



12.6.2024

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Lääkevahinkovakuutukselle annettava jälleenvakuutuksen sijaan tuleva vakuutustakuu covid-19-rokotteiden aiheuttamien henkilövahinkojen korvaamiseksi

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt 7.5.2024 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukitoimenpide ” *Lääkevahinkovakuutukselle annettava jälleenvakuutuksen sijaan tuleva vakuutustakuu covid-19-rokotteiden aiheuttamien henkilövahinkojen korvaamiseksi*” Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukitoimenpiteen osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Suomen Keskinäinen Lääkevahinkovakuutusyhtiö harjoittaa vahinkovakuutusliiketoimintaa tarjoamalla markkinalla lääkevahinkovakuutusta, jonka perusteella korvataan lääkevalmisteiden aiheuttamia henkilövahinkoja. Vakuutustoiminnassa tyypillistä jälleenvakuutusta ei sosiaali- ja terveysministeriön selvitysten mukaan kuitenkaan ole saatavissa covid-19 rokotteiden aiheuttamille henkilövahingoille, ja tämä puolestaan on edellytys sille, että vahinkovakuutuksia olisi jatkossa saatavilla. Ilman vahinkovakuutusta tietyt yritykset eivät tulisi tarjoamaan kyseisiä rokotteita Suomen markkinoilla. Vakuutustakuun tavoite on näin ollen paitsi varmistaa, että markkinoilla tarjotaan vakuutuksia, mutta erityisesti varmistaa, että covid-19 rokotuspalveluja tarjotaan sellaisin ehdoin, jotka eivät toteutuisi markkinaehtoisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön perustelumuistion mukaan rokotteiden saatavuuden turvaamiseksi on tärkeää, että luonnolliset henkilöt voivat hankkia niitä myös yksityisiltä palveluntarjoajilta, jolloin kyseeseen tulee erityisesti apteekkimyynä. Jotta lääkevahinkovakuutus voisi kattaa EU:n yhteisen rokotehankinnan ulkopuolella hankittujen rokotteiden aiheuttamia henkilövahinkoja, on välttämätöntä, että ensivakuutukselle on saatavissa joko asianmukainen jälleenvakuutus tai sen sijaan tuleva muu järjestely. Koska markkinoilta ei ole saatavissa asianmukaista jälleenvakuutusta, on välttämätöntä saada sen sijaan tuleva vakuutustakuu kattamaan myös edellä tarkoitettujen rokotteiden aiheuttamia henkilövahinkoja. Jotta lääkevahinkovakuutuksesta voidaan korvata covid-19-rokotteiden aiheuttamia henkilövahinkoja, tulee jälleenvakuutuksen sijaan tulevan vakuutustakuun olla riittävän suuri suhteessa ensivakuutuksen vakuutusmäärään. Vuodelle 2024 myönnetty vakuutustakuu on suuruudeltaan 29 900 000 euroa. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että valtioneuvoston päätös ei kata mahdollisesti yleisön saataville tulevia rokotteita, joita ei ole hankittu EU:n yhteisen rokotehankinnan kautta. Tämän vuoksi on tärkeää, että valtioneuvosto tekee uuden vakuutustakuuta koskevan päätöksen, jossa mainitut rokotehankinnan ulkopuolella hankitut rokotteet on huomioitu.

2. Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Valtio takaa tietyn osan erään taloudellista toimintaa harjoittavan yrityksen vastuista ehdoista, jotka eivät vastaa tavanomaisia markkinaehtoja. Kyseinen yritys saa etua valtion varoista, koska takuu siirtää riskiä valtiolle siinäkin tilanteessa, että kyseinen riski ei toteutuisi edes osin. Etu on valtio varoista, ja se myönnetään vain rajattuun osaan yrityksistä ja on näin ollen valikoiva. Etu olisi valikoiva, vaikka se kohdistuisi kokonaiseen tuotannonalaan, joten edun tarjoaminen kaikille vahinkovakuuttajille, kuten lausuntopyyntöissä arvioidaan tehtävän, ei sulje pois sen valikoivuutta.

Lausuntopyyntöissä arvioidaan, ettei tuki vaikutta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun, sillä ensivakuutusmarkkinalla on ainoastaan yksi yhtiö, eikä vakuutuslajin erityispiirteet huomioon ottaen ole todennäköistä, että markkina kiinnostaisi muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita vakuutusyhtiöitä, eikä muissa jäsenmaissa ole vastaavanlaista toimintaa. Kuitenkaan markkinat eivät ole puhtaasti kansallisia monopoleja, vaan kilpailun syntyminen Suomen markkinoille on mahdollista ja ei ole poissuljettua, että sitä tarjottaisiin tilanteessa, joka vaikuttaisi kilpailuun sisämarkkinoilla. Olemassa olevan toimijan tukeminen johtaa tilanteeseen, jossa Suomen markkinoille laajentuminen on vähemmän houkuttelevaa ja näin ollen kauppa- ja kilpailuvaikutusta ei voida sulkea pois. Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Käytännössä kilpailun katsotaan yleensä vääristyvän perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapauteulla alalla, jolla voisi olla kilpailua. Julkisen tuen voidaan katsoa pystyvän vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaikka tuensaaja ei itse olisi suoraan mukana rajat ylittävässä kaupassa. Esimerkiksi tuki voi vaikeuttaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden pääsyä markkinoille ylläpitämällä tai lisäämällä paikallista tarjontaa. Yllämainituista syistä on syytä katsoa, että toimenpide täyttää SEUT 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen määritelmän, eikä tukea voida myöntää, jollei sitä voida katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyyntöön mukaan toimenpiteeseen voidaan soveltaa komission SGEI-päätöstä (komission päätös 2012/21/EU). Euroopan komissio on myös esittänyt epävirallisten keskustelujen yhteydessä, että päätös voisi soveltua vakuutustakuuseen.

SGEI-päätöstä sovelletaan korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, joka myönnetään SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (SGEI) tuottaville yrityksille.

Lausuntopyyntöön mukaan toimenpide on 2 artiklan 1. c- kohdan tarkoittama korvaus julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen, joka myönnetään SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille, kun kyse on korvauksesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta sellaisten sosiaalisten tarpeiden täyttämiseksi, joissa on kyse terveydenhuollosta.

Komission SGEI-päätöksen perusteella sallitaan menot, joita edellytetään, jotta viranomaisten tarpeelliseksi katsomia vakuutuspalveluja tarjottaisiin markkinoilla, jos voidaan osoittaa, että markkinat eivät tuottaisi palveluja kyseisin ehdoista. Tässä tapauksessa lausuntopyyntöstä ilmenee, ettei nykyisellä markkinalla tarjota viranomaisten tarpeellisenä pitämää palvelua ei tuota mikään yritys. Tieto on kuitenkin tuensaajan itsensä toimittamaa, joten viranomaisen olisi perusteltua arvioida markkinapuute itsenäisesti ennen tuen myöntämistä. Mikäli markkinapuutetta ei ole, palvelun määrittäminen SGEI-palveluksi voisi olla sellainen ”ilmeinen virhe”, johon komission tulisi puuttua.

SGEI-päätöstä sovelletaan ainoastaan, jos toimenpide täyttää kaikki asetuksessa annetut ehdot. Yksi keskeinen ehto koskee yritykselle annettua toimeksiantoa SGEI-palvelun tuottamisesta. SGEI-palvelun tuottaminen tulee antaa yritykselle yhdellä tai useammalla asiakirjalla, jonka muodon jokainen jäsenvaltio voi itse määrittää. Toimeksiannon tulee sisältää komission päätöksen 4 artiklan kohtien a-f tiedot. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän toimeksiannon saa antaa enintään 10 vuodeksi. Jokaisen myöntämisen yhteydessä tulee arvioida, täyttyvätkö SGEI-päätöksen kriteerit.

Päätöksen viidennen artiklan mukaan korvaus tulee määritellä siten, ettei yritys saa kustannustensa lisäksi kohtuutonta voittoa. Tuen myöntäjän tulee arvioida erityisesti 5 artiklan 5 kohdan nojalla, miksi järjestelyn kautta toteutuva voitto on kohtuullinen kiinnittäen erityistä huomiota jälleenvakuutusten tyypillisiin riskinjakomalleihin. Perustettava SGEI-palvelua harjoittava yritys harjoittaa toimintaa sekä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen alalla. Tästä syystä, 5 artiklan 9 kohdan mukaan säisessä kirjanpidossa on eriteltävä ja erotettava toisistaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot sekä menojen ja tulojen kohdentamisessa käytettävät parametrit.

SGEI-päätöksen mukaan jäsenvaltion tulee myös huolehtia toimista ylikompensaation välttämiseksi (SGEI-päätöksen 4 artikla) sekä toimista 6 artiklan mukaisen liiallisten korvausten valvonnasta. Tuen myöntävä viranomainen vastaa siitä, että 7-9 artiklojen edellyttämät tiedot toimitetaan tarvittaessa työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä komissiolle. Tämä tulee varmistaa päätöksen yhteydessä, ellei velvoitteiden toteutumista voida johtaa suoraan muista tuen myöntäjää sitovista säännöksistä.

3. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta toteaa, että lausuntopyynnön mukainen lääkevahinkovakuutukselle annettava jälleenvakuutuksen sijaan tuleva vakuutustakuu covid-19-rokotteiden aiheuttamien henkilövahinkojen korvaamiseksi täyttää valtiontuen tunnusmerkit.

Tuki on myönnettävä voimassa olevien sääntöjen mukaan. Jäsenvaltion toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on varmistaa tiettyjen tarpeelliseksi perusteltujen rokotepalvelujen tarjoaminen markkinoilla sellaisin ehdoin, joilla markkinat eivät tuottaisi näitä palveluja, voidaan lähtökohtaisesti pitää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina. Valtiontukea koskevana menettelytapana voidaan soveltaa komission SGEI-päätöstä 2012/21/EU mikäli päätöksen mukaiset edellytykset täyttyvät.

Yritystukineuvottelukunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että tukea myöntävä viranomainen vastaa markkinapuutetta koskevasta selvityksestä sekä kohtuullisen korvauksen määrittelemisestä. SGEI-päätöstä sovelletaan ainoastaan silloin, kun yritykselle on annettu toimeksianto SGEI-palvelun tuottamisesta. Toimeksianto on annettava siten, että sekä toimeksiantoa koskevat ehdot, että SGEI-päätöksen muut vaatimukset täyttyvät. SGEI-palveluun liittyy komission joka toinen vuosi toteuttama SGEI-raportointivelvoite.

Esittelijä: johtava asiantuntija Samuli Miettinen

LIITTEET

Lausuntopyyntö 7.5.2024 liitteineen