisiä palveluja, vaan ainoastaan annetaan lupa harjoittaa taloudellista toimintaa ja tuottaa tiettyjä palveluja markkinoilla. Esimerkkinä voisi olla toimijalle annettu lupa avata lasten hoitopaikka tai vanhusten keskus. Lupa perustuisi pelkästään siihen, että toimija noudattaa julkista terveydenhuoltoa, turvallisuutta ja laatua koskevia sääntöjä.

Esimerkkejä toimeksiannosta:

- toimeksiantosopimus⁹⁰ ja julkisen palvelun sopimus
- ministeriöiden ohjelmointisopimukset⁹¹
- ministeriöiden ohjeet⁹²
- lait⁹³ ja sääntelytoimet⁹⁴

⁹⁰ Komission päätös asiassa N 562/2005 – Italia – Società Italiana del Traforo del Monte Biancon (SITMN) Mont Blanc'n tunnelia ja Maurice Lemairen tunnelia koskevan käyttöoikeussopimuksen jatkaminen (EUVL C 90, 25.4.2007),
http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N562_2005.

⁹¹ Komission päätös asiassa NN 51/2006 – Italia – Poste Italiane SpA: valtion maksama korvaus postin yleispalveluvelvoitteista 2000–2005 (EUVL C 291, 30.11.2006),
http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_NN51_2006.

⁹² Komission päätös asiassa N 166/2005 – Yhdistynyt kuningaskunta – Post Office Limitedille myönnetty valtiontuki maaseudun verkostoille (EUVL C 141, 16.6.2006),
http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N166_2005.

⁹³ Asia T-289/03, British United Provident Association Ltd (BUPA) ym. v. komissio, tuomio 12.2.2008, Kok., s. II-741, 182–183 kohta. Komission päätös asiassa NN 8/2007 – Espanja – RTVE:n henkilöstön

- yksi- tai monivuotiset toimintasopimukset⁹⁵
- asetukset⁹⁶ ja päätökset sekä kunnallishallinnon päätökset ja toimet.

48. *Onko toimeksianto välttämätön myös yleishyödyllisissä sosiaalipalveluissa?*

Kilpailusääntöjä sovelletaan taloudellisuonteisiin yleishyödyllisiin palveluihin (ks. kilpailusäännöissä tarkoitettu taloudellisen toiminnan käsitteestä kysymykseen 25 annettu vastaus). Toiminnan luokittelu ”sosiaalisiksi” ei sellaisenaan riitä estämään sen luokittamista kilpailusäännöissä tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi. Koska toimeksianto on välttämätön edellytys sille, että julkisesta palvelusta suoritettu korvaus olisi perussopimuksen mukainen, se on näin ollen pakollinen yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista ja taloudellisuonteisista yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista vastuussa oleville toimijoille.

49. *Mitkä viranomaiset voivat antaa yritykselle yleishyödyllistä taloudellista palvelua koskevan toimeksiannon? Onko kunnallisviranomaisilla tällainen toimivalta?*

Riippuu kansallisesta lainsäädännöstä, mitkä viranomaiset voivat antaa yrityksen tehtäväksi yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisen. EU:n oikeudessa ei ole asetettu vaatimuksia tässä suhteessa. Yleensä millä tahansa viranomaisella, jolla on toimivalta määrittää yleishyödyllinen taloudellinen palvelu ja rahoittaa sitä, olisi myös toimivalta antaa yrityksen tehtäväksi tällaisen palvelun tuottaminen.

50. *Voiko yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoaja, jolla usein on erityisasiantuntemusta, määritellä itse toimeksiannon sisällön?*

Tietyissä jäsenvaltioissa ei ole epätavallista, että palveluntarjoajat kehittävät ja ehdottavat palveluja, joista sitten keskustellaan viranomaisten kanssa ja nämä sitten rahoittavat palvelun. SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan ja EU:n valtioneuvoston lainsäädännön mukainen toimeksiannon käsite ei yleensä sisällä rajoitusta palveluntarjoajan osallistumisesta toimeksiannon laatimiseen. Viranomaisella on kuitenkin viime kädessä päätösvalta toimeksiannon antamisesta palveluntarjoajalle. Tämä vaatimus voidaan täyttää esimerkiksi hyväksymällä palveluntarjoajan ehdotus (tiedonannon 53 kohta; ks. myös kysymys 59).

51. *Vastaako SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa ja SGEI-paketissa tarkoitettu toimeksiannon käsite palveludirektiivissä (2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa) tarkoitettua valtion valtuuttaman palveluntarjoajan käsitettä?*

Ei vastaa. SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa ja SGEI-paketissa tarkoitettu toimeksiannon käsite ja palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa käytetty valtion valtuuttaman palveluntarjoajan käsite ovat yhteneväisiä käsitteitä, sillä niissä edellytetään yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoajalle asetettua velvoitetta tuottaa kyseinen palvelu. Palvelun tuottamista koskeva velvoite on ensisijainen seikka molemmissa käsitteissä.

Näillä kahdella käsitteellä on kuitenkin toisistaan poikkeavat päämäärät. Ensiksi mainittu käsite sisältää edellytyksen, joka on täytettävä, jotta julkisesta palvelusta suoritettavien

vähennyksiä koskevien toimenpiteiden rahoitus (EUVL C 109, 15.5.2007),

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/NN-8-2007-WLWL-7.3.2007.pdf.

⁹⁴ Komission päätös asiassa N 395/2000 – Irlanti – Lainatakaukset Housing Finance Agency:n (HFA) rahoittamille sosiaalisille infrastruktuurihankkeille (EUVL C 77, 5.4.2007), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N395_2005.

⁹⁵ Komission päätös asiassa C 24/2005 – Ranska – Laboratoire national de métrologie et d’essais (EUVL L 95, 5.4.2007, s. 25).

⁹⁶ Ks. asia C-451/03, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti v. Giuseppe Calafiori, tuomio 30.3.2006, Kok., s. I-2941.

korvausten voitaisiin katsoa täyttävän asiassa Altmark annetussa tuomiossa asetetut edellytykset ja olevan SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisia ja mahdollisesti vapautettuja ilmoittamisvelvollisuudesta (jos ne kuuluvat päätöksen soveltamisalaan). Jälkimmäisen käsitteen tarkoituksena on puolestaan rajata tiettyjen sosiaalipalvelujen sulkeminen pois palveludirektiivin soveltamisalasta.

Näin ollen SGEI-pakettia sovellettaessa toimeksianto vastaa asiakirjaa, jossa yritykselle annetaan tehtäväksi yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen. Tässä tapauksessa toimeksiannossa asetetaan, kuten edellä on todettu, velvollisuus tuottaa palvelu, mutta lisäksi siinä on määriteltävä julkisen palvelun velvoitteiden luonne ja kesto, tahot, joiden tehtäväksi näiden palvelujen tuottaminen on annettu, korvauksen laskemisessa käytettävät parametrit sekä suojalausekkeet liiallisten korvausten välttämiseksi (ks. myös kysymykset 46 ja 47).

Palveludirektiivin yhteydessä komissio katsoo, että jotta palveluntarjoaja voitaisiin katsoa 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa tarkoitetuksi valtion valtuuttamaksi palveluntarjoajaksi, tällä palveluntarjoajalla on oltava velvollisuus varmistaa valtion sen vastuulle antaman palvelun tuottaminen. Palvelun tuottamisesta, esimerkiksi julkista hankintaa koskevan sopimuksen tai palvelua koskevan käyttöoikeussopimuksen perusteella, vastuussa oleva palveluntarjoaja voidaan katsoa palveludirektiivissä tarkoitetuksi valtion valtuuttamaksi palveluntarjoajaksi. Tämä pätee myös muun tyyppisiin valtion toimenpiteisiin, jos niihin liittyy palveluntarjoajan velvollisuus tuottaa kyseinen palvelu.

Näin ollen toimija, joka on saanut SGEI-paketissa tarkoitettua toimeksiannon, katsotaan myös palveludirektiivissä tarkoitetuksi valtuutetuksi palveluntarjoajaksi. Valtiontukisääntöjen mukaan toimeksianto edellyttää tietysti sellaisten lisäedellytysten täyttämistä, jotka koskevat erityisesti mekanismeja, joilla varmistetaan, ettei vastaanotettu tuki ylitä palveluntarjoajalle tosiasiallisesti koituneita kustannuksia.

52. *Onko alueellisen viranomaisen virallinen päätös, jossa määritellään ammatilliseen koulutukseen liittyvä yleishyödyllinen sosiaalipalvelu ja annetaan tämän palvelun hallinto yhden tai useamman koulutuslaitoksen tehtäväksi, valtioneuvoston päätöksissä ja palveludirektiivissä tarkoitettu toimeksianto?*

Alueellisen viranomaisen päätös, jolla on sitova oikeudellinen arvo kansallisessa oikeudessa ja jossa määritellään a) julkisen palvelun velvoitteiden luonne ja kesto, b) näistä velvoitteista vastuussa oleva(t) yritys/yritykset ja kyseinen alue, c) tälle yritykselle / näille yrityksille mahdollisesti myönnettyjen yksin- tai erityisoikeuksien luonne, d) korvauksen laskemisessa, valvonnassa ja tarkistuksessa käytetyt parametrit sekä e) mahdollisten liiallisten korvausten palauttamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja keinot näiden liiallisten korvausten estämiseksi, voidaan katsoa päätöksessä tarkoitetuksi toimeksiannoksi (ks. myös kysymys 47 edellä).

Tällainen päätös, joka on valtioneuvoston päätöksissä tarkoitettu toimeksianto, on myös palveludirektiivissä tarkoitettu palveluntarjoajan valtuuttava toimeksianto, sillä siinä asetetaan kyseiselle yritykselle tai kyseisille yrityksille palveluntarjoamisvelvoite.

Sitä vastoin, jos kyseisessä päätöksessä asetetaan palveluntarjoamisvelvoite, mutta siihen ei sisälly edellä mainittuja seikkoja, kyseessä on palveludirektiivissä, muttei SGEI-paketissa tarkoitettu palveluntarjoajan valtuuttava toimeksianto.

Ks. palveludirektiivin soveltamista koskeva 7 jakso.

53. *Kun kyseessä on useiden viranomaisten yhteisrahoittama yleishyödyllinen taloudellinen palvelu, onko kullakin viranomaisella oltava oma toimeksiantoasiakirja vai voivatko ne viitata korvauksen myöntämisessä johtavassa asemassa olevan tai*

yleishyödyllisen taloudellisen palvelun järjestävän viranomaisen toimeksiantoasiakirjaan?

Valtiontukisäännöissä ei ole mallitoimeksiantoa. Tällainen asiakirja on mukautettava kyseisen jäsenvaltion kansalliseen oikeuteen, jonka mukaisesti siinä on asetettava hyväksytylle palveluntarjoajalle palveluntarjoamisvelvoite. Näin ollen kysymys siitä, onko SGEI-paketissa tarkoitettu toimeksianto, jonka johtavassa asemassa oleva viranomainen, esimerkiksi alueviranomainen, on hyväksynyt, pätevä myös muiden viranomaisten (esimerkiksi kunnalliset tai jonkin muun alueen viranomaiset) osalta, perustuu kansalliseen oikeuteen.

Esimerkkejä asiakirjoista, jotka voisivat muodostaa SGEI-paketissa tarkoitettun toimeksiannon silloin, kun useat viranomaiset rahoittavat yhdessä yleishyödyllistä sosiaalipalvelua tai yleishyödyllistä taloudellista palvelua:

- Tietyn alueviranomaisen laatima asiakirja, joka on myöhemmin hyväksytty kunnanvaltuuston päätöksellä. Hyväksymispäätös voi olla myös kyseisen kunnan toteuttama toimeksianto.
- Alueen, läänin tai kunnan tai kahden kunnan ja kahden alueen yhdessä laatima ja hyväksymä toimeksianto tietyn yleishyödyllisen taloudellisen palvelun antamisesta yhden tai useamman palveluntarjoajan tehtäväksi.

Kun toimeksiannossa määrätään tiedonannon 52 kohdassa määritellyistä edellytyksistä, valitun oikeudellisen asiakirjan muodolla tai kyseisten viranomaisten määrällä ei ole yleensä merkitystä asiakirjan SGEI-paketissa tarkoitettulle toimeksiantoluonteelle.

54. Jos viranomainen haluaa antaa useita yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja yhden tai useamman palveluntarjoajan tehtäväksi, onko sen laadittava useita asiakirjoja, kullekin yleishyödylliselle palvelulle omansa?

Ei ole. Useita toimeksiantoja, omaansa kullekin yleishyödylliselle taloudelliselle palvelulle tai kullekin palveluntarjoajalle, ei tarvitse laatia. Toimeksiannossa on kuitenkin määriteltävä viranomaisen kullekin toimijalle asettaman kunkin julkisen palvelun luonne, kesto ja muut välttämättömät tarkennukset. Kutakin yksittäistä palvelua ei tarvitse määritellä erikseen, jos kunkin yleishyödyllisen taloudellisen palvelun sisältö ja laajuus on määritetty riittävän tarkasti.

55. Olisiko toimeksiannossa määriteltävä suoritettava tehtävä tai erityiset toimet?

Toimeksiannossa ei tarvitse määritellä kutakin yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamiseen liittyvää erityistä toimea.

Jollei kyseisiä palveluja voida määritellä tarkemmin, julkisen palvelun tehtävää koskeva laaja määritelmä voidaan hyväksyä edellyttäen, että tehtävän laajuus on määritetty selvästi. Mitä tarkemmin toimeksiannossa kuitenkin määritellään valtuutettu tehtävä, sitä korkeampi suojataso saadaan myönnytyistä korvauksista tehtyjä (esimerkiksi kilpailijoiden) valituksia vastaan valtiontukisääntöjen perusteella.

Viranomaisten tehtävänä on niiden edun mukaisesti ilmoittaa selvästi, miten yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevat tehtävät on suoritettava, esimerkiksi määrittelemällä laatuvaatimukset.

56. Miten olisi laadittava toimeksianto, joka koskee esimerkiksi yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja, joita on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti ja joiden on samalla vastattava tarkalleen eri käyttäjien erityisiä tarpeita? Onko kukin tuotettava palvelu kuvattava toimeksiannossa erikseen?

Toimeksiannossa on määriteltävä julkisen palvelun velvoitteiden luonne ja kesto, laitokset, joiden tehtäväksi näiden palvelujen tuottaminen on annettu, korvauksen laskemisessa käytettävät parametrit (eikä suoritettavan korvauksen tarkkaa määrää) sekä käyttöön otetut suojatoimet liiallisten korvausten välttämiseksi.

Toimeksiannon ei välttämätöntä tarvitse sisältää kutakin tuotettavaa palvelutyyppiä. Erityisesti siinä ei tarvitse viitata erikseen kuhunkin terveydenhuoltopalveluun, vaan saattaa riittää, kun siinä esimerkiksi määritellään ”X:n kaupungissa iäkkäille henkilöille kotona annettu sairaanhoito”. Toimeksiannon on kuitenkin mahdollistettava eri yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen ja muiden palveluntarjoajan mahdollisesti tuottamien palvelujen kustannusten asianmukainen kohdentaminen.

Tietyt yleishyödylliset taloudelliset palvelut, kuten esimerkiksi iäkkäille henkilöille tai vammaisille annettu apu, voivat edellyttää yhteen kokonaisvaltaiseen julkisen palvelun tehtävään kuuluvia erityyppisiä palveluja. Toimeksiannon tarkoituksena ei ole rajoittaa tapaa, jolla yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen järjestetään, vaan esittää selvä kehys kyseisten palvelujen tuottamiselle ja niiden soveltamisala.

Seikat, jotka toimeksiantoon on sisällytettävä valtioneuvoston päätösten mukaisesti, eivät missään tapauksessa rajoita viranomaisten harkintavaltaa niiden yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen määrittelemisessä ja organisoinnissa. Jäsenvaltioilla ja julkisilla elimillä on laaja liikkumavara, kun ne määrittelevät sen julkisen palvelun tehtäviä, jonka ne haluavat perustaa, eikä näihin tehtäviin sisältyviä erityisiä tai hyvin yksityiskohtaisia palveluja tarvitse välttämättä eritellä⁹⁷.

Viranomaiset voivat asettaa toimeksiannon perustana olevia edellytyksiä tiukemmat edellytykset ja tarkentaa kriteerit, jotka ne haluavat perustaa yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta vastuussa olevien yritysten suorituskyvyn parantamiseksi.

Esimerkkejä:

- Kun viranomaisella haluaa perustaa iäkkäille henkilöille tarkoitettua keskuksen tai kotihoitopalvelun, riittää, kun toimeksiannossa määrätään, että yleishyödyllisen sosiaalipalvelun tarjoaja vastaa sellaisen keskuksen perustamisesta, jossa annetaan tarvittavaa apua ottaen huomioon heidän tarpeidensa, erityisesti terveydenhuollon, psykologien ja sosiaalisten tarpeidensa, monitahoisuus, tai kun kyseessä ovat kotipalvelut, sellaisista palveluista kuin sairaanhoito, aterioiden toimittaminen, siivous jne.
- Kun viranomaisella haluaa perustaa nuorten työttömien tukikeskuksen, riittää, kun tarkennetaan, että palveluntarjoaja vastaa nuorten työttömien tukipalvelun järjestämisestä välttämättömän koulutuksen tarjoamiseksi työttömille, mihin kuuluisi myös muita tuettavien henkilöiden tehokkaaseen uudelleen sopeuttamiseen suoraan liittyviä palveluja.

57. Voidaanko sama yleishyödyllinen taloudellinen palvelu antaa toimeksiantokauden päättyessä uudelleen saman yrityksen tehtäväksi?

Kyllä voidaan. Sama yleishyödyllinen taloudellinen palvelu voidaan antaa saman palveluntarjoajan tehtäväksi. Tämä pätee myös silloin kun päätöstä tai puitteita sovelletaan. Päätöksessä ja puitteissa määrätään erityisistä rajoituksista toimeksiantokauden keston osalta.

⁹⁷

On syytä panna merkille, että komissio ja unionin tuomioistuimien valvovat jatkuvasti jäsenvaltioiden laajaa liikkumavaraa niiden määrittelemässä julkisen palvelun tehtäviään ilmeisen virheen havaitsemiseksi (ks. tarkemmin kysymykset 6 ja 7 edellä).

Jos toimeksianto koostuu julkisesta sopimuksesta tai käyttöoikeussopimuksesta ja EU:n julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan, viranomaisen on periaatteessa järjestettävä uusi tarjouskilpailumenettely, joka on tietenkin avoin myös nykyiselle palveluntarjoajalle.

58. Miten toimeksianto olisi laadittava sellaisten palvelujen yhteydessä, jotka on mukautettava vaihtuviin tilanteisiin hoidon tehokkuudessa ja käyttäjien profiileissa ja määrässä?

Viranomaisilla ja palveluntarjoajilla on useimmiten kokemusta yksilöllisistä palveluista ja erityisistä tarpeista, joita voi esiintyä yleishyödyllisiä taloudellisia palveluita tuottaessa, sekä mahdollisista olosuhteiden muutoksista. Kokemuksensa perusteella ne pystyvät tekemään luotettavan arvion mahdollisista lisätarpeista ja esittämään tämän arvion toimeksiannossa.

Vaihtoehtoja on kaksi:

- Viranomainen voi määrittellä toimeksiannossa jälkikäteen toteutettavan korjausmekanismin, johon kuuluu annetun tehtävän säännöllinen tarkistus⁹⁸.
- Viranomainen voi saattaa toimeksiannon ajan tasalle havaitessaan, ettei siinä ole otettu huomioon tiettyä erityistä palvelua, jonka sama laitos voisi tuottaa.

Esimerkki:

Kunta haluaisi tuottaa yhdennettyjä palveluja iäkkäiden henkilöiden eri tarpeiden kattamiseksi (kotisairaanhoido, aterioiden toimitukset, siivouspalvelut jne.). Miten voitaisiin varmistaa, että kunta voi korvata palveluntarjoajalle kyseisten lisäpalvelujen tuottamisen, jolla vastataan ennakoimattomiin tarpeisiin?

Kuten edellä on todettu, kunta voisi alalta saamansa aiemman kokemuksen perusteella arvioida tällaiset lisäpalvelut tai määrittellä näihin tarpeisiin liittyvät jälkikäteen toteutettavat korjausmekanismit. Esimerkiksi jos alkuperäinen toimeksiantoasiakirja koostuu julkisesta sopimuksesta, arvio lisäpalveluista sisällytetään yleensä alkuperäisessä tarjousmenettelyssä ilmoitettuun mahdollisia lisäpalveluja koskevaan vaihtoehtoon.

Kunta voisi myös periaatteessa saattaa toimeksiannon ajan tasalle havaitessaan, ettei siinä ole otettu huomioon tiettyä erityistä palvelua, jonka sama laitos voisi tuottaa. Jos alkuperäinen toimeksiantoasiakirja koostuu julkisesta sopimuksesta tai käyttöoikeudesta eikä alkuperäisessä tarjouksessa otettu huomioon lisäpalveluja koskevaa vaihtoehtoa, sopimuksen tekemä viranomainen ei voisi muuttaa julkista sopimusta tai käyttöoikeutta sen voimassaoloaikana (ks. tältä osin jäljempänä oleva vastaus kysymykseen 205), vaan sen olisi periaatteessa järjestettävä uusi tarjouskilpailumenettely, joka on tietenkin avoin myös alkuperäiselle palveluntarjoajalle.

59. Rajoittaako toimeksiantoa koskeva vaatimus palveluntarjoajien itsenäisyyttä ja aloitevapautta?

Ei rajoita. Toimeksiantoa koskeva vaatimus ei suinkaan rajoita sosiaalipalveluja tarjoavien laitosten itsenäisyyttä ja aloitteellisuutta. Niillä on täysi vapaus tehdä aloitteita

⁹⁸ Tästä kohdasta ks. komission päätös asioissa N 541/2004 ja N 542/2004 – Alankomaat – Riskin tasaus- ja varantojen pidättämisjärjestelmä (EUVL C 324, 21.12.2005), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N541_2004 http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N542_2004.

kyseisten palveluiden kehittämiseksi tai tehostamiseksi ja tehdä ehdotuksia viranomaisille.

Toimeksiannon käsite on riittävän joustava ja se vastaa tässä tapauksessa viranomaisen päätöstä kyseisten ehdotusten hyväksymisestä ja rahoittamisesta. Jos viranomaisen hyväksyy palveluntarjoajan tekemän ehdotuksen, julkisista palveluista maksettavaa korvausta koskevan päätöksen mukaisesti palveluntarjoajan tuottaman yleishyödyllisen taloudellisen palvelun määrittely, korvauksen laskemisessa käytetyt parametrit ja liiallisten korvausten välttämiseksi käyttöön otetut suojaustoimet on näin ollen sisällytettävä viranomaisen päätökseen tai viranomaisen ja palveluntarjoajan väliseen sopimukseen.

60. Rajoittaako toimeksiannon vaatimus kansallisella tasolla asianmukaisesti valtuutetun yleishyödyllisen palvelun tarjoajan paikallisten toimistojen riippumattomuutta ensisijaisen tavoitteiden määrittelyssä?

Kun palveluntarjoajan tehtäväksi on annettu yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen kansallisella tasolla ja tehtävä perustuu toimeksiantoon, joka noudattaa tiedonannon 52 kohdassa esitettyjä vaatimuksia, kyseisen palveluntarjoajan paikalliset toimistot voivat määrittellä omat ensisijaiset tavoitteensa toimeksiannossa määrättyjen edellytysten puitteissa.

3.2.3 Altmark-tuomion mukainen tukea sisältämätön korvaus

61. Mitä yhteisöjen tuomioistuimen oikeastaan päätti asiassa Altmark?

Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Altmark antamassa tuomiossa todetaan, että julkisesta palvelusta maksettu korvaus **ei ole** SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettua **valtiontukea**, jos se täyttää seuraavat neljä kumulatiivista kriteeriä:

- Ensinnäkin edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.
- Toiseksi ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi.
- Kolmanneksi korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kohtuullinen voitto.
- Neljänneksi silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä vastaavaa yritystä ei tietyssä konkreettisessa tapauksessa valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksella, tarvittavan korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja riittävästi varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi.

Esimerkkejä tapauksista, joissa komissio on katsonut, että Altmark-kriteerit täyttyvät eikä korvaus ole ollut valtiontukea:

- Investointeja edistävän ohjelman rahoittamista sähkön toimitusvarmuuden turvaamiseksi Irlannissa ei katsottu valtiontueksi:
 - Uuden varasähköntuotantokapasiteetin tuottaminen, jotta sähkön kysyntään pystyttäisiin vastaamaan vuoden kaikkina aikoina, myös kulutushuippujen aikana, katsottiin yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi.

- Lisäksi asiassa oli järjestetty avoin, läpinäkyvä ja syrjimätön kilpailumenettely, jolla varmistettiin, että muut kolme Altmark-kriteeriä täyttyivät⁹⁹.
- Valtiontueksi ei myöskään katsottu tukea, jolla Ranskassa rahoitettiin nopean tietoliikenneverkon infrastruktuuria, seuraavista syistä:
 - Koko väestöä koskeva yleinen pääsy nopeaan (ja erittäin nopeaan) infrastruktuuriin oli yleishyödyllistä taloudellista palvelua.
 - Käyttöoikeussopimuksessa määriteltiin ennalta korvaustasoa mittaavat erityiset parametrit.
 - Liiallisista korvauksista ei ollut minkäänlaista riskiä, sillä korvauksen laskemisessa käytetyt parametrit oli nimenomaan määritelty operaattorien liiketoimintasuunnitelmissa, jotka perustuivat viranomaisen itsensä toimittamiin täsmällisiin tietoihin. Liiallisen korvauksen riski poistettiin myös siten, että viranomaisen vaati palvelua tarjoavilta operaattoreilta yrityksen perustamista juuri tätä palvelua varten, millä taattiin palveluntarjoajan puolueettomuus, sekä erityisillä palautuslausekkeilla, joita sovellettaisiin silloin, kun voitto ylittäisi tietyn tason.
 - Hankkeen tarpeet ja tehdyt tarjoukset analysoitiin perinpohjaisesti ja yksityiskohtaisesti. Lisäksi menettelyssä onnistuttiin valitsemaan tehokkain tarjouksen tekijä, joka tarjosi palvelua julkisyhteisölle vähäisimmin kustannuksin¹⁰⁰.
 - Dorsal-tapauksessa komissio katsoi, että neljäs Altmark-kriteeri täyttyi, koska hankkeen erityisistä tarpeista ja tehdyistä tarjouksista oli tehty vertailuanalyysi ja koska itse kilpailumenettelyssä määrättiin, että korvaus arvioitaisiin hyvin johdetulle ja riittävästi varustetulle yritykselle aiheutuvien kustannusten perusteella¹⁰¹.
 - Komissio päätteli, että Cassa Depositi e Prestitin, joka on valtion valvoma rahoituslaitos, Poste Italianelle maksamat palkkiot eivät olleet valtiontukea:
 - Postisäästökirjojen jakelu katsottiin yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi
 - Markkinamaksu vastasi asianmukaista arviota niiden kustannusten tasosta, joita samalla alalla toimivalle hyvin johdetulle ja riittävästi varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi ottaen huomioon velvoitteiden täyttämisestä saatavat tulot ja kohtuullinen voitto. Näin ollen neljäs Altmark-kriteeri täyttyi¹⁰².

62. Voiko viranomaisen välttyä valtiontukisääntöjen soveltamisesta järjestämällä tarjouskilpailun ja tarkistamatta, täyttyvätkö kaikki Altmark-asiassa esitetyt kriteerit?

⁹⁹ Komission päätös asiassa N 475/2003 – Irlanti – Julkisen palvelun velvoite, joka koskee uutta sähköntuotantokapasiteettia toimitusvarmuuden turvaamiseksi (EUVL C 34, 7.2.2004, s. 8).

¹⁰⁰ Komission päätös asiassa N 381/2004 – Ranska – Pyrénées-Atlantiquesin nopeaa tietoliikenneverkkoa koskeva hanke (EUVL C 162, 2.7.2005, s. 5), http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_N381_2004, ja komission päätös tuesta N 331/2008 – Ranska – Hauts-de-Seinen erittäin nopeaa tietoliikenneverkkoa koskeva hanke, http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2008/n331-08.pdf.

¹⁰¹ Komission päätös asiassa N 382/2004 – Ranska – Limousinin (Dorsal) nopeaa tietoliikenneverkkoa koskeva hanke (EUVL C 230, 20.9.2005, s. 6), http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/164637/164637_509484_51_2.pdf.

¹⁰² Komission päätös asiassa C 49/06 – Poste Italiane – Banco Posta – Postisäästörahoitustuotteiden jakelusta maksettu korvaus (EUVL C 31, 13.2.2007).

Ei voi. Altmark-tuomiossa esitetään neljä kumulatiivista edellytystä, joiden on täyttyttävä, jotta korvaus yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta ei ole valtiontukea. Tästä huolimatta sopimukseen ja tarjousasiakirjoihin voivat sisältyä kaikki tarpeelliset eritelvät sen varmistamiseksi, että kolmea muuta edellytystä noudatetaan.

63. Miksi yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen olisi korvattava julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin? Eikö se johtaisi huonolaatuisten palvelujen tarjoamiseen?

Vaatus julkisesta hankintamenettelystä, jonka mukaan palvelu olisi tuotettava julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, on asetettu yhteisöjen tuomioistuimen Altmark-asiassa antamassa tuomiossa. Tiedonannossa selvennetään, että 'julkisyhteisön kannalta vähäisimmät kustannukset' on laajempi käsite kuin alin hinta ja että julkiseen hankintamenettelyyn ei välttämättä tarvitse liittyä alinta hintaa valintaperusteena, jotta neljästä Altmark-kriteeristä ensimmäinen täyttyy. Tiedonannon 67 kohdassa todetaan, että 'kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta' voidaan myös käyttää, jos ratkaisuperusteet liittyvät läheisesti tuotettavan palvelun sisältöön ja mahdollistavat sen, että kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous vastaa hankinnan markkina-arvoa. Tämän kriteerin perusteella voidaan ottaa useita erilaisia seikkoja huomioon, muun muassa laatusuoritukset (niiden lisäksi, jotka on ilmoitettu teknisissä eritelmissä ja valintakriteereissä) ja sosiaali- ja ympäristökriteerit, mutta kriteerit on määriteltävä etukäteen tavalla, joka sallii todellisen kilpailun.

Lisäksi olisi huomattava, että korvaus, joka ei täytä neljättä Altmark-kriteeriä ja joka sen vuoksi on valtiontukea, voi silti olla SEUT-sopimuksen 106 artiklan mukainen ja vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta päätöksen perusteella tai komissio voi hyväksyä sen ilmoittamisen jälkeen puitteiden perusteella.

64. Onko olemassa esimerkkiä tilanteesta, jossa takaisinperintämenettely (mainittu tiedonannon 67 kohdassa) olisi asianmukainen?

Takaisinperintämenettelyssä palveluntarjoajan on tietyissä tilanteissa maksettava korvaus takaisin. Jos on vaikea ennakoita palvelun tuottamisesta kertyviä tuottoja, toimeksiantoon sisältyvä takaisinperintämenettely voi olla aiheellinen väline, jonka avulla pienennetään riskiä palveluntarjoajan liiallisista korvauksista (ts. korvaus ylittää nettokustannukset, mukaan lukien kohtuullinen voitto ja ottaen huomioon asiaan liittyvät riskit).

On huomattava, että tapauksissa, joissa palveluntarjoaja ottaa suuren riskin (esim. tietynlaiset käyttöoikeussopimukset), tuottotaso voi vaihdella negatiivisesta (tappiot) tavanomaista suurempiin tuottoihin. Tämä ei automaattisesti tarkoita, että viimeksi mainitussa tilanteessa palveluntarjoaja saisi liiallisen korvauksen, jos tuottotaso pysyy kohtuullisena riskitasoon verrattuna. Tällaisissa tilanteissa jäsenvaltiot voisivat kuitenkin sisällyttää korvausmenetelmään takaisinperintälausekkeen ja asettaa näin enimmäisrajan maksettavalle voitolle.

65. Mikä on tiedonannon 66 kohdassa tarkoitettu avoin menettely?

Tiedonannon 66 kohdassa tarkoitettulla avoimella menettelyllä tarkoitetaan julkista hankintamenettelyä, jossa taloudellinen toimija voi tehdä direktiivin 2004/18/EY 1 artiklan 11 kohdan a alakohdassa ja direktiivin 2004/17/EY 1 artiklan 9 kohdan a alakohdassa tarkoitettua tarjousta.

66. Mikä on tiedonannon 66 kohdassa tarkoitettu rajoitettu menettely?

Tiedonannon 66 kohdassa tarkoitetulla rajoitetulla menettelyllä tarkoitetaan julkista hankintamenettelyä, johon taloudellinen toimija voi pyynnöstä osallistua ja jossa vain hankintaviranomaisen tai yksikön kutsumat taloudelliset toimijat voivat tehdä direktiivin 2004/18/EY 1 artiklan 11 kohdan b alakohdassa ja direktiivin 2004/17/EY 1 artiklan 9 kohdan b alakohdassa tarkoitetun tarjouksen.

Direktiivin 2004/18/EY kattamia julkisia sopimuksia koskevissa rajoitetuissa menettelyissä hankintaviranomaiset voivat rajoittaa tarjousmenettelyyn kutsuttavien sopivien ehdokkaiden määrää, jos sopivia ehdokkaita on riittävä määrä. Hankintaviranomaisten on myös ilmoitettava hankintailmoituksessa objektiiviset ja syrjimättömät perusteet tai säännöt, joita ne aikovat soveltaa, niiden ehdokkaiden vähimmäismäärä (jonka on oltava vähintään viisi), joille ne aikovat esittää tarjouspyynnön, ja soveltuviissa tapauksissa enimmäismäärä, jonka ne aikovat asettaa. Joka tapauksessa ehdokkaiden lukumäärän on oltava riittävä, jotta varmistetaan todellinen kilpailu. Hankintaviranomaisten on kutsuttava vähintään sama määrä ehdokkaita kuin on ennakolta vahvistettu ehdokkaiden vähimmäismääräksi. Jos valintaperusteet ja vähimmäistason täyttävien ehdokkaiden määrä ei vastaa vähimmäismäärää, hankintaviranomainen voi jatkaa menettelyä pyytämällä vaaditut edellytykset täyttävää yhtä tai useampaa ehdokasta esittämään tarjouksen. Hankintaviranomainen ei saa sisällyttää samaan menettelyyn muita taloudellisia toimijoita, jotka eivät esittäneet osallistumispyyntöä, tai ehdokkaita, joilla eivät täyty vaadittavia edellytyksiä (ks. direktiivin 2004/18/EY 44 artiklan 3 kohta).

Samantapaiset säännöt koskevat rajoitettuja menettelyjä, kun on kyse direktiivin 2004/17/EY kattamia julkisia palveluja koskevista sopimuksista (ks. direktiivin 2004/17/EY 54 artikla).

67. Miksi neuvottelumenettelyn katsotaan täyttävän neljännen Altmark-kriteerin vain poikkeustapauksissa?

Neuvottelumenettelyssä, johon liittyy hankintailmoituksen julkaiseminen ennakolta (siten kuin se on määritelty direktiivin 2004/18/EY 30 artiklassa), yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen mahdollisten tarjoajien kanssa käydään neuvotteluja. Tämän vuoksi se jättää liian suuren harkintavallan viranomaiselle ja voi myös rajoittaa kiinnostuneiden mahdollisten palveluntarjoajien osallistumista. Näistä syistä se voi täyttää neljännen Altmark-kriteerin ensimmäisen vaihtoehdon vain poikkeustapauksissa.¹⁰³

Neuvottelumenettelyssä, jossa ei julkaista hankintailmoitusta (kuten se on määritelty direktiivin 2004/18/EY 31 artiklassa), ei julkaista hankintailmoitusta ennakolta eikä se sen vuoksi takaa riittävästi julkisuutta ja avoimuutta houkutellakseen kaikkia mahdollisesti kiinnostuneita palveluntarjoajia. Sen vuoksi se ei takaa sellaisen palveluntarjoajan valintaa, joka kykenee tarjoamaan palvelun ”julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin” (tiedonannon 66 kohta).

Lisäksi olisi huomattava, että korvaus, joka ei täytä neljättä Altmark-kriteeriä ja joka sen vuoksi on valtiontukea, voi silti olla SEUT-sopimuksen 106 artiklan mukainen ja vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta päätöksen perusteella tai komissio voi hyväksyä sen ilmoittamisen jälkeen puitteiden perusteella.

¹⁰³

Ks. komission päätös N 381/04 – Ranska, Pyrénées-Atlantiquesin nopeaa tietoliikenneverkkoa koskeva hanke, ja komission päätös N 382/04 – Ranska, Limousinin (Dorsal) nopeaa tietoliikenneverkkoa koskeva hanke.

- 68. Jos vain yksi tarjous tehdään, eikö kyseistä tarjousta katsota koskaan riittäväksi varmistamaan, että palvelu tarjotaan julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, vai voiko tällainen tarjous on joissain tapauksissa riittävä?**

Tiedonannossa (68 kohta) vahvistetaan yleisenä periaatteena, että menettely, jossa tehdään vain yksi tarjous, ei periaatteessa riitä varmistamaan neljännen Altmark-kriteerin ensimmäisen vaihtoehdon täyttymistä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö voi olla tapauksia, joissa menettelyyn liittyvien erityisen vahvojen suojatoimien vuoksi yksi tarjous voi riittää varmistamaan, että palvelu tarjotaan julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin. Näissä tapauksissa jäsenvaltioita pyydetään kuitenkin ilmoittamaan toimenpiteestä, jos toimenpidettä ei ole vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta päätöksen perusteella.

- 69. Mikä on kansallisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja valtioneuvoston lainsäädännön välinen suhde? Voiko EU:n valtioneuvoston lainsäädäntö johtaa velvoitteeseen, jonka mukaan on aina sovellettava julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, jos palveluntarjoajan tehtäväksi annetaan yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen?**

Julkisia hankintoja koskevien EU:n sääntöjen soveltamisalan ulkopuolella jäsenvaltioiden tehtävänä on asettaa edellytykset, joiden täytyessä sovelletaan kansallisia julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Jäsenvaltio voi vapaasti määrittää kansallisen julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön soveltamisalan siten, että kyseisiä sääntöjä sovelletaan aina kun palveluntarjoajan tehtäväksi annetaan yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen. Jos jäsenvaltio yhdistää tällä tavalla EU:n valtioneuvoston lainsäädännön ja julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön, se on jäsenvaltion oma päätös eikä johdu EU:n oikeuden soveltamisesta.

- 70. Mitä tapahtuu, jos neuvotteluja sisältävien julkisten hankintamenettelyjen soveltamisalaa muutetaan käynnissä olevan julkisia hankintoja koskevien EU:n sääntöjen uudistamisen puitteissa?**

Tiedonannossa todetaan nimenomaan, että menettelyjä ja ratkaisuperusteita koskevat ohjeet perustuvat voimassa oleviin julkisia hankintoja koskeviin EU:n direktiiveihin. Niin kauan kuin tulevien julkisia hankintoja koskevien sääntöjen lainsäädäntöprosessi on käynnissä eivätkä annettavat säännöt ole vielä tiedossa, tiedonannossa ei voida antaa ohjeita siitä, voiko menettely, joka eroaa soveltamisalaltaan direktiiveissä vahvistetuista menettelyistä, vahvistaa palvelun tuottamisen julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin.

- 71. Mitä ”yleisesti hyväksytty markkinakorvaus” tarkoittaa? Voiko yksi asiantuntijalausunto riittää sen osoittamiseksi?**

Tiedonannossa todetaan, että yleisesti hyväksytty markkinakorvaus muodostaa parhaimman vertailukohdan arvioitaessa tehokkaan yrityksen tarvitseman korvauksen määrää (neljännen Altmark-kriteerin toinen vaihtoehto). Yleisesti hyväksytty markkinakorvaus edellyttää, että palvelut todella ovat vertailukelpoisia kaikilta osin, ja sen vuoksi se on suhteellisen tiukka käsite. Tiedonannossa ei selvitetä tarkemmin, kuinka yleisesti hyväksytty markkinakorvaus voidaan todistaa, koska tämä riippuu kunkin tapauksen kaikista erityispiirteistä, erityisesti asiantuntijalausunnossa käytetyistä todisteista ja menetelmästä, lausunnon laadusta ja edustavuudesta ja siitä, kuinka äskettäinen se on. Näin ollen ei voida todeta yleisesti, että yksi asiantuntijalausunto riittää yleisesti hyväksytyyn markkinakorvauksen määrittämiseksi.

- 72. Voiko jäsenvaltio käyttää ennalta määrättyjä viitekustannuksia soveltaessaan hyvin hoidetun keskivertoyrityksen kustannuksiin perustuvaa kriteeriä?**

Soveltaessaan neljännen Altmark-kriteerin toista osaa jäsenvaltiot voivat käyttää ennalta määrättyjä viitekustannuksia edellyttäen, että niiden käyttö on perusteltua. Jos näiden kustannusten alkuperä on luotettava, jos ne pohjautuvat perusteltuihin tietoihin ja vastaavat markkina-arvoja, niiden voidaan katsoa vastaavan neljännessä Altmark-kriteerissä tarkoitettuja ”hyvin hoidetun ja riittävästi varustetun keskivertoyrityksen kustannuksia”.

Esimerkkejä komission käytännöstä viitekustannusten suhteen:

- Poste Italianelle maksettu korvaus *libretti postalien* jaosta oli alhaisempi kuin vastaavien rahoitustuotteiden korvausmäärät markkinoilla, joten maksetun korvauksen katsottiin täyttävän hyvin hoidetun ja riittävästi varustetun keskivertoyrityksen kriteerin, eikä se siis ollut valtiontukea. Lisäksi kolme muuta Altmark-kriteeriä täytyivät¹⁰⁴.

Sen sijaan

- Tšekin viranomaisten toimittamien ennalta määrättyjen tilastollisten kustannusten käyttö korvauksen laskemisessa ei sellaisenaan osoittanut, että kyseiset kustannukset olisivat edustaneet hyvin hoidetun ja riittävästi varustetun keskivertoyrityksen kustannuksia¹⁰⁵.

73. Mitä Altmark-kriteerien soveltamisesta tai soveltamatta jättämisestä seuraa?

Jos kaikki Altmark-kriteerit täyttyvät, julkisesta palvelusta maksettu korvaus ei ole valtiontukea.

Jos yksi Altmark-kriteeri jää täyttymättä ja muut valtiontuen kriteerit¹⁰⁶ täyttyvät, julkisesta palvelusta maksettu korvaus on valtiontukea. Korvaus voi kuitenkin olla SEUT-sopimuksen 106 artiklan mukainen ja vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta päätöksen perusteella tai komissio voi hyväksyä sen ilmoittamisen jälkeen puitteiden perusteella.

3.3 De minimis -asetusten mukainen korvaus, johon ei sisälly valtiontukea

74. Mitä eroa on yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavalla de minimis -asetuksella ja yleisellä de minimis -asetuksella?

Yleisessä de minimis -asetuksessa (vähämerkityksistä tukea koskeva asetus 1998/2006) säädetään, että tukitoimenpiteet, jotka eivät ylitä yritys kohtaista 200 000 euron enimmäismäärää kolmen verovuoden aikana, eivät kuulu tukikäsitteen piiriin (SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohta), koska niiden ei katsota vaikuttavan jäsenvaltioiden välisen kaupan ja/tai vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua. Tätä asetusta sovelletaan riippumatta tarkoituksesta, johon tuki myönnetään, jos asetuksessa vahvistettuja edellytyksiä noudatetaan.

Yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavassa de minimis -asetuksessa säädetään korkeammasta enimmäismäärästä (500 000 euroa yritystä kohden minkä tahansa kolmen verovuoden aikana), kun on kyse tukitoimenpiteistä, jotka myönnetään kyseisten palvelujen tuottamista varten.

Yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettava de minimis -asetus perustuu periaatteeseen, että korkeampi enimmäismäärä on perusteltu kyseisten palvelujen

¹⁰⁴ Ks. edellä mainittu komission päätös valtiontuesta C 49/06, 85–93 kohta.

¹⁰⁵ Komission päätös valtiontuesta C 3/2008 (ex NN 102/2005) – Tšekki – Julkisen palvelun korvauksista Etelä-Määrin linja-autoyhtiöille (EUVL L 97, 16.4.2009, 82–83 kohta).

¹⁰⁶ Nämä ovat 1) valtion varojen siirto ja valtion vastuu, 2) vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kaupan ja kilpailun vääristyminen sekä 3) kyseisen toimenpiteen valikoivuus.

tuottamiseen liittyvien toimenpiteiden osalta, koska vähintään osa tukimäärästä myönnetään korvauksena näiden palvelujen tuottamisesta aiheutuvista ylimääräisistä kustannuksista. Yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoajan mahdollisesti saama etu on tämän vuoksi pienempi kuin todellisuudessa myönnetty korvaus, kun taas yleisen de minimis -asetuksen perusteella samasta määrästä saatava etu olisi suurempi. Näin ollen enimmäismäärä, johon asti tukimäärällä ei ole vaikutusta kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, on korkeampi kun on kyse yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta maksettavasta korvauksesta.

75. *Miten voidaan varmistaa, että 500 000 euron enimmäismäärää noudatetaan? Tarkastetaanko, että tätä määrää on noudatettu?*

Yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavassa de minimis -asetuksessa (samalla tavalla kuin yleisessä vähämerkityksistä tukea koskevassa asetuksessa) säädetään kahdesta vaihtoehdoisesta tavasta varmistaa, että yrityksen saama kokonaisuus ei ylitä enimmäismäärää. Ensiksikin jäsenvaltio voi perustaa keskusrekisterin kaikkea sen viranomaisten myöntämää vähämerkityksistä tukea varten (3 artiklan 2 kohta). Vaihtoehtoisesti tuen myöntävän viranomaisen on saatava yrityksen ilmoitus kaikesta vastaanotetusta vähämerkityksisestä tuesta tarkistaakseen, että enimmäismäärää on noudatettu (3 artiklan 1 kohta).

Jäsenvaltioiden on kerättävä kaikki asiaankuuluvat tiedot myönnetystä vähämerkityksisestä tuesta voidakseen osoittaa, että asetusta on noudatettu. Komissio voi pyytää tietojen ilmoittamista tarkastaakseen, täyttyvätkö kaikki yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen edellytykset (3 artiklan 3 kohta).

76. *Onko päätöksessä/puiteissa tarkoitettu toimeksiantoasiakirja tarpeen myös yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen perusteella?*

Yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavaa de minimis -asetusta sovelletaan ainoastaan tukeen, joka on myönnetty tällaisten palvelujen tuottamiseen. Tämän vuoksi tuensaajayrityksen tehtäväksi on annettava tietyn yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen. Toimeksiantoon ei tarvitse sisältyä kaikki yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevassa päätöksessä tai puiteissa edellytetyt tiedot, mutta oikeusvarmuuden vuoksi se on tehtävä kirjallisesti ja siinä on ilmoitettava yritykselle, mistä yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta korvaus myönnetään (ks. yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen johdanto-osan 6 kappale).

77. *Mitä etua on yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen käyttämisestä päätökseen verrattuna?*

Yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavassa de minimis -asetuksessa on yksinkertaistettu kahta merkittävää seikkaa. Ensinnäkin sekä toimeksiantoa että toimeksiantoasiakirjaa koskevia edellytyksiä on kevennetty (ks. kysymys 76). Toiseksi kyseisessä asetuksessa ei edellytetä palvelun tuottamisesta aiheutuneiden kustannusten todentamista, minkä vuoksi liiallisten korvausten tarkastamista ei tarvita.

78. *Mitkä ovat näiden kahden vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen perusteella myönnetyn tuen kasautumista koskevat säännöt? Tarkemmin sanottuna, voiko yritys, joka on viime vuosina saanut yleistä vähämerkityksistä tukea, saada nyt myös yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavaa vähämerkityksistä tukea?*

Yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavassa de minimis -asetuksessa sallitaan nimenomaan näihin palveluihin tarkoitettua vähämerkityksistä tukea ja toisen

asetuksen nojalla myönnetyn vähämerkityksisen tuen kasautumisen 500 000 euron enimmäismäärään asti (2 artiklan 7 kohta). Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jos yritys on jo saanut 150 000 euroa kolmen viimeisen verovuoden aikana, se voi saada vielä enintään 350 000 euroa yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen perusteella.

Yrityskohtainen 500 000 euron enimmäismäärä on kaikentyyppisten vähämerkityksisten tukien ehdoton yhteenlaskettu enimmäismäärä. Sitä sovelletaan riippumatta siitä, onko yleiseen de minimis -asetukseen perustuva määrä myönnetty yleishyödylliseen taloudelliseen palveluun vai erilliseen muuhun toimintaan.

79. *Mitkä ovat yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen perusteella myönnetyn korvauksen ja Altmark-kriteerien mukaisesti myönnetyn korvauksen kasautumista koskevat säännöt?*

Yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen mukaan ei ole sallittua, että näihin palveluihin myönnettäisiin Altmark-kriteerien mukaisesti myönnetyn korvauksen lisäksi myös mainitun asetuksen mukaista lisätukea (2 artiklan 8 kohta). Jotta yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta maksettavaa korvausta ei luokiteltaisi valtiontueksi, korvauksen koko määrän on joko täytettävä Altmark-tuomiossa vahvistetut edellytykset tai se ei saa ylittää yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan vähämerkityksisen tuen enimmäismäärää.

Jos yhden palveluntarjoajan tehtäväksi annetaan sen sijaan usean yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen, sille voidaan maksaa korvausta yhdestä palvelusta yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen perusteella. Muiden yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen osalta sille voidaan maksaa kaikki neljä Altmark-edellytystä täyttävää korvausta.

80. *Voiko yritys saada korvausta yhdestä yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta päätöksen tai puitteiden perusteella ja vähämerkityksistä tukea toisesta yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta siihen sovellettavan de minimis -asetuksen nojalla?*

Kyllä voi. Yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavassa de minimis -asetuksessa vahvistetaan 500 000 euron yrityskohtainen enimmäismäärä kaikkien kyseisen asetuksen mukaisten toimenpiteiden osalta, riippumatta siitä, myönnetäänkö tuki samoihin vai eri palveluihin. Lisäksi siinä säädetään, että saman yleishyödyllisen taloudellisen palvelun osalta palveluntarjoaja ei voi saada korvausta sekä päätöksen tai puitteiden että näihin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen nojalla (2 artiklan 8 kohta), koska tämä johtaisi liialliseen korvaukseen. Sen sijaan on mahdollista myöntää päätöksen tai puitteiden mukainen korvaus yhdestä yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta ja näihin palveluihin sovellettavaa vähämerkityksistä tukea toisesta palvelusta.

81. *Voiko palveluntarjoaja, joka on tietyn ajan saanut korvausta päätöksen tai puitteiden nojalla, saada rahoitusta samaa palvelua varten toiseksi ajanjaksoksi yleishyödyllisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen nojalla?*

Kyllä voi. Jos kyse on eri ajanjaksoista, yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoajalle aiheutuneita kustannuksia ei ole vielä korvattu päätöksen tai puitteiden nojalla ja sen vuoksi voidaan soveltaa yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavaa de minimis -asetusta. Palveluntarjoaja ei kuitenkaan voi saada samasta palvelusta saman ajanjakson ajalta korvausta sekä päätöksen tai puitteiden että yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen nojalla (2 artiklan 8 kohta). Tämä säännös perustuu siihen, että yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen mukainen enimmäismäärä on korkeampi kuin

yleisessä de minimis -asetuksessa säädetty määrä, koska palveluntarjoajalle aiheutuu kustannuksia, jotka korvataan ainakin osaksi vähämerkityksisellä tuella. Tämä ei enää päde, jos samat kustannukset korvataan päätöksen tai puitteiden nojalla (johdanto-osan 3 ja 15 kappale). Vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen mukainen lisäkorvaus ei ole myöskään tarpeen, jos korvausta on jo myönnetty päätöksen tai puitteiden nojalla.

82. *Palveluntarjoaja haluaa perustaa nuorten työttömien tukikeskuksen ja tarvitsee siihen rahoitustukea 150 000 euroa: sovelletaanko valtioneuvoston päätöksiä tähän viranomaisen myöntämään tukeen?*

Tällaista rahoitusta voidaan myöntää ilman, että päätöksessä asetetut erityiset edellytykset täytetään, jos kolmen vuoden aikana valtion varoista myönnetty kokonaismäärä ei ylitä yleisessä de minimis -asetuksessa säädettyä 200 000 euron enimmäismäärää tai yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavassa de minimis -asetuksessa säädettyä 500 000 euron enimmäismäärää. Jos määrä ei ylitä näitä enimmäismääriä, kuten esimerkissä, molempia asetuksia voidaan soveltaa (johdanto-osan 14 kappale). Jos jommassakummassa de minimis -asetuksessa vahvistetut edellytykset täyttyvät, tällainen tuki ei ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea eikä sitä tarvitse ilmoittaa komissiolle.

Näin ollen viranomaisen voi myöntää tällaista tukea rajoitetun määrän ottamatta huomioon valtioneuvoston päätöksiä, vaikka rahoitettava toiminta katsottaisiin luonteeltaan taloudelliseksi.

Kaikissa muissa tapauksissa tällainen toimenpide soveltuu sisämarkkinoille, jos siinä täytetään päätöksessä asetetut kriteerit.

83. *Voiko viranomaisen rahoittaa pilottialoitteen määritelläkseen yleishyödylliseen taloudelliseen palveluun kuuluvien tehtävien sisällön?*

Kyllä, viranomaiset voivat käynnistää pilottialoitteen määritelläkseen sellaisen yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tehtävän, jonka ne haluavat perustaa. Viranomaiset voivat käyttää pilottialoitteita rahoittaakseen de minimis -asetuksessa tarjottuja mahdollisuuksia. Kyseisen asetuksen mukaan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tukiin, jotka eivät ylitä 200 000 euron enimmäismäärää kolmen vuoden jakson aikana. Ne eivät voi kuitenkaan käyttää yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavaa de minimis -asetusta, koska tukea ei myönnetä palveluntarjoajalle tiettyä yleishyödyllistä taloudellista palvelua varten, sillä yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tehtävä määritellään vasta pilottialoitteessa.

84. *Koskeeko 200 000/500 000 euron enimmäismäärä yleishyödyllistä taloudellista palvelua vai sen tuottamisesta vastuussa olevaa yritystä ottaen huomioon muu toiminta, johon yritys saisi valtion varoja, kun kyseistä palvelua rahoitetaan yleisen de minimis -asetuksen tai yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen nojalla?*

Molempia enimmäismääriä sovelletaan yritykseen eikä erikseen kuhunkin toimintaan, johon yritys saa valtion varoja. Yleisen de minimis -asetuksen 2 artiklan 2 kohdan¹⁰⁷ mukaan yhdelle yritykselle myönnettävän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden aikana. Samoin yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen mukaan yhdelle yritykselle myönnettävän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa ylittää 500 000 euroa. Tärkeää on, ettei saman yrityksen saama tuki ylitä 200 000/500 000 euron enimmäismäärää minkään kolmen verovuoden aikana.

¹⁰⁷

Ks. edellä.

85. *Voidaanko de minimis -asetusta soveltaa erikseen kuhunkin yleishyödylliseen taloudelliseen palveluun silloin, kun useiden yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamisen tehtäväkseen saanut yritys perustaa kullekin palvelulle erillisen kirjanpidon?*

Ei voida. Yleistä de minimis -asetusta ja yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavaa de minimis -asetusta sovelletaan silloin, kun valtion varoista yhdelle yritykselle myönnetyn tuen kokonaismäärä, sen tarkoituksesta riippumatta, ei ylitä 200 000/500 000 euroa. Näin ollen kun yrityksen vastuulla on useita yleishyödyllisiä luonteeltaan taloudellisia tehtäviä, sille voidaan myöntää vähämerkityksisen tuen säännön mukaan enintään 200 000 euroa (yleisen de minimis -asetuksen nojalla) tai 500 000 euroa (yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen nojalla) kolmen vuoden aikana. Vähämerkityksistä tukea koskevan säännön soveltamisen kannalta sillä ei ole merkitystä, ovatko näiden tehtävien talousarviot erillisinä kirjanpidossa.

86. *Onko yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisen tehtäväkseen saaneen tahon mahdollisesti harjoittamalle muulle kuin taloudelliselle yleishyödylliselle toiminnalle myönnetyn tuen määrä de minimis -asetusten mukaan vähennettävä tuen kokonaismäärää laskettaessa?*

Ei ole. Muiden kuin luonteeltaan taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen rahoitus ei kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaan, johon kuuluu yksinomaan luonteeltaan taloudellinen toiminta. Näin ollen muiden kuin luonteeltaan taloudellisten yleishyödyllisten palvelujen rahoitusta ei katsota de minimis -asetuksissa tarkoitetuksi rahoitukseksi eikä sitä oteta huomioon laskettaessa tuen kokonaismäärää kyseisten asetusten mukaisesti.

87. *Yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin liittyviä investointeja koskeva talousarvio voi koskea yhden tai useamman vuoden jaksoa. Voidaanko tällöin soveltaa vähämerkityksestä tuesta annettuja asetuksia?*

Yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin liittyvät investoinnit voidaan de minimis -asetusten mukaisesti rahoittaa julkisista varoista. Tämä edellyttää kuitenkin, etteivät nämä varat missään vaiheessa ylitä 200 000 euron (yleisen de minimis -asetuksen mukaisesti) tai 500 000 euron (yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavan de minimis -asetuksen mukaisesti) enimmäismäärää minkään kolmen vuoden aikana, riippumatta siitä, mitkä kolme peräkkäistä verovuotta otetaan huomioon, kuten asetuksissa on säädetty.

Jos julkiset varat ylittävät 200 000/500 000 euron enimmäismäärän minkä tahansa kolmen verovuoden aikana, niihin voidaan soveltaa päätöstä tai puitteita edellyttäen kuitenkin, että soveltuvuusedellytykset täyttyvät (näistä edellytyksistä ks. 3.4.2. ja 3.5.2 jakso).

88. *Sovelletaanko yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavaa de minimis -asetusta ja yleistä de minimis -asetusta vaikeuksissa oleviin yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja tuottaviin palveluntarjoajiin?*

Ei sovelleta. Yleistä de minimis -asetusta (1 artiklan 1 kohdan h alakohta) tai yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavaa de minimis -asetusta (1 artiklan 2 kohdan h alakohta) ei sovelleta valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi annetuissa yhteisön suuntaviivoissa tarkoitettuihin vaikeuksissa oleviin yrityksiin¹⁰⁸.

¹⁰⁸ EUVL C 244, 1.10.2004, s. 2.

3.4 Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevan päätöksen mukainen korvaus

3.4.1 Soveltamisala

89. Milloin päätöstä sovelletaan?

Päätöstä sovelletaan:

- julkisista palveluista maksettaviin enintään 15 miljoonan euron vuotuisiin korvauksiin, jotka myönnetään yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista muilla aloilla kuin liikenne ja liikenneinfrastruktuuri.
- sairaanhoitopalveluja tarjoaville sairaaloille myönnettäviin julkisen palvelun korvauksiin, mukaan luettuina soveltuvin osin hätäpalvelut, määrästä riippumatta.
- julkisen palvelun korvaus yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamisesta sellaisten sosiaalisten tarpeiden täyttämiseksi, joissa on kyse terveydenhuollosta, pitkäaikaishoidosta, lastenhoidosta, työmarkkinoille pääsystä ja paluusta, sosiaalisesta asuntotarjonnasta sekä muita heikommassa asemassa olevien ryhmien hoidosta ja sosiaalisesta osallisuudesta, määrästä riippumatta.
- liikenteen alalla ainoastaan julkisista palveluista suoritettaviin alakohtaisten sääntöjen mukaisiin korvauksiin, jotka liittyvät sellaisiin saaria palveleviin lento- ja meriliikenneyhteyksiin, joiden vuosittainen matkustajamäärä on enintään 300 000 matkustajaa. Päätöstä sovelletaan myös korvauksiin julkisista palveluista lentoasemille ja satamille silloin, kun keskimääräinen vuosittainen matkustajamäärä kahdelta yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen toimeksi antamista edeltäneeltä tilikaudelta on lentoasemien tapauksessa enintään 200 000 matkustajaa ja satamien tapauksessa enintään 300 000 matkustajaa.

3.4.1.1 15 miljoonan euron raja-arvo

90. Onko 15 miljoonan euron enimmäismäärää sovellettava netto- vai bruttoarvona?

Päätöksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa vahvistettu enimmäiskorvaus on 15 miljoonaa euroa brutto (ts. ilman verojen vähentämistä).

91. Onko enimmäismäärä toimeksianto- vai yrityskohtainen? Entä jos useat yritykset tuottavat yleishyödyllisen taloudellisen palvelun yhdessä?

Mainittua 15 miljoonan enimmäismäärää sovelletaan kuhunkin tietyn yrityksen tehtäväksi annettuun yleishyödylliseen taloudelliseen palveluun.

Jos yrityksen tehtäväksi annetaan kolmen eri yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen, enimmäismäärää sovelletaan kuhunkin näistä palveluista (ts. yrityksen saama kokonaiskorvaus voi olla enintään 45 miljoonaa euroa päätöksen mukaisesti, jos kustakin palvelusta maksettava korvaus on enintään 15 miljoonaa euroa). Jos saman yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen on annettu tehtäväksi viidelle yritykselle, enimmäismäärää sovelletaan vain kerran tiettyä palvelua kohti (ts. vaikka yrityskohtainen korvaus olisi enintään 15 miljoonaa euroa, päätöstä ei sovelleta, jos palvelusta kaikille yrityksille maksettava kokonaiskorvaus ylittää 15 miljoonaa euroa).

3.4.1.2 Sairaalat ja sosiaalipalvelut

92. Sairaaloiden osalta päätöksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa on oheistoimintoja koskeva säännös, mutta sosiaalipalveluja koskevassa 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ei ole vastaavaa säännöstä. Tarkoittaako tämä sitä, että sosiaalipalveluja ei kohdella yhtä suotuisasti?

Ei tarkoita. Päätöksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa oleva oheistoimintoja koskeva viittaus tarkoittaa, että sairaalat kuuluvat päätöksen soveltamisalaan huolimatta korvauksen määrästä, myös silloin, kun ne harjoittavat muita oheistoimintoja (kuten tutkimus- tai kahvilatoimintaa). Korvaus voidaan kuitenkin maksaa vain yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista.

Sosiaalipalveluja koskevassa 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ei ole rajoitusta sellaisille pelkkiä sosiaalipalveluja tuottaville palveluntarjoajille, jotka harjoittavat korkeintaan oheisliiketoimintaa. Näin ollen sosiaalipalveluja tarjoavilla voi olla muuta toimintaa, joka ei ole pelkästään oheistoimintaa, mutta ne saavat korvauksen vain yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista. Tämän johdosta päätös on itse asiassa suotuisampi sosiaalipalvelujen osalta sairaaloihin verrattuna.

93. *Kuka voi määrittellä ”sosiaalipalvelujen” käsitteen?*

Päätöksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa oleva sosiaalipalvelujen luettelo on tyhjentävä. Koska päätöstä sovelletaan suoraan kaikissa jäsenvaltioissa, sitä ei tarvitse saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltioilla ei ole toimivaltaa antaa lainsäädäntöä, jolla muutetaan tai selvennetään päätöstä. Niin kauan kuin jäsenvaltiot noudattavat 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalaa, ne voivat tietenkin määrittellä yksityiskohtaisemmin toimeksiannossa palvelut, jotka ne haluavat tuotettavan, esimerkiksi sen, minkä tyyppistä lastenhoitoa, millä ehdoin ja keille. Sosiaalipalvelujen määritelmä on erittäin laaja ja kattaa tärkeimmät sosiaalipalvelujen alat. Koska se kattaa myös muita heikommassa asemassa olevien ryhmien hoitoon ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyvät yleishyödylliset taloudelliset palvelut, se tarjoaa tarvittavan liikkumavaran, jotta kunkin jäsenvaltion tarpeiden mukaisesti voidaan kattaa erilaiset palvelut, jotka on tarkoitettu niitä eniten tarvitseville yhteiskuntaryhmille.

Unionin tuomioistuinta ja kansallisia tuomioistuimia voidaan pyytää ratkaisemaan, onko tuki sääntöjenvastaista tai kuuluuko se päätöksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa vahvistetun poikkeuksen piiriin. Ne eivät kuitenkaan voi muuttaa päätöksen sisältöä.

94. *Miksi päätöksessä oleva luettelo poikkeuksen piiriin kuuluvista sosiaalipalveluista on tyhjentävä? Entä jos jäsenvaltio haluaa antaa palveluntarjoajan tuotettavaksi sellaisen yleishyödyllisen taloudellisen palvelun, jota luettelo ei kata?*

Koska päätöstä sovelletaan suoraan kaikissa jäsenvaltioissa, siinä on oltava selvät ja tarkat määritelmät oikeusvarmuuden varmistamiseksi. Tämän vuoksi poikkeuksen piiriin kuuluvat tukitoimenpiteet on määriteltävä kattavasti. Sosiaalipalvelujen määritelmä on kuitenkin erittäin laaja ja kattaa tärkeimmät sosiaalipalvelujen alat. Koska se kattaa myös muita heikommassa asemassa olevien ryhmien hoitoon ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyvät yleishyödylliset taloudelliset palvelut, se antaa tarvittavan liikkumavaran, jotta kunkin jäsenvaltion tarpeiden mukaisesti voidaan kattaa erilaiset palvelut, jotka on tarkoitettu niitä eniten tarvitseville yhteiskuntaryhmille. Jos jokin sosiaalipalvelu ei kuulu 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa vahvistettuun sosiaalipalvelujen määritelmään, korvaus voi silti olla vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta päätöksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella, kunhan korvauksen enimmäismäärä on 15 miljoonaa euroa vuodessa.

95. *Mikä on päätöksessä olevan sosiaalipalvelujen luettelon suhde julkisia hankintoja koskevan direktiivin (direktiivi 2004/18/EY) liitteessä II B olevaan palveluluetteloon?*

Päätöksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa oleva sosiaalipalvelujen luettelo eroaa julkisia hankintoja koskevan direktiivin (direktiivi 2004/18/EY) liitteessä II B olevasta palveluluettelosta.

Päätöksessä olevassa luettelossa luetellaan sosiaalipalvelut, jotka kuuluvat päätöksen soveltamisalaan riippumatta palveluntarjoajalle suoritettavasta korvauksesta. Luettelo perustuu laajoihin ryhmiin (esimerkiksi ”muuta heikommassa asemassa olevien ryhmien hoito”).

Julkisia hankintoja koskevan direktiivin liitteessä II B oleva palveluluettelo perustuu yhteiseen hankintanimikkeistöön ja sillä on erilainen tarkoitus. Luettelo kattaa kaikki sosiaalipalvelujen ryhmät, mutta myös muut palveluryhmät, joiden osalta katsotaan, että niihin kohdistuu todennäköisesti vähemmän rajat ylittävää mielenkiintoa muista jäsenvaltioista peräisin olevien palveluntarjoajien taholta ja että niihin ei tästä syystä sovelleta kaikkia direktiivin 2004/18/EY säännöksiä vaan vain osaa niistä sekä SEUT-sopimuksen yleisperiaatteita. Tämän perusteella voidaan todeta, että direktiivi 2004/18/EY tarjoaa joustavan lähestymistavan (hankintasääntöjen osalta) sosiaalipalveluihin ja muihin direktiivin liitteen II B kattamiin palveluihin (tästä on tarkempia tietoja vastauksessa kysymykseen 200).

96. Mitä 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan käsite ’lastenhoito’ kattaa?

’Lastenhoito’ on laaja käsite, joka kattaa erilaiset lastenhoidon ja lasten valvonnan muodot erilaisissa ympäristöissä. Päätöstä sovelletaan vain, jos jäsenvaltio on asettanut palveluntarjoajalle erityisen julkisen palvelun velvoitteen.

97. Rajoittaako sanamuoto ”sosiaalisten tarpeiden täyttämiseksi” ne sosiaalipalvelut, jotka voivat olla yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, esimerkiksi lastenhoidon tapauksessa talousvaikeuksissa oleville perheille tarkoitettuun lastenhoitoon?

Päätöksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan sanamuoto ”sosiaalisten tarpeiden täyttämiseksi” ei rajoita luettelossa mainittuja palveluja. Jos määritellyt palvelut voidaan luokitella aidoksi yleishyödyllisiksi taloudellisiksi palveluiksi, päätöstä voidaan soveltaa kaikkiin tällaisiin palveluihin. Päätöstä voidaan soveltaa esimerkiksi kaikkiin lastenhoitopalveluihin, ei ainoastaan niihin, jotka on tarkoitettu talousvaikeuksissa oleville perheille.

98. Mitä 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan käsite ’muuta heikommassa asemassa olevien ryhmien sosiaalinen osallisuus’ kattaa?

Termi ’muuta heikommassa asemassa olevien ryhmien sosiaalinen osallisuus’ antaa jäsenvaltioille tarvittavan liikkumavaran, jotta kunkin jäsenvaltion tarpeiden mukaisesti voidaan kattaa erilaiset palvelut, jotka on tarkoitettu niitä eniten tarvitseville yhteiskuntaryhmille. Kyseinen termi on laaja käsite. Se voi kattaa muun muassa vammaisten yhteiskuntaan sopeutumista koskevat palvelut, maahanmuuttajien sosiaaliapupalvelut, asunnottomien palvelut, vanhempien tukipalvelut¹⁰⁹, ylivelkaantuneiden tukipalvelut tai homo-, bi- ja transseksuaalisten (HLBT) sosiaalipalvelut.

99. Mitä 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan käsite ’työmarkkinoille pääsy ja paluu’ kattaa? Onko ammattikoulutus osa sitä?

Työmarkkinoille pääsillä ja paluulla tarkoitetaan erilaisia työllisyyttä helpottavia palveluja. Ammattikoulutus kuuluu päätöksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalaan vain, jos se auttaa työmarkkinoille pääsyä tai paluuta tai edistää heikommassa asemassa olevan ryhmän sosiaalista osallisuutta. Tämän perusteella

¹⁰⁹ Vanhempien tukipalveluja ovat erilaiset toimenpiteet (esim. tiedotus, koulutus ja neuvonta), jotka liittyvät suoraan epäedullisessa asemassa olevien perheiden lasten kasvatukseen. Vanhempien tukemisen tavoitteena on auttaa vanhempia kasvattamaan lapsensa ja vaikuttamaan myönteisesti näiden perheiden lasten fyysiseen, emotionaaliseen ja kognitiiviseen kehitykseen.

esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien ammattikoulutus kuuluu päätöksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalaan. Jos ammattikoulutus on sen sijaan tarkoitettu jo työssä oleville henkilöille, se ei tavallisesti kuulu 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalaan, ellei sen tarkoituksena ole edistää heikommassa asemassa olevan ryhmän sosiaalista osallisuutta. On kuitenkin huomattava, että ammattikoulutukseen voidaan myöntää valtiontukea asetuksen 800/2008/EY (yleinen ryhmäpoikkeusasetus) 38 ja 39 artiklassa vahvistetuin edellytyksin.

100. Voiko sosiaalista integraatiota ja työelämään sijoittumista edistävälle yrityksille myönnetty tuki kuulua päätöksen piiriin?

Sosiaalista integraatiota edistävillä yrityksillä voi olla erilaisia piirteitä ja niiden muoto voi vaihdella, mutta yleensä ne tarjoavat työllistymismahdollisuuksia erilaisille muita heikommassa asemassa oleville työntekijäryhmille helpottamalla niiden pääsyä ja integroitumista työmarkkinoille ja edistämällä niiden sosiaalista osallisuutta. Niille myönnetään usein tukitoimenpiteitä, kuten sosiaaliturvamaksuista vapauttamista tai niiden alentamista kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Tällaiseen tukeen voidaan tietyissä olosuhteissa soveltaa yleistä ryhmäpoikkeusasetusta¹¹⁰ tai yleistä de minimis -asetusta¹¹¹.

Jäsenvaltioiden viranomaiset voivat myös määritellä sosiaalisen integraation ja työelämään sijoittautumisen yleishyödylliseksi sosiaalipalveluksi ja antaa näitä palveluja edistävien yritysten tehtäväksi yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisen. Näissä tapauksissa sovelletaan yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista annettua päätöstä.

3.4.1.3 Toimeksiantokauden kesto

101. Voiko toimeksiantokauden kesto ylittää 10 vuotta vain, jos suuri investointi on kuolettettava pitkän ajan kuluessa, vai voiko perusteluna käyttää myös muita syitä? Mitä ”suurella investoinnilla” tarkoitetaan?

Ainoa tapaus, jossa toimeksiannon kesto voi ylittää 10 vuotta, on suuren investoinnin kuolettaminen. Se, voidaanko investointi katsoa suureksi, riippuu investoinnin absoluuttisesta ja suhteellisesta arvosta, joka on kuolettettava yli 10 vuotta pitemmän ajan kuluessa verrattuna palvelun tuottamisessa tarvittavien muiden omaisuserien arvoon. Toimeksiantokauden kestoä koskevissa päätöksen ja puitteiden säännöissä olevia eroja selostetaan lähemmin kysymyksessä 166.

102. Koska toimeksiantokausi on periaatteessa rajattu 10 vuoteen, eikö ole enää mahdollista valtuuttaa palveluntarjoajaa toistaiseksi?

Lupa harjoittaa tiettyä toimintaa ilman, että palveluntarjoajalla olisi velvollisuus tuottaa tietty julkinen palvelu, on erotettava toimeksiannosta, jossa nimenomaan asetetaan palveluntarjoajalle velvollisuus tuottaa tietty julkinen palvelu. Ilman velvoitetta annetulla luvalla ei ole merkitystä valtiontukien näkökulmasta katsottuna. Tämän vuoksi valtiontukisäännöt eivät estä jäsenvaltioita antamasta palveluntarjoajalle toistaiseksi voimassa olevaa toimintalupaa, mutta voidakseen saada korvauksen yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta, yritykselle on asetettava erityinen julkisen palvelun velvoite. Toimeksiannon kesto rajataan päätöksessä periaatteessa 10 vuoteen (2 artiklan

¹¹⁰ Komission asetus (EY) N:o 800/2008, annettu 6 päivänä elokuuta 2008, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta yhteismarkkinoille soveltuviksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan mukaisesti (yleinen ryhmäpoikkeusasetus).

¹¹¹ 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).

2 kohta). Pitempi toimeksiantokausi on päätöksen mukaan mahdollinen silloin kun on tehtävä suuri investointi, jonka kuolettaminen kestää kauemmin kuin 10 vuotta. Koska toimeksiannon kesto liittyy läheisesti aikaan, joka tarvitaan investoinnin kuolettamiseen, toistaiseksi voimassa oleva toimeksianto ei päätöksen mukaan ole mahdollinen. Toimeksiantokauden päätyttyä saman palveluntarjoajan tehtäväksi voidaan antaa saman palvelun tuottaminen.

3.4.1.4 Soveltaminen liikennealalla

103. Miten päätöksen 2 artiklan 1 kohdan d ja e alakohta eroavat toisistaan?

Päätöksen 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetään, että päätöstä sovelletaan yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, jotka liittyvät lento- ja meriliikenneyhteyksiin, ts. lento- ja meriliikennepalveluihin. Sen sijaan päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohdassa käsitellään soveltamisalaa siltä osin kuin on kyse yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin liittyvistä velvoitteista, jotka koskevat satamia ja lentoasemia, ts. liikenneinfrastruktuuria.

104. Mitä tarkalleen ottaen tarkoitetaan 300 000 matkustajan raja-arvolla, joka on vahvistettu päätöksen 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa saaria palvelevien lento- ja meriliikenneyhteyksien osalta? Voidaanko päätöstä soveltaa myös lento- tai meriliikennereitteihin, jotka eivät palvele saaria?

Saaria palveleviin lento- ja meriliikenneyhteyksiin liittyvä 300 000 matkustajan raja-arvo on laskettu yhteen suuntaan matkustettaessa, ts. matkustaja, joka lentää saarelle ja takaisin, lasketaan kahteen kertaan. Raja-arvoa sovelletaan yhden saarella sijaitsevan lentoaseman/sataman ja yhden mantereella sijaitsevan lentoaseman/sataman väliseen tiettyyn reittiin, ei kaikkeen liikenteeseen miltä tahansa saarella sijaitsevalta lentoasemalta tai siellä sijaitsevasta satamasta mille tahansa mantereella sijaitsevalle lentoasemalle tai mihin tahansa mantereella sijaitsevaan satamaan.

Lento- ja meriliikennereittien osalta päätöstä sovelletaan vain saaria palveleviin lento- tai meriliikenneyhteyksiin. Sitä ei sovelleta kahden **mantereella** sijaitsevan lentoaseman/sataman välisiin lento- tai meriliikennereitteihin.

105. Kuuluvatko lentoasemat, joiden matkustajamäärä on yli 200 000, tai satamat, joiden matkustajamäärä on yli 300 000, päätöksen soveltamisalaan tapauksissa, joissa julkisen palvelun korvaus ei ylitä 15 miljoonaa euroa?

Eivät kuulu. Yleistä 15 miljoonan euron enimmäismäärää ei sovelleta liikenteeseen ja liikenneinfrastruktuuriin (päätöksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohta). Jos lentoaseman matkustajamäärä on yli 200 000 ja sataman yli 300 000, yleishyödylliseen taloudelliseen palveluun myönnetty tuki ei kuulu päätöksen soveltamisalaan, vaan komissio tarkastelee sitä sen jälkeen, kun siitä on ilmoitettu puitteiden mukaisesti. Matkustajamäärien raja-arvoja on tulkittava siten, että niillä tarkoitetaan saapuvia ja lähteviä matkustajia (yhdensuuntainen laskenta).

Tässä yhteydessä on syytä panna merkille, että lentoliikenteen valtiontuesta määrätään yhteisön suuntaviivoissa lentoasemien rahoittamisesta ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden toiminnan aloittamista koskevasta valtiontuesta, jäljempänä 'vuoden 2005 suuntaviivat', ja komission tiedonannossa 94/C 350/07 EY:n perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta valtiontukiin ilmailualalla. Suuntaviivojen mukaan tietyn lentoasemilla toteutetun toiminnan voidaan katsoa olevan yleishyödyllistä taloudellista palvelua. Lentoaseman hallinto voidaan poikkeuksellisesti katsoa kokonaisuudessaan yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi, jos se rajoittuu perustoimintoihin.

Esimerkki:

Viranomainen voi asettaa julkisen palvelun velvoitteita esimerkiksi syrjäisellä alueella sijaitsevalle lentoasemalle, ja päättää korvauksen suorittamisesta näistä palveluista. On syytä panna merkille, että lentoaseman hallinto kokonaisuudessaan yleishyödyllisenä taloudellisenä palveluna ei voi kattaa toimintoja, jotka eivät suoraan liity perustoimintoihin (toisin sanoen kaupallisia toimintoja, mukaan lukien esimerkiksi tilojen ja kiinteistöjen rakentaminen, rahoitus, käyttö ja vuokraus paitsi toimisto- ja varastokäyttöön myös hotelleille ja lentoasema-alueella toimiville teollisuusyrityksille, myymälöille, ravintoloille ja pysäköintilaitoksille).

106. Mikä on päätöksen ja erityisesti asetuksen (EY) N:o 1008/2008 16 artiklan välinen suhde? Onko esimerkkejä palveluista, jotka voidaan määritellä lentoasemien yleishyödyllisiksi taloudellisiksi palveluiksi päätöksen 2 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella?

Päätöksen 2 artiklan 4 kohdassa säädetään, että lentoliikenteen alalla päätöstä sovelletaan vain, jos asetuksessa 1008/2008 ja päätöksessä vahvistetut edellytykset täyttyvät.

Tiedonannon 45 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa annetaan lisäohjeita jäsenvaltioiden liikkumavarasta määritellä yleishyödylliset taloudelliset palvelut sekä komission tehtävistä. Lentoasemien rahoittamista koskevissa vuoden 2005 suuntaviivojen 34 ja 53 kohdassa selvitetään, mitkä toiminnot voidaan lentoasemien tapauksessa katsoa yleishyödyllisiksi taloudellisiksi palveluiksi. Lentoaseman hallinto voidaan katsoa yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi vain poikkeuksellisesti, esimerkiksi silloin kun on kyse syrjäisistä alueista. Joka tapauksessa sellaisen kaupallisen toiminnan harjoittamista, joka ei liity suoraan lentoaseman ydintoimintoihin, ei voida sisällyttää yleishyödyllisen taloudellisen palvelun piiriin (ks. vuoden 2005 suuntaviivojen 53 kohdan iv alakohta).

107. Mikä on päätöksen ja asetuksen (EY) N:o 1370/2007 välinen suhde?

Päätöstä ei sovelleta julkisesta palvelusta suoritettaviin korvauksiin sisämaanliikenteessä (päätöksen 2 artiklan 5 kohta). Julkisen palvelun velvoitteista suoritettavista korvauksista rautateiden ja maanteiden matkustajaliikenteessä säädetään 23. lokakuuta 2007 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1370/2007. Tämän asetuksen mukaisesti suoritettavat korvaukset on vapautettu ennakoilmoitusvelvoitteesta.

3.4.1.5 Vaikeuksissa olevat yritykset

108. Sovelletaanko päätöstä myös vaikeuksissa oleviin yrityksiin?

Kyllä sovelletaan. Ei ole sellaista säännöstä, joka estäisi päätöksen soveltamisen vaikeuksissa oleviin yrityksiin.

3.4.2 Sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset

3.4.2.1 Yleistä

109. Mitkä ovat tärkeimmät päätöksessä ja puitteissa asetetut soveltuvuusedellytykset?

Tärkeimmät päätöksessä asetetut soveltuvuusedellytykset ovat seuraavat:

- toimeksiantoasiakirja, jossa tarkennetaan erityisesti julkisen palvelun velvoitteiden luonne ja kesto, kyseinen yritys ja kyseinen alue, yritykselle mahdollisesti myönnettyjen yksin- tai erityisoikeuksien luonne, korvauksen laskennassa,

valvonnassa ja tarkistamisessa käytettävät parametrit sekä järjestelyt liiallisten korvausten välttämiseksi ja takaisin maksamiseksi sekä viittaus päätökseen.

- korvauksen määrä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, mukaan lukien kohtuullinen voitto; tätä varten on laskettava kaikki kustannukset sekä kaiken tyyppiset tulot.
- jäsenvaltioiden viranomaiset valvovat, ettei liiallisia korvauksia makseta.

110. Miten asiassa Altmark annetussa tuomiossa asetetut edellytykset poikkeavat päätöksessä asetetuista edellytyksistä?

Asiassa Altmark annetussa tuomiossa määritetään, milloin toimenpide kuuluu valtiontuen käsitteen soveltamisalaan, kun taas päätöksessä ja puitteissa määritetään edellytykset, joiden täytyessä valtiontueksi katsottu korvaus soveltuu sisämarkkinoille. Tärkein ero kyseisen tuomion ja SGEI-paketin välillä perustuu korvauksen määrään ja laskemiseen.

Neljännän Altmark-kriteerin mukaan, jotta korvaus ei olisi valtiontukea¹¹², sen määrä on määriteltävä:

- julkisia hankintoja koskevassa avoimessa, läpinäkyvässä menettelyssä ketään syrjimättä, jolloin voidaan valita ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin; tai
- menettelyssä, jossa viranomaiset määrittelevät korvauksen määrän hyvin hoidetun ja riittävästi varustetun keskivertoyrityksen kustannuksista tehdyn analyysin perusteella.

Toisin sanoen neljäs Altmark-kriteeri täyttyy, jos korvaus ei ylitä tasoa, jota edellytettäisiin tehokkaalta yritykseltä (joka pystyy voittamaan tarjouskilpailun tai joka on valittu vertailun perusteella).

Päätöksessä ei säädetä tehokkuusedellytyksistä. Korvauksen määrää ei välttämättä tarvitse määritellä julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä tai vertaamalla hyvin hoidetun keskivertoyrityksen kustannuksiin.

Jos viranomainen osoittaa, että suoritettu korvaus vastaa toimeksiannossa tarkoin määriteltyjä parametreja käyttäen arvioituja nettokustannuksia ja ettei liiallisia korvauksia ole suoritettu, kyseinen korvaus katsotaan SEUT-sopimuksen määräysten mukaiseksi valtiontueksi¹¹³.

Esimerkki:

Viranomainen päättää antaa toimijan tehtäväksi yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisen ja rahoittaa sen. Tässä yhteydessä voidaan erottaa kolme mallitapausta:

- Kyseisen yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaa tarjouskilpailumenettelyssä valittu toimija, joka täyttää neljännen Altmark-kriteerin, ja hinnaksi on vahvistettu 90. Jos kaikki muut Altmark-tuomiossa vahvistetut kriteerit täyttyvät, korvaus (90) ei ole valtiontukea.
- Toimija tuottaa tämän yleishyödyllisen taloudellisen palvelun nettokustannuksin, joiden suuruus on 90. Jos 90:n suuruiset kustannukset vastaavat hyvin hoidetun ja

¹¹² Jos kolme muuta Altmark-tuomiossa vahvistettua kriteeriä täyttyy (ks. kysymys 61).

¹¹³ Kunhan muut päätöksessä vahvistetut edellytykset täyttyvät.

riittävästi varustetun keskivertoyrityksen kustannuksia, 90:n suuruinen korvaus ei ole neljännen Altmark-kriteerin mukaan valtiontukea, jos kaikki muut Altmark-tuomiossa vahvistetut edellytykset täyttyvät.

- Yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaa toimija, jota ei ole valittu neljännen Altmark-kriteerin mukaisessa tarjouskilpailumenettelyssä, ja nettokustannukset ovat suuremmat kuin 90 (esimerkiksi 100). Korvaus, joka on 100, katsotaan päätöksen perusteella sisämarkkinoille soveltuvaksi valtiontueksi, jos korvaus ei ylitä sitä, mikä on välttämätöntä yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottavalle toimijalle aiheutuvien todellisten nettokustannusten kattamiseksi, mukaan lukien kohtuullinen voitto. Tämä on tietenkin mahdollista, jos kyseinen yleishyödyllinen taloudellinen palvelu kuuluu päätöksessä määriteltyihin luokkiin.

111. Mitkä ovat vuosien 2005 ja 2011 päätösten tärkeimmät erot sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevien edellytysten osalta?

Vuosien 2005 ja 2011 päätösten väliset erot koskevat ensi sijassa soveltamisalaa (korvauksen enimmäismäärän alentaminen 30 miljoonasta eurosta 15 miljoonaan euroon, palveluntarjoajan liikevaihtoa koskevan raja-arvon poistaminen, tukimäärästä riippumattomien tukikelpoisten sosiaalipalvelujen luettelon laajentaminen sairaaloiden ja sosiaalisen asuntotuotannon ulkopuolelle, toimeksiantokauden keston rajoittaminen).

Sisämarkkinoille soveltuvuutta koskeviin edellytyksiin on tehty vain muutamia muutoksia, joiden ensisijaisena tavoitteena on yksinkertaistaa sääntöjen soveltamista ja lisätä avoimuutta.

Sääntöjen soveltamisen yksinkertaistamiseksi uudessa päätöksessä sallitaan, että liiallisia korvauksia koskevat tarkastukset tehdään pitemmällä aikavälillä¹¹⁴. Siinä on myös kohtuullista voittoa¹¹⁵ koskeva oikeusvarmuutta koskeva säännös ("safe harbour"). Sillä rajataan myös kohtuullisen voiton määrä silloin, kun yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamiseen ei liity huomattavaa riskiä.

Avoimuuden osalta uudessa päätöksessä säädetään veloitteesta sisällyttää toimeksiantoasiakirjaan viittaus kyseiseen päätökseen¹¹⁶ ja julkaista toimeksianto ja tuen määrä, joka ylittää 15 miljoonan euron korvauksen¹¹⁷.

112. Olisiko kaikkien markkinoilla toimivien palveluntarjoajien saatava valtiontukisääntöjen mukaan sama korvausmäärä kyseisen palvelun tuottamisesta, jos ne vastaavat saman yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta?

Jäsenvaltioilla on laaja liikkumavara, kun ne järjestävät ja rahoittavat yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi katsomaansa toimintaa. Päätöksessä jäsenvaltioiden sallitaan rahoittaa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottajille kyseisen palvelun tuottamisesta aiheutuneet nettokustannukset sataprosenttisesti, mutta niitä ei veloiteta siihen. Jäsenvaltiot voivat halutessaan päättää saman kiinteän korvauksen suorittamisesta kaikille edellyttäen, ettei kyseinen korvaus johda liiallisen korvauksen maksamiseen kyseisille toimijoille. Jäsenvaltiot voivat myös maksaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottajille liian pientä korvausta tai jättää korvauksen kokonaan maksamatta. Jos yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottajille julkisesta palvelusta suoritettu korvaus lasketaan niiden tosiasiallisten kustannusten ja niihin liittyvien tulojen perusteella eikä korvaus ylitä sitä, mikä on välttämätöntä yleishyödyllisen taloudellisen

¹¹⁴ Ks. päätöksen 6 artiklan 1 kohta.

¹¹⁵ Ks. päätöksen 5 artiklan 7 kohta.

¹¹⁶ Ks. päätöksen 4 artiklan f alakohta.

¹¹⁷ Päätöksen 7 artikla.

palvelun tuottamiseksi, tällaisen korvauksen voidaan katsoa olevan valtioneuvoston mukainen.

Kuten tämän oppaan 3.5.2 jaksossa todetaan, kun tuen soveltuvuus sisämarkkinoille arvioidaan puitteiden perusteella, korvauksen laskentatavan on oltava sama kaikille saman yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tehtäväkseen saaneille yrityksille.

113. Edellytetäänkö päätöksessä halvimman tarjouksen tehneen yrityksen valitsemista yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottajaksi?

Tätä ei päätöksessä edellytetä. Jäsenvaltioiden on määriteltävä haluamansa yleishyödylliset taloudelliset palvelut ja erityisesti näiden palvelujen laatu. Jos laatu on hyvin korkea, palvelun tuottamisen kustannukset voivat myös olla korkeammat, ja korvauksella voidaan kattaa kaikki yritykselle tosiasiallisesti aiheutuneet kustannukset.

114. Pitääkö paikkansa, että jos viranomainen luokittelee palvelun yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi ja noudattaa päätöstä, sen ei tarvitse noudattaa EU:n julkisia hankintoja koskevia sääntöjä?

Tämä ei pidä paikkansa. Kuten johdanto-osan 29 kappaleesta ilmenee, päätöstä sovelletaan julkisia hankintoja koskevan unionin lainsäädännön soveltamista rajoittamatta. Tämän vuoksi olisi noudatettava sovellettavia julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Näiden sääntöjen noudattaminen ei kuitenkaan ole edellytys päätöksen soveltamiselle.

3.4.2.2 Toimeksiantoasiakirja

115. Miksi nyt vaaditaan, että toimeksiantoasiakirjaan on sisällytettävä viittaus päätökseen (4 artiklan f alakohta)?

Vaatimuksella, jonka mukaan viranomaisten on sisällytettävä toimeksiantoasiakirjaan viittaus päätökseen, komissio haluaa lisätä avoimuutta ja parantaa sääntöjen noudattamista. Erityisesti sidosryhmät tietävät, mitä sääntöjä sovelletaan ja mitkä edellytykset tuen olisi täytettävä, jotta se soveltuu sisämarkkinoille. Näin myös oikeusvarmuus paranee.

116. Päätöksessä edellytetään, että toimeksiannossa määritellään korvausmäärän laskemisessa käytettävät parametrit. Miten tämä on mahdollista ennen palvelun tarjoamista?

Usein on mahdotonta tietää kaikkia kustannusten yksityiskohtia, kun yritys alkaa tuottaa yleishyödyllistä taloudellista palvelua. Näin ollen päätöksessä ei edellytetä, jos se on mahdotonta, yksityiskohtaisen laskelman toimittamista ennalta, kuten päivä-, ateria- tai hoitotoimenpidekohtaista hintaa, joka korvataan julkisista varoista. Viranomaiset voivat tietenkin halutessaan täsmentää parametrit.

Päätöksessä vaaditaan ainoastaan, että toimeksiantoon sisällytetään korvauksen tulevan laskemisen perusta, esimerkiksi, että korvaus määritetään päivä-, ateria-, tai hoitotoimenpidekohtaisen hinnan perusteella suhteessa mahdollisten käyttäjien arvioituun määrään.

Korvaus voi kattaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta aiheutuvat nettokustannukset (jälkikäteen suoritettava täysimääräinen korvaus), mutta tässä tapauksessa voitto olisi päätöksen 5 artiklan 7 kohdan mukaisesti rajoitettava 100 peruspisteellä korotettuun swap-korkoon.

Olennaista on, että perusta, jolta rahoituselin (valtio, paikallinen viranomainen) rahoittaa palveluntarjoajan, on selkeä. Tämä avoimuus hyödyttää myös veronmaksajia.

Esimerkkejä:

- Jos viranomainen haluaa perustaa iäkkäiden henkilöiden keskuksen, korvauksen laskemisessa voitaisiin käyttää seuraavia parametreja:
 - keskuksen vuoden aikana vastaanotettujen iäkkäiden henkilöiden määrä;
 - kyseisen ajanjakson kuluessa keskuksessa vietettyjen päivien määrä.
- Jos viranomainen haluaa perustaa nuorten työttömien tukikeskuksen, korvauksen laskemisessa voitaisiin käyttää seuraavia parametreja:
 - vuoden aikana koulutusta saavien nuorten työttömien määrä;
 - vuoden aikana käytetty materiaali ja kouluttajien palkat.

117. Kokeneillakin yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja tuottavilla laitoksilla voi olla paljon yllättäviä kustannuksia ja riski jälkikäteen havaittavasta vajeesta: hoidon tehokkuudessa, käyttäjien profiilissa ja määrässä tai tulotasossa tapahtuvat yllättävät muutokset (käyttäjien laiminlyömät maksut, käyttäjien määrän vaihtelu, toisten viranomaisten kieltäytyminen maksamasta osuuksiaan). Miten julkiset laitokset voivat selvitä tällaisesta tilanteesta?

Yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta vastuussa oleva yritys, erityisesti silloin, kun se aloittaa toimintansa tai kun se on pieni kooltaan, ei voi sitoutua kiinteään budjettiin tai yksikköhintaan. On selvää, että jos käyttäjien määrä kasvaa, myös kustannukset kasvavat. Jos kaikki käyttäjät eivät pysty maksamaan ennalta määrättyä maksua, tulot pienevät jne.

Tämä ei kuitenkaan muuta kustannusten syntymistapaa (maksetut palkat, vuokrat jne.) tai määräytymistapaa (hoidon jne. mukaan). Palveluntarjoaja joutuu näin ollen kohtaamaan kasvaneet kustannukset ja julkinen elin maksamaan korkeammat korvaukset.

Kaikki nämä tilanteet voidaan ottaa huomioon päätöksessä. Jos arviota muutoksista tai yllättävistä tilanteista, joita voi ilmaantua yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisessa, ei ole tehty toimeksiannossa, näiden tilanteiden ennakoimiseksi voidaan määritellä jälkikäteen toteutettava kustannusten korjausmekanismi, joka perustuu tosiasiallisiin menoihin.

Käytettävissä on kaksi mahdollisuutta, jos vuosittaisten korvausten kokonaismäärä ei ylitä päätöksessä säädettyä raja-arvoa:

- viranomainen voi määritellä toimeksiannossa jälkikäteen toteutettavan korjausmekanismin, joka perustuu kustannusparametrien säännölliseen tarkistamiseen;
- viranomainen voi saattaa toimeksiannon ajan tasalle havaitessaan, että kustannusparametria on muutettava.

118. Kun tietylle laitokselle määritetään korvauksen laskentaparametrit, olisiko tehtävä vertailu muihin laitoksiin? Olisiko tehokkuutta arvioitava? Miten esimerkiksi voidaan verrata hengellistä hoivaa, henkistä tukea, uhrattua ylimääräistä aikaa?

Viranomaisen tehtävänä on määritellä kyseisen tehtävän laajuus ja se, aiheutuuko tehtävistä, joita ei voida mitata (esim. vanhuksille tai vammaisille annetusta hoivasta), lisäkustannuksia esimerkiksi palvelua tuottavien henkilöiden käyttämässä ajassa. Nämä kustannukset voidaan tietysti ottaa huomioon ja korvata. Päätöksessä ei edellytetä

tehokkuuden arvioimista, ja siinä annetaan kyseisille viranomaisille vapaus arvioida vaaditun palvelun laatu.

Jos esimerkiksi kaksi laitosta tuottaa yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, joille on määritetty toimeksiannossa eri laatutaso, kumpikin palveluntarjoaja saa korvauksen, joka vastaa sille aiheutuneita ja vaaditun laadun mukaan toisistaan poikkeavia kustannuksia.

119. Miten kustannusten korvausparametrit on määritettävä silloin, kun yksi tai useampi viranomainen rahoittaa tiettyä yleishyödyllistä taloudellista palvelua?

Jos yksi tai useampi viranomainen (esimerkiksi kaupunki ja alue) haluaa osarahoittaa esimerkiksi muita heikommassa asemassa oleville henkilöille tarkoitettua keskusta, kukin viranomainen voi määrittää korvausparametrit kyseisen palvelun mukaan, mahdollisesti palveluntarjoajan kanssa käytyjen keskustelujen perusteella.

Viranomaiset voivat määrittää haluamallaan tavalla yksittäisen osuutensa korvauksesta, mutta kaikkien erityyppisten korvausten kokonaismäärä ei saa ylittää yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoajalle aiheutuneita nettokustannuksia, mukaan lukien kohtuullinen voitto.

120. Miten korvausparametrit määritetään silloin, kun viranomainen haluaa rahoittaa vain osan yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta vastuussa olevan palveluntarjoajan vuotuisista kustannuksista?

Tärkeätä on se, että korvauksen määrä ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kohtuullinen voitto¹¹⁸.

Viranomainen voi esimerkiksi määrittää toimeksiannossa, että se korvaa palveluntarjoajalle 60 prosenttia nettokustannuksista (kustannukset vähennettyinä tuloilla), jotka aiheutuvat yleishyödyllisen palvelun tuottamisesta.

121. Voiko viranomainen kattaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun kaikki kustannukset silloin, kun viranomainen rahoittaa osan kyseisestä palvelusta, josta toisen osan rahoittavat käyttäjät, ja kyseinen palvelu on tappiollista?

Sellaisessa tapauksessa, jossa yleishyödyllinen taloudellisen palvelun rahoittaa osaksi viranomainen ja osaksi käyttäjät ja palvelu on tappiollista esimerkiksi siitä syystä, että käyttäjien osallistuminen on ollut vähäistä, viranomainen voi korvata alijäämän edellyttäen, ettei se johda liialliseen korvaukseen ja että se on kansallisen viranomaisen vahvistamien laskentaparametrien mukaista. Jollei liiallista korvausta synny, yleishyödyllistä taloudellista palvelua koskevasta viranomaisen rahoitusosuudesta voidaan säätää vapaasti kansallisessa lainsäädännössä eikä sillä ole merkitystä valtiontukisääntöjen kannalta.

122. Voiko viranomainen määrätä toimeksiannossa, että se korvaa kultakin määritellyltä kaudelta aiheutuneet toiminnalliset tappiot määrittelemättä muita korvauksen laskemisessa käytettäviä parametreja?

Päätöksen mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä toimeksiannossa parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, jotta EU:n toimielimet voivat harjoittaa valvontaa.

Jäsenvaltioilla on kuitenkin jonkin verran liikkumavaraa, kun ne määrittelevät valitsemansa parametrit. Tämä helpottaa niiden talouden suunnittelua, jos valitussa menetelmässä käytetty korvauksen laskutapa on avoin ja todennettavissa. Tärkeää valtiontukisääntöjen noudattamisessa on, ettei yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottajille makseta liiallisia korvauksia. Jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää

¹¹⁸ Päätöksen 5 artikla.

yleishyödyllisten taloudellisten palvelujensa rahoitustavasta ja -tasosta edellyttäen, että ne noudattavat EU:n sääntöjä. Ne voivat siis periaatteessa määrittää myös korvausparametrit toiminnallisten tappioiden kattamiseksi, jos laskemisessa käytettävien parametrien perusteella voidaan varmistaa, ettei liiallista korvausta suoriteta. Tässä tapauksessa voitto olisi päätöksen 5 artiklan 7 kohdan mukaisesti rajoitettava 100 peruspisteellä korotettuun swap-korkoon.

3.4.2.3 Korvauksen määrä

123. Mitä menetelmää on käytettävä laskettaessa julkisten palvelujen velvoitteista aiheutuvat nettokustannukset päätöksen mukaisesti?

Päätöksen 5 artiklan 2 kohdassa vahvistetaan kaksi menetelmää, joista jompaakumpaa voidaan käyttää laskettaessa julkisen palvelun velvoitteen nettokustannukset:

- kuten myös vuoden 2005 päätöksessä esitettiin, nettokustannukset voidaan laskea kustannusten ja tulojen välisenä erotuksena ('kustannusten kohdentamiseen perustuva menetelmä'); jos yritys harjoittaa myös toimintaa, joka ei koske yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, huomioon voidaan ottaa ainoastaan kyseisiin palveluihin liittyvät kustannukset;
- vaihtoehtoisesti nettokustannukset voidaan laskea niiden nettokustannusten, jotka aiheutuvat yritykselle sen harjoittaessa liiketoimintaa julkisen palvelun velvoitteen alaisena, ja samalle yritykselle ilman kyseistä velvoitetta aiheutuvien nettokustannusten tai voiton välisenä erotuksena ('vältettyjen nettokustannusten menetelmä'). Tämä menetelmä voi olla asianmukainen esimerkiksi sosiaalisessa asuntotuotannossa: nettokustannukset voidaan laskea menetettyjen vuokrien (koska vuokria on rajoitettu markkinahintaan verrattuna) ja julkisen palvelun velvoitteesta aiheutuvien ylimääräisten kustannusten (esim. kustannukset, jotka aiheutuvat vuokralaisten asumisoikeuden tarkastamisesta) yhteenlaskettuna summana; tulot, joita ei olisi saatu, jos kyse olisi ollut kaupallisesta asuntotuotannosta, olisi vähennettävä.

Toisin kuin puitteissa päätöksessä ei vahvisteta tiettyä menetelmää. Jäsenvaltiot voivat päättää, mikä menetelmä on soveliaim kussakin tapauksessa.

124. Onko esimerkkejä investointilajeista, joita voidaan tukea osana yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja? Voidaanko esimerkiksi alusten koneisiin liittyvät kustannukset katsoa yleishyödyllisistä taloudellisista palveluista aiheutuviksi kustannuksiksi, kun viranomaisen on antanut aluksen omistajalle matkustajaliikennettä koskevan julkisen palvelun velvoitteen?

Päätöksen 5 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisen kannalta tarpeellisiin investointeihin liittyvät kustannukset voidaan ottaa huomioon korvauksen määrittämiseksi. Tällaisten investointien lajeista ei ole rajoittavaa luettelo. Esimerkkinä tällaisista kustannuksista voidaan mainita yksinomaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamiseen käytettävän aluksen koneeseen liittyvät poistokustannukset. Jos alusta käytetään myös muihin kuin yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, kustannukset voidaan ottaa huomioon vain osittain (ks. 5 artiklan 3 kohdan c alakohta).

125. Onko tietty korvausmäärä kohdennettava tiettyihin kustannuksiin?

Ei ole. Valtiontukisäännöissä ei viitata yleishyödyllisen taloudellisen palvelun kustannusten luonteeseen (esim. palkkoihin, tilojen huoltamiseen, erityisiin ulkoisiin kustannuksiin tai ostoihin jne.), vaan niiden päämäärään, toisin sanoen siihen, liittyvätkö

kyseiset kustannukset yleishyödyllisen palvelun tuottamiseen. Viranomaisen ei tarvitse kohdentaa tiettyä korvausmäärää julkisen palvelun kokonaistehtävän tiettyihin osiin.

126. Voidaanko korvausta laskettaessa ottaa huomioon sekä viranomaisen myöntämä avustus että palvelut, jotka viranomainen on tuottanut, jotta laitos voi täyttää julkisen palvelun velvoitteet?

Kyllä voidaan. Päätöksen 5 artiklan 4 kohdan mukaan korvauksen määrän on sisällettävä kaikki edut, jotka valtio on myöntänyt tai jotka on myönnetty valtion varoista muodossa tai toisessa. Tässä yhteydessä viranomaisten myöntämien etujen tarkalla rahoituksellisella tai aineellisella luonteella (korvaukset, etuudet jne.) ei ole merkitystä.

Näin ollen viranomaisen olisi korvausta laskettaessa ja liiallista korvausta tarkastettaessa otettava huomioon sekä avustukset että palvelut (tai rakennukset tai omaisuuserät), jotka myönnetään markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla. Tämä tarkoittaa sitä, että avustusekvivalentti olisi laskettava niistä palveluista (tai rakennuksista tai omaisuuseristä), jotka myönnetään markkinahintaa alhaisemmalla hinnalla.

127. Miten julkisen palvelun korvauksen määrä lasketaan silloin, kun yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoajalla on erityis- tai yksinoikeuksia, jotka liittyvät useiden julkisen palvelun tehtävien täyttämiseen?

Päätöksen 5 artiklan 4 kohdan mukaan yksin- tai erityisoikeuksista saatava kohtuullista voittoa suurempi voitto ja yleishyödyllistä taloudellista palvelua tuottavan yrityksen muista valtion myöntämisestä eduista saama hyöty on laskettava mukaan yrityksen tuloihin, ja niiden on vähennettävä korvauksen määrää. Tätä voidaan valtion niin päättäessä soveltaa myös muusta toiminnasta saatuun hyötyyn.

128. Jos useat julkiset laitokset, joihin kuuluu myös paikallinen viranomainen, ja yksityiset laitokset muodostavat yhdessä oikeushenkilön tuottaakseen yhdessä yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, miten korvauksen laskemisessa on otettava huomioon laitoksen muiden kuin viranomaisjäsenten osallistuminen?

Sellaisessa oletetussa tapauksessa, jossa muut kuin viranomaisjäsenet myöntävät toimijalle rahoitus- tai muuta tukea, olisi määritettävä, onko tämä tuki syytä luonnehtia SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtioneuoksi. Yksityisoikeudellisen laitoksen myöntämä tuki voidaan luonnehtia valtioneuoksi, jos se on myönnetty käyttäen valtion varoja. Näin on erityisesti silloin, kun kyseinen yksityisoikeudellinen laitos on avoimuusdirektiivissä¹¹⁹ tarkoitettu julkinen yritys ja kun päätös tuen myöntämisestä on viranomaisen vastuulla¹²⁰. Jos kyseinen tuki luonnehditaan valtioneuoksi, se on lisättävä muuhun valtioneuokseen. Lisäksi on tarkastettava, ettei valtioneuokien kokonaismäärä ylitä sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvien kustannusten kattamiseksi, ottaen huomioon tähän liittyvät tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämiseksi saatava kohtuullinen voitto.

Lisäksi jos myönnetty tuki on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtioneuoketta, sen on täytettävä päätöksessä tai puitteissa asetetut edellytykset ja noudatettava erityisesti toimeksiannon määräyksiä. Kyseinen laitos voi rahoittaa yleishyödyllistä taloudellista palvelua kyseisen toimeksiannon (viranomaisten perustamien julkisen palvelun velvoitteiden) perusteella.

¹¹⁹ Komission direktiivi 2006/111/EY, annettu 16 päivänä marraskuuta 2006, jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta (EUVL L 318, 17.11.2006, s. 17).

¹²⁰ Asia C-379/98, Preussen Elektra AG, tuomio 13.3.2001, Kok., s. I-2009, 58 kohta.

Jollei julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi myönnettyä tukea luonnehdita SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, sitä ei oteta huomioon valtiontuen määrää laskettaessa. Se lasketaan kuitenkin julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi saataviin tuloihin, joten se vähentää yleishyödylliseen taloudelliseen palveluun liittyviä nettokustannuksia ja näin ollen mahdollista korvausperustaa. Tällaisen tuen ei sitä vastoin tarvitse noudattaa päätöksessä ja puitteissa asetettuja edellytyksiä.

129. Onko laitoksen sosiaalisesta asemasta johtuvat verohelpotukset katsottava päätöksen 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuiksi tuloiksi?

Korvaus voi kattaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta tosiasiallisesti aiheutuneiden kustannusten ja siitä saatujen tulojen välisen eron. Verohelpotus voi olla valtiontukea ja se voidaan myöntää joko tulon tai kustannusten vähentämisenä. Se on otettava huomioon sen luonteesta riippumatta määritettäessä yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamiseksi välttämätöntä korvauksen määrää.

Jos verohelpotuksessa on kyse kustannusten vähentämisestä, tätä vähennystä vastaavasta määrästä ei voida maksaa mitään korvausta. Jos verohelpotuksessa on kyse palveluntarjoajan saamasta tulosta, se on vähennettävä suoritettavasta korvauksesta.

130. Olisiko maksut, jotka suoritetaan tulokseen perustuvan korvaussopimuksen yhteydessä julkiselle yritykselle, katsottava päätöksen 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuksi tuloksi?

Julkisia yrityksiä sitovat useissa jäsenvaltioissa tulokseen perustuvat korvaussopimukset. Niiden mukaan kannattavan tytäryhtiön on siirrettävä tuottonsa emoyhtiölle, joka käyttää nämä voitot tappiollisen yleishyödyllistä taloudellista palvelua tuottavan tytäryhtiön tuottamien tappioiden kattamiseen.

Nämä maksut, jotka on saatu yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta aiheutuneiden tappioiden kattamiseen, on laskettava päätöksen 5 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuksi tuloksi, joten ne vähentävät korvauskelpoisten nettokustannusten määrää.

131. Mitä 'kohtuullinen voitto' tarkoittaa sisämarkkinoille soveltuvan korvauksen laskemisessa?

Päätöksen 5 artiklan 5 kohdassa kohtuullisella voitolla tarkoitetaan sitä pääoman tuottoastetta, jota keskivertoyritys edellyttäisi harkitessaan yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamista koko toimeksiannon keston ajan, ottaen huomioon riskin suuruus. 'Pääoman tuottoasteella' tarkoitetaan sisäistä korkokantaa, jonka yritys saa sijoittamastaan pääomasta toimeksiannon keston aikana. Riskin suuruus riippuu kyseessä olevasta toimialasta, palvelun tyypistä ja korvauksen ominaispiirteistä.

Päätöksen 5 artiklan 8 artiklassa todetaan seuraavaa: ”Jos pääoman tuottoasteen käyttö ei ole asianmukaista erityisten olosuhteiden takia, jäsenvaltiot voivat käyttää muita tuottoindikaattoreita kohtuullisen voiton määrittämiseksi; tällaisia ovat esimerkiksi keskimääräinen oman pääoman tuotto, sijoitetun pääoman tuotto, kokonaispääoman tuotto ja myyntituotto.”

Päätöksen 5 artiklan 7 kohdassa on oikeusvarmuutta koskeva säännös, jonka mukaan kohtuullisena pääoman tuottoasteena pidetään tuottoastetta, joka ei ylitä sovellettavaa swap-korkoa, jota on korotettu 100 peruspisteellä. Tämä tuottoaste on myös kohtuullisen voiton enimmäismäärä, jos palvelun tuottamiseen ei liity huomattavaa riskiä.

132. Miten riski olisi määriteltävä? Mitkä olisivat mahdollisesti riskejä palveluntarjoajan kannalta?

Riski on ymmärrettävä tekijäksi, joka voisi vähentää odotettua voittoa (vähentämällä odotettua tuloa ja/tai lisäämällä odotettuja kustannuksia).

Tietyt tekijät voidaan sisällyttää korvausten laskentaparametreihin (esimerkiksi öljyn hinta tai bussiliikenteen matkustajamäärä). Jos kyseiset tekijät on sisällytetty parametreihin, ne eivät ole enää riskitekijöitä.

Päätöksen 5 artiklan 5 kohdan mukaan riskin suuruus riippuu kyseessä olevasta toimialasta, palvelun tyypistä ja korvauksen ominaispiirteistä.

Korvausmekanismin ominaisuudet ovat tärkeä esimerkki riskiin vaikuttavasta tekijästä. Jos yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta aiheutuneet nettokustannukset korvataan jälkikäteen täysimääräisesti, riskitaso on vähäinen ja kohtuullinen voitto rajallinen. Sen sijaan palvelun tuottamisesta ennakkoon määritettyyn kertakorvaukseen liittyy palveluntarjoajan kannalta suurempi riski.

Toimiala on toinen esimerkki riskitekijästä. Riskialttiimmiksi katsotaan alat, joilla käydään kilpailua ja joilla kysyntä ja kustannukset vaihtelevat (ellei niitä ole jo huomioitu korvausparametreissa) tai joilla omaisuus on kallista ja sen jälleenmyynti vaikeaa). Tämän vuoksi palveluntarjoajat haluaisivat tällaisissa tapauksissa suuremman tuoton sijoitetusta pääomasta ja palvelun tuottamisesta.

133. Kohtuullisen voiton laskemiseksi päätöksessä viitataan pääoman tuottoasteeseen. Voidaanko kohtuullisen voiton laskemisessa käyttää muita menetelmiä?

Kyllä, erityistilanteissa, kuten päätöksen 5 artiklan 8 kohdasta ilmenee.

Tietoja pääoman tuotosta (jolla tarkoitetaan sisäistä korkokantaa, jonka yritys saa sijoittamastaan pääomasta) ei konkreettisessa tapauksessa ehkä ole käytettävissä tai ne eivät ole käyttökelpoisia, kun taas muita tuottoindikaattoreita, kuten myyntivoitto, on käytettävissä ja ne ovat käyttökelpoisia. Tällaisissa tapauksissa voidaan käyttää muita tuottoindikaattoreita, kuten päätöksen 5 artiklan 8 kohdassa mainittuja, asianmukaisten ja luotettavien vertailutietojen saamiseksi laskettaessa kohtuullista voittoa.

134. Tuottoa koskevaa oikeusvarmuussäännöstä sovelletaan vain pääoman tuottoon. Eikö tätä säännöstä sovelleta, jos perustelluissa tapauksissa käytetään muita tuottoindikaattoreita?

Katsottiin, ettei ole mahdollista vahvistaa yhtä oikeusvarmuutta koskevaa säännöstä muille tuottoindikaattoreille kuin pääoman tuottoasteelle. Tämä siksi, että muilla indikaattoreilla, kuten ”kokonaispääoman tuotto” tai ”myyntituotto”, määritellyt tuottoasteet on arvioitava ottaen huomioon palveluntarjoajan toimiala. Samantapaisen riskin osalta tietty kokonaispääoman tuottoaste voitaisiin katsoa kohtuulliseksi jonkin tietyn alan osalta mutta ei toisen alan osalta.

Vaikka oikeusvarmuus vahvistetaan vain pääoman tuotolle, tämä ei estä jäsenvaltioita arvioimasta perustelluissa tapauksissa sitä, mikä kohtuullisen voiton olisi oltava, käyttäen muita tuottoindikaattoreita kuin pääoman tuottoastetta.

135. Miten voidaan selvittää asianmukainen swap-korko?

Swap-korot julkaistaan pian komission kilpailun pääosaston internet-sivuilla. Korot lasketaan EU:ssa käytettäville eri valuutoille ja maturiteeteille.

136. Voidaanko kustannuksiin lisätä 20 prosenttia yleiskustannuksia ja katsoa tämä kohtuulliseksi voitoksi?

Ei, kustannuksiin ei voida lisätä 20 prosenttia yleiskustannuksia ja katsoa tämä kohtuulliseksi voitoksi. Tämä johtuu siitä, että tässä tapauksessa voiton laskeminen ei

liittyisi palvelun tuottamisesta aiheutuvaan riskiin ja voisi sen vuoksi ylittää määrän, joka pitäisi katsoa kohtuulliseksi voitoksi.

Asianmukainen osuus yleiskustannuksista voidaan ottaa huomioon määriteltäessä yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta aiheutuvia nettokustannuksia.

Kohtuullinen voitto voidaan sen jälkeen lisätä nettokustannuksiin asianmukaisen korvauksen määrittämiseksi. Kohtuullisen voiton olisi kuitenkin liityttävä palveluntarjoajalle aiheutuneeseen riskiin.

137. *Onko yleishyödyllistä taloudellista palvelua tuottavalle yritykselle, joka harjoittaa myös muuta kaupallista toimintaa, perustettava erillinen kirjanpito?*

On, sillä päätöksen 5 artiklan 9 kohdan mukaan yritysten, jotka harjoittavat toimintaa sekä yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin liittyvällä alalla että kyseisen alan ulkopuolella, on pidettävä kirjanpitoa, jossa on eriteltävä ja erotettava toisistaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot.

Näin nämä yritykset voivat parhaalla mahdollisella tavalla osoittaa, ettei myönnetty korvaus ylitä tuotetun yleishyödyllisen taloudellisen palvelun nettokustannuksia ja ettei liiallisia korvauksia ole suoritettu. Samanaikaisesti erillisen kirjanpidon pitäminen yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen soveltamisalaan kuuluvasta ja siihen kuulumattomasta toiminnasta antaa komissiolle ja jäsenvaltiolle mahdollisuuden arvioida, onko päätöksessä vahvistetut kriteerit todella täytetty¹²¹.

138. *Koskeeko erillisen kirjanpidon perustamisvelvollisuus myös yritystä, joka vastaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta ja harjoittaa myös muuta toimintaa?*

Sisäisessä kirjanpidossa olisi voitava tunnistaa yleishyödylliseen taloudelliseen palveluun liittyvät kustannukset. Muussa tapauksessa korvauksen määrää ei voida laskea. Lisäksi valituksen yhteydessä yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta vastaavan yrityksen olisi voitava osoittaa, ettei liiallista korvausta ole suoritettu. Tämän vuoksi tällaisissa tapauksissa on käytännössä välttämätöntä pitää erillistä kirjanpitoa.

139. *Mitkä kustannukset voidaan korvata silloin, kun yritys käyttää samaa perusrakennetta sekä yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamisessa että muun taloudellisen toiminnan harjoittamisessa?*

Yrityksen on kohdennettava kustannukset näihin kahteen erilaiseen toimintaan. Yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen kustannuksiksi voidaan katsoa kaikki kyseisen palvelun tuottamiseen liittyvät muuttuvat kustannukset ja suhteutettu osuus yleishyödylliselle taloudelliselle palvelulle ja muulle toiminnalle yhteisistä kiinteistä kustannuksista.

3.4.2.4 Liialliset korvaukset ja takaisinperintä

140. *Päätöksessä sallitaan korvausten myöntäminen julkisesta palvelusta, mutta siinä kielletään liialliset korvaukset; mitä ”liiallisilla korvauksilla” tarkoitetaan?*

Liiallisella korvauksella olisi ymmärrettävä yrityksen saamaa korvausta, jonka määrä ylittää sen, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, mukaan lukien kohtuullinen voitto.

Päätöksen 5 artiklassa on ohjeita siitä, miten määritetään julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä aiheutuvat nettokustannukset, mukaan lukien kohtuullinen voitto.

¹²¹ Ks. päätöksen 5 artiklan 9 kohta.

141. Tarkastuksia olisi suoritettava kolmen vuoden välein. Onko mahdollista siirtää yli 10 prosentin rajan ylittävä liiallinen korvaus seuraavalle kaudelle, jos koko toimeksiannon keston aikana ei kerry liiallisia korvauksia? Vai onko liiallinen korvaus perittävä takaisin?

Joustavuuden lisäämiseksi vuoden 2011 päätöksessä vahvistetaan monivuotinen lähestymistapa vuoden 2005 päätöksessä olevan vuosittaisen lähestymistavan sijaan. Tämä tarkoittaa sitä, että palveluntarjoajan saama korvaus voi ylittää julkisen palvelun velvoitteen täyttämisestä aiheutuneet nettokustannukset jonain vuonna, kunhan sopimuksen koko kestoilta ei kerry liiallisia korvauksia.

Jotta voidaan välttää tapaukset, joissa tuensaajan koko sopimuskaudelta saama korvaus olisi liian suuri, päätöksen 6 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on suoritettava välitarkastuksia (vähintään kolmen vuoden välein) toimeksiannon aikana ja sen päätyttyä. Jos yrityksen saama liiallinen korvaus ylittää 10 prosenttia korvauksen keskimääräisestä vuosittaisesta määrästä, jäsenvaltion on varmistettava, että korvausmekanismi on toimeksiantoasiakirjan mukainen. Jäsenvaltion on varmistettava, että yritys maksaa takaisin liialliset korvaukset ja korvauksen laskentaparametrit saatetaan ajan tasalle tulevaisuutta varten. Jos liialliset korvaukset ovat enintään 10 prosenttia korvauksen keskimääräisestä vuosittaisesta määrästä, ne voidaan siirtää seuraavalle kaudelle ja vähentää kyseiseltä kaudelta maksettavan korvauksen määrästä.

142. Miten liiallisten korvausten estämiseksi perustettu mekanismi vaikuttaisi viranomaisten velvollisuuteen valvoa liiallisia korvauksia?

On tärkeää varmistaa, ettei korvaus ylitä sitä, mikä on välttämätöntä julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä yritykselle aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi ottaen huomioon siihen liittyvät tulot ja kohtuullinen voitto. Näin ollen liiallisia korvauksia ehkäisevä mekanismi voisi olla hyödyllinen. Tällaisen mekanismin perustaminen ei kuitenkaan poista päätöksen 6 artiklan mukaista jäsenvaltioiden velvollisuutta varmistaa, ettei yritys saa liiallisia korvauksia.

143. Miten mahdollisten liiallisten korvausten valvonta suoritetaan silloin, kun yleishyödyllisen taloudellisen palvelun rahoittamisesta vastaa vähintään kaksi viranomaista (esim. valtion keskusjohto ja/tai alue ja/tai lääni ja/tai alemman tason paikallisviranomaisen)?

Toimeksiannot olisi suunniteltava niin, että voidaan varmistaa, että yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoajan eri viranomaisilta saama kokonaiskorvaus ei ylitä sitä, mikä on välttämätöntä julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuneiden nettokustannusten kattamiseksi, mukaan lukien kohtuullinen voitto.

Erityisesti jos viranomaisen määrittää julkisen palvelun velvoitteista yritykselle myönnettävän korvauksen määrän, kyseisen viranomaisen olisi sisällytettävä yrityksen tuloihin korvaus, jonka yritys saa muilta viranomaisilta. Jos muilta viranomaisilta saatavan korvauksen määrää ei tiedetä etukäteen, viranomaisen voi sisällyttää tämän määrän korvauksen laskentaparametreihin.

Mahdollisen liiallisen korvauksen valvonta perustuu samoihin periaatteisiin, joita noudatetaan, kun yleishyödyllisen taloudellisen palvelun rahoittajana on vain yksi viranomaisen. Viranomaisten olisi tehtävä säännöllisiä tarkastuksia tai huolehdittava siitä, että tällaisia tarkastuksia tehdään vähintään kolmen vuoden välein toimeksiannon aikana ja sen päätyttyä. Näin ne voivat varmistaa, että todellinen korvaus on toimeksiannon mukainen eikä johda liialliseen korvaukseen. Jäsenvaltion tehtävänä on päättää, minkä viranomaisen olisi tehtävä kyseiset tarkastukset.

144. Miten liiallisen korvauksen takaisin maksaminen hoidetaan eri tasojen kesken silloin, kun liiallinen korvaus liittyy useiden viranomaistasojen yhdessä rahoittamaan yleishyödylliseen taloudelliseen palveluun?

Mahdollisten liiallisten korvausten takaisin maksamisen jakautuminen silloin, kun kyseessä on useita julkisia tahoja, ei kuulu EU:n, vaan kyseisen jäsenvaltion toimivaltaan. Valtiontukisääntöjen mukaan merkittävää on vain liiallisen korvauksen ja siitä johtuneen edun poistaminen.

3.4.2.5 Liian pieni korvaus

145. Kielletäänkö valtioneukisäännöissä liian pienten korvausten suorittaminen yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen ja yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tarjoajille, toisin sanoen sellaiset korvaukset, joiden määrä on pienempi kuin yleishyödyllisen sosiaalisen tai taloudellisen palvelun tuottamisesta aiheutuneet kustannukset? Eikö palveluntarjoajalle myönnetty liian pieni korvaus tuota taloudellista hyötyä tämän kilpailijalle, joka ei joudu vastaamaan liian pienestä korvauksesta aiheutuneesta taloudellisesta rasitteesta?

Valtioneukisääntöjen mukaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen ja yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen tarjoajille ei saa maksaa liiallisia korvauksia, toisin sanoen korvauksia, jotka ylittävät sen, mikä on välttämätöntä niiden tehtävien täyttämiseksi. Säännöissä ei kielletä liian pienten korvausten maksamista yleishyödyllisen taloudellisen tai sosiaalisen palvelun tarjoajille tai korvausten maksamatta jättämistä. Jäsenvaltioiden tehtävänä on päättää unionin sääntöjen mukaisesti perustamiensa yleishyödyllisten taloudellisten tai sosiaalisten palvelujen rahoitustasosta.

146. Voiko yritys, joka vastaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta ja saa liian pientä korvausta, saada korvauksesta ennakkoa ennen tilikauden päättymistä, jos se kyseisen vuoden jälkeen saa tehtävänsä täyttämiseksi välttämätöntä korvausta?

Valtioneukisäännöissä kielletään ainoastaan liiallinen korvaus. Jos korvaus on liian pieni, jäsenvaltioiden tehtävänä on päättää korvausmäärän mahdollista korjaamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä edellyttäen, ettei kyseinen korjaus aiheuta liiallista korvausta. Toimeksiannon ja laskentaparametrien mukauttamismahdollisuuksia on käsitelty edellä 58 ja 117 kohdassa esitettyihin kysymyksiin annetuissa vastauksissa.

3.4.3 Avoimuus ja raportointi

147. Sovelletaanko päätöksen 7 artiklassa olevaa ylimääräistä avoimuusvaatimusta, jos yhden yleishyödyllisen taloudellisen palvelun korvaus ylittää 15 miljoonaa euroa tai jos kaikkien yhden yrityksen tehtäväksi annettujen yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen korvaus ylittää 15 miljoonaa euroa?

Päätöksen 7 artiklaa sovelletaan, jos yhden yleishyödyllisen taloudellisen palvelun korvaus ylittää 15 miljoonaa euroa. Tätä artiklaa on tarkasteltava erityisesti 2 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdan kanssa. Se on tarkoitettu sovellettavaksi kattavista sosiaalipalveluista maksettaviin korvauksiin, joihin sovelletaan päätöstä huolimatta erinäisistä enimmäismääristä. Näiden tapausten osalta päätöksen 7 artiklassa vahvistetaan ylimääräiset avoimuusvaatimukset. Sitä ei ole tarkoitettu sovellettavaksi yrityksiin, joka tuottavat useita yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, joista kustakin maksetaan erikseen korvaus tuella, jonka määrä on enintään 15 miljoonaa euroa, kuten voidaan nähdä myös 7 artiklan a alakohdan viittauksesta ”toimeksiantoon”, joka on yksikössä.

148. Onko päätöksen 7 artiklassa edellytetyn yli 15 miljoonan euron ylittävien määrien julkaisemisen tapahduttava vuosittain vai onko sallittua julkaista vuotuiset määrät toimeksiantokauden lopussa?

Vaikka päätöksen 7 artiklassa ei mainita julkaisemisaikataulua, artiklan tavoitteena on varmistaa avoimuus ilmoittamalla julkisen palvelun tarjoajille, että yleishyödyllinen taloudellinen palvelu on annettu tehtäväksi, kenelle se on uskottu, mitä se kattaa ja mikä vuotuinen korvaus on. Tällöin myös mahdollinen kilpailija tai kansalainen voi saattaa tuomioistuimen tai komission tietoon sääntöjenvastaisen tai sisämarkkinoille soveltumattoman tuen. Näin ollen tämän säännöksen tavoitteesta näyttää seuraavan, että tiedot olisi julkaistava toimeksiantamisen yhteydessä tai kyseisen vuoden aikana. Jos odotettaisiin toimeksiannon päättymiseen, avoimuustavoitetta ei enää voitaisi täysin saavuttaa.

149. Onko komissiolle lähetettävä tietolomake, vaikka julkisesta palvelusta suoritettun korvauksen muodossa maksettu tuki voi olla päätöksen perusteella vapautettu ilmoittamisvelvollisuudesta?

Ei ole. Päätöstä soveltaessaan kansallisilla viranomaisilla ei ole velvollisuutta lähettää komissiolle tietolomaketta. Ainoa päätöksessä jäsenvaltioille asetettu menettelyvaatimus koskee velvollisuutta pitää vähintään kymmenen vuoden ajan komission saatavilla kaikki sellaiset tiedot, jotka tarvitaan sen selvittämiseksi, ovatko myönnetyt korvaukset tämän päätöksen mukaisia¹²², ja toimittaa kahden vuoden välein komissiolle päätöksen täytäntöönpanoa koskeva kertomus¹²³.

150. Kenen olisi toimitettava päätöksen täytäntöönpanoa koskevat kertomukset – jäsenvaltioiden vai alueellisten/paikallisten viranomaisten?

Jäsenvaltioiden on toimitettava päätöksen täytäntöönpanoa koskevat kertomukset komissiolle kahden vuoden välein¹²⁴. Tätä varten jäsenvaltioiden olisi järjestettävä raportointi etukäteen siten, että ne varaavat riittävästi aikaa tarvittavien tietojen keräämiseen alueellisilta ja paikallisilta viranomaisilta.

3.4.4 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

151. Mistä alkaen päätöstä sovelletaan? Sovelletaanko sitä jälkikäteen?

Päätöstä sovelletaan sen voimaantulopäivästä 31. tammikuuta 2012 alkaen.

Sitä sovelletaan myös ennen päätöksen voimaantuloa käyttöön otettuun tukeen, joka ei ollut vuoden 2005 päätöksen mukaisesti sisämarkkinoille soveltuvaa ja jota ei ollut vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta (ts. sääntöjenvastainen tuki), mutta joka täyttää vuoden 2011 päätöksessä vahvistetut edellytykset (10 artiklan b alakohta). Tätä säännöstä sovelletaan myös tukiohjelmiin, jotka otettiin käyttöön ennen uuden päätöksen voimaantuloa. Näiden ohjelmien osalta ei ole tärkeää, annettiinko palveluntarjoajan tehtäväksi yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen ennen päätöksen voimaantuloa vai sen jälkeen. ”Käyttöön otetulla tuella” tarkoitetaan sitä, että yritykselle on myönnetty laillinen oikeus saada tukea. Sillä ei ole merkitystä, onko tukea todellisuudessa maksettu vai ei.

152. Onko jäsenvaltioiden saatettava voimassa oleva yksittäinen tuki, joka on pantu laillisesti täytäntöön vuoden 2005 päätöksen perusteella, uuden päätöksen mukaiseksi?

¹²² Päätöksen 8 artikla.

¹²³ Päätöksen 9 artikla.

¹²⁴ Päätöksen 9 artikla.

Ei ole. Päätöksen 10 artiklassa olevien siirtymäsäännösten mukaan vuoden 2005 päätöksen mukaiset tukiohjelmat soveltuvat edelleen sisämarkkinoille ja ne on vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta kahden vuoden ajan. Päätöksessä ei mainita vuoden 2005 päätöksen mukaisesti myönnettyä yksittäistä tukea. Näin ollen uusi päätös ei vaikuta yksittäisen tuen oikeudelliseen asemaan. Käsitteet 'tukiohjelma' ja 'yksittäinen tuki' on määritelty neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 ('menettelyasetus') 1 artiklan d ja e alakohdassa.

153. Voivatko jäsenvaltiot, jotka olivat ottaneet käyttöön vuoden 2005 päätöksen mukaisesti laillisesti täytäntöönpannutta, yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevia ohjelmia, yhä myöntää toimeksiantoja vuoden 2005 päätöksen perusteella kahden vuoden siirtymäkauden ajan?

Koska vuoden 2005 päätöksen mukaiset tukiohjelmat soveltuvat edelleen sisämarkkinoille eikä niistä tarvitse ilmoittaa kahden vuoden ajan, jäsenvaltiot voivat myöntää uusia toimeksiantoja kyseisten ohjelmien perusteella. Siirtymäkauden päätyttyä tukiohjelmat on kuitenkin saatettava tarkistetun päätöksen mukaisiksi tai ne on lopetettava.

3.5 Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien puitteiden mukainen korvaus

3.5.1 Soveltamisala

154. Sovelletaanko puitteita julkisesta palvelusta suoritettaviin korvauksiin liikennealalla?

Puitteita ei sovelleta maantieliikenteeseen¹²⁵, mutta sitä sovelletaan lento- ja meriliikenteeseen. Puitteita sovelletaan rajoittamatta seuraavissa asetuksissa säädettyjen lisävaatimusten soveltamista:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1008/2008, annettu 24 päivänä syyskuuta 2008, lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä¹²⁶
- neuvoston asetus (ETY) N:o 3577/92, annettu 7 päivänä joulukuuta 1992, palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen soveltamisesta meriliikenteeseen jäsenvaltioissa (meriliikenteen kabotaasi)¹²⁷.

155. Sovelletaanko puitteita julkisesta yleisradiotoiminnasta suoritettaviin korvauksiin?

Puitteita ei sovelleta julkiseen yleisradiotoimintaan¹²⁸. Tämä ala kuuluu valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan annetun komission tiedonannon¹²⁹ piiriin.

156. Mitkä säännöt koskevat puitteiden soveltamista vaikeuksissa oleviin yrityksiin?

Tukea sellaisille yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottajille, jotka ovat vaikeuksissa,¹³⁰ arvioidaan valtiontuesta vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseksi ja rakenneuudistukseksi annettujen yhteisön suuntaviivojen¹³¹ nojalla.

157. Onko komissiolle ilmoitettava tuki, joka ylittää päätöksen 2 artiklan a alakohdassa määritellyt raja-arvot?

¹²⁵ Ks. puitteiden 8 kohta.

¹²⁶ EUVL L 293, 31.10.2008, s. 3.

¹²⁷ EYVL L 364, 12.12.1992, s. 7.

¹²⁸ Ks. puitteiden 8 kohta.

¹²⁹ EUVL C 257, 27.10.2009, s. 1.

¹³⁰ Ks. puitteiden 9 kohta.

¹³¹ EUVL C 244, 1.10.2004, s. 2.

Päätöstä sovelletaan julkisen palvelun korvaukseen, joka on enintään 15 miljoonaa euroa vuodessa. Sairaaloille ja tietyistä sosiaalipalveluista vastaaville yrityksille suoritettavat korvaukset on kuitenkin vapautettu tästä ilmoitusvelvollisuudesta korvausten määrästä riippumatta.

Jos muista kuin sairaala- ja sosiaalipalveluista maksettu korvaus ylittää 15 miljoonan euron rajan vuodessa, siitä on tehtävä ennakoilmoitus komissiolle. Korvaus arvioidaan tämän jälkeen puitteiden mukaisesti. Ilmoittaminen ei merkitse sitä, että korvaus olisi automaattisesti perussopimuksen vastainen, vaan kyseisen tuen määrän ja kilpailun vääristymistä koskevan suuren riskin vuoksi komission on tarkasteltava tukea varmistaakseen, että kaikki soveltuvuusedellytykset on täytetty¹³².

158. Jos jäsenvaltio kieltäytyy ilmoittamasta alueelle tai muulle julkisyhteisölle maksettua tukea julkisesta palveluista suoritetun korvauksen muotoiseksi tueksi, voivatko julkisyhteisöt toimia itse? Voisiko komissio käynnistää toimenpiteet kyseistä jäsenvaltiota vastaan?

Ilmoittamismenettelyn aloittaa kyseinen jäsenvaltio¹³³. Menettely toteutetaan pääasiallisesti komission ja kyseisen jäsenvaltion viranomaisten kesken. Näin ollen valtiontukea koskevien EU:n sääntöjen perusteella tukiohjelman tai yksittäisen tuen ilmoittamisesta päättää jäsenvaltio eivätkä paikalliset tai alueelliset yhteisöt¹³⁴.

Jos tuki, joka olisi täytynyt ilmoittaa komissiolle voimassa olevien sääntöjen mukaan, toteutetaan ilman ennakoilmoitusta, kyseessä on sääntöjenvastainen valtiontuki. Tällöin esimerkiksi kyseisen tuensaajan kilpailijat voivat saattaa asian kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tässä tapauksessa kansallinen tuomioistuin joutuu toteamaan kyseisen lainvastaisuuden ja määräämään tuen takaisin maksamisesta, riippumatta siitä, soveltuuko tuki mahdollisesti sisämarkkinoille. Soveltuvuuden ratkaisee ainoastaan komissio. Samanaikaisesti komissio voi viran puolesta tai sille toimitetun kantelun perusteella tarkastella kyseistä toimenpidettä. Tämä tarkastelu johtaa päätökseen, jossa määrätään tuen takaisin maksamisesta siinä tapauksessa, että se ei sovellu sisämarkkinoille.

3.5.2 Sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset (huomatkaa, että seuraavia päätöksen liittyviin kysymyksiin annettuja vastauksia sovelletaan soveltuvin osin myös puitteisiin: kysymykset 117, 119, 124–138, 140–147)

159. Mitkä ovat suurimmat muutokset verrattuna vuoden 2005 puitteisiin sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevien edellytysten osalta?

Tarkistetuissa puitteissa otetaan käyttöön suhteellinen lähestymistapa, jossa suuret tukiasiat, joilla on merkittävämpiä rajat ylittäviä vaikutuksia, otetaan lähempään tarkasteluun.

Seuraavassa taulukossa esitetään lyhyesti vuoden 2011 puitteisiin sisältyvät tärkeimmät muutokset verrattuna vuoden 2005 puitteisiin:

v. 2005 puitteet	v. 2011 puitteet
Soveltuvuutta koskevat edellytykset: - todellinen yleishyödyllinen taloudellinen palvelu	Soveltuvuutta koskevat edellytykset: - todellinen yleishyödyllinen taloudellinen palvelu

¹³² Puitteissa vahvistetuista sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevista edellytyksistä on tarkempia tietoja 3.5.2 jaksossa.

¹³³ Ks. SEUT-sopimuksen 108 artikla ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22 päivänä maaliskuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EUVL L 83, 27.3.1999, s. 1) 2 artikla.

¹³⁴ Ks. SEUT-sopimuksen 108 artikla.

<ul style="list-style-type: none"> - toimeksianto - liiallisen korvauksen valvonta (vuositarkastus) 	<ul style="list-style-type: none"> - toimeksianto - toimeksiantokauden kesto - avoimuusdirektiivin noudattaminen - julkisia hankintoja koskevien EU:n sääntöjen noudattaminen - syrjimättömyys - liiallisten korvausten valvonta perustuen ennakolta vahvistettuun monivuotiseen lähestymistapaan, tehokkuuskannusteisiin ja vältettyjä nettokustannuksia koskevaan menetelmään - lisääntynyt avoimuus - mahdolliset lisävaatimukset erityisen vääristävän tuen osalta
---	--

160. Mikä on 14 kohdassa mainitun, ennen yleishyödyllisen taloudellisen palvelun toimeksiantamista toteutettavan julkista kuulemista koskevan vaatimuksen tarkoitus?

Tarkistettujen puitteiden mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava julkinen kuuleminen tai käytettävä muita asianmukaisia välineitä käyttäjien ja palveluntarjoajien etujen huomioon ottamiseksi ennen julkisen palvelun velvoitteen asettamista tietyille palveluntarjoajalle. Tämä voi auttaa viranomaisia määrittämään, tuottavatko markkinat vai voisivatko ne tuottaa kyseisen palvelun. Se lisää myös menettelyn avoimuutta. Lisäksi se auttaa kartoittamaan käyttäjien nimenomaiset tarpeet, jolloin toimeksianto voidaan laatia tarkemmin. Tätä vaatimusta ei sovelleta, jos on selvää, että uusi kuuleminen ei tuo merkittävää lisäarvoa äskettäin järjestettyyn kuulemiseen.

161. Mitä olisi sisällyttävä 14 kohdassa tarkoitettuun julkiseen kuulemiseen? Voidaanko kuuleminen järjestää julkisena suullisena käsittelynä?

Viranomaisen olisi pystyttävä julkisen kuulemisen avulla parantamaan tietojään käyttäjien tarpeista ja eduista sekä markkinoiden tarjonnasta määritelläkseen julkisen palvelun velvoitteet asianmukaisella ja suhteellisella tavalla. Kuulemisessa voitaisiin käsitellä muun muassa kysymyksiä, jotka koskevat käyttäjien tarpeita palvelun saatavuuden osalta, palvelun laatua ja edullisuutta ja sitä, eivätkö markkinoiden jo tarjoamat palvelut täytä kyseisiä tarpeita tai missä määrin ne eivät täytä niitä ilman julkisen palvelun tarjoajaa. Jos jonkin julkisen palvelun tarjoajan tehtäväksi on jo annettu yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen ja viranomaiset harkitsevat uuden toimeksiannon antamista tälle tai toiselle palveluntarjoajalle, kuulemisessa voitaisiin tarkastella sitä, vastaavatko tämän palveluntarjoajan julkisen palvelun velvoitteet edelleen nykyisten tai tulevien käyttäjien tarpeita.

Kuuleminen voidaan suorittaa suullisena käsittelynä, jos käyttäjille tiedotetaan riittävän hyvin kyseisestä käsittelystä ja ne voivat esittää näkemyksensä julkisista tarpeista tässä käsittelyssä.

162. Voiko viranomainen määrätä toimeksiannossa, että se korvaa kultakin määritellyltä kaudelta aiheutuneet toiminnalliset tappiot määrittelemättä muita korvauksen laskemisessa käytettäviä parametreja?

Kuten puitteiden 38 kohdassa todetaan, korvausjärjestelmät, joissa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta aiheutuvat nettokustannukset korvataan jälkikäteen täysimääräisesti, eivät luo julkisen palvelun tuottajalle tehokkuuskannustimia. Sen vuoksi tällaisten korvausjärjestelmien käyttäminen on tiukasti rajoitettu tapauksiin, joissa

jäsenvaltiot pystyvät perustelevaan, ettei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista ottaa huomioon tuotannon tehokkuutta ja käyttää sellaista sopimusta, joka kannustaa saavuttamaan tehokkuusetuja. Tässä tapauksessa kohtuullinen voitto ei saa ylittää puitteiden 36 kohdassa määritettyä tasoa.

163. Mitä on 17 kohdassa tarkoitettu kiinteä käyttöomaisuus? Voitteko antaa esimerkkejä?

Kiinteällä käyttöomaisuudella tarkoitetaan omaisuutta, jota ei voida helposti myydä ja/tai muuttaa käteiseksi. Esimerkiksi teollisuusyrityksen tuotantohyödykkeet, jotka liittyvät kyseisen yrityksen tiettyihin tuotantomenetelmiin, voivat olla kiinteää käyttöomaisuutta.

164. Mitä tarkoitetaan 17 kohdassa mainituilla 'merkittävimmillä omaisuuserillä'?

Puitteiden 17 kohdassa tarkoitettut merkittävimmät omaisuuserät ovat omaisuuseriä, jotka ovat välttämättömiä yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamiseksi ja joiden arvo on riittävän suuri (verrattuna palvelun tuottamiseen tarvittavien omaisuuserien kokonaisarvoon), jotta voidaan perustella toimeksiannon tietty kesto. Esimerkiksi lajittelulaitteet/-keskukset voidaan käsittää merkittäviksi omaisuuseriksi kun on kyse postitoiminnan harjoittajista.

165. Onko 10 vuoden kesto aina hyväksyttävä puitteiden perusteella? Vai onko myös lyhyempää, esimerkiksi 8 vuoden kautta perusteltava merkittävien omaisuuserien kuolettamisella?

Toimeksiannon kesto olisi perusteltava objektiivisilla kriteereillä kuten tarpeella kuolettaa kiinteä käyttöomaisuus, joka ei ole siirrettävissä. Tästä seuraa, että 10 vuoden tai jopa lyhyempi kesto ei aina olisi hyväksyttävä puitteiden perusteella.

166. Miten päätöksessä ja puitteissa esitetyt toimeksiannon kestoa koskevat vaatimukset eroavat toisistaan? Onko päätöksessä vahvistettu vaatimus tiukempi kuin puitteissa esitetty ja jos on, missä määrin?

Päätöksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan päätöstä sovelletaan vain, jos toimeksiannon kesto on enintään 10 vuotta tai kun on tehtävä suuria investointeja, joiden kuolettaminen kestää pidemmän aikaa.

Puitteiden 17 kohdan mukaan toimeksiannon kesto olisi perusteltava objektiivisilla kriteereillä kuten tarpeella kuolettaa kiinteä käyttöomaisuus, joka ei ole siirrettävissä. Toimeksiannon kesto ei periaatteessa saisi ylittää sitä ajanjaksoa, joka tarvitaan yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamiseksi välttämättömien merkittävimpien omaisuuserien kuolettamiseksi.

Lisäksi puitteissa (55 kohta) todetaan, että jos toimeksiannon kestoa ei voida perustella objektiivisilla kriteereillä (kuten tarpeella kuolettaa kiinteä käyttöomaisuus, joka ei ole siirrettävissä), tämä voi johtaa vakaviin kilpailuongelmiin. Tällaisessa tapauksessa komissio tarkastelisi, voitaisiinko sama julkinen palvelu tuottaa yhtä hyvin vähemmän vääristävällä tavalla, esimerkiksi rajoittamalla toimeksiannon kestoa.

Puitteet ovat sen vuoksi tiukemmat kuin päätös, sillä mikä tahansa toimeksiannon kesto, myös enintään 10 vuotta, on perusteltava objektiivisin kriteerein.

Jos toimeksiannon kesto ylittää 10 vuotta ilman, että sen perusteena on tarve kuolettaa merkittävät omaisuuserät, päätöstä ei sovelleta ja periaatteessa katsotaan, että tuki ei ole puitteiden mukainen.

167. Miksi komissio otti käyttöön uuden 18 kohdassa olevan säännöksen avoimuusdirektiivin noudattamisesta?

Tavoitteena on lisätä avoimuutta ja varmistaa tehokkaammin korvauksen oikeasuhteisuus, erityisesti edellyttämällä erillistä kirjanpitoa julkisen palvelun korvausta saavien toimintojen ja muiden toimintojen välillä, jotta yleishyödyllisen taloudellisen palvelun nettokustannukset on helpompi määrittää. On painotettava, että 18 kohdalla ei laajenneta avoimuusdirektiivin soveltamisalaa direktiivissä jo säädetyn lisäksi. Sen vuoksi sillä ei luoda uusia velvoitteita yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja tuottaville yrityksille.

168. Edellytetäänkö puitteiden 19 kohdassa palveluntarjoajan valintaa julkisella hankintamenettelyllä?

Uudessa SGEI-paketissa ei luoda julkisia hankintoja koskevia uusia velvoitteita. Kun sovelletaan julkisia hankintoja koskevia EU:n sääntöjä, mukaan lukien sekä julkisia hankintoja koskevat direktiivit ja perussopimuksen periaatteet, tuen ei kuitenkaan katsota soveltuvan sisämarkkinoille, jos kyseisiä sääntöjä ei noudateta. Tämän vuoksi puitteiden 19 kohdassa viitataan nimenomaisesti voimassa oleviin julkisia hankintoja koskeviin vaatimuksiin. Vaikka valtioneuvoston asetuksessa ei luoda tarjouskilpailuja koskevia velvoitteita, palvelusta järjestettävä tarjouskilpailu voi helpottaa Altmark-kriteerien noudattamista, jolloin korvauksen ei katsota olevan SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea (ks. yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskeva tiedonanto).

169. Mikä on Altmark-tuomiossa vahvistetun neljännen edellytyksen ja puitteiden 19 kohdan välinen yhteys?

Altmark-tuomio koskee valtiontuen olemassaoloa, kun taas puitteissa käsitellään tuen soveltuvuutta sisämarkkinoille.

Altmark-tuomion mukaan julkisen palvelun korvaus ei ole valtiontukea, jos siinä vahvistetut neljä edellytystä täyttyvät (ks. kysymys 61).

Tarjotun korvauksen on neljännen Altmark-tuomiossa vahvistetun edellytyksen mukaisesti oltava seurausta joko julkisesta hankintamenettelystä, jonka avulla on mahdollista valita se tarjouksentekijä, joka pystyy tuottamaan kyseisen palvelun julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tai vertailusta hyvin johdettuun ja riittäväillä välineillä varustettuun keskivertoyritykseen.

Jos julkinen hankintamenettely on järjestetty neljännen Altmark-kriteerin mukaisesti ja muut Altmark-kriteerit täyttyvät, kyse ei ole valtiontuesta eikä puitteita sovelleta.

Jos neljännen Altmark-kriteerin mukaista julkista hankintamenettelyä ei ole järjestetty ja jos toimenpide voidaan luokitella 107 artiklan 1 kohdan mukaiseksi valtiontueksi, sovelletaan päätöstä tai puitteita. Vaikka julkinen hankintamenettely olisi järjestetty Altmark-tuomion mukaisesti, saattaa olla, että tuki on puitteiden 19 kohdan mukaista. Tämä pitää paikkansa esimerkiksi silloin, kun on toteutettu valintamenettely (esim. neuvottelumenettely), joka täyttää sovellettavat julkisia hankintoja koskevat EU:n säännöt mutta jonka ei katsota täyttävän riittävästi neljättä Altmark-kriteeriä (ks. esimerkiksi kysymys 67).

170. Miksi komissio otti käyttöön 20 kohdassa olevan säännöksen syrjimättömyydestä? Miksi sitä ei sisällytetty myös päätökseen?

Tämä on tärkeä säännös, jonka tavoitteena on puuttua tehokkaammin kilpailun vääristymiin, joita saattaa syntyä, kun viranomaiset antavat saman yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tehtäväksi useille yrityksille ja maksavat niille korvausta eri menetelmien perusteella. Komissio on saanut useita kanteluja tällaisista tapauksista.

Tällaista syrjintää ei voida enää hyväksyä, sillä puitteissa otetaan nyt paremmin huomioon kilpailuseikat.

Päätökseen ei sisälly syrjimättömyyslauseketta. Tämän syynä on se, että eriytetyn ja oikeasuhteisen lähestymistavan mukaisesti kilpailuun liittyvissä seikoissa olisi keskityttävä suuriin tukiasioihin, jotka mahdollisesti johtavat merkittävämpiin kilpailun vääristymiin, ts. puitteiden kattamiin tapauksiin. Sen sijaan pienempien tapausten ja sosiaalipalvelujen olisi kuuluttava yksinkertaistetun käsittelyn piiriin.

171. Miksi 24 kohdassa (vältetyt nettokustannukset) otettiin käyttöön uusi menetelmä korvauksen määrittämiseksi?

Tarkistetuissa puitteissa kannustetaan jäsenvaltioita käyttämään vältettyjen nettokustannusten menetelmää julkisen palvelun velvoitteeseen liittyvien nettokustannusten laskemiseksi. Menetelmän valinta oli tärkeä osa uudistusta. Tärkein syy menetelmän käyttöön ottamiselle oli se, että näin voidaan arvioida tarkemmin julkisen palvelun velvoitteesta johtuvat taloudelliset kustannukset ja määrittää korvaus tasolle, joka varmistaa, että resurssit jaetaan mahdollisimman tehokkaasti.

Vältettyjen nettokustannusten menetelmässä julkisen palvelun velvoitteesta aiheutuvat kustannukset lasketaan yleishyödyllistä taloudellista palvelua tuottavalle yritykselle aiheutuvien nettokustannusten ja samalle yritykselle ilman julkisen palvelun velvoitetta aiheutuvien nettokustannusten välisenä erotuksena.

Vältettyjen nettokustannusten menetelmää käytetään jo televiestintä- ja postialoilla yleispalvelun tuottamisesta aiheutuvien nettokustannusten laskemiseksi. Yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla 7 päivänä maaliskuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/22/EY (sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2009/136/EY¹³⁵) liitteessä IV ja yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä 15 päivänä joulukuuta 1997 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 97/67/EY liitteessä I annetaan tarkempia ohjeita siitä, kuinka vältettyjen nettokustannusten menetelmää sovelletaan.

Uusissa puitteissa sallitaan myös vaihtoehtoisten menetelmien käyttö silloin kun vältettyjen nettokustannusten menetelmä ei ole mahdollinen tai tarkoituksenmukainen.

172. Miksi uusissa säännöissä edellytetään jäsenvaltioita sisällyttämään tehokkuuskannustimet korvausmenetelmiinsä?

Korvausmenetelmää laatiessaan jäsenvaltioiden on luotava kannustimia yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tuottamiseksi tehokkaasti, ellei tällaisten kannustimien käyttö ole mahdotonta tai se ei ole tarkoituksenmukaista. Tehokkuuden lisääntyminen ei saa tapahtua tuotetun palvelun laadun kustannuksella. Komissio on ottanut tämän uuden vaatimuksen käyttöön edistääkseen parempilaatuisten palvelujen tuottamista alhaisempaan hintaan veronmaksajille ja käyttäjille ja rajoittaakseen kilpailun vääristymiä, joita voi aiheutua erittäin tehottomien palveluntarjoajien tukemisesta.

Tehokkuuskannustimien sisällyttäminen korvausmenetelmään on erotettava Altmark-tuomion mukaisesta tehokkuustestistä. Toisin kuin Altmark-tuomion mukaisessa tehokkuustestissä palveluntarjoajan ei edellytetä olevan yhtä tehokas kuin hyvin hoidettu keskivertoyritys. Puitteissa vaaditaan vain, että korvausmenetelmään sisällytetään tehokkuuskannustimia palveluntarjoajien tehokkuuden parantamiseksi, mikä hyödyttää sekä käyttäjiä että viranomaisia.

¹³⁵ EUVL L 337, 18.12.2009.

Jäsenvaltioilla on paljon harkintavaltaa laatiessaan omaa korvausmenetelmäänsä ja määrittäessään tehokkuustavoitteita. Menetelmän olisi kuitenkin perustuttava toimeksiannossa ilmoitettaviin objektiivisiin ja mitattavissa oleviin kriteereihin ja yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoajasta riippumattoman tahon on arvioitava niitä jälkikäteen läpinäkyvällä tavalla.

173. Onko esimerkkejä korvausmenetelmistä, jotka tarjoaisivat tehokkuuskannustimia?

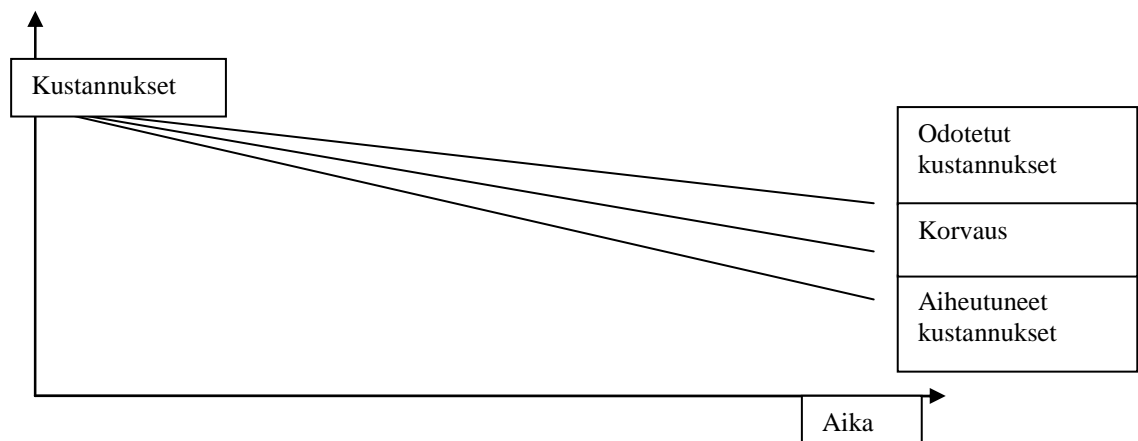
Puitteissa on kaksi esimerkkiä tällaisista korvausmenetelmistä:

- korvaustason määrittäminen etukäteen: jäsenvaltio määrittää kiinteän korvaustason, jossa otetaan huomioon tehokkuusedut, joita yrityksen voidaan odottaa saavan toimeksiannon aikana;
- maksu riippuu siitä, missä määrin tehokkuustavoitteet on saavutettu: jäsenvaltiot määrittävät toimeksiannossa tuotannollisia tehokkuustavoitteita, joiden yhteydessä korvauksen taso riippuu siitä, missä määrin tavoitteet on saavutettu. Jos yritys ei saavuta tavoitteita, korvausta olisi pienennettävä. Jos yritys sitä vastoin ylittää tavoitteet, korvausta olisi nostettava.

Joka tapauksessa korvaus ei periaatteessa saisi enää perustua vain aiheutuneisiin kustannuksiin. Jotta palveluntarjoajalla säilyisi kannustin tehostaa toimintaansa, korvauksen olisi perustuttava odotettuihin kustannuksiin (korvaustason määrittäminen etukäteen) tai odotettujen ja aiheutuneiden kustannusten yhdistelmään (maksu riippuu siitä, onko tehokkuustavoitteet saavutettu). Korvausmenetelmä on määritettävä toimeksiannossa etukäteen.

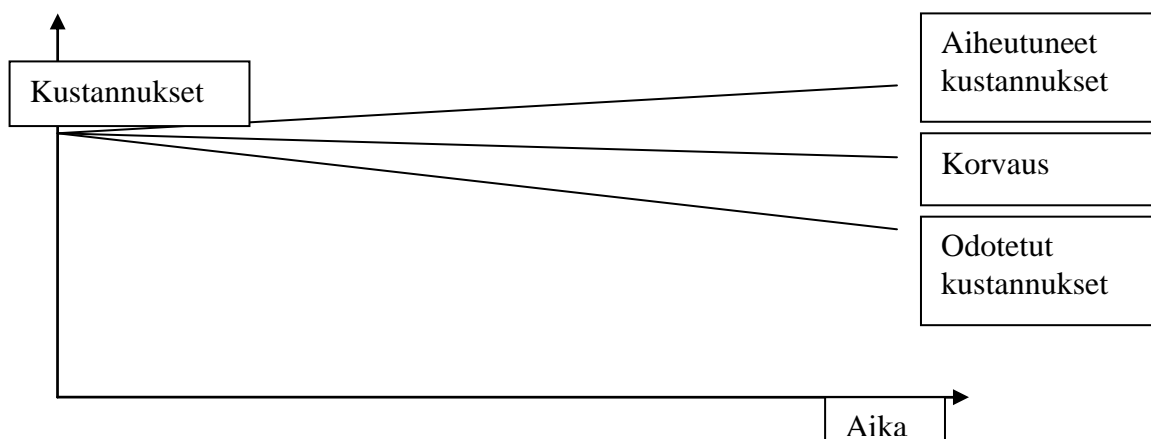
Seuraavissa kahdessa kuviossa esitellään tapauksia, joissa korvaus perustuu odotettujen ja aiheutuneiden kustannusten yhdistelmään:

Tapaus 1: tehokkuusedut ovat odotettua suurempia, joten aiheutuneet kustannukset ovat odotettuja kustannuksia alhaisemmat.



Jos aiheutuneet kustannukset ovat odotettuja kustannuksia alhaisemmat, korvaus voi ylittää aiheutuneet kustannukset ja näin lisätä yrityksen voittoa. Korvauksen ei kuitenkaan pitäisi missään tapauksessa ylittää odotettuja kustannuksia (johon on lisätty kohtuullinen voitto).

Tapaus 2: tehokkuusedut ovat odotettua pienemmät, joten aiheutuneet kustannukset ovat odotettuja kustannuksia suuremmat.



Jos aiheutuneet kustannukset ovat odotettuja kustannuksia suuremmat, korvaus ei voi kattaa kaikkia aiheutuneita kustannuksia. Yrityksen on vastattava osasta tappiota, koska se ei toiminut niin tehokkaasti kuin odotettiin.

174. Jos korvaus määritetään kiinteäksi neuvottelumenettelyssä, katsooko komissio, että tehokkuuskannustimia koskeva edellytys täyttyy?

Neuvottelumenettely jättää hankintaviranomaiselle suuren harkintavallan ja voi rajoittaa kiinnostuneiden toimijoiden osallistumista (ks. tiedonannon 66 kohta). Tämän vuoksi komissio katsoo, että neuvottelumenettely ei aina riitä varmistamaan, että korvaus vastaa julkisyhteisön kannalta vähäisimpiä kustannuksia. Samasta syystä komissio katsoo, että kiinteän korvauksen määrittäminen neuvottelumenettelyssä ei automaattisesti riitä varmistamaan, että korvauksen tasossa otetaan tehokkuusedut huomioon. Tätä voidaan arvioida vain analysoimalla huolellisesti kuhunkin tapaukseen liittyvät yksityiskohdat.

Sen vuoksi jäsenvaltion olisi varmistettava, että jos kiinteä korvaus määritetään neuvottelumenettelyssä, korvauksessa otetaan huomioon odotetut tehokkuusedut.

Jäsenvaltion olisi joka tapauksessa ilmoitettava tuesta komission hyväksynnän saadakseen ennen sopimuksen tekemistä julkisen palvelun tuottajan kanssa.

175. Jos maksu suoritetaan etukäteen, kuinka voidaan välttää se, että palveluntarjoaja esittää kustannukset liian suurina tai aliarvioi tulot?

Kuten puitteiden 23 kohdasta ilmenee, kun korvaus perustuu odotettuihin kustannuksiin ja tuloihin, niiden on perustuttava uskottaviin ja havaittavissa oleviin parametreihin, jotka kuvaavat sitä taloudellista ympäristöä, jossa yleishyödyllinen taloudellinen palvelu tuotetaan. Niiden on tarvittaessa perustuttava alan sääntelyviranomaisten tai muiden yrityksestä riippumattomien tahojen asiantuntemukseen.

Jos uskottavia ja havaittavissa olevia parametreja ei ole ja jos jäsenvaltiolla on vain vähän keinoja todentaa, että odotetut kustannukset ja tulot ovat uskottavia, saattaa olla aiheellista määritellä muunlainen korvausmekanismi kuin etukäteismaksu.

Jäsenvaltio voi esimerkiksi suunnitella korvausmenetelmän sellaiseksi, jossa otetaan huomioon tietyt parametrit, kuten palvelunkäyttäjien määrä. Nämä parametrit olisi määriteltävä toimeksiannossa.

176. Puitteissa sallitaan korvausten myöntäminen julkisesta palvelusta, mutta siinä kielletään liialliset korvaukset; mitä ”liiallisilla korvauksilla” tarkoitetaan?

Puitteiden 47 kohdassa määritellään liiallinen korvaus yrityksen saamaksi korvaukseksi, jonka määrä ylittää sen, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, mukaan lukien kohtuullinen voitto toimeksiannon koko keston ajan.

Korvauksen määrä (tai sen laskentamenetelmä) olisi määritettävä toimeksiannossa.

Yritys voi pitää odotettua suuremmista tehokkuuseduista johtuvat ylimääräiset tuotot kuten toimeksiannossa on määritetty. Tätä ei katsota liialliseksi korvaukseksi vaan ylimääräiseksi kohtuulliseksi voitoksi.

177. Miksi kahden tai kolmen vuoden välein on tehtävä tarkastus, kun korvaus on määritetty etukäteen kertakorvauksena (eikä sen vuoksi riipu todellisista kustannuksista ja tuloista)?

Kuten puitteiden 50 kohdassa todetaan, kun jäsenvaltio on ennakolta määrittänyt kiinteän korvaustason, jossa otetaan riittävällä tavalla etukäteen huomioon tehokkuusedut, joita julkisen palvelun tarjoajan voidaan odottaa saavan toimeksiannon keston aikana, kustannusten ja tuottojen täsmällisen kohdentamisen ja kohtuullisten odotusten perusteella, liiallisten korvausten tarkastuksessa tarkastetaan periaatteessa ainoastaan, että se voittotaso, johon palveluntarjoaja on oikeutettu toimeksiannon perusteella, on todella kohtuullinen ennakolta tarkasteltuna.

Jos etukäteismaksua ei ole määritetty kustannusten ja tulojen täsmällisen kohdentamisen ja kohtuullisten odotusten perusteella, korvausmenetelmää olisi tarkistettava siinä määrin kuin se on laillisesti mahdollista. Jäsenvaltion olisi tässä tapauksessa varmistettava, että tehokkuuskannustimet säilyvät korvausmenetelmässä.

178. Olisiko säännölliset tarkastukset rajoitettava liiallisiin korvauksiin tai olisiko myös tarkasteltava sitä, onko yleishyödyllinen taloudellinen palvelu edelleen perusteltu, tai sitä, voisivatko markkinat tarjota palvelun?

Sitä, voisivatko markkinat tarjota palvelun, olisi tutkittava ennen toimeksiantoa (ks. kysymykset 11 ja 12). Puitteissa ei edellytetä, että kansalliset viranomaiset tutkivat toimeksiannon keston aikana, onko yleishyödyllinen taloudellinen palvelu edelleen perusteltu. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin halutessaan tarkastella tätä seikkaa vapaasti varmistaakseen, että yleishyödyllinen taloudellinen palvelu vastaa edelleen käyttäjien todellisia tarpeita tai että palvelu voitaisiin tarjota muulla sellaisella tavalla, joka vääristää kilpailua vähemmän tai joka on edullisempi julkistaloudellisesti.

179. Onko mahdollista siirtää liiallinen korvaus seuraavalle kaudelle, jos koko toimeksiannon keston aikana ei kerry liiallisia korvauksia? Vai onko liiallinen korvaus perittävä takaisin?

Kyllä, siirto on mahdollinen, jos se on toimeksiannon mukainen eikä koko toimeksiannon keston aikana kerry liiallisia korvauksia.

180. Voiko puitteiden mukaan yritys, joka vastaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta ja saa siitä liian pienen korvauksen, siirtää samaan aikaan vastuullaan olevasta toisesta yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta mahdollisesti saamansa liiallisen korvauksen?

Kuten puitteiden 46 kohdassa todetaan, asianomainen jäsenvaltio voi päättää, että yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamiseen liittymättömistä muista toiminnoista saatava voitto (joka saadaan toisesta yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta tai

muista toiminnoista) on kokonaan tai osittain osoitettava tällaisen palvelun rahoittamiseen.

Tästä on kuitenkin päätettävä silloin, kun yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottaminen annetaan palveluntarjoajan tehtäväksi, ja se on käytävä ilmi toimeksiannosta.

Jos yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tehokasta tuottamista koskevat kannustimet on otettu huomioon korvausmenetelmässä, viranomaisten ei pidä kattaa odotettua pienemmistä tehokkuuseduista johtuvia tappioita.

Muista kuin yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin liittyvistä toiminnoista kertyvien voittojen siirron on käytävä ilmi kyseisen yrityksen kirjanpidosta, ja se on toteutettava puitteissa vahvistettujen sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti. Tämä koskee erityisesti ennakoilmoitusta, ja siihen on myös sovellettava asianmukaista valvontaa. Lisäksi liiallista korvausta ei voida jättää yrityksen käyttöön sillä perusteella, että kyseessä on SEUT-sopimuksen mukainen tuki. Tällaisesta tuesta on tehtävä ilmoitus ja siihen on saatava komission lupa tai se voi olla vapautettu ennakoilmoituksesta asiaan sovellettavien sääntöjen mukaan.

181. Miksi komissio on ottanut käyttöön lisävaatimuksia, jotka koskevat erityisesti vakavia kilpailun vääristymiä (2.9 jakso), ja mitä ne ovat?

Komission on varmistettava, että tuki ei vaikuta kauppaan ja kilpailuun sisämarkkinoilla tavalla, joka on ristiriidassa unionin etujen kanssa (SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohta). Joissain poikkeustapauksissa yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskeva toimenpide voi aiheuttaa vakavia kilpailun vääristymiä, jotka voivat vaikuttaa kauppaan siinä määrin, että se on ristiriidassa EU:n etujen kanssa. Komissio arvioi tällaisissa tapauksissa perusteellisesti toimenpiteen vaikutuksen kilpailuun ja sitä, voidaanko vääristymät korjata jäsenvaltioihin sovellettavilla ehdoilla tai jäsenvaltioiden tekemillä sitoumuksilla.

182. Puiteiden 55 kohdassa annetaan esimerkkinä vakavista vääristymistä tarpeeton palvelujen yhdistäminen. Onko esimerkkejä myös tarpeettomasta palvelujen eriyttämisestä, ts. tilanteista, joissa yhdistäminen olisi parempi vaihtoehto kilpailun kannalta (esim. siksi, että kannattavat palvelut yhdistettäisiin tappiollisten palvelujen kanssa)?

Tehtävien yhdistäminen voi johtaa siihen, että toimijat eivät voi kilpailla yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta, jos kyseiset toimijat eivät pysty tuottamaan kaikkia yleishyödylliseen taloudelliseen palveluun sisältyviä palveluja. Palvelujen eriyttämisellä ei yleensä olisi samanlaista vaikutusta, ts. se ei estäisi toimijoita kilpailemasta yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta.

On kuitenkin aivan totta, että kannattavien palvelujen yhdistäminen tappiollisten palvelujen kanssa johtaisi pienempään korvaukseen kustannusten kohdentamiseen perustuvassa menetelmässä. Kun yhdistämistä harkitaan, olisi myös tutkittava, voidaanko kannattavat palvelut luokitella aidoiksi yleishyödyllisiksi taloudellisiksi palveluiksi, joita markkinat eivät tuota tai eivät pysty tuottamaan.

183. Puiteiden 61 kohdan mukaan eräitä sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevia edellytyksiä ei sovelleta palveluihin, jotka olisivat kuuluneet päätöksen soveltamisalaan mutta eivät täyty päätöksessä vahvistettuja sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevia edellytyksiä. Mikä tähän on syytä ja onko siitä esimerkkejä?

Puitteisiin sisältyy sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevia edellytyksiä, joiden voitaisiin katsoa olevia hankalia tai ne eivät olisi tarkoituksenmukaisia, kun on kyse

pienimuotoisista palveluista ja sosiaalipalveluista. Tapauksia, joissa päätös ei kata päätöksen 2 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvaa tukea, ts. erityisesti kun on kyse enintään 15 miljoonan euron korvauksista sekä korvauksista sairaaloille ja sosiaalipalveluista, koska se ei täytä sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevia edellytyksiä, arvioidaan puitteiden perusteella (ja sen vuoksi niistä on ilmoitettava). Tällaiseen tukeen ei sovelleta tiettyjä puitteissa vahvistettuja, sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevia edellytyksiä. Tällaisia edellytyksiä ovat esimerkiksi velvollisuus järjestää julkinen kuuleminen julkisista tarpeista yleishyödyllisen taloudellisen palvelun määrittämiseksi, palveluntarjoajien välinen syrjimättömyys, vältettyjä nettokustannuksia koskevan menetelmän käyttö ja velvollisuus ottaa käyttöön tehokkuuskannustimia.

Esimerkiksi jos tuki kuuluu päätöksen 2 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, mutta ei täytä päätöksen mukaisia sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevia edellytyksiä (esim. koska toimeksiannossa ei määritellä kaikkia päätöksen 4 artiklassa vaadittuja seikkoja), sen sisämarkkinoille soveltuvuutta arvioitaisiin puitteiden perusteella. Puitteiden 61 kohdan mukaan tiettyjä soveltuvuusedellytyksiä ei siis sovelleta.

3.5.3 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

184. Mistä alkaen puitteita sovelletaan? Sovelletaanko niitä jälkikäteen?

Puitteita sovelletaan kaikkiin ilmoitettuihin tukitoimenpiteisiin, vaikka näistä olisi ilmoitettu ennen 31. tammikuuta 2012, jolloin puitteet tulivat voimaan¹³⁶.

Niitä sovelletaan myös sääntöjenvastaiseen tukeen, josta komission on tehnyt päätöksen 31. tammikuuta 2012 jälkeen, vaikka tuki myönnettäisiin ennen tätä päivämäärää. Jos tuki on kuitenkin myönnetty ennen 31. tammikuuta 2012, tällöin ei sovelleta tiettyjä vaatimuksia¹³⁷, joita ei ollut edellisissä puitteissa, minkä vuoksi niitä olisi ollut vaikea ennakoita¹³⁸.

185. Jos yksittäinen tuki on myönnetty sääntöjenmukaisesti yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevia vuoden 2005 suuntaviivoja noudattaen, onko tarpeen varmistaa, että kyseinen tuki on nyt uusien puitteiden mukainen? Onko siitä ilmoitettava uudestaan?

Ei ole. Tarkistukset eivät vaikuta yksittäiseen tukeen, joka on myönnetty ennen tarkistettujen puitteiden voimaantuloa ja jonka komissio on todennut sisämarkkinoille soveltuvaksi vuoden 2005 puitteiden nojalla, eikä sen tarvitse olla tarkistettujen puitteiden mukainen. Kun uusi toimeksianto myönnetään, tämän on oltava uuden SGEI-paketin mukainen ja (ellei uusi yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta maksettava korvaus ole päätöksen mukainen) siitä on ilmoitettava uudestaan.

186. Millaiset ovat voimassa olevia tukiohjelmiä koskevat säännöt?

Puitteissa vahvistettujen aiheellisten toimenpiteiden mukaan¹³⁹ jäsenvaltioiden on julkaistava 31. tammikuuta 2013 mennessä luettelo kaikista voimassa olevista tukiohjelmissä, jotka koskevat julkisen palvelun korvausta ja jotka eivät ole tarkistettujen puitteiden mukaisia. Tämä voidaan tehdä internetissä, virallisessa lehdessä tai muilla keinoilla. Nämä tukiohjelmat on saatettava tarkistettujen puitteiden mukaisiksi 31. tammikuuta 2014 mennessä. Kaikki jäsenvaltiot ovat hyväksyneet nämä aiheelliset

¹³⁶ Ks. puitteiden 68 kohta.

¹³⁷ Kuuleminen julkisen palvelun tarpeista, julkisia hankintoja koskevien EU:n sääntöjen noudattaminen, syrjimättömyys, vältettyjä nettokustannuksia koskevan menetelmän käyttö, tehokkuuskannustimien ottaminen huomioon korvausmenetelmässä ja tietojen, kuten myönnetyn tuen määrä, julkaiseminen.

¹³⁸ Ks. puitteiden 69 kohta.

¹³⁹ Ks. puitteiden 70 kohta.

toimenpiteet. Tämän johdosta kyseisiä voimassa olevia tukiohjelmia ei voida enää soveltaa laillisesti 31. tammikuuta 2014 jälkeen.

3.6 SGEI-paketti ja muut säännöt

187. *Kuuluvatko työttömien yhteiskuntaan integroitumista ja työhön paluuta sekä ammatillista koulutusta koskevat yleishyödylliset taloudelliset palvelut päätöksen tai yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EY) N:o 800/2008¹⁴⁰ soveltamisalaan?*

Työttömien yhteiskuntaan integroitumista ja työhön paluuta sekä ammatillista koulutusta koskeva yleishyödyllinen taloudellinen palvelu, jonka valtio on sellaiseksi määritellyt ja jonka tuottamisen se on antanut tietyn yrityksen vastuulle, voi kuulua päätöksen soveltamisalaan, jos se täyttää päätöksessä asetetut edellytykset. Näin ollen yritykselle, jolle on annettu yhteiskuntaan integroitumista ja työhön paluuta tai ammatillista koulutusta koskeva julkisen palvelun velvoite, myönnetty korvaukset voidaan vapauttaa ilmoitusvelvollisuudesta, jos kyseinen yritys on aidosti hoitanut tätä julkisen palvelun tehtävää (ks. erityisesti päätöksen 2, 4 ja 6 artiklassa olevat toimeksiannon edellytykset ja tämän oppaan 3.4.2 jakso).

Lisäksi tukiin, jotka on suunnattu asetuksen (EY) N:o 800/2008 2 artiklan 18 kohdassa tarkoitettuja epäedullisessa asemassa olevia työntekijöitä palkkaaville yrityksille, voidaan soveltaa kyseisessä asetuksessa säädettyä vapautusta ilmoitusvaatimuksesta, jos ne täyttävät kyseisen asetuksen I luvussa ja 40 artiklassa säädetyt edellytykset.

Tukiin, jotka on suunnattu asetuksen (EY) N:o 800/2008 38 artiklassa tarkoitettuun työntekijöiden koulutukseen investoiville yrityksille, voidaan soveltaa kyseisessä asetuksessa säädettyä vapautusta ilmoitusvaatimuksesta, jos ne täyttävät kyseisen asetuksen I luvussa ja 39 artiklassa säädetyt edellytykset.

188. *Tarkoittaako SGEI-paketin noudattaminen sitä, että julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei tarvitse soveltaa?*

Ei tarkoita. SGEI-paketissa käsitellään vain EU:n valtioneuvoston sääntöä. Siinä ei millään tavoin rajoiteta julkisia hankintoja koskevien EU:n sääntöjen soveltamista (ks. päätöksen johdanto-osan 29 kappale, puiteiden 10 kohdan b alakohta ja yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevan de minimis -asetuksen johdanto-osan 21 kappale). Siinä ei myöskään rajoiteta julkisia hankintoja koskevien kansallisten sääntöjen soveltamista.

189. *Onko ESR:sta ja EAKR:sta yleishyödylliselle taloudelliselle palvelulle myönnetty rahoitus valtiontukea? Kuuluko tämä rahoitus jäsenvaltioiden vai komission toimivaltaan?*

Valtiontukisääntöjen mukaan jäsenvaltioiden myöntämä rahoitus, johon käytetään ESR:sta ja EAKR:sta myönnettyjä varoja, on valtion varoista saatua rahoitusta. Näin ollen valtioneuvoston sääntöjä sovelletaan jäsenvaltioiden myöntämään rahoitukseen, jossa on käytetty näitä varoja, samaan tapaan kuin silloin, kun rahoitus myönnetään suoraan jäsenvaltioiden budjetista.

190. *Onko yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen rahoittaminen ESR:sta ja EAKR:sta peräisin olevilla varoilla toteutettava SGEI-paketin mukaisesti? Kuuluuko tämä rahoitus jäsenvaltioiden vai komission toimivaltaan?*

Jäsenvaltioiden myöntämät julkiset avustukset, joihin on käytetty ESR:sta ja EAKR:sta saatua varoja, otetaan – kuten kaikki muukin julkinen rahoitus, jonka tarkoituksena on antaa yritykselle mahdollisuus tuottaa yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja – huomioon laskettaessa näiden palvelujen tuottamisesta maksettavaa korvausta, ja ne on

¹⁴⁰ EUVL L 214, 9.8.2008, s. 3.

myönnettävä SGEI-paketin mukaisesti. Korvauksen laskenta-, valvonta- ja tarkistusparametrien määrittelyminen toimeksiantoasiakirjassa kuuluu yleishyödyllisen taloudellisen palvelun perustavan kansallisen, alueellisen tai paikallisen viranomaisen toimivaltaan riippumatta siitä, mistä tämän viranomaisen kyseiselle palvelulle myöntämä julkinen rahoitus on peräisin. Sillä, että rahoitus on peräisin ESR:sta tai EAKR:sta, ei ole minkäänlaista merkitystä julkisen palvelun tehtävien perustamiseen jäsenvaltioissa. Julkisen palvelun tehtävä kuuluu aina jäsenvaltioiden toimivaltaan.

191. Onko Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta yleishyödylliselle taloudelliselle palvelulle myönnetty tuki valtioneutukea?

Valtioneutukisääntöjä sovelletaan maaseudun kehittämistä koskevan asetuksen puitteissa myönnettyyn rahoitukseen aina kun jäsenvaltio käyttää harkintavaltaansa varojen jakamiseksi (vrt. asetuksen (EY) N:o 1698/2005 88 artikla). Maaseudun kehittämistä koskevassa asetuksessa säädetään kuitenkin, että liitteen I tuotteiden osalta valtioneutukisääntöjä ei sovelleta unionin tukeen eikä jäsenvaltioiden kansallisiin osuuksiin.

Muiden kuin liitteen I tuotteiden osalta maaseudun kehittämistä koskevan tuen kaikkiin maksuosuuksiin sovelletaan valtioneutukisääntöjä täysimääräisesti edellä mainittujen edellytysten mukaisesti: unionin osuus, jäsenvaltion rahoitusosuus (yhteisrahoitus) ja kansalliset lisämaksut. Näin ollen yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevia erityisiä sääntöjä voidaan soveltaa, jos myös yleisiä valtioneutukisääntöjä sovelletaan.

192. Onko yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen rahoittaminen muiden kuin liitteen I tuotteiden osalta maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta peräisin olevilla varoilla toteutettava SGEI-paketin mukaisesti?

Muita kuin maataloustuotteita koskevien maaseudun kehittämistoimenpiteiden on kuuluttava joko de minimis -asetuksen (asetus (EY) N:o 1998/2006), valtioneutukien ryhmäpoikkeusasetuksen tai jo hyväksytyin valtioneutukipäätöksen piiriin. Aina kun viimeksi mainitussa tapauksessa on kyse yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta, SGEI-paketissa vahvistettujen edellytysten on täyttyvä.

Maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta myönnetty tuki otetaan – kuten kaikki muukin julkinen rahoitus, jonka tarkoituksena on antaa yritykselle mahdollisuus tuottaa yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja – huomioon laskettaessa näiden palvelujen tuottamisesta maksettavaa korvausta. Tuen kokonaismäärä (ts. unionin osuus, yhteisrahoitus ja lisämaksut) on myönnettävä SGEI-paketin mukaisesti.

Korvauksen laskenta-, valvonta- ja tarkistusparametrien määrittelyminen toimeksiantoasiakirjassa kuuluu yleishyödyllisen taloudellisen palvelun perustavan kansallisen, alueellisen tai paikallisen viranomaisen toimivaltaan riippumatta siitä, mistä tämän viranomaisen kyseiselle palvelulle myöntämä julkinen rahoitus on peräisin.

193. Mikä on aluetukea koskevien valtioneutukisääntöjen, joissa vahvistetaan tietyt tuki-intensiteetit, ja yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien sääntöjen välinen suhde?

Jos EAKR:n osuus täyttää kaikki päätöksen tai puitteiden vaatimukset, se soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan perusteella. Alueellisia valtioneutukia koskevissa suuntaviivoissa (107 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan perusteella) vahvistettuja tuki-intensiteettejä ei sovelleta tähän tapaukseen.

Jos yritys harjoittaa muuta toimintaa julkisen palvelun tehtävien lisäksi, se voi saada aluetukea tätä muuta toimintaa varten. Tällöin tarvitaan erillistä kirjanpitoa sen

varmistamiseksi, että kyseisiä kahta toimintalajia koskevat sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset täyttyvät.

194. Ovatko valtiontuen valvonta ja ESR-määrärahojen valvonta yhteensopivia?

Valtiontuen valvonnalla ja ESR-määrärahojen valvonnalla on eri tavoitteet: toisaalta tarkoituksena on estää jäsenvaltioita myöntämästä kilpailua vääristävää tukea ja toisaalta varmistaa, että EU:n tietyille hankkeille myöntämä rahoitus käytetään täyttäen sen myöntämistä koskevat edellytykset.

Samana hankkeen rahoittamista voidaan joutua tarkastelemaan näiltä kahdelta näkökannalta. ESR:n valvontaan kuuluu soveltuvin osin myös valtiontukisääntöjen noudattaminen. Tämä johtuu siitä, että ESR:n yhteisrahoittamien toimintojen on oltava perussopimuksen määräysten ja sen nojalla annettujen säädösten mukaisia¹⁴¹.

195. ESR:n varainhoitosääntöjen mukaan vain yhteisrahoitettuun hankkeeseen tiukasti liittyvät menot ja tulot ovat tukikelpoisia. Huomioon ei oteta kohtuullista voittoa. Voidaanko kohtuullinen voitto ottaa huomioon, kuten päätöksessä on säädetty, kun ESR:n varoista rahoitetaan yleishyödyllistä sosiaalipalvelua?

Valtiontukisäännöissä annetaan hanketta rahoittavalle viranomaiselle mahdollisuus kattaa palveluntarjoajan kustannukset sataprosenttisesti, mukaan lukien ”kohtuullinen voitto”. Kohtuullinen voitto ei kuitenkaan kuulu ESR:n rahoituksen kannalta tukikelpoiseen määrään. Käytännössä näiden kahden sääntökehyksen yhteisvaikutus ei aiheuta ongelmia, sillä SGEI-paketin mukaan viranomaisen voi halutessaan kattaa kohtuullisen voiton omista varoistaan.

196. Miten ESR:sta yhteisrahoitettujen hankkeiden valvontamekanismi ja SGEI-paketissa edellytetty liiallisten korvausten valvonta liittyvät toisiinsa?

ESR:n toimenpideohjelmien hallinnoinnista vastaavat viranomaiset valvovat järjestelmällisesti ESR:n rahoittamia hankkeita. Asetuksessa (EY) N:o 1083/2006 on yksityiskohtaisia säännöksiä valvontajärjestelmistä, jotka ESR:n toimenpideohjelmista vastaavien viranomaisten on otettava käyttöön. ESR:n hallintoviranomaisten on todennettava, ovatko yhteisrahoitetut tuotteet ja palvelut toimitettu ja ovatko tuensaajien ilmoittamat toimintamenot todellisuudessa aiheutuneet ja ovatko ne unionin ja kansallisten sääntöjen mukaiset. Ennen kuin menosta voi ilmoittaa komissiolle, todentamisviranomaisen on muun muassa varmennettava, että menotaulukko pitää paikkansa ja että ilmoitetut menot ovat sovellettavien unionin ja kansallisten sääntöjen mukaiset.

SGEI-paketissa sen sijaan edellytetään valvontamekanismin perustamista. Yksityiskohtaisten järjestelyjen määrittäminen annetaan jäsenvaltioiden vastuulle. Mekanismin tarkoituksena on varmistaa, ettei liiallisia korvauksia ole suoritettu, mitä ESR:n tarkastuksissa ei välttämättä voida todeta, sillä ne kohdistuvat ESR:n rahoituksen kannalta tukikelpoisiin kustannuksiin (esimerkiksi kohtuullista voittoa ei tarkasteta). Vaikka nämä kaksi valvontamekanismia voivat tietyissä kohdissa mennä päällekkäin ja joskus tarvittaessa ne voidaan jopa yhdistää, niillä on kuitenkin kummallakin oma logiikkansa, jota on syytä noudattaa.

197. Jos jäsenvaltio myöntää sähköisen viestinnän julkisen palvelun velvoitteista vastuussa olevalle yrityselle edun, joka ei kuulu direktiivin 2002/22/EY¹⁴², sellaisena kuin se on

¹⁴¹ Vrt. asetuksen (EY) N:o 1083/2006 9 artiklan 5 kohta.

¹⁴² 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).

muutettuna direktiivillä 2009/136/EY, soveltamisalaan, voidaanko kyseistä korvausta kuitenkin arvioida valtioneuvostojen perusteella?

Direktiivin 2002/22/EY mukaan jäsenvaltiot voivat vapaasti määrätä alueellaan lisätoimenpiteistä, jotka eivät kuulu direktiivissä säädettyihin yleispalveluvollisuuksiin, ja rahoittaa ne EU:n lainsäädännön mukaisesti (ks. direktiivin 2002/22/EY 32 artikla ja johdanto-osan 25 ja 46 kappale).

Näin ollen kun valtio myöntää edun yleisesti saatavilla olevien puhelinpalvelujen, jotka eivät kuulu yleispalveluvollisuuksiin, sellaisina kuin ne on määritelty direktiivin II luvussa, tuottamisesta vastuussa olevalle laitokselle, sen olisi aina arvioitava, onko Altmark-kriteerit ja muut valtioneuvosta koskevat edellytykset täytetty (toisin sanoen valtion varojen siirto ja valtion vastuu, kilpailun vääristyminen ja jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin vaikuttaminen sekä kyseisen toimenpiteen valikoivuus), voidakseen päätellä, onko kyseessä valtioneuvosto.

4 KYSYMYKSIÄ JULKISIA HANKINTOJA KOSKEVIEN SÄÄNTÖJEN SOVELTAMISESTA YLEISHYÖDYLLISIIN SOSIAALIPALVELUIHIN

4.1 Viranomaisen tuottaa itse yleishyödyllisen sosiaalipalvelun

198. Missä määrin viranomaisen voi päättää, että se tuottaa itse yleishyödyllisen sosiaalipalvelun? Toisin sanoen kuinka laaja liikkumavara viranomaisella on, kun se päättää, voiko se itse suoraan tuottaa palvelun vai antaako se palvelun kolmannen osapuolen tehtäväksi? Kuuluuko tämä päätös täysin kyseisen viranomaisen harkintavaltaan?

Viranomaisten toimivaltaan kuuluu täysin sen ratkaiseminen, tuottavatko ne itse palvelun vai antavatko ne sen kolmannen osapuolen vastuulle (ulkoistavatko ne sen). Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun viranomaisen päättää antaa palvelun tuottamisen kolmannen osapuolen tehtäväksi vastikkeellisesti.

199. Palveluntarjoajan valintaa koskevia unionin sääntöjä ei yleensä sovelleta silloin, kun viranomaiset tuottavat palvelun itse tai sisäisen palveluntarjoajan kautta (jolloin kyseessä on sisäinen liiketoimi (in-house)). Mitkä ovat sisäistä liiketoimea koskevan poikkeuksen soveltamisala ja rajoitukset?

Sisäistä liiketoimea (in-house) koskevan poikkeuksen tarkoituksena on kattaa sellaiset tapaukset, joissa viranomaisen itse tuottaa palvelun oikeudellisesti erillisen yksikön kautta. Tällaisessa tapauksessa viranomaisen ja palvelun tuottajan katsotaan muodostavan yhden kokonaisuuden. Tällaiseen suhteeseen ei sovelleta SEUT-sopimuksesta johtuvia avoimuuden, yhdenvertaisen kohtelun eikä syrjintäkiellon periaatteita. Siihen ei myöskään sovelleta julkisia hankintoja koskevaa direktiiviä 2004/18/EY¹⁴³, jäljempänä 'direktiivi'.

Sisäistä liiketoimea koskevan poikkeuksen periaatteen soveltamisen edellytykset ovat seuraavat:

A) Viranomaisen valvoo, yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa, kyseistä oikeudellisesti erillistä yksikköä vastaavalla tavalla kuin se valvoo omia toimipaikkojaan.

¹⁴³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta (EUVL L 134, 30.4.2004, s. 114).

Kysymys siitä, valvooko viranomaisella oikeudellisesti erillistä yksikköä ”vastaavalla tavalla” kuin se valvoo omia toimipaikkojaan, voidaan ratkaista ainoastaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon eri säädökset ja asiaan liittyvät olosuhteet (lainsäädäntö, kyseisen yksikön säännöt, osakassopimus jne.). Kyseisen viranomaisen on joka tapauksessa valvottava kyseistä yksikköä tavalla, jolla se pystyy vaikuttamaan ratkaisevasti tämän yksikön strategiisiin tavoitteisiin ja tärkeisiin päätöksiin.

Unionin tuomioistuin on selvästi sulkenut pois mahdollisuuden, että viranomaisella voisi valvoa kolmatta yksikköä vastaavalla tavalla kuin se valvoo omia toimipaikkojaan, siinä tapauksessa, että yksityisellä yrityksellä on kyseisessä yhtiössä osakkuus, edes vähemmistöosakkuus.¹⁴⁴

ja

B) Oikeudellisesti erillinen yksikkö harjoittaa pääosaa toiminnastaan sitä valvovien viranomaisten kanssa.¹⁴⁵

Sisäistä liiketoimea koskeva poikkeus ja vastaava yhteinen valvonta: Ensimmäisen kriteerin suhteen (vastaava valvonta) unionin tuomioistuin on todennut, ettei vastaavaa valvontaa tarvitse harjoittaa yksin ja että vastaavaa valvontaa voidaan näin ollen harjoittaa yhdessä useiden viranomaisten kanssa.¹⁴⁶ Unionin tuomioistuin on myös vahvistanut, että silloin, kun yritys on useiden julkisyhteisöjen omistama, toinen kriteeri (pääosa toiminnasta) voi täyttyä, kun otetaan huomioon oikeudellisesti erillisen yrityksen kyseisten julkisyhteisöjen kanssa harjoittama toiminta kokonaisuutena otettuna.¹⁴⁷ Näin ollen julkisia hankintoja koskevaa menettelyä ei tarvitse toteuttaa silloin, kun useat viranomaiset toimivat yhdessä erillisessä yksikössä, jota sen omistamat julkiset laitokset valvovat yhdessä ja jonka toiminnasta pääosaa harjoittavat nämä samat julkiset laitokset. Viranomaisten yhteistyöstä esitetään lisätietoja kysymykseen 211 annetussa vastauksessa.

Kysymykseen 220 annetusta vastauksesta saa tietoja valtiontuesta sellaisessa tapauksessa, jossa yleishyödyllisen sosiaalipalvelun tuottaja on sidoksissa viranomaiseen (in-house-tuottaja).

4.2 Yleishyödyllisen sosiaalipalvelun tuottaminen on annettu kolmannelle osapuolelle korvausta vastaan

200. Mikä oikeudellinen kehys kattaa tilanteen, jossa viranomaisella on päättänyt ulkoistaa yleishyödyllisen sosiaalipalvelun tuottamisen korvausta vastaan?

Jos viranomaisella päätetään ulkoistaa palvelun tuottamisen korvausta vastaan, sen on noudatettava julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin ja palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin sovellettavia EU:n oikeussääntöjä.

Tässä yhteydessä on erotettava toisistaan kaksi tapausta:

A) Viranomaisella tekee julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen. Tässä tapauksessa viranomaisella maksaa palvelun tuottajalle kiinteän korvauksen. Tällöin voidaan erottaa toisistaan kaksi tilannetta:

(a) Hankintasopimuksen arvo ylittää direktiivissä 2004/18/EY asetetut kynnsarvot

¹⁴⁴ Asia C-26/03, Stadt Halle, tuomio 11.1.2005, Kok., s. I-1, 49–50 kohta.

¹⁴⁵ Asia C-107/98, Teckal, tuomio 18.11.1999, Kok., s. I-8121, 50 kohta.

¹⁴⁶ Asia C-324/07, Coditel Brabant, tuomio 13.11.2008, Kok., s. I-8457, ja asia C-573/07, Sea, tuomio 10.9.2009, Kok., s. I-8127.

¹⁴⁷ Asia C-340/04, Carbotermo, tuomio 11.5.2006, Kok., s. I-4137, 70 kohta, ja asia C-295/05, Asemfo, tuomio 19.4.2007, Kok., s. I-2999, 62 kohta.

Jos kynnsarvot saavutetaan¹⁴⁸, palvelujen hankintaa koskevat sopimukset kuuluvat direktiivin soveltamisalaan. Sosiaali- ja terveyspalvelujen hankintasopimukseen ei kuitenkaan sovelleta kaikkia direktiivin yksityiskohtaisia säännöksiä¹⁴⁹, vaan yksinomaan hyvin pientä osaa direktiivin artikloista direktiivin 21 artiklan mukaisesti. Tekniset eritelmät¹⁵⁰ on nimenomaan määriteltävä julkisen hankintamenettelyn alussa direktiivin mukaisesti (ks. kysymykseen 203 annettu vastaus) ja valintamenettelyn¹⁵¹ tulos on julkaistava. Lisäksi viranomaisten on terveys- ja sosiaalipalveluja koskevia sopimuksia tehdessään noudatettava myös SEUT-sopimuksen olennaisia periaatteita, kuten avoimuuden velvoite sekä kaikkien taloudellisten toimijoiden yhdenvertainen kohtelu ketään syrjimättä silloin, kun näihin palveluihin liittyy rajat ylittävä intressi¹⁵². Ks. rajat ylittävän intressin käsitteestä lisätietoja kysymykseen 201 annetusta vastauksesta.

Näissä periaatteissa edellytetään kuitenkin vain Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusseikkojen noudattamista, eikä niissä vaadita direktiivin 2004/18/EY kaikkien säännösten tiukkaa noudattamista. Näin ollen kun viranomaiset ulkoistavat sosiaalipalvelut tekemällä julkisia hankintoja koskevan sopimuksen, niillä on jo käytettävissään laajempi liikkumavara kuin muilla aloilla.

On kuitenkin syytä panna merkille, että direktiiviä sovelletaan vain osittain hankintoihin, joihin kuuluu sekä sosiaalisia että muita palveluita, joihin edellä mainittua direktiiviä sovelletaan kokonaisuudessaan¹⁵³ (kuten kuljetuspalvelut, tieteellistä tutkimusta koskevat palvelut, neuvonta- ja huoltopalvelut), kuten edellä on selvitetty, jos sosiaalipalvelun arvo¹⁵⁴ on korkeampi kuin toisen palvelun arvo.

Ambulanssipalveluissa on esimerkiksi osia terveydenhoitopalveluista ja osia kuljetuspalveluista. Jos kuljetuspalvelun arvo on korkeampi kuin terveyspalvelun arvo, sovelletaan direktiivin kaikkia säännöksiä. Jos sairaanhoitopalvelun arvo on korkeampi, direktiiviä sovelletaan vain osittain, kuten edellä on selvitetty.¹⁵⁵

b) Hankintasopimuksen arvo on direktiivissä 2004/18/EY asetettuja kynnsarvoja alhaisempi

Vaikka tehtävän hankintasopimuksen arvo olisi direktiivin kynnsarvoja alhaisempi, viranomaisen on kuitenkin noudatettava EU:n oikeuden olennaisia sääntöjä ja periaatteita, kuten yhdenvertaisen kohtelun, syrjintäkiellon ja avoimuuden periaatteita, jos kyseiseen hankintasopimukseen liittyy rajat ylittävä intressi. Näiden periaatteiden tarkasta sisällöstä esitetään lisätietoja kysymykseen 201 annetussa vastauksessa.

B) Viranomainen tekee palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen. Tässä tapauksessa korvaus muodostuu pääasiallisesti palvelun taloudellisesta

¹⁴⁸ Direktiivin 2004/18/EY 7 artikla.

¹⁴⁹ Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut kuuluvat direktiivin 2004/18/EY liitteessä II B lueteltuihin palveluihin. Näitä palveluja koskeviin sopimukseen sovelletaan vain joitain kyseisen direktiivin säännöksiä (liitteissä II A ja II B lueteltujen palveluiden välisiä eroja käsitellään direktiivin 2004/18/EY 20 ja 21 artiklassa). Liitteissä ilmoitettuihin koodeihin voi tutustua sisämarkkinoiden pääosaston verkkosivuilla osoitteessa www.simap.europa.eu.

¹⁵⁰ Direktiivin 2004/18/EY 21 artikla luettuna yhdessä 23 artiklan kanssa.

¹⁵¹ Direktiivin 2004/18/EY 21 artikla luettuna yhdessä 35 artiklan 4 kohdan kanssa.

¹⁵² Toisin sanoen niihin liittyy Euroopan talousalueen toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden taloudellisten toimijoiden intressi. Ks. asia C-507/03, komissio v. Irlanti, tuomio 13.11.2007, Kok., s. I-9777, 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

¹⁵³ Kyseessä ovat direktiivin 2004/18/EY liitteessä II A luetellut palvelut.

¹⁵⁴ Direktiivin 2004/18/EY 22 artikla.

¹⁵⁵ Ks. asia C-76/97, Tögel, tuomio 24.9.1998, Kok., s. I-5357, 29–40 kohta.

käyttöoikeudesta¹⁵⁶. Käyttöoikeuksien saaja vastaa itse kyseisen palvelun käytöstä aiheutuvasta huomattavasta riskistä, joka liittyy kyseisen palvelun tuottamiseen¹⁵⁷. Palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen tekevien viranomaisten on silloin, kun niillä on rajat ylittävä intressi, noudatettava EU:n oikeuden olennaisia sääntöjä ja periaatteita, erityisesti avoimuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteita.¹⁵⁸ Näiden periaatteiden tarkasta sisällöstä esitetään lisätietoja kysymykseen 202 annetussa vastauksessa.

201. Mitä rajat ylittävän intressin käsite tarkoittaa?

Julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen tai käyttöoikeussopimukseen liittyy rajat ylittävä intressi, jos siihen liittyy intressi Euroopan talousalueen toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden taloudellisten toimijoiden kannalta¹⁵⁹.

Viranomaisten tehtävänä on arvioida tapauskohtaisesti hankintasopimukseen mahdollisesti liittyvä intressi toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden taloudellisten toimijoiden kannalta, jollei asiasta ole erityisesti säädetty kansallisessa lainsäädännössä.

Jos julkisia hankintoja koskevaan sopimukseen tai käyttöoikeussopimukseen liittyy rajat ylittävä intressi, viranomaisen on näitä sopimuksia tehdessään noudatettava SEUT-sopimuksen periaatteita (syrjintäkielto, avoimuus jne.)¹⁶⁰. SEUT-sopimuksen periaatteita ei sovelleta julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin eikä käyttöoikeussopimuksiin, jollei niihin liity rajat ylittävää intressiä.

Tietyin edellytyksin palveluja koskevia vähäisempiä, paikallisia hankintasopimuksia voidaan tehdä ottamatta edellä mainittuja periaatteita huomioon, jollei kyseisiin palveluihin liity rajat ylittävää intressiä toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden kannalta eivätkä ne näin ollen vaikuta sisämarkkinoiden toimintaan. Tämä voi tulla kysymykseen, jos hankintoja koskevan sopimuksen erityisen vähäinen arvo¹⁶¹ (hyvin paljon alhaisempi kuin direktiivissä 2004/18/EY asetettu kynnysarvo, joka on nykyään 200 000 euroa¹⁶²) ja sosiaalipalvelun ominaispiirteet, kuten kyseinen markkinasegmentti, huomioon ottaen ei voida olettaa toisten jäsenvaltioiden taloudellisilla toimijoilla olevan intressiä tuottaa kyseisiä palveluja¹⁶³.

¹⁵⁶ Ks. direktiivin 2004/18/EY 1 artiklan 4 kohta.

¹⁵⁷ Ks. direktiivin 2004/18/EY 17 artikla ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, erityisesti asia C-451/08, Helmut Mueller, tuomio 25.3.2010, Kok., s. I-2673.

¹⁵⁸ Ks. seuraavat tuomiot: asia C-324/98, Telaustria, tuomio 7.12.2000, Kok., s. I-10745, 62 kohta; asia C-231/03, Coname, tuomio 21.7.2005, Kok., s. I-7287, 16–19 kohta, ja asia C-458/03, Parking Brixen, tuomio 13.10.2005, Kok., s. I-8585, 49 kohta.

¹⁵⁹ Ks. asia C-507/03, komissio v. Irlanti, tuomio 13.11.2007. Kok., s. I-9777, 29 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

¹⁶⁰ Asia C-59/00, Bent Mousten Vestergaard, yhteisöjen tuomioistuimen määräys 3.12.2001, Kok., s. I-9505, 20 kohta, asia C-264/03, komissio v. Ranska, tuomio 20.10.2005, Kok., s. I-8831, 32–33 kohta, ja asia C-6/05, komissio v. Kreikka, tuomio 14.6.2007, Kok., s. I-4557, 3 kohta.

¹⁶¹ Pelkkä arvo ei riitä osoittamaan, ettei julkiseen hankintaan liity rajat ylittävää intressiä. Kuten unionin tuomioistuin on todennut yhdistetyissä asioissa C-147/2006 ja C-148/2006, Secap, tuomio 15.5.2008, Kok., s. I-3565, 31 kohta: ”On kuitenkin välttämätöntä ottaa huomioon se, että rajat kulkevat joissakin tapauksissa sellaisten asustuskeskusten halki, jotka sijaitsevat eri jäsenvaltioiden alueella, ja että tällaisissa olosuhteissa jopa arvoltaan vähäisiin hankintasopimuksiin voi liittyä selvä rajat ylittävä intressi”.

¹⁶² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 2004/17/EY, 2004/18/EY ja 2009/81/EY muuttamisesta hankintasopimusten tekomenettelyihin sovellettavien kynnysarvojen osalta 30 päivänä marraskuuta 2011 annetussa komission asetuksessa (EU) N:o 1251/2011 säädetyn hintaindeksin mukaan.

¹⁶³ Ks. palveluja koskevista käyttöoikeussopimuksista asia C-231/03, Coname, tuomio 21.7.2005, Kok., s. I-7287, 20 kohta.

Esimerkiksi oikeudellisiin palveluihin liittyvistä sopimuksista, joiden arvo on keskimäärin noin 5 000 euroa¹⁶⁴ tai kaupunkisuunnitteluun liittyvistä palveluista, joiden arvo on noin 6 000–26 500 euroa¹⁶⁵, ottaen huomioon niiden vähäinen arvo (vähemmän kuin tai lähes 10 prosenttia direktiivin kynnyksarvosta) ja liiketoimikohtaiset olosuhteet, komissio on katsonut, ettei kyseisillä sopimuksilla ollut merkitystä sisämarkkinoiden kannalta.

Kyseisistä sopimuksista tehty valitus ei myöskään riitä osoittamaan näihin hankintoihin liittyvää rajat ylittävää intressiä.¹⁶⁶

Arvioidessaan sopimuksen merkitystä sisämarkkinoiden kannalta viranomaiset voivat tukeutua komission selittävään tiedonantoon¹⁶⁷ EU:n lainsäädännöstä siltä osin kuin se koskee sopimuksia, jotka eivät kuulu tai kuuluvat vain osittain julkisia hankintoja koskevien direktiivien¹⁶⁸ soveltamisalaan. Tässä tiedonannossa käsitellään hankintasopimuksia, joihin direktiivin säännöksiä sovelletaan vain osittain, kuten terveyst- ja sosiaalipalveluja koskevat hankintasopimukset¹⁶⁹. Tiedonannossa annetaan ohjeistusta myös käyttöoikeussopimuksista siltä osin kuin siinä tulkitaan yleisesti SEUT-sopimuksen mukaista sopimuksen merkitystä sisämarkkinoiden kannalta.

202. Mitä velvoitteita avoimuuden ja syrjäntäkiellon periaatteista johtuu?

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan avoimuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjäntäkiellon periaatteet edellyttävät viranomaisen julkaisevan aikomuksensa tehdä julkisia hankintoja koskeva sopimus tai käyttöoikeussopimus. Julkaisu voi rajoittua lyhyeen kuvaukseen tehtävän hankintasopimuksen ominaisuuksista ja suunnitellusta hankintamenettelystä, mihin liitetään pyyntö ottaa yhteyttä viranomaiseen. On tärkeää, että kaikki EU:n asiasta mahdollisesti kiinnostuneet palveluntarjoajat voivat ilmaista mielenkiintonsa tarjouksen tekemiseen.

Viranomainen voi näin valita ketään syrjimättä ja puolueettomasti tarjouspyynnön esittäjät ja tarvittaessa neuvotella hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen ehdoista. Neuvottelujen aikana kaikkien taloudellisten toimijoiden olisi oltava yhdenvertaisia ja saatava viranomaiselta samat tiedot.

Tehokasta oikeussuojaa koskevan Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön¹⁷⁰ mukaan sellaisiin päätöksiin, joilla on haittavaikutuksia henkilölle, joka on tai on ollut kiinnostunut tekemään sopimuksen – esimerkiksi päätös sulkea tarjoaja hankinnan ulkopuolelle – on voitava hakea muutosta unionin primaarilainsäädännöstä johdettujen perusvaatimusten rikkomisen varalta.

Näiden periaatteiden soveltamisessa viranomaiset voivat tukeutua komission selittävään tiedonantoon EU:n lainsäädännöstä siltä osin kuin se koskee sopimuksia, jotka eivät kuulu tai kuuluvat vain osittain julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan. Kuten edellä on todettu, tässä tiedonannossa käsitellään

¹⁶⁴ Ks. lehdistötiedote IP/07/357, 21.3.2007.

¹⁶⁵ Ks. lehdistötiedote IP/06/1786, 13.12.2006.

¹⁶⁶ Ks. asia C-507/03, komissio v. Irlanti, tuomio 13.11.2007, Kok., s. I-9777, 34 kohta.

¹⁶⁷ Tuomioistuin on analysoinut tätä tiedonantoa asiassa T-258/06, Saksa v. komissio, ja todennut yleisesti, että tiedonantoon ei sisälly sellaisia uusia sääntöjä julkisten sopimusten tekemisestä, jotka ylittävät nykyisen unionin oikeuden mukaiset velvoitteet.

¹⁶⁸ EUVL C 179, 1.8.2006, s. 2.

¹⁶⁹ Nämä on lueteltu direktiivin 2004/18/EY liitteessä II B.

¹⁷⁰ Ks. asia C-50/00 P, Union de Pequeños Agricultores, tuomio 25.7.2002, Kok., s. I-6677, 39 kohta, ja asia 222/86, Heylens, tuomio 15.10.1987, Kok., s. 4097, suomenk. erityisp. s. 225, 14 kohta.

hankintasopimuksia, joihin julkisia hankintoja koskevia direktiivejä¹⁷¹, jäljempänä 'direktiivit', sovelletaan yksinomaan osittain, kuten sopimukset, jotka koskevat direktiivin 2004/18/EY liitteessä II B lueteltuja palveluja, joihin sisältyvät mm. terveys- ja sosiaalipalvelut¹⁷². Kuten edellä kysymyksen 200 osalta on todettu ja kuten direktiivin 2004/18/EY 21 artiklasta johtuu, palveluja koskeviin julkisiin hankintasopimuksiin sovelletaan ainoastaan tiettyjä direktiivin 2004/18/EY säännöksiä (toisin sanoen velvollisuutta määritellä tarjouspyyntöasiakirjassa tekniset eritelmit ja julkaista jälkeinpäin menettelyn tulos). Muulta osin näihin sovelletaan SEUT-sopimuksen yleisiä periaatteita (syrjintäkielto, avoimuus jne.), jos niihin liittyy rajat ylittävä intressi.

Ottaen huomioon, että tiedonannossa tulkitaan yleisesti avoimuuden, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteita, siinä annetaan myös ohjeistusta käyttöoikeussopimusten tekemiseen kuitenkin siinä hengessä, että käyttöoikeussopimusten arvo on yleensä korkeampi kuin julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä säädetyt kynnysarvot, joten vaikka näitä direktiivejä ei sovelleta palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin, niihin todennäköisesti liittyy rajat ylittävä intressi. Sen vuoksi ne on kuitenkin SEUT-sopimuksen periaatteiden mukaisesti julkaistava laajan eurooppalaisen lukijakunnan kattavissa viestimissä.

203. Miten palveluhankintoja koskevien sopimusten eritelmit voidaan laatia i) niin, että ne vastaavat kokonaisvaltaisesti eri käyttäjien tarpeisiin, ja ii) niin, että palvelu voidaan mukauttaa teholtaan, käyttäjämäärältään jne. muuttuviin tilanteisiin?

Direktiivissä annetaan useita mahdollisuuksia eritelmien määrittämiseksi¹⁷³. Viranomaisten on käytettävä näitä mahdollisuuksia täysimääräisesti hyväkseen ja vaadittava, että tarjoajat esittävät viimeistellyn ja kohdennetun palvelumallin, jotta tarjous olisi paras mahdollinen ja täyttäisi vaaditun laatutason. Viranomaiset voivat esimerkiksi vaatia, että tarjoajat vastaavat tiettyjen käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, tai vaatia, että ehdotettu palvelumalli sopii yhteen jo perustettujen rakenteiden kanssa. Viranomainen voi myös vaatia, että palvelu toteutetaan ja sitä arvioidaan yhdessä käyttäjien kanssa.

Perussäännön mukaan eritelmit on joka tapauksessa määriteltävä niin, ettei ketään syrjitä eikä palvelusopimuksesta voida ennalta päättää jo menettelyn alussa.

204. Mitä muita laatuvaatimuksia voidaan sisällyttää yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin tai käyttöoikeussopimuksiin?

Viranomaiset voivat ottaa huomioon yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen julkisia hankintoja koskevissa sopimuksissa tai käyttöoikeussopimuksissa kaikki sopimuksen kohteeseen liittyvät laatuvaatimukset, jotka ne katsovat välttämättömiksi, voidakseen tarjota käyttäjille korkealaatuisen palvelun parhaalla laatu-hinta-suhteella. Nämä vaatimukset voidaan niiden luonteen mukaan esittää menettelyn eri vaiheissa:

Näin ollen viranomainen voi **teknisiä eritelmiä määritellesään**¹⁷⁴ määritellä palvelun kaikki ominaispiirteet, joiden se katsoo kuuluvan korkealaatuiseen palveluun (esim. vaatimukset, jotka koskevat palvelun jatkuvuuden takaamista, eri käyttäjäryhmien

¹⁷¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY, annettu 31 päivänä maaliskuuta 2004, vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta.

¹⁷² Nämä on lueteltu direktiivin 2004/18/EY liitteessä II B.

¹⁷³ Direktiivin 2004/18/EY 23 artikla, jota sovelletaan myös saman direktiivin liitteessä II B lueteltuihin palveluihin, joita ovat muun muassa sosiaalipalvelut.

¹⁷⁴ Ks. direktiivin 2004/18/EY 23 artikla.

erityisten tarpeiden huomioon ottamista, hoitopalvelujen saatavuuden varmistamista liikuntarajoitteisille henkilöille sekä yleensä näiden palvelujen laatua koskevat vaatimukset jne.). Palvelun tekniset eritelmät voidaan määrittellä hyvin yksityiskohtaisten ominaispiirteiden perusteella (mikä tietyissä tapauksissa voi johtaa suunniteltujen palvelujen liialliseen standardointiin) tai toiminnallista suorituskykyä koskevien vaatimusten perusteella. Viimeksi mainittu menetelmä antaa tarjoajille yleensä laajemman liikkumavaran ja mahdollisuuden tarjota viranomaisille innovatiivisempia ratkaisuja tai työmenetelmiä, joilla laatuvaatimukset voidaan täyttää.

Palveluntarjoajan henkilöstön kokemus ja laatu ovat myös ratkaisevia tekijöitä tuotettavan palvelun laatua määritettäessä. Viranomainen voi liittää **valintaperusteiden**¹⁷⁵ määrittelyyn pätevyyttä koskevat vaatimukset (esim. ammatillinen kokemus, henkilöstön ammattitaito, käytettävissä olevat tekniset välineet) varmistaakseen, että valitulla sopimuspuolella on asianmukaiset valmiudet hankintasopimuksessa määriteltyjä laatustandardeja vastaavan palvelun tuottamiseksi.

Laatuvaatimukset voidaan ottaa huomioon myös **sopimuksen tekoperusteissa**¹⁷⁶. Viranomaisen ei tarvitse tehdä sopimusta alhaisimman hinnan perusteella, vaan se voi valita taloudellisesti edullisimman tarjouksen. Tällöin se voi ottaa tekoperusteissa huomioon kaikki tärkeiksi katsomansa laatusuhteet, jotka liittyvät sopimuksen kohteeseen. Viranomainen voi myös painottaa eri tekoperusteita ja palvelun eri laatusuhteille antamaansa merkitystä.

Hankintasopimuksen toteuttamista koskevat ehdot¹⁷⁷ antavat myös mahdollisuuden ottaa palvelun laatu huomioon. Jollei EU:n oikeudesta muuta johdu, viranomainen voi muun muassa ottaa käyttöön toteuttamista koskevissa lausekkeissa¹⁷⁸ vaatimuksia, joiden mukaan sopimuspuolen on taattava esimerkiksi sopimuksen toteuttamiseen osallistuvan henkilöstön koulutuksen ja palkkauksen tietty taso. Näillä lausekkeilla voidaan välttää se, että sopimuspuoli pyrkisi alentamaan henkilöstökustannuksia, mikä vähentäisi kyseisen henkilöstön motivaatiota, lisäisi henkilöstön vaihtuvuutta ja vaikuttaisi lopulta tuotetun palvelun laatuun kielteisesti.

Yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja koskevaa sopimusta tai käyttöoikeussopimusta tehdessään viranomaiset voivat käyttää monitahoisten palvelujen tuottamiseen mukautettua menetelmää. Näitä palveluja ei tällöin tarvitse jakaa useisiin eri sopimuksiin, vaan niistä voidaan tehdä yksi sopimus, ja käyttäjä voi halutessaan kääntyä yhden ainoan palveluntarjoajan puoleen, joka vastaa useista liitännäistarpeista. Viranomaiset voivat myös valita kyseiselle sopimukselle asianmukaisen keston varmistaakseen kyseis(t)en palvelu(je)n vakauden ja jatkuvuuden.

205. Voidaanko sopimusta muuttaa sen jälkeen, kun sitä on alettu toteuttaa?

Sopimusta voidaan muuttaa koko sen keston ajan edellyttäen, ettei alkuperäisen tarjouskilpailun ehtoja olennaisesti kyseenalaisteta¹⁷⁹.

Tuomioistuimen mukaan julkista hankintaa koskevaan sopimukseen sen voimassaoloaikana tehtyä muutosta voidaan pitää olennaisena seuraavissa tapauksissa:

¹⁷⁵ Ks. direktiivin 2004/18/EY 44 ja 48 artikla.

¹⁷⁶ Ks. direktiivin 2004/18/EY 53 artikla.

¹⁷⁷ Ks. direktiivin 2004/18/EY 26 artikla.

¹⁷⁸ Avoimuuden vuoksi sopimuksen toteuttamista koskevat lausekkeet on julkaistava etukäteen hankintasopimusta koskevissa asiakirjoissa. Näiden lausekkeiden noudattamista ei voida tarkastaa ennen sopimuksen tekemistä vaan ainoastaan sopimuksen toteuttamisen yhteydessä. Viranomainen voi määrätä sopimusta koskevia varoittavia rangaistuksia, joilla varmistetaan lausekkeiden noudattaminen.

¹⁷⁹ Asia C-496/99, komissio v. CAS Succhi di Frutta SpA, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-3801, 116 kohta, ja asia C-454/06, Pressetext, tuomio 19.6.2008, Kok., s. I-4401, 35–37 kohta.

- se sisältää ehtoja, jotka olisivat mahdollistaneet – mikäli ne olisivat sisältyneet alkuperäiseen hankintamenettelyyn – sen, että alun perin hyväksytyjen tarjoajien lisäksi muutkin tarjoajat olisivat voineet tehdä tarjouksen tai että jokin muu kuin alun perin voittanut tarjous olisi voinut tulla valituksi;
- kun sillä ulotetaan sopimus merkittävässä määrin sellaisiin palveluihin, joista ei alun perin ollut kyse;
- kun sillä muutetaan sopimuksen taloudellista tasapainoa sopimuspuoleksi valitun yhtiön eduksi tavalla, josta ei määrätty alkuperäisen sopimuksen ehtoissa.¹⁸⁰

206. Miten voidaan välttää liian suuren rasitteen koitumista pienille palveluntarjoajille, jotka usein ymmärtävät parhaiten yleishyödyllisen sosiaalipalvelun erityispiirteet paikallistasolla?

Viranomaisen on järjestettävä kilpailutus niin, että pienillä taloudellisilla toimijoilla on mahdollisuus osallistua ja voittaa kilpailu. Mitä laajempi vaadittu palvelu on, jolloin siihen liittyvät taloudellisten ja rahoituksellisten valmiuksien vaatimukset ovat korkeat, sitä vaikeampaa pienten palveluntarjoajien on osallistua hankintakilpailuun. Jos kyseessä ovat erittäin suuret hankintasopimukset (esimerkiksi hyvin monenlaisia palveluja tai palveluja, joita on toteutettava useilla eri maantieteellisillä alueilla), hankintaviranomainen voi jakaa hankinnan eriin, joihin myös pk-yritykset voivat paremmin osallistua. Julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä ei kuitenkaan sallita sopimusten keinotekoisista jakamista eri sopimuksiin, joiden arvo alittaa raja-arvot, mikä tarkoittaisi kyseisten direktiivien asiaankuuluvien säännösten soveltamisen kiertämistä. On suositeltavaa, että viranomaiset laativat tekniset eritelmät ottaen huomioon pk-yritykset ja rajoittaen muodolliset ehdot tiukasti minimiin.

207. Miten julkisia hankintoja koskevat menettelyt, jotka rajoittavat valittujen palveluntarjoajien määrää, voidaan sovittaa yhteen yleishyödyllisen sosiaalipalvelun käyttäjien riittävän valinnanvapauden kanssa?

Julkisia hankintoja koskevilla menettelyillä ei ole tarkoitus rajoittaa valittujen palveluntarjoajien määrää. Hankintaviranomaiset voivat täysin vapaasti valita yhden tai useampia toimijoita täyttämään tarpeita. Viranomaiset voivat esimerkiksi antaa saman palveluja koskevan käyttöoikeuden useille toimijoille, jos se on käytännössä toteutettavissa, ja siten taata laajemmat valintamahdollisuudet kyseisen palvelun käyttäjille.

208. Voidaanko palveluntarjoajan valintakriteeriksi ottaa paikallisolojen tuntemus, joka on usein olennainen seikka yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen tuottamisen onnistumisen kannalta?

Julkisia hankintoja koskevien EU:n sääntöjen tarkoituksena on toimijoiden välisen tasapuolisen kilpailun varmistaminen ympäri Eurooppaa, jotta viranomaiset pystyisivät takaamaan paremman hinta-laatu-suhteen. Paikallisolojen tuntemuksen vaatimus voisi aiheuttaa ulkomaisten palveluntarjoajien laitonta syrjintää. Samalla tällainen vaatimus voisi supistaa viranomaisen valintamahdollisuudet pieneen määrään paikallisia toimijoita ja näin ollen vähentää kilpailun suotuisia vaikutuksia Euroopan tasolla.

¹⁸⁰

Asia C-454/06, Presstext, tuomio 19.6.2008, Kok., s. I-4401, 35–37 kohta.

Tietyt paikallisoloihin liittyvät vaatimukset voidaan kuitenkin hyväksyä, jos ne voidaan perustella tuotettavan palvelun erityispiirteillä (palvelun tyyppi ja/tai käyttäjäryhmät) ja jos ne liittyvät tiukasti sopimuksen toteuttamiseen.

Esimerkkejä:

- Viranomainen voi esimerkiksi vaatia sopimuksen täytäntöönpanolausekkeessa, että sopimuspuoli perustaa sopimuksen toteuttamispaikalle paikallisen yksikön rakenteen, kuten toimiston tai työpajan, tai käyttää toteuttamispaikalla erityisiä laitteita, jos se on välttämätöntä palvelun tuottamisen kannalta.
- Kunta, joka haluaa perustaa turvakodin vaikeuksissa oleville, erityisesti tiettyyn kulttuuriseen vähemmistöön kuuluville naisille, voi täsmentää tarjouspyynnössä, että palveluntarjoajilta vaaditaan kokemusta tämän tyyppisten palvelujen tuottamisesta ympäristössä, jolla on vastaavat sosiaalis-taloudelliset ominaispiirteet, ja että työntekijöiden, jotka ovat yhteydessä vaikeuksissa oleviin naisiin ja/tai vastaavat heidän tarpeisiinsa, on oltava riittävän perehtyneitä näiden vaikeuksissa olevien naisten kulttuuriin ja kielellisiin oloihin.
- Viranomainen, joka aikoo perustaa työllistämispalvelun epäsuotuisilta alueilta tuleville työttömille nuorille ja käsitellä kokonaisvaltaisesti näiden palvelujen käyttäjien kohtaamia erityisiä vaikeuksia (esimerkiksi mielenterveysongelmia, huumeriippuvuutta tai alkoholin väärinkäyttöä, sosiaalista asumista ja velkaantumista), voisi täsmentää, että palveluntarjoajalla on oltava kokemusta tämän tyyppisten palvelujen tarjoamisesta samantyyppisille kohderyhmille. Viranomainen voi myös edellyttää palveluntarjoajan varmistavan, että käyttäjistä huolehtivat työntekijät tuntevat jo palvelun tuottamisen alusta alkaen sosiaalisten toimijoiden verkot, joiden kanssa heidän on oltava yhteydessä voidakseen vastata kokonaisvaltaisesti työttömien nuorten tarpeisiin.

Tämän tyyppisellä rajoittamisella ei kuitenkaan saa mennä pidemmälle, kuin mikä on ehdottoman välttämätöntä palvelun asianmukaisen tuottamisen varmistamiseksi. Unionin tuomioistuin on todennut muun muassa, ettei viranomainen voi vaatia kotona suoritettavia hengitysterapiapalveluja koskevan hankintasopimuksen yhteydessä, että mahdollisella tarjouksentekijällä on sillä hetkellä, kun tarjous tehdään, yleisölle avoimet liiketilat sen maakunnan pääkaupungissa, jossa palvelut on suoritettava¹⁸¹.

Viranomaisen on varmistettava, että tällaiset ehdot ovat objektiivisesti perusteltuja ja etteivät ne johda syrjintään suosimalla perusteettomasti tiettyjä tarjouksentekijäryhmiä, erityisesti paikallisia yrityksiä tai näitä palveluja jo tuottavia palveluntarjoajia.

Vähämerkityksisen hankintasopimuksen tekemistä suoraan pienten paikallisten palveluntarjoajien kanssa on jo käsitelty kysymyksessä 206.

209. Voidaanko kilpailuttaminen rajoittaa koskemaan vain voittoa tavoittelemattomia palveluntarjoajia?

Tässä yhteydessä on erotettava toisistaan kaksi eri tilannetta:

- Yksittäiset hankintaviranomaiset eivät voi itse päättää rajoittavansa julkisten hankintasopimusten tekomenettelyyn osallistumista koskemaan vain voittoa tavoittelemattomia palveluntarjoajia. Julkisia hankintoja koskeva direktiivi

¹⁸¹

Asia C-234/03, Contse, tuomio 27.10.2005, Kok., s. I-9315, 79 kohta.

perustuu taloudellisten toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun ja syrjintäkiellon periaatteisiin¹⁸². Näin ollen direktiivin mukaan sopimuksen tekoa ei voida varata tietyille erityisille yritysryhmille¹⁸³, kuten voittoa tavoittelemattomille organisaatioille, vaikka palvelu olisi mainittu direktiivin liitteessä II A tai liitteessä II B (kuten sosiaalipalvelut)¹⁸⁴.

- Tiettyä toimintaa säätelevässä kansallisessa lainsäädännössä¹⁸⁵ voidaan poikkeustapauksissa kuitenkin rajoittaa tiettyjen palvelujen toteuttamista voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden hyväksi. Tällöin viranomaiset voisivat rajoittaa tarjouskilpailumenettelyn koskemaan näitä voittoa tavoittelemattomia yrityksiä edellyttäen, että kansallinen lainsäädäntö on unionin oikeuden mukaista. Tällä kansallisella lainsäädännöllä rajoitettaisiin kuitenkin sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artiklan soveltamista, ja tällainen rajoittaminen on perusteltava tapauskohtaisesti. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tällaista rajoittamista voitaisiin perustella erityisesti sillä, että se on välttämätöntä ja oikeasuhteista tiettyjen kansallisessa sosiaaliturvajärjestelmässä asetettujen sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi¹⁸⁶.

210. Voivatko viranomaiset vielä valintavaiheessa neuvotella palveluntarjoajien kanssa? Tämä on erityisen tärkeää yleishyödyllisissä sosiaalipalveluissa, sillä viranomaiset eivät menettelyn alussa aina voi määrittellä tarkasti näihin palveluihin liittyviä tarpeita. Viranomaiset joutuvat joskus neuvottelemaan mahdollisten palveluntarjoajien kanssa.

Kuten kysymykseen 202 annetussa vastauksessa todetaan, viranomaiset voivat käyttää neuvottelumenettelyjä ostaakseen sosiaali- ja terveyspalveluja julkisia hankintoja koskevien sopimusten tai käyttöoikeussopimusten välityksellä. Viranomaisten ei tällöin tarvitse noudattaa direktiivissä 2004/18/EY säädettyä neuvottelumenettelyä koskevia erityisiä sääntöjä, sillä tätä direktiiviä ei sovelleta palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin, ja siinä on vain vähän sen liitteessä II B mainittuihin palveluihin (kuten yleishyödylliset sosiaalipalvelut) sovellettavia sääntöjä¹⁸⁷. Tästä syystä viranomaiset voivat tehdessään sopimusta tai käyttöoikeussopimusta yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista järjestää tilapäisen neuvottelumenettelyn, jollei kansallisessa lainsäädännössä ole annettu asiasta erityisiä sääntöjä. SEUT-sopimuksessa määrättyjä yleisiä avoimuuden ja syrjintäkiellon periaatteita, joiden mukaan kaikkia neuvottelumenettelyyn kutsuttuja taloudellisia toimijoita on kohdeltava samalla tavalla, on kuitenkin edelleen sovellettava palveluihin, joilla on rajat ylittävä ulottuvuus.

¹⁸² Direktiivin 2004/18/EY 2 artikla.

¹⁸³ Tämän vuoksi direktiivissä on otettu käyttöön jäsenvaltioita koskeva erityinen poikkeus, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat rajata sopimukset koskemaan tiettyä organisaatioryhmää, toisin sanoen suojatyöpajoja, joissa asianomaisten työntekijöiden enemmistö on vammaisia, ks. direktiivin 2004/18/EY 19 artikla.

¹⁸⁴ Liitteissä II A ja II B luetellut palvelut erotetaan toisistaan vasta direktiivin 20 artiklasta alkaen.

¹⁸⁵ Käsitteellä ”kansallinen lainsäädäntö” tarkoitetaan yleistä ja abstraktia kansallista lainsäädäntöä, jonka vastakohta on hankintaviranomaisen konkreettisen sopimuksen yhteydessä tekemä päätös. Tässä yhteydessä lainsäädännön taso (kansallinen tai alueellinen taso) ei sen sijaan ole ratkaiseva, kunhan säännöstö on luonteeltaan yleinen ja abstrakti.

¹⁸⁶ Ks. asia C-70/95, Sodemare SA v. Regione Lombardia, tuomio 17.6.1997, Kok., s. I-3395.

¹⁸⁷ Kuten kysymykseen 199 annetussa vastauksessa todetaan ja direktiivin 2004/18/EY 21 artiklasta johtuu, näitä palveluja koskeviin julkisiin hankintasopimuksiin sovelletaan yksinomaan tiettyjä direktiivin 2004/18/EY sääntöjä (toisin sanoen velvollisuutta määrittellä tarjouspyyntöasiakirjassa tekniset eritelmät ja julkaista menettelyn tulos jälkikäteen), muuten niihin sovelletaan SEUT-sopimuksen yleisiä periaatteita (syrjintäkielto, avoimuus jne.).

211. Missä määrin julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan kuntien väliseen yhteistyöhön? Tällä yhteistyöllä voi olla eri muotoja, esimerkiksi kunta voi ostaa palvelun toiselta kunnalta, tai kunnat voivat yhdessä järjestää julkisia hankintoja koskevan menettelyn tai perustaa laitoksen yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen tuottamista varten jne.

Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan silloin, kun viranomainen aikoo tehdä julkisia hankintoja koskevan sopimuksen kolmannen¹⁸⁸ kanssa korvausta vastaan. Sillä ei ole merkitystä, onko kolmas osapuoli yksityinen toimija vai viranomainen.

Kuten seuraavat esimerkit osoittavat, on kuitenkin tilanteita, joissa viranomaiset antavat liiketoimintoja toisten viranomaisten tehtäväksi tai harjoittavat tätä toimintaa yhdessä toisten viranomaisten kanssa, ilman että niiden täytyisi soveltaa julkisia hankintoja koskevia unionin sääntöjä.

- Unionin tuomioistuin on äskettäin todennut, että viranomaiset voivat toteuttaa vastuullaan olevaa julkisen palvelun toimintaa omin keinoin yhteistyössä toisten viranomaisten kanssa ilman, että niiltä edellytettäisiin erityistä organisaatiomuotoa, ja ilman, että näiden organisaatiota koskevien menettelyjen toteuttamisessa olisi sovellettava julkisia hankintoja koskevaa unionin lainsäädäntöä.
 - (a) Viranomaiset voivat järjestää yhteistyönsä erillisen julkisen laitoksen kautta, joka täyttää in-house-kriteerit¹⁸⁹. Tästä aiheesta enemmän kysymyksessä 199.
 - (b) Unionin tuomioistuin on myös todennut¹⁹⁰, ettei julkisyhteisöjen välinen yhteistyö välttämättä edellytä uusien yhteisessä määräysvallassa olevien yksiköiden perustamista. Unionin tuomioistuimen mukaan kyseessä voi olla pelkkä julkisten yksiköiden välinen yhteistyö, jolla halutaan yhdessä varmistaa kyseisten yksiköiden vastuulla olevien julkisen palvelun tehtävien täyttäminen yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä ei välttämättä edellytä sitä, että kukin viranomainen toimii julkisen palvelun tehtävien täyttämistä koskevassa yhteistyössä tasapuolisesti, sillä yhteistyö voidaan perustaa myös tehtävien jakoon ja erikoistumiseen. Yhteistyön on kuitenkin oltava tosiasiallista niin, että osapuolilla on vastavuoroiset oikeudet ja velvollisuudet, vastakohtana sellaiselle julkiselle hankinnalle, jossa osapuoli täyttää tehtäviä korvausta vastaan. Tähän ei saa liittyä muita viranomaisten välisiä varojen siirtoja kuin kustannusten korvauksia. Yhteistyön on perustuttava vain yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseen liittyviin näkökohtiin ja vaatimuksiin, mikä sulkee pois kaiken voiton tavoittelun ja yksityisten yksiköiden tai yhteisyritysten osallistumisen. Lopuksi yhteistyösopimusta ei saa käyttää keinotekoisesti julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä olevien sääntöjen kiertämiseksi.
- Viranomaiset, kuten kunnat, voivat tietysti järjestää yhdessä julkista hankintaa koskevan menettelyn. Viranomainen voi aloittaa menettelyn itse tai toisen

¹⁸⁸ Ks. asia C-107/98, Teckal, tuomio 18.11.1999, Kok., s. I-8121, 51 kohta, asia C-94/99, ARGE, tuomio 7.12.2000, Kok., s. I-11037, 40 kohta, ja asia C-220/05, Aurox, tuomio 18.1.2007, Kok., s. I-385, 62 kohta.

¹⁸⁹ Ks. asia C-324/07, Coditel Brabant, tuomio 13.11.2008, Kok., s. I-8457.

¹⁹⁰ Ks. asia C-480/06, komissio v. Saksa, tuomio 9.6.2009, Kok., s. I-4747.

viranomaisen puolesta¹⁹¹, jos se ilmoittaa asiasta menettelyn alussa. Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan näin ollen kyseisen viranomaisen itse käynnistämään ja toisen viranomaisen tai toisten viranomaisten puolesta käynnistämään menettelyyn, mutta niitä ei sovelleta viranomaisten väliseen yhteistyöhön.

- Viranomaiset voivat perustaa yhdessä uuden yksikön ja siirtää erityisen tehtävän kokonaan sen vastuulle. Tässä tapauksessa viranomaiset eivät valvo lainkaan kyseistä palvelua, jota uusi yksikkö tuottaa täysin itsenäisesti yksinomaan omalla vastuullaan. Tällaisessa tapauksessa mitään palvelua ei tuoteta eikä perussopimusta tai direktiivejä näin ollen sovelleta¹⁹².
- Kun viranomaiset perustavat keskinäisen avun ja yhteistyön rakenteet ilman suoritettavaa korvausta, kyseessä ei ole perussopimuksessa tarkoitettu palvelujen tarjoaminen eikä EU:n oikeutta sovelleta.

212. Missä määrin julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen?

Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden perustaminen katsotaan yleensä julkisia hankintoja koskevan sopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen tekemiseksi. Tähän sopimuksen tekemiseen sovelletaan täysimääräisesti julkisia hankintoja koskevia sääntöjä kyseisen sopimuksen tyyppin ja arvon mukaan.

Julkisen ja yksityisen sektorin rakenteellisissa kumppanuuksissa (jotka edellyttävät yhteisyrityksen olemassaoloa) on syytä muistaa, että kuten edellä kysymykseen 199 annetussa vastauksessa on todettu, viranomaisen ja julkisen ja yksityisen sektorin välillä ei voi olla sisäistä suhdetta, johon viranomainen osallistuisi yhdessä yksityisen sektorin kanssa. Tämän vuoksi julkisen ja yksityisen sektorin yhteisen yksikön tehtäväksi annettuja palveluja koskeva sopimus on tehtävä julkisia hankintoja koskevien perussopimuksen sääntöjen ja julkisia hankintoja koskevien direktiivien mukaisesti. Näin ollen yksityisen toimijan osallistuminen julkisia tehtäviä suorittavan laitoksen omistukseen sisäisen suhteen yhteydessä lopettaa tämän suhteen ja edellyttää kyseisen hankinnan tai käyttöoikeuden uudelleen kilpailuttamista, jollei yksityistä toimijaa ole valittu julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaisesti.

Jos viranomainen toteuttaa hankintamenettelyä julkisia hankintoja koskevan unionin lainsäädännön mukaisesti valitessaan yksityistä kumppania toteuttamaan palvelusopimusta tai hyötyy palvelua koskevasta käyttöoikeussopimuksesta yhdessä toisen viranomaisen kanssa julkisen ja yksityisen sektorin yhteisyrityksessä, ei kyseisen palvelun tuottamisesta tarvitse järjestää toista hankintamenettelyä. Jos kuitenkin palvelun tuottamista koskevia parametreja muutetaan olennaisesti verrattuna alkuperäiseen hankintamenettelyyn, on käynnistettävä uusi menettely. Lisätietoja menettelyn järjestämisestä löytyy komission tiedonannosta, joka koskee julkisia hankintoja ja

¹⁹¹ Ks. direktiivin 2004/18/EY yhteishankintaviranomaisia koskeva 11 artikla.

¹⁹² Ks. komission lehdistötiedote IP/07/357, joka on julkaistu 21.3.2007 ja jossa todetaan, ettei viranomaisen julkisen tehtävän täydellinen siirtäminen toiselle viranomaiselle ole EY:n perustamissopimuksen 49 artiklassa tarkoitettua palvelun tuottamista korvausta vastaan, jos viranomainen, jolle tehtävä on siirretty, toteuttaa tätä tehtävää täysin itsenäisesti ja ainoastaan omalla vastuullaan. Tällainen julkisen tehtävän siirtäminen kuuluu kyseisen jäsenvaltion julkishallinnon sisäisen organisaation piiriin. Tällaisena se ei kuulu perussopimuksen ja sen perusvapauksien soveltamisalaan.

käyttöoikeutta koskevan yhteisön oikeuden soveltamista julkisen ja yksityisen sektorin rakenteellisiin kumppanuuksiin¹⁹³.

213. Missä määrin yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista tehtävässä hankintasopimuksessa tai käyttöoikeussopimuksessa voidaan määrätä velvollisuudesta noudattaa tiettyjä yrityksen hallintoa koskevia sääntöjä (kuten esimerkiksi työnantajien ja työntekijöiden edustajien yhteishallinto yrityksessä tai käyttäjien edustajien osallistuminen hallitukseen)?

Julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä julkisille hankkijoille annetaan mahdollisuus ottaa huomioon erityisiä vaatimuksia (jotka voivat myös olla sosiaalisia) sisältävän julkisen hankintasopimuksen tekemisen eri vaiheet edellyttäen, että nämä seikat ovat EU:n oikeuden mukaisia (erityisesti perussopimuksen periaatteiden noudattamisessa – syrjintäkielossa, avoimuudessa jne.) ja että ne käyvät ilmi hankintailmoituksesta ja tarjouspyyntöasiakirjoista. Lisäksi edellä mainittujen direktiivien mukaan teknisissä eritelmissä, valintakriteereissä ja sopimuksen tekokriteereissä määrättyjen vaatimusten on liityttävä sopimuksen kohteeseen (toisin sanoen niiden on kuvattava haluttuja tuotteita tai palveluja). Sen sijaan sopimuksen toteuttamista koskeviin lausekkeisiin sisältyvien vaatimusten ei välttämättä tarvitse liittyä sopimuksen kohteeseen. Niiden on yksinomaan liityttävä sopimuksen toteuttamiseen (toisin sanoen ostettujen tavaroiden tai palvelujen tuottamista koskeviin tehtäviin).

Jollei kyseinen sopimus kuulu edellä mainittujen direktiivien soveltamisalaan, mikä pätee esimerkiksi sellaisia palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin tai julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin, joiden arvo on edellä mainituissa direktiiveissä asetettuja kynnyksarvoja alhaisempi, SEUT-sopimuksen sääntöjä ja periaatteita, sellaisina kuin Euroopan unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut, on noudatettava, jos sopimukseen liittyy tietty rajat ylittävä intressi¹⁹⁴. Tässä mielessä velvollisuus noudattaa SEUT-sopimuksen periaatteita ja erityisesti syrjintäkiellon periaatetta estää myös sen, että hankintaviranomainen asettaisi julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltamisalaan kuulumattomien sopimusten yhteydessä ehtoja, jotka eivät liity sopimuksen kohteeseen tai sopimuksen toteuttamiseen.

Yrityksen hallintoon liittyvät velvollisuudet, jotka koskevat erityisesti yrityksen valvontaa tai tiettyjen henkilöstöryhmien osallistumista palvelujen tuottajan hallitukseen, koskevat yrityksen yleistä organisaatiota eikä niiden voida katsoa liittyvän kyseisen sopimuksen kohteeseen (sillä ne eivät kuvaa haluttuja palveluja, esimerkiksi niiden teknisiä ominaisuuksia tai parempaa hinta-laatu-suhdetta) tai sopimuksen toteuttamiseen (sillä ne eivät liity halutun palvelun tuottamisessa välttämättömiin tehtäviin).

Sen sijaan, kuten edellä kysymykseen 203 annetussa vastauksessa on todettu, viranomainen voi edellyttää, että konkreettinen palvelu toteutetaan ja sitä arvioidaan tavalla, joka edellyttää käyttäjien osallistumista, jollei tästä aiheudu syrjintää ja jollei palvelusopimuksesta voida ennalta päättää jo menettelyn alussa.

Käyttäjät voidaan ottaa mukaan monin eri tavoin, joista näkyy käyttäjien eriasteinen osallistuminen (järjestämällä mielipidekyselyjä, keräämällä ehdotuksia jne.). Viranomaisella voi olla tarkka käsitys haluamastaan käyttäjien osallistumisasteesta. Viranomainen voi vaatia esimerkiksi, että palvelujen tuottajalla, jonka kanssa sopimus tehdään, on käytettävissään sellainen rakenne tai mekanismi, jonka avulla käyttäjien

¹⁹³ Komission selittävä tiedonanto C(2007) 6661 julkisia hankintoja ja käyttöoikeutta koskevan yhteisön oikeuden soveltamisesta julkisen ja yksityisen sektorin rakenteellisiin kumppanuuksiin (EUVL C 91, 12.4.2008, s. 4).

¹⁹⁴ Ks. asia C-324/98, Telaustria, tuomio 7.12.2000, Kok., s. I-10745.

edustajat voivat osallistua päätöksentekoon sopimuksen toteuttamisvaiheessa, tai että se perustaa tällaisen rakenteen tai mekanismin. Näillä päätöksillä ei kuitenkaan saa muuttaa sopimusta eivätkä ne saa olla syrjiviä. Jollei viranomaisella ole tarkkaa käsitystä asiasta, se voi myös pyytää ehdokkaita ehdottamaan menetelmiä tällaisen osallistumisen varmistamiseksi.

214. Miten julkisia hankintoja koskevat säännöt voidaan sovittaa viranomaisten tarpeeseen kannustaa innovatiivisia ratkaisuja, jotka vastaavat yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen käyttäjien monitahoisia tarpeita?

Julkisia hankintoja koskevissa säännöissä viranomaisille tarjotaan useita välineitä innovoinnin edistämiseksi.

Viranomaiset voivat vapaasti esimerkiksi määritellä tekniset eritelvät yksityiskohtaisten teknisten ominaisuuksien¹⁹⁵ tai suorituskykyä koskevien tai toiminnallisten vaatimusten¹⁹⁶ perusteella. Viimeksi mainitussa tapauksessa viranomainen voi ilmoittaa, mitä tuloksia odotetaan, määrittämättä kuitenkaan yksityiskohtaisesti keinoja. Näin hakijoita kannustetaan luovuuteen ja nämä voivat löytää ja ehdottaa innovatiivisia ratkaisuja käyttäjien monitahoisten tarpeiden tyydyttämiseksi.

Innovointia voidaan myös edistää sallimalla vaihtoehtoja¹⁹⁷. Viranomaiset, jotka sallivat vaihtoehtojen esittämisen, voivat myös verrata innovatiivisen ratkaisun hyötyjä ja haittoja vakioratkaisuun nähden.

Otaen huomioon, että yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin sovelletaan vain muutamia direktiivin 2004/18/EY säännöksiä, viranomaiset voivat valita palvelun erityispiirteisiin nähden sopivimmaksi katsomansa menettelyn, jos siinä noudatetaan SEUT-sopimuksen periaatteita (avoimuus ja syrjintäkielto). Jos viranomainen ei esimerkiksi monitahoisissa yleishyödyllisissä sosiaalipalveluissa pysty löytämään parasta tapaa vastata käyttäjien erityisiin tarpeisiin, se voi käyttää kilpailullista neuvottelumenettelyä¹⁹⁸.

215. Mitä julkaisuvelvoitteita liittyy yleishyödyllisiä sosiaalipalveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin? Voidaanko ne julkaista Euroopan unionin virallisessa lehdessä?

Toisin kuin rakennusurakoita koskeviin käyttöoikeussopimuksiin ja hankintasopimuksiin, palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin ei sovelleta direktiivin 2004/18/EY säännöksiä eikä varsinkaan velvoitetta julkaista ilmoitus *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Tämän vuoksi nykyään ei ole määrätty erityistä muotoa, jolla palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset olisi julkaistava *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin sovelletaan kuitenkin SEUT-sopimuksen periaatteita, mukaan lukien avoimuus ja yhdenvertainen kohtelu. Näiden periaatteiden ja Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-324/98, *Telaustria*, antamassa tuomiossa esitetyn tulkinnan mukaisesti hankintaviranomaisten (tai hankintalaitosten) on taattava ”kaikkien potentiaalisten tarjoajien eduksi se, että hankinnasta ilmoitetaan asianmukaisessa laajuudessa, minkä ansiosta palveluhankinnat

¹⁹⁵ Direktiivin 2004/18/EY 23 artikla.

¹⁹⁶ Direktiivin 2004/18/EY 23 artiklan 3 kohdassa säädetään, että kun tekniset eritelvät määrittävät suorituskykyä koskevien tai toiminnallisten vaatimusten perusteella, niiden ”on kuitenkin oltava riittävän täsmällisiä, jotta tarjoajat pystyvät niiden pohjalta määrittämään hankintasopimuksen kohteen ja hankintaviranomaiset tekemään kyseisen hankintasopimuksen”.

¹⁹⁷ Ks. direktiivin 2004/18/EY 24 artikla. Vaikka yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin sovelletaan direktiivin 2004/18/EY säännöksiä vain rajoitetusti, viranomaiset voivat tietenkin käyttää direktiivin vapaaehtoisia säännöksiä, jos ne tuntuvat hyödyllisiltä.

¹⁹⁸ Tästä säädetään direktiivin 2004/18/EY 29 artiklassa kaikkien niiden sopimusten osalta, joihin direktiiviä sovelletaan.

avautuvat kilpailulle ja hankintasopimuksia koskevien tekomenettelyiden puolueettomuutta voidaan valvoa” ja näin ollen julkaistava asianmukainen ilmoitus, ottaen huomioon muun muassa kyseisen käyttöoikeussopimuksen kohde ja taloudellinen arvo.

- Edellä esitetystä seuraa, että Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetuissa rajoissa jäsenvaltiot tai hankintaviranomaiset voivat vapaasti määrittellä asianmukaiset julkaisusäännöt, joilla varmistetaan palveluja koskevien käyttöoikeussopimusten avoimuus. Hankintaviranomaisilla on tietysti mahdollisuus julkaista *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* palvelujen käyttöoikeussopimuksia koskeva ilmoitus, vaikka sitä ei vaadittaisi unionin lainsäädännössä.

216. Sovelletaanko yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen ulkoistamiseen muita yksityiskohtaisia järjestelyjä kuin julkisia hankintoja koskevia sopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia ja jotka olisivat avoimuutta ja syrjäntäkieltoa koskevien periaatteiden mukaisia ja antaisivat laajat mahdollisuudet valita palveluntarjoaja?

Kyllä sovelletaan. Toimivaltainen viranomaisena voi esimerkiksi määrittellä ennalta ehdot, joiden mukaisesti sosiaalipalvelu on tuotettava, ja asianmukaisen julkaisemisen jälkeen noudattaen avoimuuden ja syrjäntäkiellon periaatteita (ks. kysymykseen 202 annettu vastaus) myöntää lisenssejä tai lupia kaikille nämä ehdot täyttävälle palveluntarjoajille. Tällaisessa järjestelmässä ei aseteta rajoja tai kiintiöitä palveluntarjoajien määrän suhteen, ja kaikki ehdot täyttävät voivat osallistua.

Lisenssin tai luvan saaneiden palveluntarjoajien on tuotettava palvelu käyttäjän vaatimusten mukaisesti. Käyttäjä voi näin ollen valita palveluntarjoajan ja hinnan, jonka viranomaisena on vahvistanut ennalta.

5 VALTIONTUKISÄÄNTÖJEN SEKÄ YLEISHYÖDYLLISTEN TALOUDELLISTEN PALVELUJEN JULKISIA HANKINTASOPIMUKSIA JA PALVELUJEN KÄYTTÖOIKEUSSOPIMUKSIA KOSKEVIEN SÄÄNTÖJEN YHTÄAIKAINEN SOVELTAMINEN

217. Säädetäänkö EU:n lainsäädännössä yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tietystä hallintotavasta?

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta, kun ne määrittelevät yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi katsomaansa palvelua ja järjestävät näitä palveluja. Näin ollen viranomaiset voivat vapaasti valita perustamiensa yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen hallintotavan.

Valtiontukisääntöjen mukaan viranomaiset voivat järjestää ja rahoittaa haluamallaan tavalla yleishyödylliset taloudelliset palvelunsa edellyttäen, että viranomaisten näistä palveluista maksamat korvaukset eivät ylitä sitä, mikä on välttämätöntä yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin liittyvien tehtävien hoitamiseksi tyydyttävissä taloudellisissa olosuhteissa SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Jos yleishyödyllisen taloudellisen palvelun perustaminen edellyttää julkisen hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen tekemistä (kun kyseessä on palvelun tuottaminen korvausta vastaan maksamalla hinta tai antamalla oikeus käyttää palvelua, josta käyttäjät maksavat korvauksen), viranomaisten on noudatettava valtiontukisääntöjen lisäksi julkisia hankintasopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia koskevia sääntöjä. Lisätietoja on kysymykseen 200 annetussa vastauksessa.

Jos yleishyödyllisen taloudellisen palvelun hallinnosta vastaava yritys valitaan julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, ja jos muut Altmark-kriteerit on täytetty (näistä kriteereistä ks. kysymykseen 61 annettu vastaus), tässä yhteydessä maksetut korvaukset eivät ole Altmark-tuomiossa tarkoitettua valtiontukea.

218. Onko viranomaisen, joka rahoittaa valtiontukisääntöjen mukaisesti yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottajaa, noudatettava myös julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin ja palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin sovellettavia EU:n sääntöjä?

Valtiontukisäännöillä ja julkisia hankintasopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia koskevilla säännöillä on eri tavoitteet ja eri soveltamisala. Valtiontukisääntöjä sovelletaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen ja näin ollen taloudellisuonteisten yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen rahoittamiseen ja niiden tarkoituksena on estää valtion myöntämästä rahoituksesta tai vastaavista eduista tai niiden vaikutuksesta aiheutuva kilpailun vääristyminen. Palveluihin liittyviä julkisia hankintoja koskevia sopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia koskevissa säännöissä on sen sijaan kyse edellytyksistä, joilla näiden palvelujen tuottaminen annetaan toimijoille. Yksi niiden tärkeimmistä tavoitteista on varmistaa yhdenvertainen kohtelu ja avoimuus ja estää kilpailun vääristyminen, joka voi johtua tavasta, jolla hankintaviranomaiset hoitavat julkisia varoja näitä palveluja koskevia sopimuksia tehdessään. Niiden tavoitteena on myös varmistaa mahdollisimman laaja kilpailu Euroopassa ja kyseisen palvelun käyttäjän kannalta paras mahdollinen hinta-laatu-suhde.

Tästä syystä viranomaisten, jotka haluavat perustaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun, on noudatettava valtiontukisääntöjen lisäksi myös julkisia hankintoja koskevia sopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia koskevia sääntöjä.

Julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin sovellettavia sääntöjä on noudatettava siitä alkaen, kun on syntynyt velvoite tuottaa tiettyä palvelua korvausta vastaan riippumatta kyseisen palvelun yleishyödyllisestä tarkoituksesta. Sitä vastoin toiminnan pelkkä rahoittaminen, joka yleensä liittyy veloitteeseen palauttaa saadut määrät, jollei niitä ole käytetty tarkoitettuihin kohteisiin, ei yleensä kuulu julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön soveltamisalaan.

Sopimuksen luonnehtimisen julkisia hankintoja koskevaksi sopimukseksi tai käyttöoikeussopimukseksi unionin oikeuden mukaisesti on perustuttava asiaa koskevissa direktiiveissä (erityisesti direktiivissä 2004/18/EY) määriteltyyn julkisia hankintoja koskevan sopimuksen ja käyttöoikeussopimuksen käsitteeseen, riippumatta siitä, mikä oikeudellinen luonnehdinta sopimukselle on annettu kansallisessa lainsäädännössä.

Sopimus määrittellään julkisia palveluhankintoja koskevaksi sopimukseksi tai käyttöoikeussopimukseksi seuraavissa tapauksissa:

- a) Sopimuksen tarkoituksena on täyttää viranomaisen toimivaltansa rajoissa ennalta määrittelemät tarpeet.
- b) Viranomaisen on määrittänyt yksityiskohtaisesti kyseisen palvelun ominaispiirteet ja sen toteuttamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.
- c) Sopimuksessa määrätään palvelun korvauksesta (hinnan maksamisesta tai oikeuden antamisesta käyttäjä käyttäjiltä perittävällä maksulla korvattua palvelua).
- d) Viranomaisen aloitteesta etsitään palveluntarjoaja, jonka vastuulle kyseinen palvelu annetaan.

e) Sopimuksessa määrätään rangaistuksesta, joka koskee sopimusvelvoitteiden täyttämättä jättämistä, jotta varmistettaisiin, että kolmannen osapuolen tehtäväksi annettu palvelu tuotetaan viranomaisten vaatimusten mukaisesti (sakot, vahingonkorvaus jne.).

Edellä esitetyillä kriteereillä määritetään, onko sopimuksen kohteena velvoite tuottaa palvelua korvausta vastaan.

219. Voiko yleishyödyllisen taloudellisen palvelun käyttöoikeuden saaja saada valtioneuvoja korvauksena julkisesta palvelusta kattaakseen vastuullaan olevasta julkisesta palvelusta aiheutuvat tosiasialliset kustannukset?

SEUT-sopimuksen 106, 107 ja 108 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tehtävänä on määrittää yleishyödylliset taloudelliset palvelut päätöksessä vahvistettujen edellytysten mukaisesti. Jos jäsenvaltio päättää antaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tietyn yksikön vastuulle, yksikkö voi saada korvauksen julkisesta palvelusta, jos sen yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tuottamisesta saamat tulot eivät riitä kattamaan kustannuksia. Tämä korvaus ei saa ylittää tosiasiallisesti aiheutuneita nettokustannuksia, mukaan lukien kohtuullinen voitto.

Julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin ja palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin sovellettavien sääntöjen mukaan palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen käsite ei sulje pois valtioneuvon myöntämistä, jos käyttöoikeuden saaja kantaa edelleen merkittävän riskin, joka liittyy palvelun tuottamiseen. Jos tuella sitä vastoin poistetaan palveluun liittyvä liiketoimintariski tai tehdään siitä merkityksellön, kyseinen sopimus luonnehditaan julkisia palveluhankintoja koskevaksi sopimukseksi. Tässä tapauksessa sovelletaan periaatteessa direktiivin yksityiskohtaisia säännöksiä.

Direktiivin liitteessä II B lueteltuihin palveluihin, muun muassa sosiaalipalveluihin, sovelletaan vain tiettyjä direktiivin säännöksiä (ks. kysymyksiin 200 ja 202 annetut vastaukset).

220. Aiheuttaako sisäistä liiketoimea (in-house) koskeva poikkeus, jossa suljetaan pois julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattaminen, myös valtioneuvoja koskevien sääntöjen soveltamatta jättämisen?

Vaikka johonkin tilanteeseen ei sovelleta EU:n julkisia hankintoja koskevaa oikeutta, se ei automaattisesti tarkoita sitä, että myös valtioneuvon sääntöjen noudattaminen on suljettu pois.

Tarkempia tietoja valtioneuvon säännöistä löytyy kysymykseen 44 annetusta vastauksesta.

Tarkempia tietoja julkisia hankintoja koskeviin sopimuksiin sovellettavista EU:n säännöistä löytyy kysymykseen 199 annetusta vastauksesta.

221. Millä objektiivisilla kriteereillä voidaan päätellä, että tietty korvaustaso johtaa liiketoimintariskin poistumiseen?

Riskin käsite on olennainen osa käyttöoikeussopimuksen käsitettä. Direktiivin 2004/18/EY 1 artiklan 3 ja 4 kohdassa julkiselle käyttöoikeusurakalle ja palveluja koskevalle käyttöoikeussopimukselle annettujen määritelmien mukaan käyttöoikeussopimus on muutoin samanlainen sopimus kuin julkisia hankintoja koskeva sopimus, paitsi että toteutettavan rakennustyön tai palvelun suorittamisen vastikkeena on joko yksinomaan rakennettavan kohteen tai palvelun käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

Riskin sisältävän hyödyntämisen käsite on näin ollen välttämätön määriteltäessä, onko kyseessä käyttöoikeussopimus. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön (erityisesti

asiassa C-300/07, Oymanns, ja asiassa C-206/08, Eurawasser, annetut tuomiot) mukaan kyse on käyttöoikeussopimuksesta vain silloin, kun merkittävä osa liiketoimintariskistä siirretään toimijalle.

Merkittävän riskin olemassaolo voidaan todeta vain tapauskohtaisesti. Huomioon otettavat riskit liittyvät palvelun tuottamiseen tai saataville saattamiseen ja rakennusurakan käyttöön, erityisesti huomioon otetaan kysyntään liittyvä riski. Periaatteessa voidaan katsoa, että toimija vastaa merkittävästä osasta liiketoimintariskejä, jos palvelun tuottamiseksi tehdyn investoinnin tuotto on epävarmaa.

Merkittävä riski puuttuu silloin, kun korvauksen määrä on poistanut liiketoimintariskin tai tehnyt siitä vähäisen, mikä edellyttää palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen luonnehtimista uudelleen palvelusopimukseksi siitä johtuvine oikeudellisine seurauksineen (toisin sanoen mahdollisuus sopimuksen mitätöimiseen silloin, kun julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä on rikottu).

6 YLEISIÄ KYSYMYKSIÄ PERUSSOPIMUKSEN SISÄMARKKINOITA KOSKEVIEN SÄÄNTÖJEN (SJOITTAUTUMISVAPAAUS JA PALVELUJEN VAPAA TARJONTA) SOVELTAMISESTA YLEISHYÖDYLLISIIN TALOUDELLISIIN PALVELUIHIN JA ERITYISESTI YLEISHYÖDYLLISIIN SOSIAALIPALVELUIHIN

Tässä yhteydessä perussopimuksen sisämarkkinoita koskevilla säännöillä tarkoitetaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) määräyksiä, jotka koskevat sijoittautumisvapautta (sopimuksen 49 artikla) ja palvelujen vapaata tarjontaa (sopimuksen 56 artikla). Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä käsitellään tämän asiakirjan julkisia hankintoja koskevassa osassa (ks. 4 jakso).

222. Milloin perussopimuksen sisämarkkinoita koskevia sääntöjä (SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artikla) sovelletaan yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin?

Yleishyödylliset sosiaalipalvelut kuuluvat SEUT-sopimuksen sisämarkkinasääntöjen (49 ja 56 artikla) soveltamisalaan silloin, kun kyseessä on unionin tuomioistuimen kyseisten artiklojen tulkintaa koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettu taloudellinen toiminta. Tiedyt yleishyödylliset sosiaalipalvelut saattavat kuulua myös palveludirektiivin soveltamisalaan. Sitä vastoin muu kuin taloudellinen toiminta ei kuulu kyseisten sääntöjen soveltamisalaan.

Taloudellisen toiminnan käsite kuuluu EU:n oikeuden käsitteisiin ja unionin tuomioistuin on kehittänyt sitä vähitellen SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artiklan perusteella. Koska tällä käsitteellä rajataan perussopimuksessa taattujen kahden perusvapauden soveltamisala, sitä ei voida sellaisenaan tulkita suppeasti¹⁹⁹. Lisätietoja perussopimuksen säännöissä tarkoitettusta taloudellisen toiminnan käsitteestä annetaan kysymyksen 223 yhteydessä.

223. Milloin toiminta luonnehditaan perussopimuksen sisämarkkinoita koskevissa säännöissä (SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artikla) ja palveludirektiivissä tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi?

Yleisesti ottaen perussopimuksen sisämarkkinoita koskevien sääntöjen (SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artikla) ja palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvat ainoastaan palvelut, jotka sisältävät taloudellista toimintaa.

¹⁹⁹ Yhdistetyt asiat C-51/96 ja C-191/97, Deliège, tuomio 11.4.2000, Kok., s. I-2549, 52 kohta.

Perussopimuksen sisämarkkinoita koskevien sääntöjen mukaisesti kaikki palvelun tuottaminen, josta maksetaan korvaus, on katsottava taloudelliseksi toiminnaksi. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan niiden, joita varten palvelu tuotetaan, ei tarvitse välttämättä olla palvelun maksajia²⁰⁰, mutta kyseisestä palvelusta on maksettava taloudellinen vastike.

Unionin tuomioistuin on myös täsmentänyt, ettei toiminnan taloudellinen luonne perustu toimijan tai elimen (joka voi olla julkinen elin tai voittoa tavoittelematon elin)²⁰¹ oikeudelliseen asemaan eikä palvelun luonteeseen (esimerkiksi siitä, että palvelu kuuluu sosiaaliturvan tai terveydenhuollon piiriin, ei välttämättä seuraa, että siihen ei sovelleta perussopimuksen sääntöjä)²⁰². Näin ollen uskonnollisen yhteisön tai amatööriurheiluseuran jäsenten toiminta voidaan myös katsoa taloudelliseksi toiminnaksi²⁰³. Toiminnan taloudellinen luonne ei myöskään perustu sille kansallisessa lainsäädännössä annettuun luonnehdintaan. Palvelu, joka kansallisessa lainsäädännössä on luonnehdittu muuksi kuin kaupalliseksi toiminnaksi, voidaan perussopimuksen edellä mainittujen määräysten mukaan katsoa taloudelliseksi toiminnaksi. Myöskään se, että toimintaa toteutetaan yleishyödyllisessä tarkoituksessa, ei välttämättä vaikuta kyseisen toiminnan taloudelliseen luonteeseen.

Näin ollen määritettäessä, onko tietty palvelu taloudellista toimintaa, johon sovelletaan perussopimuksen sisämarkkinoita koskevia sääntöjä ja tarvittaessa palveludirektiiviä, kyseisen toiminnan kaikkia ominaispiirteitä on tarkasteltava tapauskohtaisesti. Erityisesti on tarkasteltava tapaa, jolla palvelu tuotetaan, järjestetään ja rahoitetaan kyseisessä jäsenvaltiossa.

Palveludirektiiviä sovelletaan kaikkiin palveluihin, joita ei ole nimenomaan suljettu pois sen soveltamisalasta (tiedyt sosiaalipalvelut on suljettu pois: ks. lisätietoja palveludirektiivin soveltamisesta sosiaalipalveluihin kysymykseen 229 annetusta vastauksesta). Ainoastaan luonteeltaan taloudellinen toiminta, sellaisena kuin se on määritelty edellä, kuuluu direktiivissä tarkoitettun palvelun käsitteen soveltamisalaan.

Lisätietoja siitä, miten toiminnan luonnehdinta perussopimuksen sisämarkkinoita koskevissa säännöissä tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi vaikuttaa kyseisiin sosiaalipalveluihin, löytyy kysymyksiin 226 ja 227 annetuista vastauksista.

224. Milloin toiminta luonnehditaan perussopimuksen sisämarkkinoita koskevissa säännöissä (SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artikla) ja palveludirektiivissä tarkoitetuksi muuksi kuin taloudelliseksi toiminnaksi?

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toiminta, jota valtio toteuttaa sosiaalisten tehtäviensä yhteydessä tai jota toteutetaan valtion lukuun ilman vastiketta, ei ole perussopimuksen sisämarkkinoita koskevissa säännöissä ja palveludirektiivissä tarkoitettua taloudellista toimintaa²⁰⁴.

Esimerkkejä:

²⁰⁰ Unionin tuomioistuin on katsonut muun muassa, että sairausvakuutusjärjestelmän perusteella ilmaiset sairaalapalvelut voivat olla perussopimuksessa tarkoitettua taloudellista toimintaa.

²⁰¹ Asia C-172/98, komissio v. Belgia, tuomio 29.6.1999, Kok., s. I-3999. Unionin tuomioistuin ei ole hyväksynyt asiassa C-157/99, Smits ja Peerbooms, 12.7.2001 antamassaan tuomiossa (Kok., s. I-5473, 50 kohta) väitettä, jonka mukaan etuudelta vaaditaan lisäedellytyksenä, että palveluntarjoajalla on oltava pyrkimys tuottaa voittoa, jotta palvelu voidaan katsoa perustamissopimuksen 60 artiklassa tarkoitetuksi taloudelliseksi toiminnaksi.

²⁰² Edellä mainittu asiassa Smits ja Peerbooms annettu tuomio.

²⁰³ Asia C-196/87, Steymann, ja yhdistetyt asiat C-51/96 ja C-191/97, Deliège.

²⁰⁴ Asia C-109/92, Wirth.

- tietyn elimen pakollisen vakuutusjärjestelmän perusteella tuottamat palvelut (esimerkiksi korvausten maksaminen luonnonkatastrofien yhteydessä)²⁰⁵
- kansallisen opetusjärjestelmän yhteydessä järjestetyt kurssit²⁰⁶ tai korkea-asteen oppilaitoksessa järjestetyt kurssit, joiden rahoitus maksetaan pääasiallisesti julkisista varoista²⁰⁷.

225. Sovelletaanko palveludirektiivin soveltamisalasta poissuljettuihin sosiaalipalveluihin kuitenkin perussopimuksen sisämarkkinoita koskevia sääntöjä?

Palveludirektiivin soveltamisalasta on suljettu (direktiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohta) pois sosiaalipalvelut, jotka liittyvät sosiaaliseen asumiseen, lastenhoitoon ja pysyvästi tai tilapäisesti avun tarpeessa olevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen ja joiden tarjoamisesta huolehtivat valtio (kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla), valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt.

Palveludirektiivin soveltamisalasta poissuljetut palvelut kuuluvat edelleen, jos ne ovat taloudellista toimintaa, perussopimuksen sääntöjen, erityisesti sijoittautumisvapauden ja palvelujen vapaan tarjoamisen, soveltamisalaan (SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artikla). Näin ollen kansallisen tuomioistuimen tai unionin tuomioistuimen vastuulla on arvioida palveludirektiivin soveltamisalasta poissuljettujen kansallisten toimenpiteiden yhteensopivuus EU:n oikeuden kanssa, erityisesti edellä mainittujen 49 ja 56 artiklan kanssa. Sosiaalipalvelujen alaa sääteleviä toimenpiteitä voidaan perustella sosiaalipoliittisilla tavoitteilla edellyttäen, että nämä toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin. Ks. myös kysymyksiin 226 ja 227 annetut vastaukset.

226. Voidaanko sosiaalipalvelujen alaa sääteleviä toimenpiteitä perustella sosiaalipoliittisilla tavoitteilla?

Unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot voivat vapaasti päättää sosiaalipolitiikkansa tavoitteista ja tarvittaessa määrittellä tarkasti haluamansa sosiaaliturvan tason. Sääntöjen on kuitenkin täytettävä tuomioistuimen oikeuskäytännössään määrittelemät edellytykset perustelujen ja oikeasuhteisuuden osalta. Sisämarkkinoiden vapauksia koskevia rajoituksia on arvioitava ottaen ainoastaan huomioon kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten päämäärät ja se suojan taso, jonka mainittu jäsenvaltio haluaa varmistaa.

Oikeuskäytännössä on todettu tietty määrä yleisen edun mukaisia pakottavia syitä tavoitteiksi, joilla jäsenvaltiot voivat perustella sisämarkkinoiden vapauksien rajoittamista (esimerkiksi sosiaalipoliittiset tavoitteet, palvelujen vastaanottajien suojeleminen, kuluttajansuoja jne.). Unionin tuomioistuimen nykyisestä oikeuskäytännöstä ilmenee, että perusvapauksien rajoittamista voidaan yleensä perustella

²⁰⁵ Unionin tuomioistuin on katsonut asiassa C-355/00, *Freskot*, antamassaan tuomiossa, että kyseiselle elimelle maksetut maksut eivät olleet luonteeltaan taloudellisia vastikkeita erityisesti, koska kyseiset maksut olivat luonteeltaan pääasiassa lainsäätäjän asettamia maksuja ja koska lainsäätäjä oli vahvistanut vakuutusyhtiön suorittamien etuuksien tason ja näiden etuuksien maksujärjestelmän.

²⁰⁶ Unionin tuomioistuin on todennut asiassa C-263/86, *Humbel*, antamassaan tuomiossa, ettei valtio koulutusjärjestelmää luodessaan ja sitä ylläpitäessään pyri kannattavaan toimintaan vaan täyttämään sosiaalisen, kulttuurisen ja kasvatuksellisen velvollisuutensa väestöä kohtaan. Toisaalta kyseinen järjestelmä rahoitetaan yleensä valtion budjetista eikä oppilaiden tai heidän vanhempiensa varoista. Tuomioistuin on todennut lisäksi, ettei tämän toiminnan luonteeseen vaikuta se, että oppilaat tai heidän vanhempansa joutuvat joskus suorittamaan tiettyjä maksuja tai koulukustannuksia ja osallistuvat näin tiettyssä määrin järjestelmän toimintakustannuksiin.

²⁰⁷ Unionin tuomioistuin on katsonut edellä mainitussa asiassa *Wirth* antamassaan tuomiossa, että edellä mainitussa asiassa *Humbel* annetussa tuomiossa esitetyt perustelut pätevät myös pääasiallisesti julkisista varoista rahoitetun korkea-asteen oppilaitoksen järjestämiin kursseihin.

sosiaalisin seikoin, esimerkiksi sikäli kuin voidaan katsoa, ettei ole hyväksyttävää sallia yksityisen hyödyn saamista palvelujen vastaanottajien heikkoudesta²⁰⁸. Kaikkien toimenpiteiden tarkoituksena on kuitenkin oltava kyseisen jäsenvaltion esittämien oikeutettujen tavoitteiden saavuttaminen, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Perussopimuksen (siihen kuuluvien palvelujen osalta) ja palveludirektiivin mukaan tietyn toiminnan ennakkolupajärjestelmä voidaan säilyttää, jollei se ole syrjivä, jos sillä pyritään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen, jos se soveltuu tämän tavoitteen saavuttamiseen ja jollei kyseistä tavoitetta voida saavuttaa muilla kilpailua vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Unionin tuomioistuin on todennut sosiaalialalta, että sosiaalipoliittiset tavoitteet ovat yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, joilla voidaan perustella lupajärjestelmä tai muita markkinoita sääteleviä toimenpiteitä, jos nämä järjestelmät tai toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tavoiteltuihin tavoitteisiin.

227. Voivatko jäsenvaltiot varata tiettyjen sosiaalipalvelujen tuottamisen voittoa tavoittelemattomille palveluntarjoajille?

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kukin jäsenvaltio voi oman arvoasteikkonsa mukaan ja harkintavaltaansa käyttäen rajata tietyn toiminnan esimerkiksi julkisten tai hyväntekeväisyyttä harjoittavien tahojen tehtäväksi²⁰⁹. Kunkin tällaisen toimenpiteen on oltava omiaan takaamaan yhden tai useamman sillä tavoitellun, kyseisen jäsenvaltion mainitseman hyväksyttävän päämäärän toteuttamisen. Ne eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi. Kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos tavoite on sen avulla tosiasiallisesti mahdollista saavuttaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Näitä rajoituksia on joka tapauksessa sovellettava ilman syrjintää.

7 KYSYMYKSIÄ PALVELUDIREKTIIVIN SOVELTAMISESTA YLEISHYÖDYLLISIIN TALOUDELLISIIN PALVELUIHIN JA ERITYISESTI YLEISHYÖDYLLISIIN SOSIAALIPALVELUIHIN

228. Mitkä yleishyödylliset taloudelliset palvelut kuuluvat palveludirektiivin soveltamisalaan?

Palveludirektiivi kattaa yleishyödylliset taloudelliset palvelut, jollei niitä ole nimenomaan suljettu pois direktiivin soveltamisalasta (poissuljettuja ovat esimerkiksi kuljetuspalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tietyt sosiaalipalvelut, sähköisen viestinnän palvelut ja verkot sekä audiovisuaaliset palvelut). Sosiaalipalvelut on suljettu pois osittain: direktiivi kattaa ne, jos niitä tuottavat yksityiset toimijat, joita valtio ei ole valtuuttanut, mutta ne on suljettu pois direktiivin soveltamisalasta, jos niitä tuottavat valtio, valtion valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion hyväntekeväisyysjärjestöiksi tunnustamat järjestöt.

Niihin yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, joita ei ole suljettu pois palveludirektiivin soveltamisalasta, sovelletaan useita suojalausekkeita, joiden tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus ottaa täysimääräisesti huomioon kyseisten alojen erityispiirteet, kun ne saattavat direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltiot voivat sen vuoksi säilyttää voimassa näitä aloja yleisesti säätelevät kansalliset säännöt, esimerkiksi voidakseen taata korkealaatuiset palvelut.

²⁰⁸ Ks. tässä yhteydessä internetissä pelattuja rahapelejä koskevat yhdistetyt asiat C-447/08 ja C-448/08.

²⁰⁹ Ks. edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa C-447/08 ja 448/08 annetun tuomion 43 kohta. Ks. myös edellä mainittu asia C-70/95, Sodemare SA v. Regione Lombardia, tuomio 17.6.1997, Kok., s. I-3395.

Ensiksi sijoittautumisvapautta koskevassa direktiivissä jäsenvaltioille annetaan lupa ottaa huomioon yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen erityispiirteet. Erityisesti kansallisen lainsäädännön tiettyjen vaatimusten tarkastelu ja arvioiminen, jotka jäsenvaltioiden täytyy suorittaa direktiivin mukaisesti, ei saa estää yleishyödyllisille taloudellisille palveluille asetetun erityistehtävän hoitamista (15 artiklan 4 kohta). Lisäksi 9–13 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on oikeus säilyttää voimassa palvelutoiminnan aloittamista (mukaan lukien yleishyödylliset taloudelliset palvelut) ja harjoittamista koskevat lupajärjestelmät kaikissa tapauksissa, joissa luvat eivät ole syrjiviä ja ne on perusteltu yleisen edun mukaisella pakottavalla ja oikeasuhteisella syyllä.

Toiseksi direktiivin mukaan 16 artiklassa olevaa palvelujen vapaata tarjontaa koskevaa lauseketta ei sovelleta yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin (17 artiklassa nimenomaan säädetyn poikkeuksen perusteella).

Jäsenvaltioiden direktiivin täytäntöönpanemiseksi toteuttamat toimet osoittavat, että direktiivistä hyötyvät talouden nykyaikaistaminen, palveluntarjoajat ja kuluttajat. Komission tietoon ei täytäntöönpanovaiheessa tullut erityisiä ongelmia, jotka liittyisivät direktiivin soveltamiseen yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin.

Jäsenvaltioiden palveludirektiivin täytäntöönpanemiseksi antamia lakeja koskevia tietoja ja linkkejä lainsäädäntöön on internet-sivuilla http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementing_legislation_en.htm.

229. Mitkä sosiaalipalvelut on suljettu pois palveludirektiivin soveltamisalasta ja milloin kyseistä direktiiviä sovelletaan näihin sosiaalipalveluihin?

Tietyt sosiaalipalvelut on suljettu pois palveludirektiivin soveltamisalasta. Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa tarkoitettu poissulkeminen ei koske kaikkia sosiaalipalveluja, vaan ainoastaan sosiaalipalveluja, jotka liittyvät sosiaaliseen asumiseen, lastenhoitoon ja pysyvästi tai tilapäisesti avun tarpeessa olevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen ja joiden tarjoamisesta huolehtivat valtio (kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla), valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt. Koska kyseisessä säännöksessä asetetaan poikkeus yleisestä säännöstä, tätä poikkeusta on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tulkittava suppeasti.

Sen sijaan sosiaalipalveluihin, joista ei säädetä direktiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa (esimerkiksi lastenhoitopalvelut, joita ei tuota yksikään edellä mainittu palveluntarjoaja), sovelletaan palveludirektiivissä asetettua sääntelykehystä.

Tältä osin on korostettava, että direktiivissä on useita säännöksiä, joissa tunnustetaan ja otetaan huomioon niiden sosiaalipalvelujen erityispiirteet, joita ei ole suljettu pois direktiivin soveltamisalasta. Esimerkiksi direktiivissä ei kyseenalaisteta jäsenvaltioiden mahdollisuutta säännellä näiden palvelujen aloittamista ja harjoittamista niiden laadun takaamiseksi. Direktiivin 9–13 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot voivat säilyttää lupajärjestelmänsä, joilla säännellään toiminnan aloittamista ja harjoittamista, jos nämä järjestelmät eivät ole syrjiviä ja jos ne ovat perusteltuja ja oikeasuhteisia. Direktiivin kattamat yleishyödylliset taloudelliset sosiaalipalvelut on (direktiivin 17 artiklan mukaisesti) suljettu pois direktiivin 16 artiklassa tarkoitettujen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan lausekkeen soveltamisalasta. On syytä täsmentää, ettei direktiivi koske sosiaalipalvelujen rahoittamista. Direktiivissä ei säädetä jäsenvaltioiden myöntämästä tuesta, johon sovelletaan kilpailusääntöjä (ks. valtioneuvoston päätös koskeva jakso).

Erityisesti direktiivissä ei säädetä julkisten varojen saantia koskevista kriteereistä eikä julkisten varojen saannin edellyttämistä laatustandardeista (ks. tältä osin direktiivin johdanto-osan 10, 17 ja 28 kappale).

230. Voivatko jäsenvaltiot säilyttää sosiaalipalvelujen alalla lupajärjestelmät, kun ne panevat palveludirektiivin täytäntöön?

Palveludirektiivin 9 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan tarkastamaan, onko niiden lainsäädännössä palvelutoiminnan aloittamista ja harjoittamista säänteleviä lupajärjestelmiä. Jos lainsäädännössä edellytetään toimivaltaisen viranomaisen päätöstä, ennen kuin palveluntarjoaja voi aloittaa direktiivin soveltamisalaan kuuluvan palvelun tai harjoittaa sitä, kyseessä on lupajärjestelmä, jota on arvioitava suhteessa direktiiviin. Jäsenvaltioiden oli direktiivin täytäntöönpanovaiheessa arvioitava kutakin tunnistettua järjestelmää (ja siihen kuuluvia menettelyjä) direktiivin 9–13 artiklassa annettujen sääntöjen perusteella. Näin ollen kaikkia lupajärjestelmiä, jotka koskevat palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluvien palvelujen aloittamista ja harjoittamista, oli arvioitava direktiivin täytäntöönpanon osana ottaen huomioon syrjintäkiellon periaate, pakottavat yleisen edun mukaiset syyt ja tarvittaessa tarkasteltavien toimenpiteiden oikeasuhteisuus.

Arvioinnin tuloksena jäsenvaltioiden oli poistettava lupajärjestelmät, jotka eivät olleet 9 artiklan mukaisia, tai korvattava ne vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, jotka ovat yhdenmukaisia direktiivin säännösten kanssa.

Lisäksi on syytä panna merkille, että palveludirektiivin soveltamisalasta poissuljettuihin lupajärjestelmiin sovelletaan edelleen perussopimuksen määräyksiä, erityisesti niitä, jotka koskevat sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata tarjontaa (SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artikla). Näin ollen kansallinen tuomioistuin tai unionin tuomioistuin voi edelleen arvioida niiden yhdenmukaisuutta EU:n oikeuden ja erityisesti perussopimuksen edellä mainittujen 49 ja 56 artiklan kanssa. Ks. myös kysymyksiin 225 ja 230 annetut vastaukset.

231. Kuuluuko direktiivin soveltamisalaan sellainen lupajärjestelmä, joka koskee sekä direktiivin soveltamisalasta poissuljettuja palveluja että sen soveltamisalaan kuuluvia palveluja? Jos kuuluu, onko jäsenvaltion perustettava erilliset ja omat lupajärjestelmänsä palveluille, jotka on poissuljettu direktiivin soveltamisalasta, ja niille, jotka siihen kuuluvat?

Jos sama lupajärjestelmä koskee sekä direktiivin soveltamisalasta poissuljettuja että siihen kuuluvia palveluja, kyseinen järjestelmä kuuluu direktiivin soveltamisalaan.

Direktiivissä ei kuitenkaan veloiteta jäsenvaltioita perustamaan erillisiä lupajärjestelmiä palveluille, jotka kuuluvat direktiivin soveltamisalaan, ja palveluille, jotka eivät siihen kuulu. Direktiivissä ei myöskään kielletä jäsenvaltioita perustamasta erillisiä järjestelmiä. Direktiivin kannalta olennaista on, että jäsenvaltio varmistaa direktiivin soveltamisalaan kuuluvia palveluja koskevan lupajärjestelmän yhdenmukaisuuden direktiivin kanssa (ks. tarkempia tietoja kysymykseen 230 annetusta vastauksesta).

232. Sovelletaanko palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdtaa valtion valtuuttamien palveluntarjoajien tai alueellisten viranomaisten tai tähän tarkoitukseen valtuutettujen yksiköiden tuottamiin lastenhoitolaitosten palveluihin?

Lastenhoitolaitoksiin liittyviin sosiaalipalveluihin sovelletaan palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa tarkoitettua poikkeusta, jos niistä huolehtivat valtio (kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla), valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat tai valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt.

Lastenhoitolaitoksiin liittyviä sosiaalipalveluja, joista huolehtivat toimijat, joita valtio ei ole valtuuttanut, ei ole suljettu pois direktiivin soveltamisalasta. Ks. tältä osin kysymykseen 229 annettu vastaus.

233. Mitä palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa tarkoitettuun käsitteeseen ”valtio” sisältyy, kun kyseisessä artiklassa säädetään erityisesti, että sosiaalipalveluista huolehtivat valtio tai valtion erityisesti valtuuttama palveluntarjoaja?

Aluksi on syytä muistuttaa, että tämän artiklan tarkoituksena on rajata direktiivin soveltamisalasta poissuljetut palvelut vain tiettyihin sosiaalipalveluihin. Koska kyseisessä säännöksessä asetetaan poikkeus yleisestä säännöstä, tätä poikkeusta on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tulkittava suppeasti.

Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan tietyt sosiaalipalvelut, joista huolehtivat ”valtio” tai ”valtion erityisesti valtuuttamat palveluntarjoajat”, on suljettu pois direktiivin soveltamisalasta. Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa tarkoitettu valtion käsite sisältää direktiivin johdanto-osan 27 kappaleen mukaan valtion keskushallinnon lisäksi myös kaikki alueelliset ja paikalliset viranomaiset. Jos valtio, edellä tarkoitettussa merkityksessä, päättää asettaa palveluntarjoajalle – joka voi olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö ja jonka asema voi olla julkinen tai yksityinen – palveluntarjoamisvelvoitteen sen sijaan, että valtio itse sen tuottaisi, kyseessä on direktiivissä tarkoitettu valtion valtuuttama palveluntarjoaja. Tällöin direktiivissä säädetyn poikkeuksen kannalta ei ole ratkaisevaa, onko kyseessä valtion tuottama sosiaalipalvelu vai valtion esimerkiksi lailla nimenomaan kyseisen palvelun tuottamiseen valtuuttaman ja valtion puolesta toimivan julkisoikeudellisen tahon tuottama sosiaalipalvelu.

234. Mitä sisältää palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa tarkoitettu käsite ”valtion erityisesti valtuuttama palveluntarjoaja”?

Komissio katsoo, että jotta palveluntarjoaja voitaisiin katsoa 2 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaisesti ”valtion erityisesti valtuuttamaksi”, sillä on oltava velvollisuus tuottaa valtion sen vastuulle antama palvelu. Palveluntarjoaja, jolle on asetettu tietty palveluntarjoamisvelvoite esimerkiksi julkisia hankintoja koskevalla sopimuksella tai palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella, voidaan katsoa palveludirektiivissä tarkoitetuksi ”valtion erityisesti valtuuttamaksi” palveluntarjoajaksi. Tämä pätee myös muun tyyppisiin valtion toimenpiteisiin, jos niihin liittyy palveluntarjoajan velvollisuus tuottaa kyseinen palvelu.

235. Tarkoittaako palveludirektiivin (2 artiklan 2 kohdan j alakohta) käsite ”valtuutettu palveluntarjoaja” samaa kuin SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan tai SGEI-paketin käsite ”toimeksianto”?

Ks. kysymykseen 51 annettu vastaus.

236. Kun alueellinen viranomainen määrittelee virallisella päätöksellä ammatilliseen koulutukseen liittyvän yleishyödyllisen sosiaalipalvelun ja antaa vastuun sen hallinnosta yhdelle tai useammalle koulutuslaitokselle palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella, johon sisältyy korvauksen myöntäminen julkisesta palvelusta, onko kyseessä palveludirektiivissä tarkoitettu toimeksianto?

Koulutuslaitos, jonka tehtäväksi on alueellisen viranomaisen virallisella päätöksellä annettu ammatilliseen koulutukseen liittyvän yleishyödyllisen sosiaalipalvelun hallinto palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen perusteella, voidaan katsoa edellä mainitussa 2 artiklan 2 kohdan j alakohdassa tarkoitetuksi ”valtuutetuksi palveluntarjoajaksi” vain, jos kyseisellä laitoksella on velvollisuus tuottaa tämä palvelu.

Asia on tutkittava tapauskohtaisesti kunkin tapauksen konkreettiset olosuhteet huomioon ottaen.

Lisäksi direktiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 27 kappaleen kanssa, valtion valtuuttaman palveluntarjoajan tuottama ammatillinen koulutus voidaan katsoa palveludirektiivin soveltamisalasta poissuljetuksi palveluksi vain, jos se täyttää direktiivin johdanto-osan 27 kappaleessa täsmennetyt edellytykset, toisin sanoen, jos palvelun kohteena ovat henkilöt, ”jotka ovat pysyvästi tai tilapäisesti erityisesti avun tarpeessa perheensä riittämättömien tulojen vuoksi tai siksi, että he ovat täysin tai osittain riippuvaisia muista tai jotka ovat vaarassa syrjäytyä”, kuten esimerkiksi työttömät.

On syytä panna merkille, että palveludirektiivin soveltamisalasta poissuljettuihin palveluihin sovelletaan joka tapauksessa SEUT-sopimuksen määräyksiä, erityisesti niitä, jotka koskevat sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata tarjontaa (SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artikla). Ks. tältä osin kysymykseen 226 annettu vastaus. Valtiontukisääntöjen soveltamisesta tämän tyyppiseen toimenpiteeseen, ks. kysymykseen 52 annettu vastaus.

237. Mitä sisältää palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdan käsite ”valtion tunnustama hyväntekeväisyysjärjestö”?

Koska kyseinen käsite on direktiivin oma käsite, sen tulkinta ei ole suoraan riippuvainen jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä tai unionin muissa teksteissä käytetyistä käsitteistä. Tällä määritelmällä pyritään ainoastaan tunnistamaan tietyt toimijat, joiden palvelut voidaan sulkea pois palveludirektiivin soveltamisalasta direktiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaisesti. Toisin sanoen seuraavat: sosiaalipalvelut, jotka liittyvät sosiaaliseen asumiseen, lastenhoitoon ja pysyvästi tai tilapäisesti avun tarpeessa olevien perheiden ja yksittäisten ihmisten tukemiseen ja joiden tarjoamisesta huolehtivat valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt.

Näin ollen palveludirektiivissä käytetty käsite ”valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt” edellyttää voiton tavoittelun puuttumista kyseisiltä palveluntarjoajilta. Tämän lisäksi näiden palveluntarjoajien on toteutettava toimintansa hyväntekeväisyytenä (minkä viranomaiset ovat erityisesti tunnustaneet) avun tarpeessa olevien kolmansien (toisin sanoen muiden kuin omien jäsentensä) hyväksi. Tästä seuraa muun muassa, että tiettyjen yhdistysten voittoa tavoittelemattoman luonteen tunnustaminen (muun muassa verotusta varten) tai harjoitetun toiminnan yleishyödyllinen luonne eivät sellaisenaan ole riittäviä perusteita katsoa yhdistyksen kuuluvan käsitteen ”valtion tunnustamat hyväntekeväisyysjärjestöt” piiriin. Samoin pelkästään valtion antama hyväksyntä ei riitä perusteeksi katsoa yhdistyksen kuuluvan tämän käsitteen piiriin (eikä sille, että kyseinen toiminta olisi poissuljettu palveludirektiivin soveltamisalasta).

Komissio viittaa tähän käsitteeseen käsikirjassaan²¹⁰ ja katsoo direktiivissä tarkoitetuiksi hyväntekeväisyysjärjestöiksi esimerkiksi ”kirkot ja kirkolliset järjestöt, jotka toimivat hyväntekeväisyys- ja avustustarkoituksessa”. Kysymys siitä, onko tällainen järjestö luonteeltaan uskonnollinen, ei kuitenkaan ole ratkaisevaa rajattaessa sosiaalipalvelujen kuulumista palveludirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tästä seuraa, että palvelut, joita tuottaa järjestö, jonka hyväntekeväisyysluonteen valtio on tunnustanut, suljetaan pois palveludirektiivin soveltamisalasta direktiivin 2 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaisesti, riippumatta siitä, onko kyseinen järjestö luonteeltaan uskonnollinen.

²¹⁰ Käsikirja palveludirektiivin täytäntöönpanosta on saatavilla osoitteesta: http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_en.htm.