

Maaliskuun 2009

Johdanto

1. Euroopan maiden paikallis- ja aluehallinnot ovat aina järjestäneet ja tuottaneet tärkeitä palveluja asukkailleen ja yrityksille. Palvelut voidaan hoitaa monin eri tavoin – omana tuotantona, yksityisen palveluntuottajan kanssa tehdyn sopimuksen kautta tai esimerkiksi julkisen ja yksityisen toimijan välisen yhteistoiminnan avulla. Ei ole yhtä "parasta" palvelun järjestämistapaa, vaan sen ratkaisevat paikallinen demokraattinen valinnanvapaus ja paikalliset olosuhteet.
2. Viime vuosina julkiset palvelut eli EU-termein yleishyödylliset palvelut ovat kuitenkin yhä enenevässä määrin joutuneet Euroopan komission suurennuslasin alle, kun komissio pyrkii toteuttamaan ja laajentamaan EU:n sisämarkkinoita.
3. Tämä on aiheuttanut paikallis- ja aluehallintojen ja Euroopan komission välillä yhä suurempia erimielisyyksiä siitä, miten laajasti sisämarkkinasäännöt ovat tai miten laajasti niiden pitäisi olla sovellettavissa paikallisiin julkisiin palveluihin. Vaikka komission virallinen linja on puolueettomuus, se on paikallishallintojen näkemyksen mukaan ajoittain ollut liian markkinakeskeinen eikä aina ole toden teolla ottanut kuntien ja alueiden erityispiirteitä ja niiden palveluja huomioon.
4. Maailmanlaajuinen rahoitus- ja talouskriisi, jolla on laajat taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset paikallisella ja alueellisella tasolla, on osoitus siitä, että vaikka markkinoilla on ja tulee olemaan suuri merkitys, markkinavoimat eivät sinällään aina takaa menestyvää ja kestävää taloutta ja yhteiskuntaa. Tarvitaan parempi tasapaino yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden välille. Siinä paikallis- ja aluehallinnot ovat ratkaisevassa asemassa.
5. Paikallis- ja aluehallinnoilla on kolme tehtävää:
 - ne edistävät alueen menestystä ja kestävää kehitystä kansalaisten etuja valvoen
 - ne järjestävät, tilaavat, rahoittavat ja tuottavat tärkeimpiä julkisia palveluja, sekä yleispalveluja että suurimman tarpeen mukaan kohdistettuja palveluja
 - ne toimivat yhteisöjensä demokraattisena äänenä ja puolestapuhujana.
6. Paikallis- ja aluehallinnot pyrkivät osaltaan Euroopan tasolla saavuttamaan Lissabonin sopimuksen tavoitteet lisäämällä alueellista yhteenkuuluvuutta, luomalla kasvua, työpaikkoja, taloudellista kilpailukykyä ja korkeatasoista sosiaaliturvaa ja ympäristönsuojelua sekä turvaamalla kaikille laadukkaat, kohtuuhintaiset palvelut.

7. Ne ovat myös sitoutuneet tukemaan paikallisdemokratian ja paikallisen itsehallinnon periaatetta, mikä tarkoittaa, että paikallisilla vaaleilla valitut elimet päättävät demokraattisesti kaikista vastuullaan olevista paikallisista asioista. Tärkeisiin vapaasti päätettäviin vastualueisiin kuuluu myös julkisten palvelujen suunnittelu ja järjestäminen paikallisille asukkaille. Paikallis- ja aluehallinnot pystyvät parhaiten päättämään näistä toiminnoista sekä määrittelemään ja arvioimaan palveluntarjoajilta vaadittavan laatutason ja vasteajan.
8. Toistaiseksi paikallisen ja alueellisen itsehallinnon periaatetta ei kuitenkaan ole riittävästi kunnioitettu EU:n puitteissa. Ongelma ei rajoitu Euroopan komissioon. Viime vuosina paikallis- ja aluehallintoja edustavat järjestöt kuten Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto (CEMR) ovat arvostelleet monia EY-tuomioistuimen päätöksiä siitä, että ne murentavat paikallista demokraattista valinnanvapautta. Olemme huolissamme siitä, että näiden päätösten kautta tuomioistuin on aktiivisesti luonut uutta oikeutta, jota ei ole demokraattisesti käsitelty tai hyväksytty kaikkien sidosryhmien kanssa valtakunnallisella eikä EU:n tasolla.
9. Tämän kehityksen seurauksena on jo jonkin aikaa käyty keskustelua siitä, pitäisikö Euroopan tasolla säätää uusi, "horizontaalinen" laki julkisista palveluista. Paikallishallinnot ja niitä edustavat järjestöt eivät Euroopan tasolla ole päässeet yhteisymmärrykseen asiassa.
10. Lakimuutokset ovat nyt kuitenkin välttämättömiä, jotta julkisten palvelujen järjestämistä koskevan paikallisen ja alueellisen itsehallinnon periaatetta heikentäneiden päätösten vaikutukset voitaisiin kumota. Koska EU:n tasolla ei ole laajempaa lainsäädäntöä julkisista palveluista, nämä muutokset voitaisiin lähinnä toteuttaa tekemällä muutoksia tiettyihin EU-direktiiveihin tai -määräyksiin.
11. Tämän paikallisten ja alueellisten yleishyödyllisten palvelujen peruskirjan tarkoitus on toimia mainittuja kysymyksiä edistävän toiminnan ja kampanjoinnin työvälineenä, joka osaltaan on turvaamassa paikallisen ja alueellisen itsehallinnon periaatteen sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen kunnioittamista ja ylläpitämistä tulevaisuudessa. Vahva, menestyvä Eurooppa tarvitsee vahvoja, demokraattisia paikallis- ja aluehallintoja, jotka voivat vapaasti päättää paikallisista julkisista palveluista paikallisten asukkaiden eduksi.

EUROOPAN PAIKALLISTEN JA ALUEELLISTEN YLEISHYÖDYLLISTEN PALVELUJEN PERUSKIRJA

Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto (CEMR), joka edustaa Euroopan maiden paikallis- ja aluehallintoja, on sopinut seuraavan peruskirjan noudattamisesta paikallisen itsehallinnon periaatteen ja toissijaisuusperiaatteen turvaamiseksi paikallis- ja aluehallinnon itse tai välillisesti järjestämien julkisten palvelujen osalta:

Artikla 1 – Paikallisen ja alueellisen itsehallinnon periaatteet yleishyödyllisten palvelujen osalta

- (1) Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston tunnustamat paikallisen ja alueellisen itsehallinnon periaatteet (erityisesti Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja) ovat Euroopan monitasoisen demokratia- ja hallintojärjestelmän keskeisiä kulmakiviä, jotka täydentävät toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.
- (2) Paikallis- ja aluehallinnoilla on velvollisuus ja oikeus päättää demokraattisesti ja omasta aloitteestaan siitä, miten yleishyödylliset palvelut ja yleishyödylliset taloudelliset palvelut parhaiten tarjotaan, tilataan ja järjestetään paikallisten asukkaiden ja palvelujen käyttäjien eduksi.
- (3) Tätä laajaa harkintavaltaa käyttäessään paikallis- ja aluehallintojen tehtävänä on päättää järjestetäänkö niiden vastuulla olevat palvelut kunnan tai alueen omana tuotantona, kunnan tai alueen omistuksessa tai ohjauksessa olevan julkisoikeudellisen yhteisön kautta, kuntien välisinä järjestelyinä, yksityisen sektorin yhteistyökumppanin kanssa solmitun sopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen perusteella, julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä tai muulla laillisella tavalla.

Artikla 2 – Paikallisten ja alueellisten itsehallintojen yleishyödyllisten palvelujen määritelmä

- (1) Asianomainen paikallis- tai aluehallinto voi (paikallisia ja alueellisia julkisia palveluja koskevan kansallisen lainsäädännön puitteissa) määritellä mitkä sen vastuulla olevista ja/tai sen rahoittamista palveluista ovat yleishyödyllisiä palveluja ja mitkä yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja.
- (2) Paikallis- ja aluehallintojen harkintavaltaan kuuluvia ratkaisuja siitä, mitkä palvelut ovat yleishyödyllisiä palveluja ja mitkä ovat yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, ei tulisi voida riitauttaa missään oikeudellisessa prosessissa muutoin kuin jos on kyse ilmeisestä virheestä. Todistustaakan tulee tällöin olla Euroopan komissiolla tai muulla kantajalla, ei kyseessä olevalla alue- tai paikallishallinnolla.

Artikla 3 – Sisämarkkinasääntöjen soveltaminen paikallisiin ja alueellisiin yleishyödyllisiin palveluihin

- (1) Paikallisia ja alueellisia ei-kaupallisia julkisia palveluja, joita järjestetään erityisessä, sosiaalisessa tarkoituksessa tai terveys-, kasvatus-, kulttuuri- tai ympäristötarkoituksessa, ei pidä lukea yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, eikä niihin täten pidä soveltaa EU:n sisämarkkinasääntöjä.
- (2) EU:n sisämarkkinasääntöjä ei tule soveltaa luonteeltaan täysin paikallisiin tai alueellisiin yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin, joiden järjestäjä ei kilpaile muualla samankaltaisten palvelujen alalla, ellei kyseessä ole (palvelujen laajuus huomioon ottaen) kohdan 3 mukainen poikkeuksellinen tilanne.
- (3) Euroopan unionin pitäisi muutenkin voida rajoittaa artiklassa 1 määriteltyä paikallis- ja aluehallintojen harkintavallan käyttöä ja oikeuksia ainoastaan sellaisissa poikkeustapauksissa, jotka koskevat laajamittaisia yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja, kun:
 - sisämarkkinoiden toiminta häiriintyy siinä määrin, että epäsuotuisat vaikutukset ovat Euroopan unionin edun vastaisia,
 - siitä nimenomaisesti säädetään yhteisöläinsäädännössä tai EY:n perustamissopimuksessa ja
 - ehdotetut toimenpiteet noudattavat täysin suhteellisuusperiaatetta.

Artikla 4 – Oma ja sidosyksikköjen kautta tapahtuva (in-house) palvelutuotanto

- (1) Paikallis- tai aluehallinto voi järjestää toimivaltaansa kuuluvan palvelun itse tai omistamansa tai valvomansa julkisoikeudellisen yhteisön kautta (in-house).
- (2) Jos paikallis- tai aluehallinto antaa palvelun omistamansa julkisoikeudellisen yhteisön järjestettäväksi, sillä tulee olla oikeus tehdä niin ilman kilpailuttamisvelvoitteita edellyttäen, että julkisoikeudellinen yhteisö ei samalla kilpaile samankaltaisten palvelujen osalta ulkoisilaa markkinoilla.
- (3) Jos paikallis- tai aluehallinto antaa palvelun valvomansa julkisoikeudellisen yhteisön järjestettäväksi, sillä tulee olla oikeus tehdä niin kohdassa (2) mainituin edellytyksin, edellyttäen myös että kaikki yksityisen sektorin yhteistyökumppanit on valittu läpinäkyvän prosessin avulla.
- (4) Jos julkisoikeudellinen yhteisö ei ole kokonaan paikallis- tai aluehallinnon omistuksessa, se ei välttämättä sinällään merkitse, ettei kyseinen yhteisö ole paikallis- tai aluehallinnon hallinnassa. Sen, onko julkisoikeudellisen yhteisö julkisessa hallinnassa vai ei, tulee perustua tosiasioihin, sen mukaan, onko paikallis- tai aluehallinnolla määräysvaltaa ja voiko se hallita yhteisöä strategisissa ja suurissa toimintaa koskevissa päätöksissään.
- (5) Varsinkaan sen, että yksityinen tai muu yhteistyökumppani osallistuu julkisoikeudellisen yhteisön rahoittamiseen osallistumatta kuitenkaan strategiseen tai merkittävään toiminnalliseen päätöksentekoon, ei pitäisi sinällään tarkoittaa, ettei julkisoikeudellinen yhteisö ole julkisessa hallinnassa, eikä estää sidosyksikkösuhdetta (in-house).

Artikla 5 – Kuntien väliset ja muut julkisen sektorin sisäiset palvelutuotantojärjestelyt

- (1) Paikallis- tai aluehallinnolla tulee olla oikeus antaa toimialaansa kuuluva palvelu omistamansa kahden tai useamman paikallishallinnon julkisoikeudellisen yhteisön järjestettäväksi kustannustehokkaasti ilman kilpailuttamisvelvoitetta edellyttäen, että
 - asianomaiset paikallishallinnot omistavat yhdessä yhteisen julkisoikeudellisen yhteisön tai valvovat sitä, ja
 - julkisoikeudellinen yhteisö ei kilpaile samankaltaisten palvelujen osalta ulkoisilla markkinoilla.
- (2) Paikallis- tai aluehallinnolla tulee myös olla oikeus antaa tällainen palvelu samoilla ehdoilla toisen sellaisen paikallishallinnon järjestettäväksi, joka tuottaa palvelun näille kahdelle paikallishallinnolle tai näille kahdelle ja myös muille paikallishallinnoille.
- (3) Paikallis- tai aluehallinnolla tulee myös olla oikeus antaa palvelu samoilla ehdoilla toisen viranomaisen järjestettäväksi kansallisen lainsäädännön sallimassa, mikäli viranomainen ei harjoita kaupallista toimintaa kyseisen palvelun osalta.
- (4) Tämän artiklan piiriin kuuluvat paikallishallintojen järjestelyt on joka tapauksessa katsottava niiden omiksi sisäisiksi keinoiksi hoitaa velvoitteitaan eivätkä ne näin ollen kuulu EU:n sisämarkkinasääntöjen soveltamisalaan.
- (5) Jollei artiklan 3 kohdasta 3 muuta johdu, yllä mainittuja säännöksiä tulee soveltaa vastaaviin alueiden sisäisiin ja alueiden välisiin järjestelyihin.

Artikla 6 – Julkisten palvelujen korvaaminen ja valtionapu

- (1) Mikäli paikallis- tai aluehallinto maksaa korvausta joko julkisen tai yksityisen toimijan järjestämästä yleishyödyllisestä taloudellisesta palvelusta, korvausta ei katsota valtionavuksi edellyttäen, että:
 - korvauksen laskentaperuste tai -kaava on vahvistettu läpinäkyväksi;
 - korvaus ei ylitä sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kustannukset, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon toiminnasta saatavat tulot ja kohtuullinen voitto.
- (2) Nykyinen (EY-tuomioistuimen Altmark-tapauksessa määrittelemä) vaatimus siitä, että korvauksen vastaanottajan on perusteltava kustannuksensa suhteessa siihen, mitä kustannuksia vastaavalle yritykselle aiheutuisi, tulee kumota *costs by reference to those of a similar enterprise, should be repealed*.
- (3) Sillä välin Euroopan komission tulee epäilysten välttämiseksi myöntää paikallis- ja aluehallinnoille ryhmäpoikkeuksia velvollisuudesta ilmoittaa kaikista julkisten palvelujen korvaamistapauksista, joissa julkisten palvelujen korvaamisen lisäksi ei myönnetä muuta valtionapua. Eri hallintotasoihin kohdistuvat näihin poikkeuksiin liittyvät yleiset raportointivaatimukset tulee pitää mahdollisimman pieninä.

Artikla 7 – Laadunhallinta ja tulosohjaus

- (1) Paikallis- ja aluehallinnot ovat vastuussa palvelujen kehittämisestä ja järjestämisestä asukkailleen ja äänestäjilleen. Tämä tarkoittaa sitoutumista kustannustehokkaiden, korkealaatuisten palvelujen järjestämiseen käytettävissä olevien taloudellisten resurssien puitteissa ja palvelunkäyttäjien tarpeiden mukaisesti.
- (2) Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi paikallis- ja aluehallinnot sitoutuvat tarkistamaan ja arvioimaan vastuullaan olevien palvelujen laadun ja kustannustehokkuuden, muun muassa vapaaehtoisen benchmarking-järjestelmän avulla.
- (3) Benchmarking-vertailu voi pitää sisällään verrokkeja paikallisella, alueellisella, valtakunnallisella tai Euroopan tasolla, mutta siihen ei saa paikallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti kuulua pakollisia EU-standardeja tai -arviointeja.

Artikla 8 – Tukitoimet

Kaikki Euroopan paikallis- ja aluehallinnot ja niiden järjestöt sekä Euroopan parlamentti, Alueiden komitea ja kaikki muut yhteistyökumppanit kutsutaan tukemaan tätä peruskirjaa ja edistämään sen periaatteiden ja säännösten täytäntöönpanoa.

Perustelut

1. Euroopan kuntien ja alueiden neuvoston laatima paikallisten ja alueellisten yleishyödyllisten palvelujen peruskirja käsittelee tiettyjä aiheeseen liittyviä kysymyksiä ja sisältää ehdotuksia siitä, mitä yhteisölainsäädännön tulisi tai ei tulisi määritellä ja sallia.
2. Peruskirja ei lähde olettamuksesta, että yksi palvelujen järjestämistapa on parempi kuin toinen. Monet kunnat kilpailuttavat suuren osan palveluistaan. Toiset taas hallinnoivat mieluummin itse palvelujaan. Juuri tällaisista asioista päätetään alueellisessa demokratiassa. Peruskirjan tarkoitus on juuri tämä päätäväntävällän säilyttäminen ilman perusteettomia rajoituksia Euroopan tasolla.
3. **Artikla 1** esittää tämän näkökulman toteamalla paikallisen ja alueellisen itsehallinnon periaatteiden olevan Euroopan monitasoisen demokratia- ja hallintojärjestelmän keskeisiä kulmakiviä. On muistettava, että Lissabonin sopimuksessa viitataan erityisesti paikallis- ja aluehallintoihin osana jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, jota Euroopan unioni on sitoutunut kunnioittamaan.
4. Artiklan 1 kohdan 3 viittaus paikallis- ja aluehallintojen "laajaan harkintavaltaan" julkisten palvelujen osalta on myös ristiviittaus Lissabonin sopimuksen yleishyödyllisiä palveluja koskevaan pöytäkirjaan, jonka ensimmäisessä artiklassa todetaan, että "yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevat unionin yhteiset arvot käsittävät erityisesti seuraavaa... kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten keskeinen asema ja laaja harkintavalta" näiden palvelujen tarjoamisessa, tilaamisessa ja järjestämisessä "siton, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita".
5. Perusteluja laadittaessa Lissabonin sopimus ei ollut tullut voimaan, mutta koska pöytäkirjan säännösten mainitaan olevan "tulkitseva", voimme pitää sitä oikeana ilmauksena nykyisestä oikeustilasta.
6. **Artiklassa 2** todetaan, että jokaisen paikallis- tai aluehallinnon tulee voida määritellä mitkä kansallisen lainsäädännön nojalla sen vastuulla olevista julkisista palveluista ovat yleishyödyllisiä palveluja ja mitkä yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja. On todella tärkeää pitää taloudelliset ja "eitäloudelliset" palvelut erillään, sillä Euroopan yhteisön perustamissopimusten määräyksiä – erityisesti sisämarkkinasääntöjä – sovelletaan ainoastaan yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin. (Kts. myös kohta 28 alla).
7. Viime vuosina Euroopan komissiossa ja EYTI:ssa on määritelty yhä enemmän palveluja taloudellisiksi ja siten Euroopan yhteisön perustamissopimuksen soveltamisalaan kuuluviksi. Mikäli tämä monessa tapauksessa perusteeton suuntaus jatkuu, pelkäämme, että esimerkiksi monet paikalliset voittoa tavoittelemattomat sosiaalipalvelut saatetaan katsoa "taloudellisiksi" ja siten toimijoiksi markkinoilla. Tämän vuoksi artiklassa 2 korostetaan, että kunnan tai alueen tulee itse voida määritellä minkä palvelujen se katsoo olevan kaupallisia ja siten estää EU:n sisämarkkinasääntöjen soveltaminen ei-kaupallisiin julkisiin (ja julkisiin varoin rahoitettuihin) palveluihin.

8. Artiklan 2 kohdassa 2 korostetaan edelleen, että tämän kuntien ja alueiden päättäjävallan laillisuutta ei voida yleishyödyllisten ja yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen määrittelyn osalta kyseenalaistaa, muutoin kuin jos on kyseessä ilmeinen virhe ja jos todistustaakka on sillä osapuolella, joka väittää virheen tapahtuneen.
9. **Artikla 3** käsittelee avainkysymystä siitä, mihin julkisiin palveluihin EU:n sisämarkkinasääntöjä tulee soveltaa. Siinä ehdotetaan kolmea sisämarkkinasääntöjen soveltamista rajoittavaa tekijää. Niiden tarkoituksena on rajoittaa EU:n säännöt koskemaan niitä tapauksia, joilla on todellisia vaikutuksia sisämarkkinoiden toimivuuteen ja estää sääntöjen soveltaminen suppeampiin, puhtaasti paikallisiin tai alueellisiin palveluihin.
10. Artiklan 3 kohdassa 1 vahvistetaan yleinen periaate, jonka mukaan paikallisia ja alueellisia ei-kaupallisia julkisia palveluja, joita järjestetään erityisessä, sosiaalisessa tarkoituksessa tai terveys-, kulttuuri-, kasvatus- tai ympäristötarkoituksessa, ei pidä lukea yleishyödyllisiksi taloudellisiksi palveluiksi. Pyrkimyksenä on estää EYTI:n päätösten vähittäinen kehitys siihen suuntaan, että kaikki paikalliset julkiset palvelut määritellään taloudellisiksi ja että niiden tuottajat tämän vuoksi katsotaan toimijoiksi markkinoilla. Joidenkin Euroopan kuntien ja alueiden neuvoston jäsenten ja myös muiden toimijoiden mielestä määritelmän pitäisi olla tässä kohdassa ehdotettua tarkempi, jotta oikeuden päätösten suuntausta kyettäisiin muuttamaan. Mikään määritelmä ei kuitenkaan vielä ole saanut laajaa kannatusta, joten ehdot artiklan 3 kohdassa 1 esitetään tarkemman määritelmän puutteessa. Huomautettakoon, että voimassa olevassa Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa (artikla 50) termillä ”palvelut” viitataan nimenomaan kaupalliseen toimintaan. Yleisesti ottaen useimpia voittoa tavoittelemattomia julkisten palvelujen tarjoajia voidaan pitää luonteeltaan ei-kaupallisina.
11. Artiklan 3 kohdassa 2 mennään askelta pidemmälle hieman toisesta näkökulmasta ja todetaan, että luonteeltaan täysin paikallisiin tai alueellisiin yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin ei tule soveltaa EU:n sisämarkkinasääntöjä sillä ehdottomalla edellytyksellä, että palveluntarjoaja ei kilpaile muualla kyseisen kaltaisten palvelujen alalla.
12. Artiklan 3 kohta 3 sisältää yleisiä rajoituksia EU:n sääntöjen soveltamisalaan paikallis- ja aluehallintojen julkisiin palveluihin liittyvän ”laajan harkintavallan” osalta. EU voi puuttua laajamittaisiin paikallisiin ja alueellisiin yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin ainoastaan niissä tapauksissa, joissa sisämarkkinoiden toiminta häiriintyy siinä määrin, että epäsuotuisat vaikutukset ovat EU:n edun vastaiset. Lisäksi toimenpiteen tulee perustua nimenomaiseen yhteisölainsäädännön säännökseen tai Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ja olla olosuhteisiin nähden kohtuullinen.
13. **Artiklassa 4** käsitellään tilannetta, jossa palvelut tarjoaa kunnan tai alueen valvoma ja omistama yritys. Useissa Euroopan maissa tämä on vakiintunut tapa järjestää ja tarjota palveluja. Tällaisia yrityksiä saatetaan käyttää myös rajatussa tarkoituksessa. Ratkaiseva kysymys on, täytyykö kunnan tai alueen kilpailuttaa palvelu EU:n hankintalainsäädännön mukaisesti, vai voiko se antaa palvelun suoraan yrityksensä hoidettavaksi.

14. EYTI selvensi (Teckal-tapauksessa), että yhteisölainsäädäntöä ei sovelleta selviin in house -tapauksiin, joissa kunta valvoo yhtiötä samalla tavoin kuin se valvoo omia toimialojaan ja yhtiö harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden kuntien kanssa, joiden määräysvallassa se on. Myöhemmissä tapauksissa tulkinta on kuitenkin usein ollut hyvin kapea. EYTI:n kanta on lisäksi, että yhtiö ei ole täysin kunnan tai alueen omistuksessa, jos yksikin prosentti sen osakepääomasta on yksityisen sektorin toimijan omistuksessa, ja tällöin kilpailuttaminen on pakollista.
15. Julkisen matkustajaliikenteen alalla on vastikään säädetty yhteisölainsäädäntöä (asetus (EY) N:o 1370/2007), joka puolestaan tarjoaa toisenlaisen, laajemman tulkinnan sidosyksikkökäsitteestä (in-house). Asetuksessa todetaan nimenomaisesti, että viranomaisen 100 prosentin omistusosuus "ei ole ehdoton edellytys (...) edellyttäen, että määräysvalta voidaan vahvistaa muiden tekijöiden pohjalta", kuten strategisia kysymyksiä ja muita liikkeenjohdollisia päätöksiä koskeva tosiasiallinen vaikutus- ja määräysvalta.
16. Artiklassa 4 samaa tulkintaa sovelletaan siksi kaikkiin palveluihin ja kuntien ja alueiden omistamiin ja valvomiin yhtiöihin (kts. art. 4 kohta 4). Artikla sisältää myös kaksi erityisehtoa – ensinnäkin yhtiön ei tule samalla kilpailla samankaltaisten palvelujen osalta paikallishallinnon ulkopuolisilla markkinoilla. Toiseksi kaikki yksityisen sektorin yhteistyökumppanit on valittava läpinäkyvän prosessin kautta. Lopuksi artiklassa todetaan, että yhteistyökumppanin osallistuminen pelkästään yhtiön rahoittamiseen ei estä sidosyksikkösuhdetta (in-house).
17. **Artikla 5** käsittelee kuntien välisiä ja muita julkisen sektorin sisäisiä palvelutuotantjärjestelyjä, joiden asema yhteisölainsäädännössä on edelleen monimutkainen ja jopa epävarma. Euroopan komissio on yleisellä tasolla esittänyt, että jos kunta haluaa antaa palvelutehtävän useammalle kunnan omistamalle yhtiölle, se voi tehdä niin mikäli yhtiö voittaa avoimen tarjouskilpailun. Mikäli tämä lähestymistapa on oikea, se vaarantaisi monen yhtiön tulevaisuuden, sillä toimeksiantojen menettäminen yhdeltä tai useammalta yhteistoimintajärjestelyyn osallistuvalla kunnalla saattaisi heikentää yhtiöiden kykyä palvella kaikkia asianomaisia kuntia.
18. Kuntien kanta on aina ollut, että usean kunnan omistaman yhtiön käyttäminen ja vastaavat järjestelyt ovat laillisia sisäisiä palvelujen järjestämis- ja tarjoamistapoja, jotka ovat myös taloudellisia kuntien toimiessa yhteistyössä lähiseudun muiden kuntien kanssa. Euroopan parlamentti tuki tätä näkemystä vuoden 2006 päätöslauselmassaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista (kts. kohdat 42-48) ja yleishyödyllisiä palveluja koskevasta valkoisesta kirjasta (kts. kohta 25). EYTI totesi vuonna 2008, että kyseessä on in-house -tilanne Belgian kuntia koskevassa tapauksessa (Coditel-tapaus), jossa se arvioi, että kaikki Teckal-tapauksen kriteerit (kts. kohta 13 yllä) tulivat täytetyiksi.
19. Peruskirjan artiklan 5 kohdassa 1 pyritään selventämään laillisuutta mainitun kaltaisia kuntien välisiä järjestelyjä sisältävissä tapauksissa, joissa kunnat omistavat yhtiön tai valvovat sitä yhdessä eikä yhtiö kilpaile samankaltaisten palvelujen osalta kuntien ulkopuolisilla markkinoilla.

20. Kuntien välisten yritysten lisäksi on monia tapauksia, joissa useampi kunta tehokkuutta parantaakseen sopii keskenään, että toinen kunta tuottaa palvelun toiselle. Kyseeseen voivat tulla niin tukipalvelut kuten tietoliikennepalvelut kuin asiakaspalvelut kuntalaisille. Artiklan 5 kohdissa 2 ja 3 ehdotetaan, että tämä oikeus antaa palvelu suoraan toisen kunnan tai viranomaisen järjestettäväksi tulisi sallia, mikäli kunta tai viranomainen ei harjoita kaupallista toimintaa kyseisen palvelun osalta.
21. Artiklan 5 kohdassa 5 samaa lähestymistapaa sovelletaan alueiden järjestelyihin ja niiden välisiin järjestelyihin. Alueiden välillä on luonnollisesti suuria eroja sekä kansallisesti että kansainvälisesti tarkasteltuna. Kun otetaan huomioon, että joissakin maissa alueet ovat pinta-alaltaan, taloudeltaan ja väestöltään hyvin suuria, artiklan 3 kohdan 3 säännökset saattavat rajoittaa alueiden valtaa sopia yhteisjärjestelyistä siinä tapauksessa, että järjestelyihin kuuluu laajamittaisia yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja ja sisämarkkinoiden toiminta häiriintyy siinä määrin, että epäsuotuisat vaikutukset ovat EU:n edun vastaiset. Toisaalta myös suuret alueet saattavat olla harvaanasuttuja, minkä vuoksi yhteisjärjestelyt ovat tarpeellisia tai toivottuja ilman että niillä on vaikutusta EU:n sisämarkkinoihin.
22. **Artikla 6** käsittelee valtionapua ja julkisten palvelujen korvaamista. Vuosien ajan keskusteltiin ja EYTI:ssa myös kiisteltiin siitä, onko kyse valtionavusta, kun viranomainen tarjoaa yleishyödyllisen taloudellisen palvelun tarjoajalle pelkkää korvausta julkisiin palveluihin liittyvien velvoitteiden täyttämiseksi. Saksalaisia linja-autoyhtiöitä koskevassa Altmark-tapauksessa EYTI lopulta päätti, että julkisten palvelujen järjestämisen korvauksia ei pidä lukea valtionavuksi sillä edellytyksellä, että tietyt kriteerit täytyvät. Kiistellyin ja vaikein kriteeri on, että korvaustaso on kilpailuttamattomien palvelujen osalta määriteltävä tyypillisen hyvin johdetun yrityksen pohjalta toiminnasta saadut tulot ja kohtuullinen tuotto huomioon ottaen.
23. Tämä viimeinen ehto aiheutti epävarmuutta monien paikallisten ja alueellisten palvelujen osalta, ja Euroopan komissio puuttui asiaan tekemällä virallisen päätöksen siitä, ettei vaadi mahdollisesta valtionavusta ilmoitusta niissä tapauksissa, joissa julkinen korvaus alittaa asetetut taloudelliset kynnsarvot. Tämä on selvästi vähentänyt ongelmia lyhyellä aikavälillä, mutta Altmark-tapauksen viimeinen kriteeri on periaatteellisesti virheellinen, sillä kysymys on siitä, onko maksu korvausta vai valtionapua? Jos se on korvausta, sen, että yrityksen kustannukset ovat hieman korkeammat kuin vastaavan "hyvin johdetun" yrityksen, pitäisi olla paikallisen demokraattisen valinnanvapauden eikä valtionapua koskevan yhteisöainsäädännön piiriin kuuluva asia.
24. Tämän vuoksi artiklan 6 kohdissa 1 ja 2 kehoitetaan varmistamaan, että julkisten palvelujen korvaukset pidetään erillään valtionavusta edellyttäen, että avun peruste tai laskentakaava rakentuu läpinäkyvälle pohjalle eikä ylitä julkisten palvelujen järjestämisvelvoitteiden aiheuttamia kustannuksia; Altmark-tapauksen viimeinen kriteeri tulee jättää pois. Lakimuutosta odotellessa artiklan 6 kohdassa 3 esitetään, että säilytetään ryhmäpoikkeus velvollisuudesta ilmoittaa niistä julkisten palvelujen korvaamistapauksista, joissa kyseessä on pelkkä julkisten palvelujen korvaaminen.
25. **Artiklassa 7** todetaan, että paikallis- ja aluehallinnot ovat kansalaisiin nähden vastuussa palvelujen järjestämisestä, ja niiden tulee sitoutua tarkistamaan ja arvioimaan palvelujen laatu ja kustannustehokkuus muun muassa vapaaehtoisen benchmarking-järjestelmän kaltaisten keinojen avulla.

26. Vaikka benchmarking-vertailu voikin pitää sisällään verrokkeja paikallisella, alueellisella, valtakunnallisella tai EU-tasolla, artiklan 7 kohdassa 3 tähdennetään, ettei siihen saa kuulua pakollisia paikallisia ja alueellisia palveluja koskevia EU-standardeja tai -arviointeja.

27. Article 8 Artiklassa 8 kutsutaan paikallis- ja aluehallinnot ja niiden järjestöt sekä kaikki muut yhteistyökumppanit tukemaan peruskirjaa ja edistämään sen täytäntöönpanoa.

28. Huomautettakoon lopuksi, että termillä "yleishyödyllinen palvelu" on useampia merkityksiä. Vastakohtana yleishyödyllisille taloudellisille palveluille se tarkoittaa palveluja, joihin ei sovelleta tai ei pitäisi soveltaa EU:n sisämarkkinasääntöjä ja joiden nykyisessä oikeuskäytännössä ei katsota olevan luonteeltaan taloudellisia. Muissa yhteyksissä, kuten tämän peruskirjan otsikossa, sitä käytetään molemmat luokat käsittävänä yleisnimityksenä. Lissabonin sopimuksen yleishyödyllisiä palveluja koskevassa pöytäkirjassa termiä käytetään sen laajemmassa merkityksessä, vaikkakin artiklassa 2 viitataan myös "ei-taloudellisiin" yleishyödyllisiin palveluihin. Me emme ole käyttäneet viimeksi mainittua termiä, sillä se jatkaisi nykyistä epäselvää ja perusteetonta palvelujen jakoa "taloudellisiin" ja "ei-taloudellisiin". Tätä jakoa ei löydy Euroopan yhteisön perustamissopimuksesta, vaan se on Euroopan komission ja EYTI:n aikaansaannosta..

Euroopan kuntien ja alueiden neuvosto (CEMR) on Euroopan paikallis- ja aluehallintojen kattojärjestö. Sen jäsenet ovat 30:n Euroopan maan paikallis- ja aluehallintoja edustavia kansallisia yhdistyksiä.

Neuvoston ensisijaisena tavoitteena on tukea vahvaa, yhtenäistä, paikalliselle ja alueelliselle itsehallinnolle ja demokratialle perustuvaa Eurooppaa, jossa päätökset tehdään niin lähellä kansalaisia kuin mahdollista toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Neuvosto toimii monilla eri toimialoilla, esimerkkeinä julkiset palvelut, liikenne, aluepolitiikka, ympäristö ja tasa-arvo. CEMR:illä on toimintaa myös kansainvälisellä tasolla. Se on kaupunkien ja kuntien maailmanjärjestön UCLG:n Euroopan osasto.



> CEMR Paris

15 Rue de Richelieu

F-75001 Paris

Tel : + 33 1 44 50 59 59

Fax : + 33 1 44 50 59 60

www.ccre.org

E-mail : cemr@ccre.org

> CEMR Brussels

Square De Meeûs 1,

B-1000 Brussels

Tel : + 32 2 511 74 77

Fax : + 32 2 511 09 49

www.ccre.org

E-mail : cemr@ccre.org



DG Education and culture

With the financial support of the European Commission.
Support for bodies active at European level in the field of active European citizenship

DEXIA

CEMR partner