



HE 241/2020 VP

HALLITUKSEN ESENTY EDUSKUNNALLE HYVINVOINTIALUEIDEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON SEKÄ PELASTUSTOIMEN JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN 12 JA 13 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN ANTAMISEKSI

Yleistä

Hallintovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriöltä kirjallista lausuntoa hallituksen esitykseen 241/2020 vp liittyvistä kilpailu- ja valtiontukioikeudellisista näkökohdista. Hallintovaliokunta pyytää arvioimaan sairaanhoitopiireiltä hyvinvointialueille siirtyville lainoille myönnettäviä valtiontakauksia ja hyvinvointialueille tehtäväsiirron jälkeen mahdollisesti myönnettävien uusien lainojen valtiontakauksia valtiontukioikeudelliselta kannalta. Hallintovaliokunta pyytää huomioimaan myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön ja erityisesti, tulisiko tällaiset valtiontakaukset notifioida Euroopan komissiolle ennakkolisesti huomioiden EU-tuomioistuimen tuomio C-672/13, (mm. kohdat 76, 77). Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausuntonaan EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta seuraavaa:

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa yleisesti, että ministeriön rooli EU:n valtiontukisääntöihin liittyvissä asioissa on koordinoiva ja neuvoa-antava. Ministeriö toimii myös yhteystahona EU:n komission suuntaan valtiontukien ilmoitus- ja kantelumenettelyissä. Ministeriö on osallistunut tässä roolissaan myös sosiaali- ja terveysalan uudistuksen valmisteluun.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan valtiontukien ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat vain ne toimenpiteet, jotka täyttävät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen tunnusmerkit. Jos toimenpide ei täytä valtiontuen tunnusmerkkejä, jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta ilmoittaa asiasta komissiolle. Toimenpidettä ei ilmoiteta komissiolle myöskään tilanteessa, jossa jäsenvaltion arvion mukaan ei ole oikeudellista epäselvyyttä. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa Suomi sekä muut jäsenvaltiot noudattavat vakiintuneesti käytäntöä, jossa jäsenvaltio neuvottelee komission kanssa epävirallisesti asiasta ja varmistuu siten, että toimenpide ei muodosta ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvaa valtiontukea. Epävirallinen yhteydenpito tarjoaa Euroo-

pan komissiolle mahdollisuuden etukäteen puuttua suunnitellun toimenpiteen mahdollisiin EU:n valtiontukisääntöjen vastaisiin elementteihin, ja esittää tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä. Myös sosiaali- ja terveysalan uudistuksen yhteydessä on epävirallisesti konsultoitu komissiota.

Valtiontuen käsite edellyttää, että tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa

Euroopan unionin oikeuden mukaan valtiontuet yritystoiminnalle ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä (Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus SEUT, 107 artiklan 1 kohta). Julkiset tuet yritystoiminnalle voivat kuitenkin olla sisämarkkinoille soveltuvia SEUT 107 artiklan 2 tai 3 kohdan mukaan. Euroopan komissio on antanut yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sallittuja ja siitä, millaisia menettelytapoja tukia myönnettäessä tulee noudattaa. SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan

jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

’Yrityksellä’ tarkoitetaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä jokaista taloudellista toimintaa harjoittavaa yksikköä. Siksi tuki muuhun kuin taloudelliseen toimintaan ei suosi ’yritystä’ eikä myöskään muodosta artiklan tarkoittamaa valtiontukea. Artiklan kriteerit ovat kumulatiivisia. Se, että julkisia varoja kanavoidaan taloudellista toimintaa harjoittavalle yksikölle ei vielä tarkoita sitä, että toimenpiteestä muodostuu SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaa valtiontukea.

Taloudellinen toiminta määritellään arvioimalla toiminnan ominaisuuksia

Euroopan unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti määritellyt ’yritykset’ taloudellista toimintaa harjoittaviksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla (EU-tuomioistuimen tuomio asioissa C-180/98–C-184/98 Pavlov ym, 75 kohta). Se, onko tietyille palveluille markkinat, voi riippua siitä, kuinka kyseiset palvelut on järjestetty asianomaisessa jäsenvaltiossa (Tuomio asiassa Poucet ja Pistre, yhdistetyt asiat C-159/91 ja C-160/91, 16–20 kohta). Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu täysin sen toimintojen luonteesta. Merkitystä on ainoastaan sillä, harjoittaako yksikkö taloudellista toimintaa. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt ja julkishallinnon yksiköt voivat tarjota markkinoilla tavaroita ja palveluja. Yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi ainoastaan taloudellisen toimintansa osalta. Komission mukaan pelkästään se, että jokin palvelu tuotetaan itse, ei vaikuta toiminnan taloudelliseen luonteeseen (ks. Komission 2016 tiedonanto valtiontuen käsitteestä C/2016/2946 EUVL C 262, 19.7.2016 kohta 14).

Terveydenhuoltopalveluja arvioidaan jäsenvaltiokohtaisesti

Terveydenhuollon ja sosiaaliturvan järjestelyt vaihtelevat jäsenvaltiokohtaisesti. Näiden arviointi on tapauskohtaista. Valtion varoilla rahoitettuja, solidaarisuusperiaatteen mukaisesti kustannettuja kattavia terveyspalveluja tarjoavat sairaalaorganisaatiot eivät ole 'yrityksiä' (ks. Komission 2016 tiedonanto valtioneuvoston käsitteestä C/2016/2946 EUVL C 262, 19.7.2016 kohdat 23-27). Solidaarisuusperiaatteen perustuvat julkiset terveydenhuoltojärjestelmät, jotka rahoitetaan valtion varoilla, eivät toimi yrityksinä silloinkaan, kun ne perivät käyttäjiltään vähäisiä maksuja (T-319/99 FENIN, C-205/03 P FENIN). Taloudellista toimintaa harjoittavan yksikön muoto ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vaikuta valtioneuvoston määritelmän soveltamiseen (ks. esim. C-262/18 P Dôvera zdravotná poisťovňa, tuomion 39 kohta viittauksineen). Solidaarisuuden periaatteen perustuvaa terveydenhuoltojärjestelmää ei lähtökohtaisesti luonnehdita taloudelliseksi toiminnaksi.

Komission näkemys lakisääteisten SOTE-palvelujen ei-taloudellisesta luonteesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on koordinoanut sosiaali- ja terveysalan uudistuksen yhteydessä Euroopan komission kanssa vuonna 2020 käytyä epävirallista yhteydenpitoa, jossa selvitettiin valtioneuvoston sääntelyn soveltamista sosiaali- ja terveysalan uudistukseen. Tässä yhteydessä komissiolle todettiin Suomen kantana, että järjestelmä perustuu jatkossakin solidaarisuusperiaatteen, ja kuuluu näin ollen määritelmällisesti sellaisiin sairaanhoitopalveluihin, joita ei pidetä taloudellisena toimintana. Komissio ei ole huomauttanut ehdotetusta järjestelystä. Komissio katsoi, että hyvinvointialueille asetettava velvoite joko yhtiöittää markkinoilla tapahtuva toimintansa tai periä siitä markkinaperusteista hintaa rajoittavat kilpailun vääristymistä, mikäli hyvinvointialue harjoittaisi myös taloudellista toimintaa.

Siirtyville lainoille myönnettävät valtioneuvostot korvaavat muita etuja, jotka lakkaavat siirron yhteydessä

Sairaanhoitopiireiltä hyvinvointialueille siirtyvien lainojen valtioneuvostot kohdistuvat myöhemmin yksilöitäviin lainoihin, joissa ei lähtökohtaisesti aiemmin ole ollut valtion takausta. Siirtyvien lainojen takauksia on arvioitava valtioneuvoston sääntelyn näkökulmasta mahdollisena etuna hyvinvointialueille sekä mahdollisena etuna lainat myöntäneelle rahoituslaitokselle. Lainat voivat nykytilanteessa olla esimerkiksi kunnan suoraan takaamia tai niillä voi olla implisiittinen takaus kunnan verotusoikeuden johdosta. Molemmissa tapauksissa lainan myöntänyt taho hyötyy lainan laskennallisesta nollariskikohtelusta vakavaraisuussääntelyssä. Jos laina on kilpailutettu, rahoituslaitos ei kuitenkaan ole saanut etua itselleen, vaan etu on jäänyt lainanottajalle edullisempien rahoituskustannusten muodossa. Kun lainat siirtyvät hyvinvointialu-

eille, uusi valtion takaus on voi olla tarpeen, jotta lainan myöntänyt rahoituslaitos saa vastaavan kohtelun lainalle myös silloin, kun nollariskiluokitukseen johtanut kunnan verotusoikeus tai takaus ei enää kohdistu hyvinvointialueelle siirtyneeseen lainaan. Muussa tapauksessa lainat myöntänyt rahoituslaitos voi saada heikommat ehdot siirtyvälle lainalleen, kuin sillä olisi ollut ennen siirtoa.

Valtion takauksia on käsitelty komission kanssa vuonna 2020 käydyssä yhteydenpidossa. Komission vastauksen yhteydessä annetun arvion perusteella voidaan katsoa, ettei hyvinvointialue lähtökohtaisesti ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107(1) artiklan tarkoittama 'yritys tai tuotannonala', joka voisi siirron yhteydessä saada valtiontukea pidettävää etua.

Siirtyvän lainan julkisen takauksen tai julkisyhteisön verotusoikeuden tuoman erityiskohtelun korvaamisesta uudella julkisella takauksella ei työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan ole vertailukelpoista EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä eikä myöskään komission valtiontukiin liittyvää ratkaisukäytäntöä. Tämän vuoksi siirtyviin lainoihin liittyvien valtiontukinäkökohtien selvittämistä on jatkettu Euroopan komission kanssa epävirallisesti vuoden 2021 alussa. Yhteydenpidossa on nostettu esiin mm. kysymys siitä, voiko lainat myöntävä rahoituslaitos saada etua tällaisen valtion myöntämän takauksen johdosta. Komissiolta ei ole vielä saatu kannanottoa asiaan.

Uusien lainojen takauksista ei muodostu valtiontukea hyvinvointialueille eikä rahoituslaitoksille

Jos hyvinvointialue ei itse harjoita taloudellista toimintaa, se ei saa valtiontukea. Tämä on vireillä olevan sosiaali- ja terveystalouden keskeinen lähtökohta. Komissio ei ole huomauttanut vuoden 2020 keskustelujen yhteydessä, että hyvinvointialueiden lakisääteinen toiminta olisi luonteeltaan taloudellista toimintaa. Hyvinvointialueiden uusien lainojen takaukset tullaan antamaan tilanteessa, jossa lainan myöntäjä kilpailutetaan. Tästä syystä myöskään lainanantaja ei saa etua, sillä avoimessa kilpailutuksessa lainan takaus vaikuttaa rahoituksen ehtoihin.

EU-tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-672/13 OTP Bank Nyrt koskee tukea taloudelliseen toimintaan

Perussopimukset antavat vain yleiset valtiontukisääntelyn reunaehdot, mikä edellyttää usein EU-tuomioistuimen tulkintaa. Näitä tulkintoja syntyy erityisesti tuensaajien kilpailijoiden nostamien kumoamiskanteiden sekä jäsenvaltioiden tuomioistuimien pyytämien ennakkoratkaisujen johdosta. Hallintovaliokunnan lausuntopyynnössä kysytään erityisesti OTP Bank Nyrt –tuomiosta, jossa EU-tuomioistuin vastasi ennakkoratkaisupyyntöön ja otti kantaa yksityisen pankin eduksi tehtyyn takaussitoumukseen.

Unkarilainen ministeriö, valtiokonttori ja OTP Bank tekivät Unkarissa voimassa olleen asuntotukiasetuksen valtuutuksen nojalla toimeksiantosopimuksen. Sopimuksessa valtuutettiin OTP Bank järjestämään valtion asuntotuen rahoitus. OTP Bank vastasi asuntotukihakemusten ja tuen piiriin kuuluvien asuntolainahakemusten arvioinnista, tukien maksamisesta asuntotukiasetuksessa säädetyllä tavalla, valtion kiinteistökiinnitysten, omistusoikeuden luovutus- ja rasitekieltojen merkitsemisestä kiinteistörekisteriin, asuntotukina myönnettyjen määrien tilityksistä talousarviota varten ja tietojen toimittamisesta asetuksen säännösten mukaisesti.

OTP Bankille annettiin korvausta 1,5-3 prosenttia myönnettyistä varoista, ja Unkarin valtio oli velvollinen myös tietyin edellytyksin korvaamaan luottolaitokselle 80 prosenttia perimiskelvottomaksi tulleesta lainasta korkoineen. Takaus annettiin pankin saataville, eikä ennakkoratkaisupyyynnöstä käy ilmi, että rahoitus tai toimeksianto olisi kilpailutettu siten, että etu ei jäisi yksityiselle rahoituslaitokselle. EU-tuomioistuimien jätti valtiontuen tunnusmerkkien täyttymisen arvioinnin kansalliselle tuomioistuimelle (tuomion kohta 59), eikä vahvistanut, onko rahoituslaitos saanut etua. Toisin kuin OTP Bank Nyrt -tuomioon johtaneessa asiassa, suunniteltu sosiaali- ja terveysalan uudistus on esitelty komissiolle, eikä komissio ole huomauttanut, että uudistuksen yhteydessä annettaisiin valtiontukea.

EU-tuomioistuimien arvioi hallintovaliokunnan lausuntopyynnössä mainituissa kohdissa 76 ja 77 sitä, kuinka SEUT 108(3) artiklan ilmoitusvelvollisuudesta johdettavia oikeusperiaatteita tulkitaan sellaisessa tilanteessa, *jossa tukea oli annettu*. SOTE-uudistuksen osalta tilanne on erilainen. Työ- ja elinkeinoministeriö kuitenkin katsoo, ettei hyvinvointialueiden lakisääteinen toiminta ole luonteeltaan taloudellista eikä näin ollen hyvinvointialueiden takauksen muodossa saamia etuja tarvitse ilmoittaa SEUT 108(3) artiklan nojalla. Tuomiossa esitetyillä periaatteilla on merkitystä tilanteessa, jossa takaus muodostaa etua taloudelliseen toimintaan. *Vireillä olevan SOTE-uudistuksen yhteydessä ei toistaiseksi ole tunnustettu, että takaukset muodostaisivat valtiontukea*. Tämän takia ei myöskään ole selvää, että OTP Bank Nyrt -tuomion valtiontukia koskevan ilmoitusvelvollisuuden periaatteita pitäisi soveltaa nyt kyseessä oleviin takauksiin. Komissiolta on kuitenkin pyydetty kantaa siitä, muodostaako takaus etua rahoituslaitokselle.

OTP Bank Nyrt-tuomion 76 ja 77 kohdat koskevat tilanteita, jossa taloudelliseen toimintaan annettua valtiontukea ei ole asianmukaisesti ilmoitettu

OTP Bank Nyrt -tuomiossa esitellään EU-tuomioistuimen tulkintaa SEUT 108(3) artiklan ilmoitusvelvollisuudesta johdettavista oikeussäännöistä, ja erityisesti siitä, kuinka kansallisen tuomioistuimen tulee varmistaa sääntöjen vastaisesti myönnettyä tukea edeltävän tilanteen palauttaminen (tuomion kohdat 69-77). Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on aina komission lopulliseen päätökseen saakka ainoastaan yksityisten oikeussubjektien oikeuksien turvaaminen siltä varalta, että valtion viranomaiset eivät ehkä noudata

mainittua kieltoa. Kohdissa 76 ja 77 arvioidaan SEUT 108(3) artiklan vaikutusta tilanteessa, jossa valtiontuen kaikki kriteerit täyttävän toimenpiteen ilmoitusvelvollisuutta ei ole noudatettu, mutta komissio myöhemmin toteaa tuen sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT 107(2) tai 107(3) artiklan mukaan. Tällaisessa tilanteessa takaus ei myöhemmin korjaannu päteväksi, *jos kansallisen oikeuden mukaan takaus voidaan todeta pätemättömäksi siksi, että sitä ei ole asianmukaisesti ilmoitettu*. Tuomiossa ei oteta kantaa sellaisen takauksen pätevyyteen, joka ei sisällä SEUT 107(1) artiklan kaikki tunnusmerkit täyttävää valtiontukea. Sosiaali- ja terveysalan uudistuksessa hyvinvointialueiden lakisääteiset palvelut ovat työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan muuta kuin taloudellista toimintaa, eikä hyvinvointialue tästä syystä saa valtiontukea.

76 On kuitenkin niin, että vaikka komissio toteaisi lopullisessa päätöksessään, että valtiontakaus on sisämarkkinoille soveltuva, kansallisen tuomioistuimen on määrittävä tämä valtiontuki kansallisen oikeutensa mukaisesti palautettavaksi. Näin on siksi, että jotta SEUT 108 artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen välitöntä oikeusvaikutusta ei heikennettäisi ja jotta ei loukattaisi niitä yksityisten oikeussubjektien intressejä, joiden suojaaminen on kansallisten tuomioistuinten tehtävänä, komission tällaisesta lopullisesta päätöksestä ei seuraa, että kyseisen tuen täytäntöönpanotoimien, jotka olivat pätemättömiä sen vuoksi, että ne oli toteutettu mainitussa artiklassa tarkoitettua kiellon vastaisesti, pätemättömyys korjaantuisi jälkikäteen. Muunlainen tulkinta johtaisi siihen, että jäsenvaltiot hyötyisivät mainitun artiklan 3 kohdan viimeisen virkkeen noudattamatta jättämisestä ja että artiklan tehokas vaikutus jäisi toteutumatta (ks. vastaavasti tuomio *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires ja Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon*, C-354/90, EU:C:1991:440, 16 kohta ja tuomio *SFEI ym.*, C-39/94, EU:C:1996:285, 67–69 kohta).

77 Valtiontakauksen edunsaajien osalta on lopuksi todettava, että kun otetaan huomioon, että komission SEUT 108 artiklan nojalla harjoittama valtiontukien valvonta on pakottava, tuensaajayritykset voivat lähtökohtaisesti perustellusti luottaa siihen, että niille myönnetty tuki on sääntöjenmukainen, ainoastaan silloin, kun tukea myönnettäessä on noudatettu mainitun artiklan mukaista menettelyä, ja huolellisen taloudellisen toimijan pitäisi yleensä olla kykenevä varmistumaan siitä, että menettelyä on noudatettu. Erityisesti silloin, kun tuki on otettu käyttöön ilmoittamatta sitä ennalta komissiolle, jolloin tuki on SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla sääntöjenvastainen, tuensaaja ei voi kyseisellä hetkellä perustellusti luottaa siihen, että tuki on myönnetty sääntöjenmukaisesti (tuomio *Unicredito Italiano*, EU:C:2005:774, 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Hallintovaliokunnan lausuntopyynnössä mainituissa tuomion kohdissa otetaan kantaa kansallisten tuomioistuinten velvollisuuksiin tilanteessa, jossa takaus täyttää kaikki SEUT 107(1) artiklan valtiontuen tunnusmerkit. Näihin kohdistuu SEUT 108(3) artiklan ilmoitusvelvollisuus. Tuomiossa ei kuitenkaan lausuta sellaisten takauksen pätevyydestä, joihin ei sisälly valtiontukea. Tuomiolla on merkitystä sosiaali- ja terveysalan uudistuksiin vain, jos takauksen katsotaan sisältävän valtiontukea.

Johtopäätöksiä

Hyvinvointialueiden lakisääteinen toiminta ei ole työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan luonteeltaan taloudellista toimintaa. Tätä tulkintaa tukee komission kanta uudistuksesta käydyissä epävirallisissa keskusteluissa. Tähän toimintaan kohdistuva etu ei siksi ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaa valtiontukea, eikä toimenpidettä tarvitse ilmoittaa komissiolle sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Uusiin valtion takauksiin liittyvien oikeudellisten näkökohtien selvittäminen on kuitenkin jatkettu yhdessä Euroopan komission kanssa alkuvuonna 2021, jotta varmistetaan komission kanta siitä, muodostuuko takauksista etua rahoituslaitoksille.

Hallintovaliokunnan lausuntopyynnössä mainittu OTP Bank Nyrt- ratkaisu on relevantti vain, jos valtion takauksista muodostuu SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaa valtiontukea. Tuomiossa otetaan mm. kantaa kansallisen tuomioistuimen velvollisuuksiin tilanteessa, jossa SEUT 108 artiklan 3 kohdan ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluva toimenpide ei ole asianmukaisesti ilmoitettu, sekä edunsaajan mahdollisuuksiin vedota valtiontukea sisältävään toimenpiteeseen, jota ei ole asianmukaisesti ilmoitettu. Tuomiossa ei kuitenkaan oteta kantaa tilanteeseen, jossa takaus ei muodosta valtiontukea.

Sosiaali- ja terveysalan uudistuksen valmistelun yhteydessä on katsottu, että valtion takaukset eivät muodosta SEUT 107 artiklan 1 kohdan tarkoittamaa valtiontukea hyvinvointialueelle. Hyvinvointialueiden vastuulle siirtyviin lainoihin liittyvien valtiontukinäkökohtien selvittäminen Euroopan komission kanssa jatkuu edelleen. Yhteydenpidossa on nostettu esiin mm. kysymys siitä, voiko lainat myöntävä rahoituslaitos saada etua tällaisen valtion myöntämän takauksen johdosta. Näihin kysymyksiin odotetaan komission vastausta.

Samuli Miettinen
Johtava asiantuntija