**ELÄINLÄÄKÄRIPALVELUT SEKÄ EU:N KILPAILU- JA VALTIONTUKISÄÄNNÖT**

Aluksi

Tässä muistiossa tarkastellaan sitä, millä edellytyksillä, missä laajuudessa ja millä tavoin eläinlääkäripalvelujen tuottamista on mahdollista rahoittaa julkisista varoista EU-lainsäädäntö, erityisesti valtiontukisäännöt huomioon ottaen.

Muistion alkuosassa esitellään asiaa koskevat EU-lainsäädännön reunaehdot.

Muistion osissa 3 ja 4 hahmotetaan sitä, miten nykyinen eläinlääkintähuoltojärjestelmä suhteutuu tähän sääntelyyn. Osa 5 koskee Ruotsin järjestelmää. Osassa 6 hahmotellaan joitakin vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ongelmakohtien korjaamiseksi.

OSA 1: KILPAILUNRAJOITUKSIIN JA VALTIONTUKIIN LIITTYVÄT EU-LAINSÄÄDÄNNÖN KIELLOT

**Perustamissopimuksen kiellot**

Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen sisältyvät keskeiset säännökset, jotka turvaavat kilpailun tasapuolisuutta yksityisten toimijoiden kesken sekä julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välillä.

*SEUT 106 artikla*

1. Jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 18 ja 101–109 artiklan määräysten kanssa.

(Artiklassa mainittu 18 artikla kieltää kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän, 101–106 artikla mm. kartellit, monopolit ja määräävän markkina-aseman käytön sekä 107–109 artikla valtiontuen.)

*SEUT 107 artikla*

1. Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä tai 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”.

EU-tuomioistuin on määritellyt yritykset taloudellista toimintaa harjoittaviksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta.

Tarkemmin valtiontukea koskevan kiellon rajauksista ja niiden tulkinnoista

Valtiontukisääntely on EU:n kilpailupolitiikan keskeinen osa-alue. Valtiontukisääntelyn keskeinen tehtävä on asettaa rajoituksia sille, kuinka valtiot ja muut julkisen sektorin yksiköt kuten kunnat tukevat yrityksiä taloudellisesti. Julkinen tuki voi antaa yrityksille muihin kilpaileviin yrityksiin verrattuna etua, mikä voi vääristää EU:n sisämarkkinoiden toimintaa ja kilpailua.

Kuten edellä on todettu, SEUT:n 107 artiklassa kielletään valtiontuet, joiden ei katsota soveltuvan sisämarkkinoille. Valtiontuen määritelmä on tarkentunut Euroopan komission antamissa säännöissä, ohjeissa ja päätöksissä sekä EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännössä. Euroopan komissio on antanut tiedonannon SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), jonka tavoitteena on helpottaa valtiontuen käsitteen avoimempaa ja johdonmukaisempaa soveltamista unionissa.

Valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun kaikki seuraavat ehdot täyttyvät:

1. **Tuensaaja on ”yritys”.** Yksikön luokittelussa yritykseksi on kyse ainoastaan sen toimintojen luonteesta eli siitä, harjoittaako se taloudellista toimintaa. Valtiontukisäännöt koskevat siis niin julkisia kuin yksityisiä yksiköitä ja esimerkiksi yleishyödyllisiä yhteisöjä silloin, kun ne harjoittavat taloudellista toimintaa. Taloudelliseksi toiminnaksi katsotaan tuotteen tai palvelun tarjoaminen markkinoilla. Merkitystä ei ole myöskään sillä, tavoitteleeko yritys voittoa vai ei. Käytännössä se, harjoittaako tuensaaja taloudellista toimintaa, tulee aina arvioida tapauskohtaisesti. Yksikkö voi harjoittaa sekä taloudellista että ei-taloudellista toimintaa, jolloin vain sen taloudellista toimintaa harjoittavaa osaa tulee tarkastella yrityksenä.
2. **Etu on ”valtion varoista”** muodossa tai toisessa myönnetty tuki. Nimenomainen varojen siirto ei ole tarpeen, vaan myös luopuminen valtion tuloista riittää. Valtion varat käsittävät kaikki julkisen sektorin varat, kuten jäsenvaltioiden alueviranomaisten (hajautetun hallinnon, osavaltioiden, alueellisten ja muiden yksikköjen) varat. Myös kuntien tukitoimet ovat siten EU-oikeuden mukaan valtion varoista myönnettyä tukea.
3. **Tuki** ”**suosii jotakin yritystä tai tuotannonalaa**”. Tukikäsitteen piiriin eivät kuulu kaikki talouden toimijoita suosivat toimenpiteet, vaan ainoastaan ne, joilla myönnetään etua tietyille valikoiduille yrityksille tai toimialoille. Yleiset toimenpiteet, jotka eivät suosi tiettyjä yrityksiä tai tiettyä tuotannonalaa, eivät ole kiellettyä valtiontukea. Toimenpide voi olla *aineellisesti valikoiva*, jolloin toimenpide koskee tiettyjä yrityksiä tai toimialoja, tai *alueellisesti valikoiva*, jolloin toimenpidettä sovelletaan vain tiettyihin jäsenvaltion osiin. Valikoivuutta tulee myös tarkastella eri tasoilla toimenpiteen lopulliseen tuensaajaan asti. Esimerkiksi subventoitujen palvelujen tapauksessa toimenpide voi tosiasiallisesti kanavoitua tietylle toimialalle, jos tuetun toiminnan asiakkaina on pääsääntöisesti tietyn toimialan yrityksiä.
4. **Tuki ”vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua”.** Näin katsotaan olevan, jos tuki on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Julkinen tuki on omiaan vääristämään kilpailua, vaikka se ei auta tuensaajayritystä laajentumaan ja lisäämään markkinaosuuttaan. Riittää, että yritys pystyy tuen avulla säilyttämään vahvemman kilpailuaseman kuin sillä olisi ollut ilman tukea. Jotta tuen voidaan katsoa vääristävän kilpailua, pidetään yleensä riittävänä, että tuki antaa tuensaajalle etua vapauttamalla sen kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava osana tavanomaista liiketoimintaansa. Se, että tuen määrä on vähäinen tai tuensaajayritys on pieni, ei sulje pois kilpailun vääristymistä tai sen uhkaa, edellyttäen, että kilpailun vääristymisen todennäköisyys ei ole pelkästään hypoteettinen.
5. **Tuki ”vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”**. Ei ole tarpeen määrittää, että tuki tosiasiallisesti vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan että tuki on omiaan vaikuttamaan kauppaan. Julkinen tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaikka tuensaaja ei olisi suoraan mukana rajat ylittävässä kaupassa. Tuki voi vaikuttaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden pääsyä markkinoille esimerkiksi lisäämällä paikallista tarjontaa. Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei voi kuitenkaan olla hypoteettinen. Toimenpiteen odotettavissa olevien vaikutusten pohjalta on määritettävä, miksi toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

**Valtiontukijärjestelmien valvonnasta**

Euroopan komissio seuraa jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Jos komissio toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei sovellu sisämarkkinoille tai että mainittua tukea käytetään väärin, se tekee päätöksen siitä, että valtion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä. Jos kyseinen valtio ei noudata päätöstä, komissio tai mikä tahansa jäsenvaltio, jota asia koskee, voi saattaa asian suoraan Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Lähtökohtaisesti komissiolle on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista koskevasta suunnitelmasta (notifiointi). Ilmoitus on tehtävä niin ajoissa, että komissio voi esittää huomautuksensa. Jos komissio katsoo, että tällainen suunnitelma ei sovellu sisämarkkinoille, se aloittaa edellä kuvatun menettelyn. Jäsenvaltio, jota asia koskee, ei saa toteuttaa ehdottamiaan toimenpiteitä, ennen kuin menettelystä on annettu lopullinen päätös (ns. stand still -velvoite).

Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen kirjatun vilpittömän yhteistyön periaatteen voidaan katsoa tukevan sitä näkemystä, että notifointivelvollisuus kattaa myös tulkinnanvaraiset tilanteet, joissa jäsenvaltiolla ei ole varmuutta, mutta vahvoja epäilyksiä siitä, että kyseessä on valtiontuki.

**Komission antamista valtiontukisäännöistä ja suuntaviivoista**

Komissio on antanut valtiontukea koskevia ns. **ryhmäpoikkeusasetuksia**, joilla se on todennut tiettyjä tukimuotoja yhteismarkkinoille soveltuviksi. Ryhmäpoikkeusasetusten tavoitteena on nopeuttaa rajattujen, talouskasvua ja kilpailukykyä edistävien valtiontukien käsittelyä sekä siirtää komission valtiontukivalvonnan painopistettä eniten kilpailua vääristäviin tukiin. EU:n jäsenvaltiot voivat myöntää ryhmäpoikkeusasetuksen edellytykset täyttäviä tukia ilman komission ennakkohyväksyntää, mutta tukiohjelmasta tai tapauskohtaisesta tuesta on kuitenkin toimitettava komissiolle yhteenveto. Ryhmäpoikkeusasetusten piiriin kuuluu lukuisia eri toimialoja ja tukimuotoja, mutta niissä ei ole säännöksiä eläinlääkäripalveluista.

Komissio on julkaissut **valtiontuen suuntaviivoja**, joita se käyttää tuen hyväksyttävyyden arvioinnissa ja joiden perusteella jäsenvaltiot voivat suunnitella tukiohjelmiaan. Suuntaviivojen mukaisen tuen täytäntöönpano edellyttää komission hyväksyntää. Annetut suuntaviivat eivät koske eläinlääkäripalveluja.

Kun tukimäärät ovat riittävän pieniä eli eivät ylitä **vähämerkityksistä eli ns. *de minimis* -tukea** koskevien sääntöjen mukaisia enimmäisrajoja, jäsenvaltioiden ei tarvitse tehdä tuesta ilmoitusta komissiolle ja saada sitä koskien hyväksyntää. *De minimis* -tukea koskevat rajat ovat erilaisia maataloustuotteiden, kalastuksen ja vesiviljelyn aloilla ja muilla aloilla. Tuen enimmäismäärässä tulee huomioida kyseisen jäsenvaltion kaikkien eri viranomaisten kyseisenä ajanjaksona vähämerkityksisenä tukena samalle tuensaajalle myöntämä rahoitus. Tuki voi olla tarkoitettu mihin tahansa yrityksen kustannuksiin, kunhan yrityksen eri lähteistä saaman vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei ylitä tuen enimmäismäärää. Lisäksi tuen myöntämisellä voi olla tiettyjä toimialakohtaisia rajoituksia. Tukiviranomaisen on ennen *de minimis* -tuen myöntämistä selvitettävä yrityksen kuluvan ja kahden aikaisemman verovuoden aikana saamat muut vähämerkityksiset tuet. Tuen myöntämistä koskevat tiedot on säilytettävä 10 vuoden ajan.

OSA 2: JÄSENVALTIOIDEN OIKEUS JÄRJESTÄÄ JA RAHOITTAA YLEISHYÖDYLLISIÄ PALVELUJA

**Yleishyödylliset palvelut, joita ei katsota taloudellisiksi**

*SEUT, pöytäkirja (N.o 26) yleistä etua koskevista palveluista:*

*2 artikla*

Perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä, muuta kuin taloudellista, etua koskevia palveluja.

Jäsenvaltioilla on oikeus järjestää yleishyödyllisiä palveluja. Yleishyödyllisiin palveluihin, joita ei katsota *taloudellisiksi palveluiksi*, ei sovelleta EU:n kilpailu- tai valtiontukisääntöjä. Niiden organisointiin voidaan kuitenkin soveltaa tietyltä osin muita perustamissopimuksen sääntöjä kuten syrjimättömyysperiaatetta. Näihin palveluihin kuuluvat erityisesti perinteisiin valtion vastuualueisiin kuten poliisi- tai oikeuslaitokseen sekä lakisääteisiin sosiaaliturvajärjestelmiin liittyvät palvelut, jotka kattavat terveyteen, ikääntymiseen, työtapaturmiin, työttömyyteen, eläkkeeseen ja vammaisuuteen liittyvät elämän perusriskit.

Taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten palvelujen erottamiseksi toisistaan tarvitaan tapauskohtaista analyysia. EU-tuomioistuimen mukaan palveluntarjoajan toimialalla, oikeudellisella asemalla tai rahoitusasemalla ei ole ratkaisevaa merkitystä arvioinnissa, vaan määräävä tekijä on toiminnan luonne. Erottelussa tuomioistuin käyttää tarkasteltavana olevan palvelun toimintaedellytyksiin liittyviä kriteereitä, kuten sitä, onko palvelulle olemassa markkinoita, ja sitä, kuuluuko se valtion vastuualueeseen. Sama toimija voi harjoittaa samalla sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa.

Taloudellista toimintaa ei ole se, että valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai julkisyhteisö viranomaisen ominaisuudessa. Sellaiset toiminnot, jotka ovat luontaisesti viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta julkinen sektori vastaa, eivät ole taloudellisia toimintoja, ellei jäsenvaltio ole ottanut käyttöön markkinamekanismeja. Julkisyhteisön harjoittaman taloudellisen toiminnan arviointi riippuu siitä, voidaanko se erottaa julkisen vallan käytöstä. Jos julkisyhteisön harjoittama taloudellinen toiminta on mahdollista erottaa julkisen vallan käytöstä, julkisyhteisö toimii tämän toiminnan osalta yrityksenä. Jos taas erottaminen ei ole mahdollista, yhteisön kaikkien toimintojen katsotaan olevan julkisen vallan käyttöä.

Jotta tietty palvelu katsottaisiin taloudelliseksi toiminnaksi, on ensisijaista, että kyse on palvelusta, jota tarjotaan korvausta vastaan. Palvelun maksajien ei kuitenkaan välttämättä tarvitse olla samoja henkilöitä kuin ne, jotka käyttävät sitä. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että korvauksen olennainen piirre on se, että se on vastike kyseessä olevista palveluista, ja todennut, että tällainen korvauksen piirre puuttuu toiminnasta, jonka valtio tai siltä tehtävän toimeksi saanut suorittaa vastikkeetta sille kuuluvien velvoitteiden yhteydessä sosiaali-, kulttuuri-, koulutus- ja lainkäytön aloilla. Tuomioistuin on katsonut, että vastaanottajien suorittama maksu, esimerkiksi lukukausimaksu, jonka opiskelijat maksavat osallistuakseen tietyllä osuudella järjestelmän toimintakuluihin, ei sinänsä ole korvaus, kun palvelu siitä huolimatta rahoitetaan pääasiallisesti julkisin varoin. Näin ollen nimellinen maksu, joka ei kata toiminnan todellisia kustannuksia, ei tee toiminnasta luonteeltaan taloudellista.

EU-tuomioistuin on terveydenhuoltojärjestelmien osalta todennut, että silloin, kun sairaalat ovat olennainen osa kansallista terveydenhuoltoa ja perustuvat lähes kokonaan solidaarisuuden periaatteeseen, ne eivät toimi yrityksinä. Esimerkiksi silloin, kun sairaalat tarjoavat palveluita potilaiden tai heidän vakuutusyhtiöidensä maksamaa korvausta vastaan, myös julkinen sairaala harjoittaa taloudellista toimintaa.

Yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyvät perustamissopimusten määräykset

Yleishyödylliset palvelut, jotka katsotaan taloudelliseksi toiminnaksi, ovat EU-terminologiassa *yleistä taloudellista etua koskevia palveluja*. SEUT tunnustaa jäsenvaltioiden oikeuden tarjota ja rahoittaanäitä palveluja markkinavajeen korjaamiseksi. Kyse on kansalaisille erityisen tärkeästä taloudellisesta toiminnasta, sillä markkinavoimat eivät yksin huolehtisi siitä, ainakaan yleisesti kaikkien saatavilla olevan kohtuuhintaisen palvelun muodossa. SEUT:ssa korostetaan näiden palvelujen merkitystä ja monimuotoisuutta, kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten laajaa harkintavaltaa sekä palvelujen yleisen saatavuuden periaatetta. Myös EU:n perusoikeuskirjan 36 artiklassa tunnustetaan unionin kansalaisten mahdollisuus käyttää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, jotta voidaan edistää unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta.

*SEUT 14 artikla:*

Ottaen huomioon yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen tärkeän aseman unionin yhteisten arvojen joukossa ja niiden merkityksen sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämisessä unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti ja perussopimusten soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan ja tämän sopimuksen 93, 106 ja 107 artiklan soveltamista. Euroopan parlamentti ja neuvosto määrittelevät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetulla asetuksella nämä periaatteet ja edellytykset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten mukaista jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja rahoittaa tällaisia palveluja.

*SEUT 106 artiklan 2 kohta:*

2. Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.

*SEUT 345 artikla (aiempi EY-sopimuksen 295 artikla):*

Perussopimuksilla ei puututa jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiin.

*SEUT, pöytäkirja (N.o 26) yleistä etua koskevista palveluista:*

*1 artikla*

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 14 artiklan mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevat unionin yhteiset arvot käsittävät erityisesti seuraavaa:

- kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten keskeinen asema ja laaja harkintavalta tarjota, tilata ja järjestää yleistä taloudellista etua koskevia palveluja siten, että ne vastaavat mahdollisimman hyvin käyttäjien tarpeita;

- yleistä taloudellista etua koskevien eri palvelujen väliset erot ja erot käyttäjien tarpeissa ja mieltymyksissä, jotka voivat johtua erilaisista maantieteellisistä, yhteiskunnallisista tai kulttuurisista tilanteista;

- korkea laadun ja turvallisuuden taso sekä kohtuuhintaisuus, yhdenvertainen kohtelu sekä yleisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistäminen.

*Euroopan unionin perusoikeuskirja 36 artikla:*

Edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleistä taloudellista etua koskevia palveluja.

Jäsenvaltioilla on yleishyödyllisten palveluiden määrittämisessä laaja harkintavalta, eikä EU:lla ole erityistä toimivaltaa yleishyödyllisten palveluiden sääntelemiseen. Yleishyödyllisiin palveluihin liittyvän tehtävän luonteen ja ulottuvuuden määritteleminen tietyillä toimialoilla jää lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden tehtäväksi. Jäsenvaltio ei kuitenkaan voi kiertää kilpailusääntöjä määrittelemällä palvelun yleishyödylliseksi.

Jos viranomaiset katsovat taloudellisen palvelun olevan yleishyödyllinen, mutta markkinat eivät mahdollisesti tarjoaisi palveluja riittävällä tavalla, jäsenvaltiot voivat tuottaa palveluita itse, hankkia palveluita yksityisiltä palvelun tuottajilta tai myöntää tietylle yritykselle erityis- tai yksinoikeuksia kyseisellä sektorilla ja asettaa yritykselle samalla velvoitteen tuottaa palveluja vaatimallaan tavalla.

Markkinapuute voi liittyä siihen, että markkinat eivät joko tarjoaisi tarvittavia palveluja tai tarjoaisivat niitä erilaisin ehdoin siltä osin kuin kyse on laadusta, turvallisuudesta, kohtuullisesta hinnasta, yhdenvertaisesta kohtelusta tai yleisestä saatavuudesta.

Kilpailuneutraliteetin mukaisesti julkiset yritykset eivät saa hyödyntää asemaansa tavalla, joka vääristää kilpailua markkinoilla. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun julkinen yritys sekä tuottaa lakisääteisiä julkisia palveluja että toimii niihin läheisillä, mutta kilpailluilla markkinoilla. Tällöin on vaarana, että julkisen tehtävän hoitamisesta saatua asemaa hyödynnetään myös kilpailussa kilpailluilla markkinoilla.

**Julkisen sektorin antama SGEI-palveluvelvoite**

Yksi keino turvata välttämätön peruspalvelu silloin, kun luonteeltaan taloudellisen palvelun markkinaehtoinen tuotanto ei ole mahdollista ja julkinen sektori ei itse tuota palvelua, on määrittää julkinen palveluvelvoite eli ns. SGEI-menettely. Siinä viranomainen antaa palveluntuottajalle palveluvelvoitteen jonkun välttämättömän peruspalvelun tuottamiseksi. Palveluvelvoite on hallinnollinen työkalu, jota voidaan hyödyntää ostopalveluiden hankinnassa, mutta taustalla ovat aina poliittiset arvovalinnat ja päätökset: mitkä palvelut katsotaan niin tärkeiksi, että ne tulee tarvittaessa turvata palveluvelvoitteen avulla. Palveluvelvoitetta voivat käyttää niin kunnat, kuntayhtymät kuin valtiokin.

Euroopan unionin tuomioistuin on asiassa *Altmark* (C-280/00) antamassaan tuomiossa esittänyt kriteerit (ns. Altmark-kriteerit), joiden samanaikaisesti täyttyessä palvelun tuottamisesta yritykselle valtion varoista maksettava korvaus ei ole valtiontukea, koska se ei anna etua:

1. Tuensaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiassa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen, ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.
2. Ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi.
3. Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämisestä saatava kohtuullinen voitto.
4. Silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä vastaavaa yritystä ei valita sellaisessa julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä.

**Komission SGEI-paketti**

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja koskevassa valtiontukipaketissa (SGEI-paketti) selvennetään valtiontukisääntelyn ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen välistä suhdetta. SGEI-paketti muodostuu komission SGEI-tiedonannosta, -päätöksestä, -puitteista jaSGEI *de minimis*-asetuksesta.

Tiedonannossa selkeytetään yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen kannalta merkityksellisiä valtiontuen peruskäsitteitä, kuten tuen, yleishyödyllisten taloudellisen palvelun ja taloudellisen toiminnan käsitteet.

Pienet ja keskisuuret SGEI-järjestelyt, joista maksettava vuotuinen korvaus on enintään 15 miljoonaa euroa vuodessa, on vapautettu komission ennakkoilmoitusvelvollisuudesta (SGEI-päätös). Järjestelyt on raportoitava kahden vuoden välein komissiolle. Suuret SGEI-järjestelyt on etukäteen ilmoitettava komissiolle ja odotettava komission myönteistä päätöstä ennen järjestelyn toimeenpanoa (SGEI-puitteet).

SGEI *de minimis* -asetuksessa säädetään, että yleishyödyllisistä palveluista suoritettava korvaus, joka on enintään 500 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana, ei kuulu valtiontukien valvonnan piiriin, eikä sitä tarvitse notifioida tai raportoida. Puitteissa määritetään edellytykset, joiden täyttyessä päätöksen soveltamisalaan kuulumaton julkisen palvelun korvaus katsotaan valtiontukisääntöjen mukaiseksi.

SGEI-sääntelyä voidaan käyttää niin paikallisella, alueellisella kuin valtakunnallisellakin tasolla. Tukijärjestelyistä vastaavan viranomaisen on itse arvioitava, voidaanko järjestelyyn soveltaa SGEI-sääntelyä. Suomessa työ- ja elinkeinoministeriöllä on yleinen koordinoiva ja neuvoa antava rooli. Ministeriö koordinoi esimerkiksi joka toinen vuosi tehtävää maaraportointia.

SGEI-päätöstä sovellettaessa on myös noudatettava sitä koskevia avoimuusvelvoitteita eli velvoitetta julkaista 15 miljoonan euron ylittävät tuet. Lisäksi on huomioitava kirjanpidon eriyttämistä koskevia vaatimuksia, mikäli yritys tuottaa myös muita palveluja kuin SGEI-velvoitteen alle lukeutuvia – esimerkiksi kirjanpidossa on eriteltävä ja erotettava toisistaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot.

Komissio voi SGEI-järjestelyissä puuttua ns. ilmeisiin virheisiin eli siihen, täyttääkö palvelu luonteeltaan SGEI-palvelun kriteerit tai onko maksettava korvaus ollut ylikompensoiva.

**Palveludirektiivi**

Palveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (*palveludirektiivi*) tavoitteena on poistaa jäsenvaltioiden palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta ja jäsenvaltioiden välistä palvelujen vapaata liikkuvuutta haittaavat esteet sekä turvata palvelujen vastaanottajien ja palveluntarjoajien tarvitsema oikeusvarmuus.

Direktiivissä säädetään palveluntarjoajin sijoittautumisvapautta koskevien erityyppisten rajoitusten kuten lupavaatimusten syrjivien rajoitusten kiellosta. Näitäkin vaatimuksia voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin ylläpitää, jos ne ovat perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin. EU-tuomioistuin on kehittänyt käsitteen perustamissopimuksen 43 ja 49 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään, ja se saattaa kehittyä edelleen.

Kuten palveludirektiivin johdanto-osassa (kohta 40) todetaan, käsite kattaa ainakin seuraavat alat: yleinen järjestys, yleinen turvallisuus ja kansanterveys, yhteiskuntajärjestyksen säilyttäminen, sosiaalipolitiikan tavoitteet, palvelujen vastaanottajien suojelu, kuluttajansuoja, työntekijöiden suojelu sosiaalinen suojelu mukaan luettuna, eläinten hyvinvointi, sosiaaliturvajärjestelmän rahoituksen tasapainon säilyttäminen, petostentorjunta, syrjivän kilpailun ehkäiseminen, ympäristön ja kaupunkiympäristön suojelu kaavoitus mukaan luettuna, luotonantajien suojelu, oikeuslaitoksen moitteettoman toiminnan takaaminen, tieliikenneturvallisuus, henkisen omaisuuden suojelu, kulttuuripolitiikan tavoitteet mukaan luettuna eri seikkoihin (erityisesti yhteiskunnan sosiaalisiin, kulttuurisiin, uskonnollisiin ja filosofisiin arvoihin) liittyvän ilmaisunvapauden takaaminen, tarve varmistaa koulutuksen korkea taso, lehdistön monimuotoisuuden säilyttäminen ja toimet kansallisen kielen edistämiseksi, historiallisen ja taiteellisen kansallisen perinteen säilyttäminen sekä eläinlääkintäpolitiikka.

Lisäksi direktiivin johdanto-osan kohdassa 56 mainitun mukaisesti EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti kansanterveys, kuluttajien suojelu, eläinten terveys ja kaupunkiympäristön suojeleminen ovat yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joilla rajoituksia voidaan perustella.

Direktiivin 16 artiklassa säädetään palvelujen tarjoamisen vapaudesta eli rajoitusten poistamisesta koskien palvelujen tarjoamista muussa valtiossa kuin palveluntarjoajan sijoittautumisvaltiossa. 17 artiklassa kuitenkin säädetään, että 16 artiklaa ei sovelleta toisessa jäsenvaltiossa tarjottaviin yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin.

**OSA 3: SUOMEN JULKISTEN ELÄINLÄÄKÄRIPALVELUJEN LUONNE**

**Kunnan järjestämien eläinlääkäripalvelujen luonne taloudellisena toimintana**

Kunnan järjestämät eläinlääkäripalvelut täyttävät taloudellisen toiminnan määritelmän siinä mielessä, että palveluja tarjotaan korvausta vastaan. Järjestettäviä palveluita tarjoavat tai voisivat tarjota myös kilpailevat toimijat. Kyse ei ole myöskään toiminnasta erityisasemassa olevilla terveydenhuollon, sosiaalihuollon tai koulutuksen aloilla.

Kunnan velvollisuutena on eläinlääkintähuoltolain (765/2009) mukaan paitsi tuottaa eläinlääkäripalveluja myös huolehtia kunnaneläinlääkärin virkojen ylläpitämisestä virkatehtäviä varten sekä näiden tehtävien hoidon edellytyksistä. Virkatehtävät koskevat mm. eläintautien vastustamista ja valvontaa sekä eläinten hyvinvoinnin valvontaa. Arvioitaessa eläinlääkäripalvelujen luonnetta taloudellisena toimintana on merkitystä sillä, liittyvätkö eläinlääkäripalvelut niin läheisesti kunnaneläinlääkärin virkatehtäviin, ettei niitä voida erottaa kyseisistä tehtävistä.

Eläinlääkintähuoltolain valvontatehtävät on yhteistoiminta-alueilla keskitetty yleensä yhdelle tai useammalle kunnaneläinlääkärille, joiden tehtäviin ei kuulu praktiikkaa (valvontaeläinlääkärille). Tämä on osoitus siitä, että tehtävät on mahdollista erottaa ja yleisesti myös erotetaan toisistaan, mikä puoltaa sitä tulkintaa, että eläinlääkäripalvelujen osalta kyse on virkatehtävistä erillisestä taloudellisesta toiminnasta.

Toisaalta tämä arvio ei poista sitä tosiasiaa, että kunnallisilla eläinlääkäripalveluilla on käytännössä keskeinen merkitys virkatehtävien hoidon onnistumisen kannalta. On hyvin tavallista, että myös praktikkokunnaneläinlääkärit hoitavat valvontatehtäviä etenkin valvontaeläinlääkärin poissa ollessa. Muun muassa eläinten hyvinvoinnin valvontaan liittyvät tehtävät sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, joten niitä ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle.

Suomen eläintautitilanne on kansainvälisesti arvioituna erittäin hyvä, ja koko maan kattava kunnaneläinlääkärijärjestelmä tukee osaltaan tautivapautta. Eläintautilain (441/2013) mukaan myös yksityiselle eläinlääkärille voidaan määrätä työvelvollisuus, mikäli helposti leviävä eläintauti on levinnyt maassa laajalle alueelle eivätkä valvontaviranomaisten voimavarat riitä sen vastustamiseen. Tehokkaan eläintautivastustuksen kannalta tätä työvelvollisuutta ei voida kuitenkaan pitää riittävänä, koska eläintautien vastustamiseen liittyvät tehtävät on ymmärrettävä selvästi mainittua säännöstä laajemmin erityisesti ennakoivan ja varhaisen vaiheen työn merkityksen vuoksi. Kunnaneläinlääkärit osallistuvat huomattavassa mittakaavassa jatkuvaan eläintautivalvontaan, kuten salmonellavalvontaan, jonka tavoitteena on ylläpitää hyvää tautitilannetta. Toisaalta kunnaneläinlääkärijärjestelmä mahdollistaa nopean reagoinnin äkillisiin taudinpurkauksiin, minkä vuoksi tartuntoja on voitu saada hävitettyä Suomesta jo ennen kuin helposti leviävä eläintauti on levinnyt laajalle alueelle (esimerkiksi IHN-taudinpurkaus vuonna 2017). Tällaisen eläintautivalmiuden ylläpitäminen Suomessa olisi huomattavan haasteellista ilman julkista kunnaneläinlääkärijärjestelmää. Helposti leviävät eläintaudit voivat merkittävästi vaikeuttaa kotieläintuotannon toimintaedellytyksiä, merkittävästi vahingoittaa luonnonvaraisia eläinkantoja, merkittävästi estää tai haitata eläinten tai tuotteiden vientiä taikka tarttua eläimestä ihmiseen aiheuttaen vakavan sairauden.

**Eläinlääkäripalvelujen rahoitus suhteessa muihin valtiontuen kriteereihin**

Koska voidaan katsoa, että kyse on ainakin osittain luonteeltaan taloudellisesta toiminnasta, ensimmäinen valtiontuen kriteeri eli ”yritys tuensaajana” täyttyy. Lisäksi täyttyy kriteeri ”etu on valtion varoista”, kun tuo ilmaus kattaa myös kunnan varat. Kriteeri ”etu suosii jotakin yritystä tai tuotannonalaa” täyttynee jo sillä, että kyse on eläinlääkäripalvelualaa koskevasta toimenpiteestä, eli arviointia ei tarvinne tehdä sen perusteella, kuinka moni ala lopulta hyötyy tarjottavista palveluista.

Vaatimus tuen kilpailua vääristävästä tai uhkaavasta vaikutuksesta yleisesti ottaen täyttyy sillä, että tuki vapauttaa tuensaajan joistakin tavanomaisista liiketoiminnan kustannuksista. Kunnallisia eläinlääkäripalveluja voidaan tuottaa markkinahintaa halvemmalla hinnalla tuen ansiosta, joten tässä mielessä vaatimus täyttynee. Viimeisen kriteerin ”tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan” arvioinnissa voidaan yhtäältä todeta, että eläinlääkäripalvelujen tuottamiseen liittyvät olosuhteet ovat Suomessa jossakin määrin epäedullisemmat kuin useimmissa muissa Euroopan maissa johtuen mm. pienestä asukastiheydestä. Hinnat eivät siten hinnanalennuksen jälkeenkään ole muita maita edullisempia eikä palvelujärjestelmän olemassaolon siten voida katsoa vaikuttavan esim. maataloustuotteiden kauppaan. Toisaalta ulkomailla toimivat eläinlääkäripalvelujen tarjoajat voivat olla kiinnostuneita laajentamaan toimintaansa Suomessa, ja kunnaneläinlääkärijärjestelmään kohdistettu julkinen tuki saattaisi joiltakin osin olla omiaan heikentämään markkinoille tulevien ulkomaisten toimijoiden kilpailuasemaa.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että kunnallisen eläinlääkäripalvelujärjestelmän julkinen rahoitus ainakin osin täyttää kaikki valtiontuen kriteerit, mutta toisaalta tästä ei voi vielä vetää johtopäätöstä rahoituksen hyväksyttävyyden suhteen.

**Kunnan järjestämien eläinlääkäripalvelujen luonne yleistä taloudellista etua koskevana palveluna**

Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin kannalta on välttämätöntä, että eläinlääkäripalveluja on saatavilla koko maassa kohtuullisessa ajassa ja tarvittaessa vuorokauden ympäri.

Noin kaksi kolmasosaa Suomesta on harvaan asuttua maaseutua. Etenkin harvaan asutuilla alueilla riittävien eläinlääkäripalveluiden tarjoaminen markkinaehtoisesti on pitkien välimatkojen ja pienen asukastiheyden vuoksi erittäin haastavaa. Pitkät välimatkat vähentävät yksityisten palveluntarjoajien kiinnostusta toimia alueella, sillä suuri osa eläinlääkärin ajasta kuluu matkustamiseen. Kun palvelusta perittävään hintaan lisätään matkustamiseen kuluvan ajan palkka sekä matkakustannukset, palvelun hinta muodostuu suureksi, mikä taas vähentää eläinten omistajien halua ja mahdollisuuksia tilata palveluja. Esimerkiksi Lapissa yksityistä eläinlääkäripalveluntarjontaa onkin vähän. Eläinlääkäripalveluiden saatavuutta ja kustannuksia kartoittaneen Luonnonvarakeskuksen selvityksen (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2017) mukaan yksityisten tarjoamaa palvelua ei todennäköisesti voida saada markkinaehtoisesti kaikkialle Suomeen. Etenkin koko maan kattavan ja ympärivuorokautisen eläinlääkäripäivystyksen järjestäminen markkinaehtoisesti olisi haastavaa suurimmassa osassa alueita eikä luultavasti onnistuisi. Luonnonvarakeskuksen vuonna 2019 tekemän selvityksen (Eläinlääkäripalveluiden kustannukset nyt ja neljässä päivystyksen muutosskenaariossa; Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 54/2019, <https://jukuri.luke.fi/bitstream/handle/10024/544781/luke-luobio_54_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>) mukaan yksityisten kiinnostusta osallistua päivystykseen vähentää erityisesti hyötyeläinten mukana olo päivystyksessä.

Riittävien eläinlääkäripalveluiden saatavuus on tämän vuoksi varmistettu kunnille säädettynä järjestämisvelvollisuutena. Kunnat ovat järjestäneet päiväaikaisen eläinlääkäripalvelun koko maassa tavallisimmin palkkaamalla kunnaneläinlääkärin tai vaihtoehtoisesti ostamalla palvelun yksityiseltä palveluntuottajalta tai Yliopistolliselta eläinsairaalalta. Myös Ruotsissa ja Norjassa, joissa maantieteelliset olosuhteet asettavat eläinlääkäripalvelujen tarjoamiselle vastaavia haasteita, eläinlääkäripalvelujen saatavuuden turvaaminen on säädetty yhteiskunnan vastuulle.

Edellä esitetyn välttämättömyyden ja palveluihin liittyvän suuren markkinapuutteen vuoksi eläinlääkäripalveluissa voidaan Suomessa katsoa olevan laajalti kyse yleistä taloudellista etua koskevista palveluista.

Palvelujärjestelmä kiinnittyy sellaisiin yleisiin etuihin kuten eläinten terveys ja hyvinvointi, kansanterveys sekä eläinlääkintä, jotka lukeutuvat EU-tuomioistuimen tulkinnan mukaan ”yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin”, joilla voitaisiin tarvittaessa oikeuttaa myös palveluntarjoajien sijoittautumisvapautta koskevia rajoituksia, jopa yksinoikeuksia.

Suomen järjestelmässä yleistä taloudellista etua koskevaan palveluun liittyy kuitenkin rajanvetokysymyksiä, joita tarkastellaan jäljempänä.

**OSA 4: SUOMEN JULKISET ELÄINLÄÄKÄRIPALVELUT SUHTEESSA EU:N KILPAILU- JA VALTIONTUKISÄÄNTÖIHIN**

**Kunnan järjestämisvastuuta koskevat eläinlääkintähuoltolain rajaukset ja määrittelyt**

Kuten edellä on todettu, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin sovelletaan SEUT-sopimuksen määräyksiä ja kilpailusääntöjä *siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä*. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.

Suomen eläinlääkintähuollossa on eräitä elementtejä, joita on aiheellista tarkastella tarkemmin edellä mainitusta näkökulmasta.

Eläinlääkintähuoltolain mukaan:

kunnan on järjestettävä arkipäivisin virka-aikana saatavilla oleva peruseläinlääkäripalvelu asukkaidensa pitämiä kotieläimiä varten sekä sellaisten yhteisöjen pitämiä kotieläimiä varten, joilla on kotipaikka kunnan alueella. *Muita kotieläimiä kuin hyötyeläimiä varten tämä palvelu on kuitenkin järjestettävä vain, jos palvelua ei ole muuten saatavilla yhteistoiminta-alueella.*

Kunnan on järjestettävä eläinlääkärin käynnin eläintenpitopaikassa arkipäivisin virka-aikana mahdollistava peruseläinlääkäripalvelu alueellaan pidettäviä hyötyeläimiä varten. Kunnan on järjestettävä kiireellinen eläinlääkärinapu kaikkia alueellaan olevia kotieläimiä varten kaikkina vuorokaudenaikoina. Peruseläinlääkäripalvelun ja kiireellisen eläinlääkärinavun tulee olla saatavilla palveluiden käyttäjien kannalta kohtuullisessa ajassa ja kohtuullisella etäisyydellä maantieteelliset olosuhteet huomioon ottaen.

Laissa oleva peruseläinlääkäripalvelun määritelmä lähtee siitä, että kyseistä palvelua annetaan eläinlääketieteellisen yleistutkimuksen tai kliinisen tutkimuksen perusteella eläintenpitopaikoissa tai tavanomaisissa eläinlääkärin vastaanottotiloissa. *Järjestämisvelvoitteen ulkopuolelle jäävät siten sellaiset erikoistasoiset palvelut, jotka edellyttävät korkeatasoista varustelua tai erityiskoulutusta*.

Kuten edellä on todettu, osin julkisesti rahoitetun eläinlääkäripalvelun taustalla on lähtökohtainen markkinapuute. Kunnaneläinlääkärijärjestelmä on tarpeen turvaamaan eläinsuojelun, eläinten terveyden ja kansanterveyden näkökulmasta tärkeiden peruspalvelujen saatavuuden koko maassa tasapuolisesti siten, ettei palvelun hinta ole millään alueella kohtuuttoman korkea ja että välttämätöntä palvelua voidaan saada myös päivystysaikaan.

Järjestelmän olemassaolo itsessään ei siis vaikuta olevan ongelma EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntöjen näkökulmasta, vaan se päinvastoin tukee EU:lle tärkeiden politiikkasektoreiden tavoitteita.

Kuitenkin ongelmallisena näyttäytyy se, että eläinlääkintähuoltolain tarkoilla rajanvedoilla on pilkottu palvelukokonaisuutta osiin erittelemällä palvelujen järjestämisvastuuta mm. sen mukaan, mistä eläimistä ja minkä sisältöisistä palveluista on kyse sekä mihin vuorokauden aikaan palveluja tarjotaan.

Erittelyjen pohjalta sekä eräitä lisäerittelyjä tekemällä on erotettu se osa palvelutuotannosta, jonka tällä hetkellä katsotaan toimivan myös markkinaehtoisesti tietyissä osissa maata, ja jonka järjestämistä ei sen vuoksi ole säädetty kunnille pakolliseksi vaan vapaaehtoiseksi.

Erittelyjen tarkoituksena on ollut osaltaan rajata kuntien lakisääteisiä järjestämisvastuita ja turvata yksityisen sektorin palvelujen asemaa. Mutta koska sääntely on tehty ennen mm. kuntalain yhtiöittämisvelvollisuutta ja markkinaperusteista hinnoittelua koskevaa sääntelyä, ei sitä tehtäessä ole ajateltu niitä palvelujärjestelmään kohdistuvia haittoja, joihin tiukat erittelyt voivat johtaa mm. sääntely-ympäristön muutosten ja kilpailu- ja valtiontukisääntöjen tulkintojen myötä.

**Järjestelmän ongelmat kilpailu- ja valtiontukisääntöjen näkökulmasta**

1. **Järjestelmän monimutkaisuus ja tuen kokonaismäärän laskemisen vaikeus**

Lain tarkat erittelyt yhdistettynä palveluja koskeviin poikkeuksellisiin palkkio- ja maksusäännöksiin tekevät järjestelmän hyvin mutkikkaaksi ja erityyppisiin palveluihin kohdistuvan julkisen tuen kokonaismäärän laskennan vaikeaksi, mikä hankaloittaa järjestelmän perustelemista suhteessa EU-vaatimuksiin ja mahdollisen ylikompensaation valvontaa.

Luonnonvarakeskuksen vuoden 2017 selvityksen mukaan eläinlääkäripalveluiden kustannusten kunnille arvioitiin olevan laskentatavasta riippuen n. 43–57 miljoonaa euroa vuosittain. Lisäksi kunnat saavat palveluihin valtionosuutta. Luonnonvarakeskuksen vuoden 2019 selvityksen mukaan eläinlääkäripalveluiden järjestämisestä kunnille aiheutuva kustannus on noin 42,7 miljoonaa euroa vuodessa (noin 8,5 euroa asukasta kohden).

Vähimmäisedellytyksenä tuen määrän laskennalle olisi eläinlääkäripalvelujen tuottamisen kustannusten laskenta kunnissa eriteltyinä mm. viranomaisvalvonnan kustannuksista sekä tietojen kokoaminen vuosittain.

1. **Kunnalle vapaaehtoisen peruseläinlääkäripalvelun asema**

Palveluja koskevat erittelyt ovat omiaan johtamaan tulkintaan, että kunnille vapaaehtoinen osa peruseläinlääkäripalvelua ei olisi yleistä taloudellista etua koskevaa palvelua tai että siihen pitäisi ainakin soveltaa kilpailu- ja valtiontukisääntöjä sekä mm. yhtiöittämistä, markkinaperusteista hinnoittelua ja kirjanpidon eriyttämistä koskevia vaatimuksia. SGEI-sääntely sinänsä voi liittyä myös muiden kuin lakisääteisten tehtävien hoitoon, mutta se kuitenkin liittyy markkinapuutteeseen. Laissa taas palvelut on pilkottu osiin nimenomaan sillä perusteella, onko markkinapuutetta vai ei.

Tiukat erittelyt ovat omiaan johtamaan siihen, että helpoimmin järjestettävät toimenpiteet eli päiväsaikaan lemmikeille vastaanottotiloissa tarjottavat peruspalvelut kuuluvat vain yksityissektorille, kun taas kunnille jäävät ainoastaan pitkien matkojen päähän sekä yö- ja viikonloppuaikaan tarjottavat palvelut.

Tämä on kaukana nykykäytännöstä, jonka mukaan kunnaneläinlääkärit tarjoavat tyypillisesti peruseläinlääkäripalvelua myös seura- ja harrastuseläimille siitä riippumatta, onko palvelua yhteistoiminta-alueella muuten saatavilla. Luonnonvarakeskuksen vuoden 2019 selvityksen mukaan pienikokoisille seura- ja harrastuseläimille on yksityistä eläinlääkäripalvelua hyvin saatavilla lähinnä maan eteläosissa ja lisäksi muualla maassa suurimmissa kaupungeissa.

1. **Palvelukokonaisuuden pilkkomiseen liittyvät uhkat julkisen peruspalvelun tuotannolle**

Ongelmana on se, että julkinen järjestelmä ei voi toimia tyydyttävällä tavalla ja täyttää markkinapuutetta ilman, että tähänkin järjestelmään on riittävä potilasaines kohtuullisen kokoisella maantieteellisellä alueella ja myös päiväsaikaan. Kunnaneläinlääkäreiden työaika ei voi olla pääasiassa autossa istumista, eivätkä eläinlääkärit pysty suorittamaan esim. tiettyjä välttämättömiä leikkauksia harvoin tulevilla päivystysvuoroilla, jos he eivät virka-aikaan voi suorittaa mitään vastaavantyyppisiä toimintoja. Tämä ei ole ollut eläinlääkintähuoltolain tarkoitus. Lisäksi on kuntien kannalta kohtuutonta, jos ne joutuvat jatkuvasti arvioimaan sitä, onko alueella kullakin hetkellä riittävästi yksityistä tuotantoa vai ei, ja nopeatempoisesti sopeuttamaan palveluvalikoimaansa tämän mukaisesti. Kuntien on myös vaikeaa arvioida seura- ja harraste-eläimille virka-aikana annettavien palvelujen yhteydessä, onko yksittäisen potilaan kohdalla kyseessä lakisääteinen kiireellinen eläinlääkärinapu vai ei-lakisääteisiin peruseläinlääkäripalveluihin lukeutuva sairaan eläimen hoito tai lopetus.

SEUT-sopimuksen mukaan yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin sovelletaan kilpailu- ja valtiontukisääntöjä *siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä*. Voidaan kysyä, ovatko erittelyt tahattomasti johtamassa siihen, että tärkeän julkisen palvelutehtävän hoitaminen tosiasiallisesti estyy.

1. **Erikoistasoisen palvelun asema ja tarve**

Kunnille vapaaehtoiseen, peruseläinlääkäripalvelun tasoltaan ylittävään palveluun liittyy samoja edellä kuvattuja ongelmia kuin kunnille vapaaehtoiseen osaan peruseläinlääkäripalveluista. Erikoistasoiseen palveluun ei liity samanlaista yhteiskunnallista välttämättömyyttä kuin peruseläinlääkäripalveluun, eikä ole siinä mielessä lähtökohtaisesti muuta estettä hinnoitella palvelua markkinaperusteisesti kuin eläinlääkintähuoltolain nykyinen palkkio- ja maksusääntely. Joillakin alueilla kuten Lapissa saattaa kuitenkin olla suurta merkitystä sillä, että kunnaneläinlääkärijärjestelmän puitteissa voidaan vapaaehtoisuuden pohjalta tarjota näitäkin palveluja, sillä yksityistä tuotantoa ei mm. harvan asukastiheyden vuoksi välttämättä ole lainkaan.

1. **Palkkio- ja laskutusjärjestelmästä johtuvat haasteet**

Eläinlääkintähuoltolain mukaisesti kunnaneläinlääkäri perii eläimen omistajalta eläinlääkäritaksan mukaisen palkkion ja kustannusten korvauksen. Lisäksi kunta voi periä eläinlääkäripalveluista kotieläimen omistajalta tai haltijalta maksun kunnan järjestämistä toimitiloista ja työvälineistä sekä avustavan henkilökunnan palkkauksesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi silloin, kun kotieläintä hoidetaan eläinlääkärin vastaanotolla. Luonnonvarakeskuksen vuonna 2019 tekemän selvityksen mukaan vähän yli puolet kunnista perii ns. klinikkamaksuja kunnan järjestämistä toimitiloista ja työvälineistä sekä avustavan henkilökunnan palkkauksesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi silloin, kun kotieläintä hoidetaan eläinlääkärin vastaanotolla.

Eläinlääkintähuoltolaki säätää näin ollen kattavasti myös niiden kunnan järjestämien eläinlääkäripalvelujen rahoituksesta, jotka eivät ole osa sen lakisääteistä järjestämisvelvoitetta. Palveluihin sisältyy aina subventioelementti, sillä kunnan kunnaneläinlääkärille maksaman peruspalkan osuutta ei peritä takaisin kunnalle asiakasmaksujen muodossa. Lisäksi kaikki kunnat eivät peri ns. klinikkamaksuja. Tämä tilanne johtaa siihen, että nykyjärjestelmässä julkista tukea ei voida rajata siten, että se kohdistuisi vain lakisääteisen järjestämisvelvollisuuden piirissä olevaan palveluun ja että muiden palvelujen markkinaperusteinen hinnoittelu olisi mahdollista. Toisaalta lain tarkoituksena on ollut turvata kaikilta osin kohtuuhintaiset eläinlääkäripalvelut.

1. **Matkasubventiot**

Eläinlääkintähuoltolain mukaan kunnat voivat osallistua peruseläinlääkäripalvelusta ja kiireellisestä eläinlääkärinavusta kotieläimen omistajalle tai haltijalle aiheutuneisiin kustannuksiin. Kunnaneläinlääkärin eläimen omistajalta tai haltijalta perimään palkkioon vaikuttaa paitsi suoritettujen toimenpiteiden laatu, myös käyntimatkan pituus. Sen lisäksi kunnaneläinlääkäri perii korvauksen matkakustannuksista ajettujen kilometrien mukaan. Osallistumalla eläinlääkäripalveluista eläimen omistajalle tai haltijalle aiheutuneisiin kustannuksiin kunta tasaa niitä eroja, joita eläinlääkäripalveluiden kustannuksiin aiheutuu maantieteellisten etäisyyksien vuoksi.

Matkakorvauksille on järjestelmässä selkeä peruste, joka liittyy yleistä taloudellista etua koskevan palvelun kohtuuhintaisuuden, käyttäjien yhdenvertaisen kohtelun sekä yleisen saatavuuden tavoitteisiin, jotka mainitaan SEUT-sopimuksen pöytäkirjassa EU:n tunnustamina arvoina. Ongelmana on kuitenkin se, että kunnaneläinlääkäreiden poikkeuksellisen palkkiojärjestelmän vuoksi matkasubventiot maksetaan järjestelmässä erillisinä kuntakohtaisina tukina, mikä monimutkaistaa järjestelmää sekä vaikeuttaa edun oikeasuhtaisuuden ja kokonaismäärän arviointia.

Lisäksi matkakorvauksina maksettava tuki on valikoivaa. Tukea maksetaan liikkuvista eläinlääkäripalveluista, eli tukea maksetaan vain niiden eläinlajien hoidosta, joita hoidetaan pitopaikassa. Subventiota ei usein myöskään makseta kaikkien hyötyeläinten hoidosta, vaan tuki kanavoituu tyypillisesti vain tuotantoeläinten pitäjille eli maatalouteen.

Eläinlääkintähuollon valtakunnallisen ohjelman (EHO, 2015–2021) mukaan kunta voi asettaa tietyn omavastuuosuuden matkoista aiheutuviin kustannuksiin (kunnallisen eläinlääkäritaksan matkasta riippuva käyntimaksu ja kilometrikorvaukset) ja subventoida eläinlääkäripalveluiden käyttöä omavastuuosuuden ylittävältä osalta. Jokaisella kunnalla on lain nojalla mahdollisuus päättää omista subventioistaan, mutta suositeltavaa on tehdä päätös koko yhteistoiminta-alueen osalta. Alueelliseen itsehallintoon kuuluu myös kuntien oikeus päättää siitä, minkä eläinlajien hoidosta subventioita maksetaan. Eläinlääkäripalveluiden saatavuutta ja kustannuksia kartoittaneen Luonnonvarakeskuksen selvityksen mukaan yhteistoiminta-alueet maksoivat korvauksia eläinten omistajille tai haltijoille yhteensä keskimäärin 14 388 euroa (0–90 000 euroa) vuosittain.

1. **Ostopalvelun hankkimiseen liittyvät kysymykset**

Eläinlääkintähuoltolain mukaan kunta voi tehdä yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan kanssa sopimuksen peruseläinlääkäripalvelun ja kiireellisen eläinlääkärinavun tuottamisesta. Yksityinen eläinlääkäripalveluiden tuottaja, jonka kanssa kunta on tehnyt sopimuksen näiden eläinlääkäripalveluiden tarjoamisesta, perii antamistaan palveluista enintään maksun, jonka se on ilmaissut sopimukseen johtaneissa tarjousasiakirjoissa sekä lisäksi korvauksen matkakustannuksistaan. Ostopalvelut kilpailutetaan hankintalainsäädännön mukaisesti. Yksityisen eläinlääkäripalveluiden tuottajan esittämässä tarjouksessa ilmoitetaan maksut, joita asiakkailta peritään. Tarjouskilpailun voittaneen on sitouduttava tarjousasiakirjoissa ilmoittamaansa hintatasoon.

Kunnat maksavat tyypillisesti yksityiselle eläinlääkäripalvelun tuottajalle, jonka kanssa se on tehnyt sopimuksen, korvausta palvelun tuottamisesta. Korvausten avulla palvelun hinta saadaan lähelle sitä tasoa, joka se olisi, jos kunta tuottaisi palvelun itse. Korvausten maksaminen ei kuitenkaan ole kunnille pakollista. Palkkio- ja korvausjärjestelyn osalta kyse ei ole perinteisestä ostopalvelusta, jossa kunta maksaa ostopalvelun hinnan palveluntuottajalle ja perii asiakkaalta saman taksan mukaan, jota se soveltaa itse tuottamiin palveluihinsa. Järjestely on sen sijaan lähempänä SGEI-palveluvelvoitetta. Tältä osin yksi keskeinen kysymys on estää ylikompensaatio.

Eläinlääkintähuoltolaki mahdollistaa sen, että kunta sopii ja maksaa korvauksia yksityiselle myös sellaisten lemmikkipalvelujen tuottamisesta, jotka eivät kuulu sen lakisääteiseen järjestämisvelvollisuuteen. SGEI-palveluvelvoitetta koskeva sääntely ei sinänsä rajoitu palveluvelvoitteen käyttöön vain lakisääteisten tehtävien hoidon yhteydessä. Palveluvelvoitteen käyttö kuitenkin liittyy markkinapuutteeseen, joten ei ole ongelmatonta, että kunta osoittaa yksityiselle toimijalle julkista rahoitusta sellaisten tehtävien hoitoon, jotka nimenomaan toimivien yksityisten markkinoiden vuoksi on rajattu kunnan järjestämisvastuun ulkopuolelle.

1. **Tuen osittainen valikoivuus ja kanavoituminen viljelijöille**

Vaikka eläinlääkintähuoltolain tavoitteena on turvata riittävät kohtuuhintaiset palvelut kaikille eläimille (tuotantoeläimet, muut elinkeinotoiminnassa käytettävät eläimet, ihmisille tärkeää työsuoritusta varten pidettävät eläimet sekä seura- ja harrastuseläimet), on järjestelmässä eräitä maataloustuotantoa suosivia elementtejä. Näiden elementtien takia järjestelmä näyttäytyy tuen osalta osin valikoivana, kun taas EU-lainsäädännössä tarkoitettuihin yleistä etua ja yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyy ajatus palvelujen yleisestä saatavilla olosta. Mikäli kyseessä nähdään olevan valikoiva etu myös viljelijöille, tulee myös näitä toisen asteen vaikutuksia arvioida valtiontukisääntelyn pohjalta ja tuelle löytää soveltuva oikeusperusta.

1. **Notifikaation puute**

Lisäksi voidaan todeta, että Suomen julkista eläinlääkäripalvelujärjestelmää ei ole miltään osin notifioitu komissiolle, vaikka siihen liittyy eräitä edellä kuvattuja kilpailu- ja valtiontukisääntöjen näkökulmasta kyseenalaisia piirteitä.

**OSA 5: KANSAINVÄLISET VERTAILUKOHDAT**

**Ruotsin järjestelmän tarkastelua**

Ruotsissa kunnilla ei ole velvollisuutta järjestää eläinlääkäripalveluita tai päivystystä, eivätkä ne osallistu eläinlääkäripalveluiden kustannusten kattamiseen. Päävastuu eläinlääkäripalveluista on Ruotsin maatalousvirastolla Jordbruksverketillä.

Piirieläinlääkärit (Distriktsveterinärerna) on Jordbruksverketin alaisuudessa toimiva, noin 400 eläinlääkärin organisaatio, joka toimii noin sadalla paikkakunnalla kaikkina vuorokaudenaikoina. Piirieläinlääkärien liikevaihto on noin 570 miljoonaa kruunua (59 milj. euroa). Piirieläinlääkärien keskeinen tarkoitus on varmistaa eläinlääkäripalveluiden jatkuva saatavuus, mukaan lukien kiireellinen eläinlääkärinapu, etenkin tuotantoeläimille. Piirieläinlääkärit toimivat myös sellaisilla alueilla, joilla yksityinen eläinlääkäripalveluiden tuottaminen ei ole kannattavaa. Piirieläinlääkärit toimivat osittaisella provisiopalkalla: noin 40–50 % piirieläinlääkärien palkasta on kiinteää kuukausipalkkaa, loppuosa perustuu suoritteisiin. Piirieläinlääkäreillä on käytössään organisaation auto, työvälineet ja toimitilat.

Piirieläinlääkärien toiminta rahoitetaan pääosin asiakkailta perityillä maksuilla. Ruotsin valtio jakaa vuosittain noin 100 miljoonaa kruunua (noin 10,5 milj. euroa) avustuksia eläinlääkäripalveluiden järjestämiseen. Tuki maksetaan lähes kokonaisuudessaan piirieläinlääkäreille. Tuki on saatavilla kaikille eläinlääkäreille, mutta yksityiset eläinlääkäripalveluiden tuottajat eivät ole olleet halukkaita sitoutumaan tuen ehtoihin (eläinlääkäripalveluiden jatkuva saatavuus, ympärivuorokautinen päivystys viikon jokaisena päivänä ja koulutuksiin osallistuminen).

Piirieläinlääkärit tarjoavat eläinlääkäripalveluja kilpailluilla markkinoilla, joten Ruotsi on arvioinut, että piirieläinlääkäreille maksettua tukea on arvioitava EU:n valtiontukisääntöjen pohjalta. Ruotsi on raportoinut yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät eläinlääkäripalvelut komissiolle SGEI-palveluina vuodesta 2016 alkaen (SGEI-tukia maksettu vuodesta 2014 alkaen). Osallistuminen tarttuvien eläintautien valmiusorganisaatioon, eläinlääkäripalveluiden saatavuus päivystysaikana sekä eläinlääkäripalvelujen saatavuus maan niissä osissa, joissa riittävien eläinlääkäripalveluiden harjoittaminen ei olisi mahdollista markkinaehtoisilla perusteilla, on Ruotsissa määritelty yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi eläinlääkäripalveluiksi (Förordning (2009:1397) om veterinär service av allmänt ekonomiskt intresse).

Euroopan komissio on tutkinut piirieläinlääkäreille maksettavia tukia kolmannen osapuolen tekemän kantelun johdosta. Kantelu koski muun muassa väitettyä ylikompensaatiota piirieläinlääkärien tarjoamista palveluista. Kantelun mukaan piirieläinlääkäreille maksettava tuki johtaa kilpailun vääristymiseen. Ruotsi neuvotteli tuolloin komission kanssa siitä, voidaanko piirieläinlääkäreille maksettavien korvausten katsoa olevan SGEI-päätöksen mukaisia. Asian käsittely päättyi huhtikuussa 2015. Piirieläinlääkäreille maksettavia tukia on arvioitu lähinnä eläinlääkäripalvelutoimialan kilpailuneutraliteetin kannalta.

Viljelijöille kanavoituvien tukien on Ruotsissa katsottu olevan maatalouden *de minimis* -tukea. Tukea koskien on säädetty asetus.

**OSA 6: JÄRJESTELMÄN TARKISTAMISTARPEET JA -MAHDOLLISUUDET**

Seuraavassa hahmotellaan kahta vaihtoehtoista tapaa puuttua edellä kuvattuihin Suomen järjestelmään liittyviin ongelmakohtiin. Näitä kahta ratkaisua lähellä olevia ratkaisuja voi olla muitakin. Kyseessä on mallien alustava kuvaus, jatkokehittelyä harkitaan työryhmän ensi vaiheen käsittelyn jälkeen.

1. **Kunnalle nykyisin vapaaehtoisten tehtävien järjestämisen erottaminen lakisääteisistä tehtävistä**
2. Yksi mahdollisuus olisi, että eläinlääkintähuoltolain palkkio- ja maksusäännöksiä muutettaisiin siten, että markkinaperusteinen hinnoittelu olisi mahdollista kaiken kunnalle vapaaehtoisen palvelutuotannon osalta. Nykyisen palkkiojärjestelmän käytössä ollessa tämän toteuttaminen olisi kuitenkin käytännössä mahdotonta, eli muutos edellyttäisi kokonaispalkkaukseen siirtymistä ja maksujen keräykseen liittyvän tehtävän keskittämistä kunnalle (sekä yhtiöittämispoikkeuksen säätämistä ja palvelun eriyttämistä kirjanpidollisesti).
3. Toinen vaihtoehto olisi, että kaikki kunnille nykyisin vapaaehtoinen eläinlääkäripalvelu jätettäisiin eläinlääkintähuoltolain säännösten ulkopuolelle, jolloin tällaista palvelua voitaisiin tuottaa vain muutoin kuin kunnan omana toimintana. Kunnaneläinlääkärit esim. työskentelisivät osan aikaa kunnan palveluksessa ja osan aikaa yrittäjänä, esim. sopien kunnan kanssa vastaanottotilan vuokrauksesta tätä toimintaa varten. Hinnoittelu olisi täysin markkinaperusteista. Muutoksen kannalta hankalaa on, että kunnaneläinlääkärit eivät ole työaikalain piirissä, eli heidän säännönmukaista työaikaansa ei ole määritelty. Näin ollen olisi hankalaa tai mahdotonta jakaa kunnaneläinlääkärin aikaa kunnallisen ja yksityisen palvelutuotannon välillä. Ellei sitten esim. käytettäisi järjestelyjä, joissa kunnaneläinlääkäri hoitaisi virkaansa esim. 2/3 osuudella (ja palkalla), jolloin loppuosa jäisi yksityiselle yritystoiminnalle. Tällainen järjestelmä ei kuitenkaan mahdollistaisi lakisääteisten ja ei-lakisäteisten palvelujen tarjoamista samaan aikaan kunnaneläinlääkärin toimesta. Koiria ja kissoja ei esim. voitaisi rokottaa päiväsaikaan vastaanotolla, jossa tarjotaan lakisääteistä kiireellistä eläinlääkärinapua, jos alueella on yksityinen, joka myös tarjoaa rokotuksia.

Julkista palvelutuotantoa käsiteltäisiin tässä mallissa yleistä taloudellista etua koskevana palveluna. On huomattava, että mallissa ei voitaisi ostopalvelun kautta kohdistaa hinnanalennuksia sellaisiin yksityisen sektorin tuottamiin palveluihin, jotka kunnan itse olisi tuotettava markkinaperusteisella hinnalla. Vaihtoehdon osalta olisi lisäksi harkittava eräiden sellaisten elementtien poistamista, joiden myötä tuki voi kohdentua eri toimialoihin epätasaisesti.

Vaihtoehdon keskeisimmän hyödyt olisivat:

* Järjestelmä turvaisi tehokkaasti kilpailua, ja sen perusteleminen suhteessa EU-sääntöihin olisi suhteellisen helppoa.
* Erillisiä matkasubventioita ei tarvittaisi, jos palkkiojärjestelmästä luovuttaisiin ja kunta voisi sisällyttää matkasubventiot suoraan taksan mukaisiin hintoihin.

Vaihtoehdon keskeisimmät haasteet ovat seuraavat:

* Se ei mahdollistaisi hinnanalennuksia lemmikkieläinten peruseläinlääkäripalveluihin alueilla, joilla on yksityistä tarjontaa, mikä voi aiheuttaa eläinsuojeluongelmia.
* On epävarmaa, aiheuttaisiko lemmikkieläinten palvelujen eriyttäminen käytännössä sen, että kunnat eivät enää näitä palveluja järjestäisi ja/tai että kunnaneläinlääkäreiden virkoihin ei olisi enää halukkuutta, kun lemmikkieläinpalvelujen asema muuttuisi.
* Palkkiojärjestelmän muuttaminen on kytköksissä palkkausjärjestelmään ja alavaihtoehto b työaikalain soveltamiseen, joten asiaan vaikuttavat työmarkkinaosapuolten neuvotteluratkaisut.

1. **Kunnan järjestämisvastuun määrittely uudella tavalla**

Toinen päävaihtoehto olisi, että kuntien järjestämisvastuu määriteltäisiin laissa uudella tavalla. Tällöin laissa ei enää olisi nykyisiä erittelyjä eri palvelujen, eläinlajien, palvelujen järjestämisajankohtien jne. osalta, vaan kuntien järjestämisvastuu määriteltäisiin uudella tavalla kokonaisuutena. Järjestämisvastuun piiriin määriteltäisiin sellaiset toimet, joilla on keskeinen merkitys eläinsuojelullisesti sekä tautien ehkäisyn näkökulmasta ja joiden saatavuus koko maassa kohtuuhintaisina, tarvittaessa kaikkina vuorokauden aikoina, on markkinapuutteen ja yleisen edun perusteella tarpeellista. Näihin kuuluisi mm. tarpeellinen sairauksia ennaltaehkäisevä terveydenhuolto (mm. elinkeinotoiminnassa käytettäville eläimille sekä myös lemmikeille esim. rokotusten muodossa). Lisäksi niihin kuuluisivat sellaiset sairauksien hoitamiseksi tarvittavat tai mm. synnytysapuun liittyvät toimenpiteet, joita pidetään tärkeinä järjestelmän tavoitteiden kannalta. Nämä eivät kattaisi ainakaan erikoiseläinlääkäritasoisia palveluja, ja muutoinkin julkisen sektorin vastuulla olevaa palvelukokonaisuutta voitaisiin eri tavoin rajata. Kuitenkin kokonaisuuteen voisi sisältyä myös välttämättömiä leikkauksia kuten keisarinleikkaukset sekä mm. kastraatiotoimenpiteitä.

Tässäkin mallissa kunta tai kunnaneläinlääkäri voisi tuottaa myös lakisääteisen palvelun ylittäviä palveluja, mutta niiden määrä olisi pienempi kuin edellä 1. vaihtoehdossa. Näitä palveluja voitaisiin tuottaa esim. kunnaneläinlääkärin toiminimellä eli erillään kunnan toiminnasta, kunnalta vuokratuissa tiloissa (tosin tähän liittyy 1. vaihtoehdon b alavaihtoehdon osalta kuvattu kysymys siitä, miten työaika saadaan jaettua).

Mallissa, jossa kunnan järjestämisvastuu määriteltäisiin uudella tavalla, julkista palvelutuotantoa käsiteltäisiin kokonaisuudessaan yleistä taloudellista etua koskevana palveluna. Perusteluna olisi se, että kokonaisuuden määrittely on välttämätöntä takaamaan tehtävien hoitamisen tasapainoisin edellytyksin siten, että kyseisiin yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin liittyvät EU:n yhteiset arvot saadaan järjestelmän kautta turvattua. Palvelukokonaisuutta määriteltäessä pyrittäisiin siihen, että rajaukset eivät olisi valikoivia, jolloin yleisen saatavuuden vaatimus täyttyisi.

Vaihtoehdon keskeisimmät hyödyt olisivat:

* Järjestelmän perusteleminen suhteessa EU-sääntöihin lienee mahdollista.
* Järjestelmä mahdollistaisi eläinsuojelullisesti tärkeisiin palveluihin kohdistuvat hinnanalennukset myös silloin, kun alueella on yksityistä tarjontaa, mikä on tärkeää eläinsuojelunäkökulmasta ja pienituloisten henkilöiden kannalta.
* Järjestelmä voitaisiin pitkälti säilyttää nykyisenkaltaisena eikä siten olisi uhkakuvia sen hajoamisesta ja kunnaneläinlääkäreiden virkojen täyttämättä jäämisestä. Tosin riippuu palvelukokonaisuuden määrittelystä, kuinka suuren muutoksen nykytilaan uudistus toisi.
* Vaihtoehto ei ole yhtä suuresti kytköksissä työmarkkinaosapuolten neuvotteluratkaisuihin kuin 1. vaihtoehto.

Vaihtoehdon keskeisimmät haasteet ovat seuraavat:

* Kunnan järjestämisvelvollisuus kasvaisi (rajauksista riippuisi, kuinka paljon). Todellinen järjestäminen kuitenkin supistuisi jonkin verran, sillä käytännössä kaikkialla järjestetään peruseläinlääkäripalveluja myös lemmikeille.
* Jollei palkkaus- ja palkkiojärjestelmää muuteta, järjestelmään liittyvän markkinakuvauksen laatiminen (mm. tuen kokonaismäärän laskeminen) ja tarvittaessa tuen raportointi on haastavaa.
* Jollei palkkaus- ja palkkiojärjestelmää muuteta, erillisistä matkasubventioista ei päästä eroon, joten niitä pitää arvioida ja perustella suhteessa EU-vaatimuksiin erikseen.