Juha Raitio, OTT, VT
eurooppaoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Helsinki 10.12.2018

Lausunto (HE 16/2018 vp., Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi sekä HE 15/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 18/2018 vp, HE 16/2018 vp ja HE 52/2017 vp)

1. Tehtävänanto

Perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä ns. valinnanvapauslakia koskeva HE 16/2018 vp. sekä muita edellä mainittuja SOTE- ja maakuntauudistukseen liittyviä hallituksen esityksiä, joista Sosiaali- ja terveysvaliokunta on laatinut mietintöluonnoksen. Tähän liittyen olen saanut kutsun saapua perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemiseen tiistaina 11.12.2018 klo. 10.00.

Perustuslakivaliokunta on l.6.2018 antamassaan lausunnossa PeVL 15/2018 kiinnittänyt erityisesti huomiota valtiontukien notifioinnin oikeusvarmuutta lisäävään merkitykseen ehdotetun valinnanvapausjärjestelmän kannalta ja korostanut arviointitilanteen merkityksellisyyttä perustuslain 19 § 3 momentin (oikeus sosiaaliturvaan) ja 22 §:n (perusoikeuksien turvaaminen) kannalta.

Perustuslakivaliokunta asetti lausunnossaan PeVL 15/2018 perusoikeusulottuvuuden notifiointivelvoitteeseen seuraavasti (s. 21):

”*Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan EU-oikeudellisen epävarmuuden ennakollista poistamista notifioinnin keinoin puoltaa myös se, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän rakenteellisten muutosten toteuttaminen jo toimeenpantuun järjestelmään erityisesti EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon edellyttämässä viivytyksettömässä aikataulussa lisää merkittävästi riskiä siitä, että jälkikäteisesti todetun oikeudellisen velvoitteen johdosta kiireessä laadittu järjestelmä ei pysty turvaamaan riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita yhdenvertaisesti perustuslain 19 §:n edellyttämällä tavalla*.”

Tämä on varsin perusteltu kannanotto, sillä notifioimatta jättämisestä voi seurata SEUT 107 artiklan kieltämän valtiontuen takaisinperintä ja se on SOTE-sektorilla varsin ongelmallinen asia SOTE-palveluiden rahoituksen ja sitä kautta saatavuuden näkökulmasta. Senpä vuoksi perustuslakivaliokunta asetti jatkovalmisteluun selvitystehtävän seuraavasti:

”*Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan on painavista valtiosääntöoikeudellisista syistä selvitettävä, voidaanko ehdotettua valinnanvapausjärjestelmää pitää sisällöltään notifiointia edellyttävänä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on tarvittaessa muutettava valinnanvapausjärjestelmää siten, että oikeudellinen epävarmuus valtiontukisääntelyn soveltuvuudesta poistuu. Tällainen muutos voidaan toteuttaa esimerkiksi määrittelemällä terveyspalvelut SGEI-palveluiksi ja muuttamalla sääntelyn sisältöä SGEI-palvelua koskevalta sääntelyltä EU-oikeuden mukaiseksi. Jos sosiaali- ja terveysvaliokunta ei saa riittävää varmistusta järjestelmän hyväksyttävyydestä EU-valtiontukisääntelyn näkökulmasta, olisi valinnanvapauslakiehdotuksen sääntelyä voimaantulosta syytä muuttaa esimerkiksi siten, että valinnanvapauslakia voidaan EU:n valtiontukisääntöjen kannalta merkitykselliseksi määriteltävin osin soveltaa vasta komission hyväksyttyä sille asianmukaisesti notifioidun sääntelyn SEUT 107 ja 108 artiklan tarkoittamalla tavalla*.”

Tämän vuoksi keskityn lausunnossani saamani tehtävänannon mukaisesti siihen, kuinka nyt käsillä olevaa lakiesitystä sekä Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kannanottoja tulee arvioida EU:n valtiontukisäännösten kannalta ja kuinka tulisi suhtautua ns. notifiointivelvoitteeseen. Koska olen lausunut asiasta perustuslakivaliokunnalle 26.4.2018 pidetyssä istunnossa. niin suurelta osin esitykseni pyrkii päivittämään myös omaa kannanottoani asiaan ja sen vuoksi en toista aivan kaikkea,

mitä olen aikaisemmin taustoittanut SEUT 107 ja 108 artikloiden tulkinnasta. Olen sittemmin kirjoittanut valtiontukisääntelystä SOTE-asioissa tieteellisen referee-artikkelin, johon myös viittaan tarkempien perustelujen osalta.[1] Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

2. Valtiontukien notifioinnista SOTE-kysymyksessä

Keskeisenä kysymyksenä pidän sitä, tulisiko valinnanvapauslakiesitykseen liittyvät valtiontukiasiat notifioida komissiolle ja mitä siitä voi seurata, jollei näin tehdä. Yleiseltä kannalta katsottuna valtiontukikysymyksissä tulee pohdittavaksi, onko kyseessä taloudellinen toiminta kilpailluilla markkinoilla, täyttyvätkö valtiontuen kriteerit, soveltuuko jokin poikkeusperuste (de minimis, ryhmäpoikkeus) tai onko kyse ns. SGEI-palvelusta, johon myönnetty tuki on sallittua. SOTE-sektorin osalta erityistä huomiota on kiinnitettävä ns. solidaarisuusperiaatteen tulkintaan, minkä vuoksi huomioita on kiinnitettävä etenkin taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan analyysiin. Taloudelliseksi toiminnaksi katsotaan EU-oikeudessa kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla.[2] Olen esimerkiksi julkaistussa artikkelissani perustellut sitä, minkä vuoksi SGEI-palveluita koskeva poikkeus ei voi tulla kyseeseen koko SOTE-sektorin osalta notifiointivelvoitteen poistavana seikkana.[3] Sen vuoksi keskityn seuraavassa valtiontukiin SEUT 107 artiklassa enkä SGEI-palveluihin SEUT 106 artiklassa ja etenen seuraavassa noudattaen pääpiirteisesti Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksen otsikoita.

2.1. Valinnanvapausjärjestelmän EU-oikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Tässä kappaleessa (s. 102-104) tuodaan esiin näkökohtia aikaisempaan SOTE-palveluiden yhtiöittämisvelvoitetta koskevaan keskusteluun, jonka osalta on olennaista SOTE-palveluiden luonteen pohdinta taloudellisena ja ei-taloudellisena toimintana. Tässä kontekstissa huomio on kiinnitetty SOTE-palveluiden palvelurakenteeseen ja onkin syytä todeta, että nyt käsillä olevassa SOTE-mallissa on sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa. Kyse ei ole siten joko-tai -tilanteesta, vaan sekä-että -tilanteesta. Tämän seikan StV on myös todennut myöhemmin sivulla 108 todeten, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenteeseen voi sisältyä sekä ei-taloudellisia että

[1] Ks. *Raitio, Juha*: Valtiontukien notifiointivelvoite SOTE-uudistuksessa, Defensor Legis N:o 5/2018, s. 745-756, (*Raitio* 2018)

[2] Ks. esim. C-222/04 *Cassa di Risparmio di Firenze* (2006) ECR I-289, kohdat 106-109.

[3] Ks. *Raitio* 2018, s. 753-754.

taloudellisia osia. StV toteaa lisäksi arviointinsa lähtökohdissa aivan oikein, että hallituksen esityksessä jää vähäiselle huomiolle SEUT 108(3) artiklan notifiointimenettelyn tarkempi tarkastelu ja lisäksi esityksessä on jätetty tarkastelematta valtiontukiasioiden toimivaltakysymykset. Tätä puutetta on yritetty korjata nyt käsillä olevassa StV:n mietinnössä.

StV:n mietinnössä olisi kuitenkin mielestäni tässä yhteydessä (s. 104) voitu selkeämmin tuoda esiin, että perustuslakivaliokunta on 1.6.2018 lausunnossaan tulkintani mukaan aivan oikein ja perustellusti kumonnut hallituksen käsityksen siitä, että kyse olisi vain ”lainsäädäntökehikon” notifioinnista, joka ei olisi tarpeen. Viittaan seuraavaan muotoiluun:

”*Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että SEUT 108(3) artiklan mukaan komissiolle on annettava tieto jo tuen myöntämistä tai muuttamista koskevista suuntaviivoista niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Notifiointivelvollisuus on ennakollista niin, että jäsenvaltion on riittävän ajoissa ilmoitettava komissiolle kaikista suunnitelmistaan myöntää uutta tukea. Notifiointivelvollisuus ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan siten synny vain tuen myöntämistä koskevista päätöksistä. Velvollisuus kattaa myös vielä valmisteltavana olevat tuen myöntämistä tarkoittavat suunnitelmat. SEUT 108(3) artiklan viimeisen virkkeen mukaan jäsenvaltio, jonka on tarkoitus myöntää tukea, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä ennen kuin menettelystä on tehty komission lopullinen päätös (ns. stand still-velvoite). Valiokunta ei pidä asianmukaisena hallituksen esityksen sitä perustelua, jonka mukaan valinnanvapauslain notifioiminen olisi ennenaikaista ja merkitsisi käytännössä vasta lainsäädäntökehikön notifioimista*”.

Notifiointivelvollisuus kattaa siis myös vielä valmisteilla olevat tuen myöntämistä tarkoittavat suunnitelmat.[4]

2.2. Notifioinnista prosessina sekä komission ja kansallisten tuomioistuinten toimivallasta

Tässä yhteydessä StV keskittyy lähinnä SEUT 108 artiklan tarkoittaman notifiointimenettelyn kuvaamiseen prosessina, eikä siitä ole sinänsä erityistä huomautettavaa. Toki on selvää, ettei esimerkiksi epävirallinen keskustelu komission virkamiesten kanssa vastaa notifiointia (ks.

[4] Ks. Neuvoston asetus (EU) 2015/1589, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, EUVL, N:o L 248, 24.9.2015, s. 9-29, artikla 2, jonka mukaan jäsenvaltion on riittävän ajoissa ilmoitettava komissiolle kaikista suunnitelmistaan myöntää uutta tukea. Mainitun ns. menettelytapa-asetuksen 1 artiklan c) -kohdassa määritellään, mitä uudella tuella tarkoitetaan.

vastaavasti StV:n mietintö s. 107). Toimivaltakysymysten osalta StV:n mietinnössä on aivan oikein kuvattu komission ja kansallisten tuomioistuinten hieman erilainen rooli valtiontukivalvonnassa. Komission yksinomaisessa toimivallassa on tuen toteaminen sisämarkkinoille soveltuvaksi. Kansallisen tuomioistuimen toimivalta on sekin merkittävä mm. takaisinperintäriskin vuoksi. Itse asiassa käytännön kannalta on merkittävä se StV:n mietinnön alaviitteessä 7 mainittu seikka, että pätevän notifioinnin komissiolle voi tehdä ainoastaan jäsenvaltion hallitus.[5] Tosin kilpailijat voivat myös saattaa valtiontukiasian vireille kansallisessa tuomioistuimessa ja mahdollisesti myös komissiossa (esitys, että komissio ryhtyisi rikkomuskannemenettelyyn jäsenvaltiota vastaan) eli siten valtiontukea koskevan asian EU-oikeudellinen tarkastelu ei ole vain jäsenvaltion hallituksen ”käsissä”. Niinpä StV joutuukin toteamaan, että hallituksen ehdottamaan ”järjestelmään liittyy riski siitä, että tulevaisuudessa sitä tullaan arvioimaan EU-toimielimissä valtiontukisäännösten soveltamisen näkökulmasta”.

2.3. Valinnanvapausjärjestelmän luonne taloudellisena ja ei-taloudellisena toimintana

Pidän kiistattomana, että sosiaali- ja terveyspalveluiden rakenteeseen voi sisältyä sekä ei-taloudellisia että taloudellisia osia (mietintöluonnos HE 16/2018 vp, s. 108). StV:n mietinnössä korostuu ns. solidariteettiperiaatteen tulkinta ja huomio, että Suomen terveydenhuoltojärjestelmälle on ominaista julkisten terveydenhuoltopalveluiden tarjoaminen ihmisille varsin nimellistä asiakasmaksua vastaan solidaarisuusperiaatteen mukaisesti ja pääosin verovaroin rahoitettuna sekä julkisten palvelutuottajien vahva asema palvelujen tuotannossa. Tätä rakenteellista kuvausta ei liene syytä kyseenalaistaa, mutta kiinnitän huomiota seuraavaan lähinnä oikeudelliseen johtopäätökseen (s. 109):

”*Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää siten selvänä, että Suomen nykyisessä terveydenhuoltojärjestelmässä kuntien ja kuntayhtymien laissa säädetyn järjestämisvastuun piiriin kuuluva ja niiden omana tuotantonaan toteuttama sosiaali- ja terveydenhuolto ei ole EU-oikeudellisessa mielessä taloudellista toimintaa, eikä kuntien nauttima konkurssisuoja ja niiden verotuksellinen erityiskohtelu ole EU:n kilpailusääntöjen kieltämää valtiontukea. Hallituksen ehdottamassa sote- ja maakuntauudistuksessa järjestämisvastuu siirtyy maakunnille, ja maakuntien oma tuotanto organisoidaan liikelaitosmuotoon*.”

[5] Ks. C-442/03 P ja C-471/03 P, P & O European Ferries v. komissio (2006) ECR I-4845.

Vastaavasti StV toteaa johtopäätöksissään varsin selkeästi, että maakunnan liikelaitoksen suoran valinnan palvelut eivät ole taloudellista toimintaa eikä liikelaitos ole kilpailuoikeudellisesti yritys. Kun valtiontukisäännöt eivät sovellu, niin ei tietenkään notifiointikaan ole StV:n mielestä tarpeen (s. 113, 117).

Toisaalta Stv toteaa seuraavaa (s. 109):

”*Ilman lakiehdotuksessa yksityisille palveluntuottajille annettua roolia olisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan suhteellisen selvää, että maakuntien liikelaitosten harjoittama palveluntuotanto olisi kilpailuoikeudelliselta luonteeltaan ei-taloudellista solidaarisuusperiaatteeseen perustuvaa julkista toimintaa, kuten nykyinen kansanterveysjärjestelmämme*”.

StV on valinnut edellä johdattelemansa linjan perusteluiksi jo aikaisemmilta käsittelykerroilta tutut komission Slovakian sairausvakuutusjärjestelmää, Italian Lazion alueen sekä Brysselin ulkisia sairaaloita koskevat asiat. Yhdyn StV:n kantaa siinä suhteessa, että komission käytännön perusteella ei voida tehdä varmoja johtopäätöksiä sen suhteen, miten se arvioisi suoran valinnan palveluja tuottavien liikelaitosten asemaa (s. 111). Komission hallintokäytäntö on ollut horjuvaa SOTE-sektoria koskevan taloudellisen toiminnan määrittelyn osalta.[6]

Vaikka varmoja johtopäätöksiä ei voidakaan tehdä komission hallintokäytännöstä, niin korostan omassa tulkinnassani edellä viitatun Slovakia-ratkaisun[7] osalta laatukilpailun merkitystä taloudellisen toiminnan arvioinnissa. Hallituksen esityksessä 16/2018 vp tämä laatua koskeva kilpailu tunnustetaan toteamalla, että palveluntuottajat tulevat kaikissa palvelumalleissa (suoran valinnan palvelut, asiakassetelipalvelut ja henkilökohtainen budjetti) kilpailemaan sillä, miten tehokkaasti ja toisaalta asiakasystävällisesti ne palveluja tuottavat. Laatukilpailua ja taloudellista toimintaa ilmentää se, että asiakas todennäköisesti vaihtaa valinnanvapausmallissa palveluntuottajaa,

[6] Ks. Italian Lazion alueen julkisia sairaaloita koskeva komission ratkaisu 4.12.2017 State Aid SA.39913, *Alleged compensation of public hospitals in Lazio***,** Brussels 4.12.2017, C (2017) 7973 final sekä siihen liittyvä vireillä oleva valitus T-233/18 *Casa Regina Apostolorum della Pia Societá delle Figlie di San Paolo v. komissio* ja Brysselin julkisia sairaaloita koskeva komission ratkaisu 5.7.2016 State Aid SA.19864, *Public financing of Brussels Public Iris Hospitals*. Etenkin Lazio-tapaus tukee tulkintaa, jonka mukaan hallituksen esityksen valinnanvapausjärjestelmä olisi luonteeltaan ei-taloudellinen ja siten notifiointitarvetta ei olisi. Brysselin IRIS-sairaaloiden tapauksessa komissio piti niiden toimintaa luonteeltaan taloudellisena, mutta katsoi järjestelmän olevan SGEI-palveluja koskevan sääntelyn perusteella hyväksyttävä.

[7] Ks. Unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu T-216/15 *Dôvera zvravotná poist'ovňa* v. Euroopan komissio, ratkaisu on annettu 5.2.2018, ECLI:EU:T:2018:64, joka kumosi komission ratkaisun Slovakia-tapauksessa. Tämä on entisestään lisännyt solidaarisuusperiaatteen tulkinnan vaikeaselkoisuutta SOTE-sektorilla.

jos hän ei syystä tai toisesta ole tyytyväinen saamaansa palveluun. Lisäksi korvausjärjestelmän todetaan sisältävän myös jossain määrin mahdollisuuksia maakunnan määrittelemiin taloudellisiin kannustimiin. Tätä laatukilpailuaspektia StV:n mietinnössä ei pohdita, mikä on puute. Taloudellisia elementtejä sisältävä hanke sisältäisi myös mahdollisesti valtiontukielementtejä, jotka tulisi notifioida.

Mitä siis tehdä, kun komission hallintokäytäntö asiassa vaikuttaa hieman ristiriitaiselta? Katson, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan saada analogista johtoa asiaan. Olen aikaisemmin viitannut tässä yhteydessä erityisesti notifiointia puoltavana argumenttina tapaukseen Höfner ja vasta-argumenttina tapaukseen Poucet ja Pistre.[8] Höfner-tapauksen[9] tilanteessa julkinen yritys, taloudellista toimintaa harjoittava liikelaitos, sulki kilpailijoilta markkinat saamiensa yksin- tai erityisoikeuksien vuoksi ja sen vuoksi SEUT 106(1) artiklaa koskeva oikeuskäytäntö soveltui. Siis Höfner-tapauksessa toimittiin kilpailluilla markkinoilla ja julkisvallan toimin käytännössä tyrehdytettiin yksityisten markkinatoimijoiden mahdollisuudet toimia markkinoilla, mikä ei ollut EU-oikeuden mukaan sallittavissa.

Poucet ja Pistre-tapausta[10] voidaan periaatteessa ja pintapuolisesti tulkiten käyttää argumenttina sen puolesta, ettei notifiointitarvetta olisi. Siinä tuli arvioida, ovatko sairausvakuutuskassat ja muut julkisen palvelun luonteisen sosiaaliturvajärjestelmän hallinnointiin osallistuvat elimet kilpailuoikeudellisessa mielessä yrityksiä ja taloudellisen toiminnan piirissä. Kantajat Poucet ja Pistre katsoivat, että heidän olisi tullut voida käyttää sosiaalivakuutusten yhteydessä mitä tahansa EU:n alueelle sijoittautunutta yksityistä vakuutusyhtiötä. Ranskalaisessa järjestelmässä heidän oli pakko valita tietty kansallinen sosiaalivakuutuskassa. EU-tuomioistuin katsoi tuomiossaan, että asiassa käsitellyt ranskalaiset sosiaalivakuutuskassat eivät kuuluneet kilpailuoikeudellisen yritys-käsitteen[11] piiriin eikä niiden toiminta ollut taloudellista luonteeltaan. Näiden sairausvakuutuskassojen ja muiden vastaavien elinten toiminta perustui kansalliseen yhteisvastuuseen ja oli luonteeltaan sosiaalista. Kassojen toimintaan ei liittynyt minkäänlaista voitontavoittelua. Maksettavat etuudet olivat lakisääteisiä ja riippumattomia vakuutusmaksujen määrästä.

[8] Ks. tarkemmin esim. *Raitio* 2018, s. 752.

[9] Ks. C-41/90 *Höfner* (1991) ECR I-1979, kohta 31.

[10] Ks. C-159/91 ja C-160/91 *Poucet ja Pistre* (1993) ECR I-637.

[11] Ks, kilpailuoikeudellisesta yritys-käsitteestä tarkemmin esim. *Leivo, Kirsi -Leivo, Timo-Huimala, Hannele -Huimala, Mikko*: EU:n ja Suomen kilpailuoikeus, Talentum, Helsinki, 2012, s. 117-123 ja 308-311.

Viimeaikaisessa oikeuskirjallisuudessa Poucet ja Pistre-tapauksen[12] osalta on kuitenkin korostettu SGEI-luonteisuutta ja sitä eroa Höfner-tapaukseen, ettei Poucet ja Pistre-tapauksen kontekstissa ollut mitään toimivia markkinoita.[13] Sen vuoksi katson edelleen StV:n mietinnön jälkeenkin, että Suomen SOTE-sektorin arviointiin liittyvän laatukilpailu-elementin vuoksi olisi viisainta korostaa pikemminkin Höfner-tapausta kuin Poucet ja Pistre-tapausta, mikä puolestaan johtaa siihen, että SOTE-sektorilla on myös taloudellista toimintaa ja sitä kautta valtiontukielementtien vuoksi notifiointi on tarpeen. Tämä kannanotto ei ole täysin vieras myöskään hallituksen esityksen näkökulmasta, vaikka meneekin pidemmälle. Hallituksen esityksessäkin todetaan seuraavasti:

”*Slovakian järjestelmästä tehty tuore ratkaisu (T-216/15) kasvattaa riskiä siihen, että Suomen valinnanvapausjärjestelmän voitaisiin tulkita olevan osittain taloudellinen. Automaattisesti tällaista suoraa johtopäätöstä ei kuitenkaan voi tehdä, sillä jokainen valtiontukiarviointi on aina tapauskohtainen ja edellyttää hyvin yksityiskohtaista arviointia*”.[14]

Tämä hallituksen esityksen huomio valtiontukiarvioinnin tapauskohtaisuudesta pitää paikkansa ja on hyvin merkittävä seikka. Nimittäin StV ei tarkastele tätä SOTE-sektorin ei-taloudellista tai taloudellista luonnetta kovinkaan perusteellisesti, etenkin kun otetaan huomioon asian merkitys notifiointia koskevan kysymyksen osalta. StV ei ole esimerkiksi ottanut analyysissaan huomioon KHO:n tuoretta oikeuskäytäntöä, mitä mielestäni voidaan kummeksua.

Tarkastellaanpa hetki StV:n ja KHO:n tulkintoja valtiontukien notifioinnista. StV:n mietintö vaikuttaa konkurssisuojaa ja verokohtelua koskevan esityksen osalta olevan hieman eri linjoilla kuin KHO:n 13.12.2017 päivätty lausunto.[15] Ensiksi KHO toteaa lausunnossaan, että lähtökohtaolettama on, että Suomen julkinen terveyden- ja sosiaalihuoltojärjestelmä on luonteeltaan ei-taloudellinen. Siteeraan seuraavassa KHO:n lausuntoa sanatarkasti:

”Ehdotetussa valinnanvapausjärjestelmässä EU-oikeudelliset kysymyksenasettelut liittyvät

[12] Ks. C-159/91 ja C-160/91 *Poucet ja Pistre* (1993) ECR I-637.

[13] ks. *Burke, Jarleth*: A Critical Account of Article 106(2) TFEU, Government Failure in Public Service Provision, Hart publishing, Oxford, 2018, s. 77-78.

[14] Ks. HE 16/2018 vp., s. 110.

[15] Ks. Drnro H 567/17.

maakuntien liikelaitosten harjoittaman palvelutoiminnan luonteeseen ei-taloudellisena tai taloudellisena toimintana ja siitä seuraaviin jatkokysymyksiin niiden mahdollisesta luonnehdinnasta yrityksiksi unionin kilpailusääntöjen näkökulmasta, ja edelleen siihen, saavatko ne tuossa tapauksessa SEUT 106 artiklassa tarkoitettuina julkisina yrityksinä SEUT 107 artiklassa tarkoitettua kiellettyä valtiontukea niihin sovellettavan verokohtelun ja konkurssikelvottomuuden vuoksi. Nämä samat kysymykset voivat päätyä valitus- ja hallintoriita-asioina hallintotuomioistuinten, viime kädessä korkeimman hallinto-oikeuden, ratkaistaviksi.

Vaikuttaa siten siltä, että StV on eri linjoilla myös KHO:n vuoden 2017 lausunnon osalta ainakin konkurssisuojan ja verokohtelun osalta, joskaan ei ole tuonut sitä nimenomaisesti julki. Voidaan kysyä, mistä tämä johtuu ja kumpaa linjaa tulisi noudattaa?

Oma kantani on edelleen KHO:n linjoilla. Vaikka yhdynkin StV:n tulkintaan siitä, että suomalainen SOTE-sektori on suurelta osin ei-taloudellista toimintaa ja ns. solidariteettiperiaatteen piirissä, niin katson StV:n tulkinnan perustuvan metodiseen virheeseen, jota voisi luonnehtia liian kategoriseksi tai yleistäväksi tulkinnaksi. KHO tuomioistuimena tavoittaa StV:tä paremmin valtiontukiasioita leimaavan olennaisen piirteen, eli valtiontukielementtien tapauskohtaisuuden. Tulkitsen StV:n mietintöä niin, että se on pääpiirteissään oikeilla linjoilla solidariteettiperiaatteen osalta, mutta epäonnistuu analyysin tarkkuustasossa.

KHO on nimittäin osoittanut, että SOTE-asioissa jotkut kysymykset ovat ns. solidaarisuusperiaatteen piirissä ja kilpailtujen markkinoiden ulkopuolella, kun taas jotkut kysymykset eivät ole. Tästä on havainnollinen esimerkki 16.2.2018 annettu vuosikirjaratkaisu KHO:2018:29 (HUSLogistiikka-tapaus). Tapauksen olosuhteissa HUS Logistiikka oli tarjonnut potilaiden aikatilauspalveluita ulkopuolisille asiakkaille ja HUS:n jäsenkunnille, mikä voitiin katsoa taloudelliseksi toiminnaksi, kun kustannuksista vastasivat osin KELA ja potilaat itse. HUS:n Hyvinkään alueen kuntien aikatilauskuljetuksia ei voitu siirtää HUS Logistiikan tehtäväksi ilman, että päätöksenteossa otettiin huomioon EU:n valtiontukisäännöt.

Potilaiden kiireettömät siirtokuljetukset olivat siten tapauksessa KHO:2018:29 luonteeltaan selkeästi taloudellista toimintaa, joilla on omat yksityiset markkinansa. On myös huomattava, että kun markkinoilla toimivista yksityistä yrityksistä Falck[16] toimii toisissakin EU:n jäsenvaltioissa, niin

[16] Falck toimii useassa jäsenvaltiossa ja se osti kesällä 2015 51% 9Lives Oy:n osakkeista ja siten siitä tuli Falckin konserniyhtiö.

asialla on rajat ylittävä vaikutus ja siten mahdollisesti liityntä SEUT 56 artiklan palveluiden vapaan liikkuvuuden tai SEUT 49 artiklan vapaan sijoittautumisoikeuden rajoituksiin. Varma rajat ylittävä intressi kytkee asian tulkintaan avoimuusperiaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, jolloin yksityisiä markkinatoimijoita ei saa syrjiä julkisyhteisöjen eduksi.[17] Tapauksen olosuhteissa HUS Logistiikka oli tarjonnut potilaiden aikatilauspalveluita ulkopuolisille asiakkaille ja HUS:n jäsenkunnille, mikä voitiin katsoa taloudelliseksi toiminnaksi, kun kustannuksista vastasivat osin KELA ja potilaat itse. HUS:n Hyvinkään alueen kuntien aikatilauskuljetuksia ei voitu siirtää HUS Logistiikan tehtäväksi ilman, että päätöksenteossa otettiin huomioon EU:n valtiontukisäännöt. En näe, että voitaisiin katsoa solidariteettiperiaatteen kattavan julkisen terveydenhuollon niin, että kyse on aina ei-taloudellisesta toiminnasta.

Päätös osoittaa, että SOTE-palveluiden sisällä voi olla taloudelliseksi toiminnaksi luokiteltavaa toimintaa, joka tulee organisoida valtiontukisääntöjen edellyttämällä tavalla siten, ettei julkinen toimija pääse hyötymään esim. konkurssisuojasta tai veroeduista. Julkinen toimija ei voinut siten itse määritellä, milloin se tunnustaa tai ei tunnusta olevansa yksi siirtokuljetusten markkinoilla kilpaileva toimija. Kyse on siitä, ettei sairaanhoitopiiri voinut noin vain ilman asianmukaista yhtiöittämistä ottaa hoitaakseen palvelua, jonka se on aikaisemmin osin tai kokonaan ulkoistanut yksityiselle toimijalle. Tämän vuoksi suhtaudun varauksella linjaukseen, jonka mukaan ”saman sisältöisten terveydenhuoltopalveluiden tarjoaminen markkinoille muiden toimijoiden toimesta ei myöskään muuta julkisen terveydenhuollon palveluiden luonnetta taloudelliseksi toiminnaksi” (s. 109). Ei sinällään, mutta asia ei silti ole näin yksiselitteinen.

Mielestäni markkinoilla toimimista tulee analysoida tarkemmin. Vasta-argumentti julkisen toimijan puolesta oli tässä kansallisessa HUSLogistiikka-oikeudenkäynnissä se, etteivät sairaanhoitopiiri ja HUSLogistiikka toimi markkinoilla, koska ne eivät tarjoa palvelujaan markkinoille.[18] Tämä

---

[17] Ks. C-113/13 *Spezzino*, ECLI:EU:C:2014:2440, kohdat 46, 49, 50 ja 52. On huomattava, että Spezzino-tapauksen tosiseikasto ei vastaa HUSLogistiikka-tapauksen tilannetta siksi, ettei sairaanhoitopiirin ja Punaisen ristin kaltaisen vapaaehtoiselimen asemaa voida rinnastaa toisiinsa. Italialaisen lainsäädännön sosiaalisten päämäärien kaltaista elementtiä ei tässä tapauksessa ole (kohta 63). Spezzino-tapauksessa asiaa ei lopulta tarkasteltu kilpailusääntöjen kannalta, mutta perusvapauksien rajoittamisperusteet soveltuvat silti. Spezzino-tapauksessa tällaisia yleiseen etuun liittyviä pakottavia syitä olivat mm. sosiaaliturvajärjestelmän vakavan järkkymisen vaara ja kansanterveys (kohta 57). Tässä HUSLogistiikka-tapauksessa ei oltu osoitettu, että yksityisten siirtokuljetusten käyttö olisi ongelmallinen asia kansanterveyden tai sosiaaliturvajärjestelmän vakavan järkkymisen kannalta.

[18] Ks. esim. *Raitio, Juha*: Euroopan unionin oikeus, Talentumpro, 2016, s. 645. Kunnan ei katsota toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, jos kunta tuottaa lain perusteella omana toimintanaan palveluja kunnan asukkaille ja muille, joille kunnan on lain mukaan järjestettävä palveluja. Yhtiöittämisvelvoite koskee vain kilpailluilla markkinoilla tapahtuvaa toimintaa, ei kaikkea kunnallista taloudellista toimintaa. Tästä asetelmasta tämä siirtokuljetuksia koskevan

argumenttihan on havaittavissa myös StV.n mietinnöstä (s. 109). Kunnan tai kuntayhtymän oman palvelutuotannon ei katsota tämän tulkinnan mukaan muodostavan markkinoita. Pääsäännön mukaan onkin niin, ettei julkinen sairaalatoiminta ole taloudellista toimintaa, jos sairaalat tarjoavat palveluja valtion varoilla ilmaiseksi järjestelmään kuuluville henkilöille. Tämä kuntalain mukainen tulkinta tulee kuitenkin arvioitavaksi sisämarkkina- ja kilpailuoikeudellisen tarkastelun suhteen, koska EU-oikeudessa määriteltyä julkisen yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitettä ei voida kansallisella lainsäädännöllä sivuuttaa.[19] Esimerkiksi Glöckner-tapauksessa oli taloudellisen toiminnan arvioinnin kannalta olennaista se, että SEUT 106(1) artiklan vastaista tarjonnan rajoittamista oli yksinoikeuden laajentaminen sellaiseen liitännäiseen toimintaan, jota myös yksityinen yritys voisi harjoittaa.[20]

Olennaista on toki todeta, että tämä HUSLogistiikka-tapaus oli vain yksittäistapaus, jossa ei voitu todeta, että julkinen toimija toimii vain solidariteettiperiaatteen mukaisesti niin, ettei se tarjoa ”palveluita markkinoille”. On tapauskohtaisuuden osalta olennaista huomata, että KHO on tehnyt eron ensihoidon ja kiireettömien potilassiirtojen välillä. Kaikki kuitenkin palautuu siihen kysymykseen, millaista kilpailua SOTE-sektorille voidaan katsoa jatkossa syntyvän. On vaikea nähdä, että laatukilpailu voitaisiin sulkea pois, jolloin huomio kiinnittyy EU:n yleisen tuomioistuimen ratkaisuun Slovenian sairausvakuutusjärjestelmästä[21], mikä puolestaan avaa kysymyksen notifiointivelvoitteesta.

2.4. Kilpailun vääristymisestä ja SGEI-palveluista

tulkintaongelma syntyi. Viittaan erityisesti kuntalain 126-127 §:iin (410/2015). Asia on kuitenkin ratkaistava EU-oikeuden pohjalta ja otettava huomioon EU-oikeudellinen tulkintakäytäntö taloudellisesta toiminnasta.

[19] Itse asiassa edes kansallisessa keskustelussa tätä kuntalain “kilpailluilla markkinoilla toimimista” koskevaa ajatusrakennelmaa ei ole pidetty ongelmattomana, mistä ks. esim. Lehtonen, Jukka: Näkökohtia yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettiin ja viime aikojen lakimuutoksiin, Kilpailuoikeudellinen vuosikirja, 2013, s. 177-193, ja s. 182, jossa Lehtonen pitää ongelmallisena tilannetta, jossa kunta markkinoisi voimakkaasti palvelujaan ja tavoittelisi aktiivisesti asiakkaita, joista yksityisetkin palveluntarjoajat kilpailevat.

[20] Ks. C-475/99 *Ambulanz Glöckner* (2001) ECR I-8089, kohta 43.

[21] Ks. Unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisu T-216/15 *Dôvera zvravotná poist'ovña* v. Euroopan komissio, ratkaisu on annettu 5.2.2018, ECLI:EU:T:2018:64.

StV:n mietinnössä on viitattu Ferring-tapaukseen[22], jonka mukaisesti maakuntien liikelaitosten konkurssikelpoisuuden puuttumisesta saama etu ei olisi lainkaan valtiontukea, mikäli sen tuottama hyöty jää niille lainsäädännössä asetetuista erityisistä velvoitteista aiheutuvaa rasitusta pienemmäksi. Nimittäin vuonna 2001 *Ferring*-tapauksessa EY-tuomioistuin katsoi, että yritykselle maksettu korvaus yleishyödyllisten palvelujen tuottamisesta ei ole SEUT 107(1) artiklan tarkoittamaa valtiontukea siltä osin kuin maksettu korvaus ei ylitä palvelun tuottamisen aiheuttamia lisäkustannuksia.[23] Tämän korvausteorian osalta StV viittaa lisäksi Deutsche Post-tuomioon[24]. On kuitenkin otettava huomioon Ferring-tapauksen asema asiaa koskevan oikeuskäytännön ketjussa, kuten itse asiassa StV:kin on tehnyt(s. 111), joskin hieman ylimalkaisesti.

Nykyisin SGEI-palveluiden ja valtiontukien suhdetta määrittää ennen muuta vuonna 2003 julkaistu ns. *Altmark*-tapaus[25], jossa silloinen EY-tuomioistuin määritteli, millä edellytyksin jäsenvaltion yritykselle suorittamat korvaukset SGEI-palveluista eivät ole SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettua valtiontukea. Edellytykset ovat seuraavat:

1. Edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi. Julkisen palvelun velvoitteen on ilmettävä kansallisesta lainsäädännöstä tai yrityksen toimiluvasta.
2. Korvauksen laskemiseen liittyvät parametrit tulee etukäteen vahvistaa objektiivisesti ja läpinäkyvästi. Näin pyritään välttämään se, että korvaukseen sisältyisi taloudellista etua, joka olisi omiaan suosimaan edunsaajayritystä suhteessa sen kilpailijoihin.
3. Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa SGEI-palvelun aiheuttamat kustannukset, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.
4. Jos SGEI-palvelun velvoitteiden täyttämisestä vastaavaa yritystä ei ole valittu julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja riittävällä kalustolla varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi

[22] Ks. C-53/00 *Ferring* (2001) ECR I-9067.

[23] Ks. C-53/00 *Ferring* (2001) ECR I-9067, kohta 27.

[24] Ks. C-399/08 P, *Deutsche Post*, ECLI:EU:C:2010:481, kohdat 41-43.

[25] Ks. C-280/00 *Altmark* (2003) ECR I-7747, kohdat 87–93 ja 95.

kyseisten velvoitteiden täyttämisestä, kun jälleen otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.

Tämän kriteeristön osalta keskeinen on 3. kohdan edellytys siitä, ettei ylikompensaatiota ilmene.

Niin sanottuja *Altmark*-kriteereitä täsmentää komission päätös N:o 2012/21/EU[26]. Siinä aloitetaan *Altmark*-kriteereiden kertauksella ja vahvistetaan niiden soveltuvan edelleen tulkintaohjeina. Jos päätöksessä N:o 2012/21/EU vahvistetut edellytykset täyttyvät, niin SGEI-palvelun tuottamisesta korvauksena myönnettävään valtiontukeen ei sovelleta SEUT 108(3) artiklan mukaista ennakkoilmoitusvaatimusta, koska sen katsotaan olevan SEUT 106(2) artiklan mukaista. Myös StV:n viittama Deutsche Post-tapauskin korostaa Altmark-ratkaisun tulkintaa näissä SGEI-palveluita koskevissa tulkintayhteyksissä.[27] Sen vuoksi suhtaudun varauksella siihen, että Ferring-tapausta käytettäisiin tässä asiayhteydessä liian korostuneesti tulkintaohjeena. StV onkin SGEI-palveluita koskevassa kappaleessa viitannut asianmukaisesti ns. SGEI-pakettiin (s. 112), johon myös mainittu komission päätös N:o 2012/21/EU kuuluu.

StV on käsitellyt mietinnössään taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan ja kilpailun vääristymisen osalta ehkäpä KHO:n edellä viitatun vuoden 2017 lausunnon perusteella lähinnä konkurssisuojaa ja veroetuja. Voidaan kuitenkin esittää kysymys, onko se notifiointiarvioinnin kannalta riittävää. Olen eri yhteyksissä esittänyt valtiontukielementtien osalta, että maakuntien ja maakuntayhteisöjen toiminnassa esiintyy ainakin seuraavia valtiontukielementtejä:

-valtiontakaukset maakunnille ja Maakuntien tilakeskus Oy:lle
-omaisuuden mahdolliset alihintaiset siirrot kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille ja Maakuntien tilakeskus Oy:lle
-maakuntien tuotantoa harjoittavien yhteisöjen oman pääoman tuottovaade
-konkurssisuoja, ja
-verokohtelu

Onkin olennaista todeta, että notifiointitarvetta koskeva arviointi ei tule riittävän perusteellisesti käsitellyksi, kun arvioinnin kohteena on vain konkurssisuoja ja verokohtelu.

[26] Ks. EUVL, N:o L 7, 11.1.2012, s. 3.

[27] Ks. C-399/08 P, *Deutsche Post*, ECLI:EU:C:2010:481, kohta 42.

3. Takauskysymys ja notifiointi – jälleen kerran

Olen aikaisemmissa tätä notifiointiasiaa koskevissa lausunnoissani tuonut esiin EU:n vakavaraisuusasetukseen liittyvän valtiontukiongelman[28] ja kiinnitän huomiota siihen, ettei missään otsikossa mainituista StV:n mietinnöistä oteta asiaan kantaa. Asiasta on kuitenkin ollut keskusteluja pitkin syksyä, mistä on esimerkkinä Helsingin Sanomien 31.10.2018 julkaistu artikkeli ”Sotessa muhii suuri lisälasku”. Palaan vielä hetkeksi tähän teemaan.

Komission 2016 valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon[29] mukaan takaus voi sisältää SEUT 107 artiklan tarkoittamaa valtiontukea. Julkisyhteisöjen (myös julkisten yritysten) myöntämiin lainoihin ja takauksiin voi muiden transaktioiden tapaan sisältyä valtiontukea, jos ne eivät ole markkinaehtojen mukaisia.[30] SEUT 108(3) ja ilmoitusmenettelyä koskevan asetuksen 2015/1589 artikla 3 edellyttävät, että tuki annetaan vasta sitten, kun komissio on arvioinut tuen soveltuvan sisämarkkinoille. Valtion takaamille lainoille voitaisiin vakavaraisuusasetuksen 575/2013[31] mukaan antaa nollariskipaino, jos valtiontakaukset täyttävät vakavaraisuusasetuksen 213 ja 215 artiklojen ehdot. Keskeinen näistä on 213 1 d) -artiklan edellytys, jonka mukaan ’luottosuojasopimuksen on oltava oikeudellisesti pätevä ja täytäntöönpanokelpoinen kaikilla luottosopimuksen tekohetkellä asian kannalta merkityksellisillä lainkäyttöalueilla.’

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että lainaajien tulisi varmistua takauksen pätevyydestä selvittämällä, onko notifiointi tehty tai jopa pyytää jäsenvaltiota notifioimaan takausjärjestelmä.[32] On olennaista todeta se, että takaus synnyttää luotonannossa oikeussuhteen kolmanteen osapuoleen ja

[28] Ks. esim. PeV:lle 26.4.2018 päivätty lausuntoni ja *Raitio* 2018, s. 755-756.

[29] Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), kohdat 108-114. Tiedonannot perustuvat vakiintuneeseen käytäntöön sekä EU-tuomioistuimen tulkintoihin.

[30] kohta 108.

[31] Ks. EUVL, N:o L 176, 27.6.2013, s. 1-337. Artiklassa 213 kohdassa 3 todetaan seuraavaa: *Laitoksen on täytettävä kaikki sopimuksiin ja lainsäädäntöön sisältyvät velvoitteet ja toteutettava toimet, joilla varmistetaan takauksen luonteisen luottosuojan täytäntöönpanokelpoisuus sen lainsäädännön mukaisesti, jota sovelletaan laitoksen luottosuojaa koskevaan osuuteen. Laitoksen on toteutettava riittävä oikeudellinen tarkastelu, jolla varmistetaan takauksen luonteisen luottosuojan täytäntöönpanokelpoisuus kaikilla asian kannalta merkityksellisillä lainkäyttöalueilla. Laitoksen on toistettava tällainen tarkastelu, jos se on tarpeen täytäntöönpanokelpoisuuden varmistamiseksi.*

[32] *Nunez Muller, Marco,’Guarantees’* teoksessa Säcker, Franz Jugen ja Montag, Frank, *European state Aid Law*, Beck/Hart/Nomos 2016, s. 1067.

tällöin valtiontuki voi aktualisoitua. Tämä takauksia koskeva problematiikka ei ole missään tapauksessa vain akateemista teoreettista pohdintaa. Nimittäin myös suomalaiset tuomioistuimet ovat ottaneet kannan, jonka mukaan tukea koskeva päätös voi olla pätemätön tilanteessa, jossa tukea ei ole ilmoitettu komissiolle.[33]

Kaiken tämän olen jo aikaisemmin tuonut esiin. Miksi tämä kysymys on sivuutettu StV:n mietinnöissä? En ole havainnut julkisessa keskustelussa vakavaraisuusasetuksen tulkintaan liittyviä argumenttejä, joilla edellä esittämäni tulkinta olisi asetettu kyseenalaiseksi.

Kiinnitän huomiota maakuntalakipaketin seuraavaan kohtaan: Laki maakuntalain, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain ja pelastustoimen järjestämisestä annetun lain voimaanpanosta, 28 § (valtion takaus), (HE 15/2018 vp, s. 137-, ks. voimaanpanolaki). Mainitussa pykälässä ei käsitellä valtion takausta EU:n sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta. Ongelma kärjistyy, kun tämän voimaanpanolain 29 §:ssä todetaan seuraavaa: ”Maakunnille siirtyvien sopimusten velkojilla ja sopimusosapuolilla on edelleen alkuperäisiin sopimusehtoihin perustuva irtisanomisoikeus eikä velkojienkaan asema lain 28 §:ssä säädettävän valtion takauksen vuoksi järjestämisvastuun siirron seurauksena heikkene”. Millä perusteella ei heikkene? Onko asiaa kysytty velkojilta?

Tässä ei ole otettu notifioimattomuuden vaikutuksia huomioon. Arvio valtiontakauksen pätevyydestä on ensin luottolaitoksilla, sitten Finanssivalvonnalla ja Euroopan keskuspankkijärjestelmällä. Kansallisesti täytäntöönpanokelpoinen valtiontakaus ei ole välttämättä pätevä EU:n sisämarkkinaoikeudessa, eli siis vakavaraisuusasetuksen 213 artiklan sanoin ”muilla asian kannalta merkityksellisillä lainkäyttöalueilla”. Asiakokonaisuuteen liittyy HE 5/2018, josta ei ole vielä hyväksytty lakia. Sen notifiontikysymys on siten vielä perusteltua olla harkinnassa.

Esille nostamani asia on hyvin käytännönläheinen ja arkipäiväinen jo nyt. Perustelen tätä viittaamalla HUS:n hallituksen pöytäkirjan 3.12.2018 pykälään 139. Asia koskee Pohjoismaisen

[33] Ks. Ns. Premium Board-tapaus 22.5.2015/1344 KHO:2015:76. Juankosken kaupunginvaltuusto oli päättänyt antaa osakeyhtiölle omavelkaisen takauksen tilanteessa, jossa kaupungissa toiminut kartonkitehdas oli mennyt konkurssiin ja takauksen saanut yhtiö oli tehnyt konkurssipesän kanssa aiesopimuksen, jolla sen oli tarkoitus hankkia konkurssipesältä muun ohella Juankoskella sijaitseva tehdas. Valtuusto oli päätöksenteossaan soveltanut Euroopan komission niin sanottua takaustiedonantoa ja sen pk-yrityksiä koskevia poikkeuksia eikä takauksesta ollut tehty SEUT 108 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua ilmoitusta komissiolle. Hallinto-oikeus oli hylännyt valtuuston päätökseen muutosta hakeneen yhtiön valituksen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan takauksen luonne oli puutteellisesti selvitetty eikä kunnanvaltuusto siksi voinut katsoa, ettei tukea olisi pitänyt notifioida.
.

investointipankin ja HUS-kuntayhtymän välistä enintään 147 miljoonan euron puitesopimusta Siltasairaala-investoinnin rahoittamiseksi. HUS:n hallitus päätti esittää valtuustolle seuraavaa:

”*Valtuusto edellyttää kuntayhtymän toimitusjohtajan ja talousjohtajan varmistavan, että puitesopimukseen liittyvät valtion takaukset ovat EU-vakavaraisuusasetuksen 575/2013 artiklojen 213 ja 215 yleisten ehtojen mukaisia. Lisäksi valtuusto edellyttää varautumissuunnitelmaa tilanteeseen, jossa velkoja ei hyväksy lainan siirtoa*.”[34]

On siis näyttöä siitä, että markkinoilla esittämäni vakavaraisuusasetukseen ja velallisen vaihtumiseen liittyvä ongelma otetaan vakavasti. On selvää, että kansalaisten perusoikeuksiin on vaikutuksia sillä, millä tavoin voidaan varmistaa SOTE-sektorin rahoitus tilanteessa, johon vakavaraisuusasetus soveltuu. Voidaan kysyä, mitä valtiovarainministeriö tekisi, jos velkojat (esimerkiksi Euroopan Investointipankki) irtisanoisivat luottojaan velallisen vaihduttua? Lisäksi on syytä esittää kysymys, mikä olisi lainsäädännöllinen perusta edellä mainitulle ”varautumissuunnitelmalle” tai vastaaville järjestelyille. Tulkitsen niin, että notifiointi tässä vakavaraisuusasetuksen kontekstissa olisi välttämätön, muttei käsittääkseni käytännön talouselämän näkökulmasta edes riittävä ehto sille, ettei velkoja irtisanoisi luototustaan, koska pelkkä velallisen vaihtuminen luo perusteen irtisanoa.

Johtopäätös: En näin ollen voi yhtyä näkemykseen, jonka mukaan notifiointimenettely ei ole tarpeen ja että epävarmuus valtiontukielementtien olemassaolosta käsillä olevassa maakunta- ja SOTE-lakiehdotuksessa olisi poistunut.

Helsingissä 10.12.2018

Juha Raitio

[34] Ks. lähdeviittaus: http://husd360fi.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetingitem&id=2018316475-6)