

Jukka Snell

6.3.2019

Eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle

HE 16/2018 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ASIAKKAAN VALINNANVAPAUSTESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI: NOTIFIOINNIN MERKITYS MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUKSESSA

Minua on pyydetty arvioimaan ministeriöiden vastineiden (ml. vastineiden täydennys) ja täydentävän aineiston perustuslain mukaisuutta suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 65/2018 vp). Erityisesti minua on pyydetty arvioimaan notifiointia. Keskityn alla EU-oikeuden vaatimukseen. Olen lausunut valiokunnalle jo aikaisemmin samasta asiakokonaisuudesta. En nyt toista aiemmin lausumaani vaan keskityn hallituksen 1.3.2019 päivättyyn lausuntoon ”Notifioinnin merkitys maakunta- ja SOTE-uudistuksessa”.

Ilmoitusta eli notifiointia koskeva sääntelykehikko

SEUT 107(1) artikla lähtökohtaisesti kieltää valtiontuet, joskin komissiolla on valta hyväksyä tukia. SEUT 108(3) artikla asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden ilmoittaa tuen maksamista koskevat suunnitelmat ennakolta komissiolle. Ilmoitusmenettelystä säädetään tarkemmin erityisesti *neuvoston asetuksessa* (EU) 2015/1589 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä (kodifikaatio) EUVL L248/9 ja *komission asetuksessa* (EU) 2015/2282 asetuksen (EY) N:o 794/2004 muuttamisesta valtiontuen ilmoituslomakkeiden ja tietolomakkeiden osalta EUVL L325/1.

Yllämainittuun komission asetukseen sisältyy liite I, josta löytyy menettelyssä käytettävä ilmoituslomake. Sen kansalliset virkamiehet täyttävät tehdessään ilmoituksen. Lomakkeessa on neljä mahdollista ilmoituslajia. Niistä viimeinen, eli d-kohta, soveltuu, jos jäsenvaltio ilmoittaa toimenpiteen, jonka se ei katso olevan valtiontukea, mutta josta ilmoitetaan komissiolla oikeusvarmuuden vuoksi. Tätä kutsutaan usein oikeusvarmuusilmoitukseksi ja on siis yksi ilmoituslajeista.

Kun ilmoitus on tehty, aloittaa komissio ilmoituksen alustavan tutkinnan. Tämä tulee saattaa päätökseen kahden kuukauden määräajassa, joskin alustavassa menettelyssä voi kestää pidempään, mikäli jäsenvaltiolta tarvitaan lisää tietoja. Alustavan tutkinnan päätteeksi komissio voi todeta, että ilmoitettu toimenpide ei ole tukea, päättää, että ilmoitettu tuki soveltuu sisämarkkinoille, tai se voi käynnistää muodollisen tutkintamenettelyn, mikäli sillä on epäilyjä tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Muodollinen tutkintamenettely voi olla pitkäkestoinen ja sen

päätteeksi komissio tekee lopullisen ratkaisun tuen hyväksymisestä tai kieltämisestä. Menettely ja sen lopputuloksen oikeusvaikutus ovat samat ilmoituslajista riippumatta.¹

Hallituksen notifikaatiosuunnitelma

Hallitus on 1.3.2019 päivätyssä lausunnossaan ”Notifioinnin merkitys maakunta- ja SOTE-uudistuksessa” sitoutunut tekemään oikeusvarmuusilmoituksen komissiolle. Kun tätä peilataan edellä esitettyä sääntelykehikkoa vasten, se vaikuttaa normaalilta ja asianmukaiselta menettelyltä. Se antaa hallitukselle mahdollisuuden perustella komissiolle, miksi sen mielestä SOTE-järjestelmä ei ole taloudellinen ja tämän vuoksi valtioneuvoston ulkopuolella. Lisäksi hallitus pystyy esittämään uusia argumentteja, joita se tuo esille 1.3.2019 päivätyssä liitteessä. Erityisesti yleisen taloudellisen edun palveluita koskevaan ns. SGEI-poikkeukseen nojautuminen on merkittävä uusi argumentti, koska sitä tukevat suuntaa antavat laskelmat, jotka on esitetty liitteen 6.2.1 osiassa. Tämänkaltaiset laskelmat, joita erityisesti *Altmark*-oikeuskäytäntö vaatii,² puuttuivat täysin hallituksen esityksestä ja aiemmista vastineista. On valitettavaa, että ne esitetään vasta nyt.

Notifikaatio tuottaa merkittävän lisän oikeusvarmuuteen. Se varmistaa, että SEUT 108(3) artiklan kieltoa ei ole rikottu ja että tuki ei tämän takia ole sääntöjen vastaista. Notifikaatiolajilla ei ole merkitystä tämän kannalta – lopullisen oikeusvarmuuden suhteen on yhdentekevää, onko järjestelmästä tehty oikeusvarmuusilmoitus vai onko se ilmoitettu tukena. Ilmoituslajista huolimatta komissio suorittaa saman alustavan tutkinnan ja mahdollisen muodollisen tutkintamenettelyn. Tutkinnan lopputuloksen oikeusvaikutus on sama.

Täytäntöönpanokiellosta

Ilmoituslajilla on merkitystä ilmoitusmenettelyn aikaisen täytäntöönpanokiellon kannalta. Ilmoitusmenettelyyn näet sisältyy täytäntöönpanokiello, josta säädetään sekä SEUT 108(3) artiklassa että yllämainitun neuvoston asetuksen 3 artiklassa. Sen mukaan tukea ei saa ottaa käyttöön, ennen kuin komissio on tehnyt päätöksen tuen hyväksymisestä. On tärkeä huomata, että kiello koskee nimenomaan tuen käyttöönottamista. Niinpä on esimerkiksi sallittua päättää tuesta, kunhan selkiytetään, että tuki voidaan toteuttaa vasta komission hyväksynnän jälkeen.³ Mikäli mahdollisesta tuesta on tehty komission asetuksen d-kohdan mukainen oikeusvarmuusilmoitus, täytäntöönpanokiello alkaa vasta, jos komissio alustavan tutkinnan jälkeen päättää käynnistää muodollisen tutkintamenettelyn.⁴ Näiltä osin oikeusvarmuusilmoitus

¹ Tietyissä voimassa olevia tukia koskevissa tapauksissa voidaan käyttää ns. yksinkertaistettua menettelyä, joka on usein nopeampi. Tämä ei ole relevantti SOTE:n osalta.

² Asia C-280/00 *Altmark Trans* EU:C:2003:415.

³ Ks. asia C-99/98 *Itävalta v komissio* EU:C:2001:94, 39-44.

⁴ Ks. esim. FJ Säcker ja F Montag (toim.), *European State Aid Law: A Commentary* (Beck, Hart, Nomos; 2016) s. 1541-1542. Muodollisen tutkintamenettelyn alusta saakka on myös kansallisten tuomioistuinten aina lähdeittävä siitä, että kyseessä on valtiontuki SEUT 107(1) artiklan merkityksessä. Ks. asia C-284/12 *Deutsche Lufthansa* EU:C:2013:755.

siis poikkeaa ilmoituksesta, jossa notifioidaan tukea, sillä jälkimmäisessä tapauksessa täytäntöönpanokielto alkaa heti. Syy eroon on yksinkertainen: oikeusvarmuusilmoituksessa oletama on, että kyseessä ei ole tuki, joten sen täytäntöönpanoa ei tarvitse välittömästi kieltää. Jos on nimenomaan notifioitu tukea, sen oletetaan olevan kiellettyä, joten täytäntöönpano on sallittua vasta komission hyväksynnän jälkeen.

SOTE:n täytäntöönpano ilmoitusmenettelyn aikana

Täytäntöönpanokiellon laajuudesta seuraa, että SOTE-lainsäädännön säätäminen ilmoitusprosessiin kuuluvan alustavan tutkinnan aikana ei ole EU-oikeuden vastaista, kun ilmoitus on ns. oikeusvarmuusilmoitus. Tässä tietenkin otetaan tietty riski, koska sääntelyä voidaan joutua muuttamaan, mikäli komissio lopulta katsoo, että SOTE:n valinnanvapausjärjestelmässä on kiellettyä valtiontukea. Tämä riski on kuitenkin huomattavasti pienempi kuin se riski, joka sisältyi hallituksen alkuperäisen esityksen ajatukseen olla lainkaan notifioimatta. Kun notifikaatio tehdään hyvissä ajoin ennen valinnanvapauden soveltamista, vältetään siltä vaaralta, että jo annettuja tukia joudutaan jälkeempään maksamaan korkoineen takaisin. Lisäksi muutoksia lienee helpompi tehdä ennen kuin järjestelmä on aloittanut varsinaisen toimintansa. Haluttaessa riskejä voidaan edelleen vähentää siten, että mahdollisen tuen käyttöönotto eli valinnanvapausjärjestelmän soveltaminen sidotaan komission hyväksyntään. Notifikaatiomenettely ei kuitenkaan tätä edellytä.

Yhteenveto

Yhteenvetona totean, että hallituksen suunnitelma tehdä komissiolle oikeusvarmuusilmoitus on EU-oikeuden näkökulmasta normaali ja asianmukainen ratkaisu. Itse menettely ja sen lopulliset oikeusvaikutukset ovat samat ilmoituslajista riippumatta. Lopullinen oikeusvarmuus ei riipu ilmoituslajista. Menettelyn aikana ilmoituslajilla on kuitenkin vaikutusta täytäntöönpanokieltoon. Jos ilmoitetaan tuesta, sitä ei saa ottaa käyttöön ennen komission hyväksyntää. Jos taas tehdään ilmoitus oikeusvarmuuden vuoksi, täytäntöönpanokielto astuu voimaan vasta, jos komissio siirtyy muodolliseen tutkintamenettelyyn.

Turussa 6. maaliskuuta 2019,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto