



Viite: HE 31/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä sekä lait valtion liikelaitoksista annetun lain, julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain, sähkömarkkinalain ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain muuttamisesta. Puolustushallinnon rakennuslaitoksesta annettu laki kumottaisiin. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Hallitusohjelma sisältää useita kirjauksia markkinoiden kilpailullisuudesta ja toimivuudesta. Suomen kaltaisilla pienillä markkinoilla kilpailullisen toimintaympäristön edistäminen on keskeistä. Valtiontuki- ja kilpailuneutraliteettisäännökset turvaavat toimivia markkinoita ja kilpailun edellytyksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö on lausunut esitykseen liittyvästä EU:n valtiontukisääntelystä, kansallisesta kilpailuneutraliteetin sääntelystä sekä kilpailupoliittisista seikoista esityksen valmistelun yhteydessä 20.2.2020. Ministeriö pitää myönteisenä, että esitetyllä lainsäädännöllä ei ole tarkoitus sulkea pois kilpailulain 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännösten soveltamista.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on EU:n valtiontukisääntöjen täytäntöönpanossa koordinoiva ja neuvoa-antava rooli. EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvien tulkinnallisesti epäselvien kysymysten osalta ministeriö suositteli valtiovarainministeriölle 20.2.2020 antamassaan lausunnossa yhteydenottoa Euroopan komissioon oikeusvarmuuden lisäämiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön virkamiehet kävivät komission virkamiesten kanssa epävirallisen keskustelun lakiesitykseen liittyvistä keskeisistä valtiontukioikeudellisista kysymyksistä 11.3.2020. Keskustelussa saatiin selvyyttä näiden kysymysten tulkintaan. Kyseisen keskustelun ja komission aiemman tulkintakäytännön perusteella työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että hallituksen esityksessä liikelaitokselle ehdotettu vähäinen toiminta markkinoilla on EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta tietyin edellytyksin sallittua myös ilman yhtiöittämistä.

Yleistä EU:n valtiontukisääntelystä

EU:n valtiontukisääntöjen mukainen valtiontuen käsite perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohtaan: *”Jollei tässä sopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa ei sovelleta sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”* EU:n valtiontukisääntelyä sovelletaan ainoastaan silloin, kun kaikki SEUT 107 artiklan 1 kohdassa mainitut valtiontuen

kriteerit täyttyvät. Euroopan komissiolla on SEUT 108 artiklan 3 kohdan nojalla yksinomainen toimivalta arvioida jäsenvaltioiden tukitoimenpiteiden hyväksyttävyyttä EU:n sisämarkkinoille.

Komission vuonna 2016 antamassa valtiontuen käsite -tiedonannossa¹ selvennetään valtiontuen määritelmää ja siihen liittyviä keskeisiä käsitteitä EU:n tuomioistuinten ratkaisukäytännön sekä komission päätöskäytännön perusteella. Tiedonannon tavoitteena on antaa jäsenvaltioiden viranomaisille oikeusvarmuutta siitä, minkälaisissa tilanteissa EU:n valtiontukisääntelyä sovelletaan ja milloin ei.

Valtiontukisääntöjä sovelletaan ainoastaan silloin, kun tuensaaja on ”yritys”. Euroopan unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti määritellyt yritykset taloudellista toimintaa harjoittaviksi yksiköiksi, riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta. Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu näin ollen täysin sen toimintojen luonteesta (tiedonannon 7 kohta). Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla (tiedonannon 12 kohta). EU:n valtiontukisääntelyä ei sovelleta, kun valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen ominaisuudessaan. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. Yleisesti ottaen, jos jäsenvaltio ei ole päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja, eivät toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, ole taloudellisia toimintoja. Esimerkkejä tällaisista toiminnoista ovat armeija ja poliisi sekä ilma- ja meriliikenteen turvallisuus ja valvonta. (tiedonannon 17 kohta) Jos julkisyhteisö harjoittaa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa julkisen vallan käytöstä, kyseinen yhteisö toimii yrityksenä tämän toiminnan osalta. Jos sitä vastoin taloudellista toimintaa ei voida erottaa julkisen vallan käytöstä, kaikki kyseisen yhteisön toiminnot liittyvät edelleen julkisen vallan käyttöön, eivätkä ne sen vuoksi kuulu yrityksen käsitteen piiriin (tiedonannon 18 kohta).

Liikelaitoksen toiminta EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta

Hallituksen esityksen mukaan valtion liikelaitoksista annettua lakia muutettaisiin siten, että liikelaitos voisi jatkossa toimia vähäisessä määrin kilpailutilanteessa markkinoilla (ehdotettu 3 §:n 1 momentti).

Euroopan komissio teki vuonna 2007 Suomelle osoitetun osittain kielteisen päätöksen Tieliikennelaitosta (Destia Oy) koskeneessa valtiontukiasiassa. Komissio katsoi päätöksessään (N:o C 7/2006, 11.12.2007), että kyse oli kielletystä valtiontuesta, koska konkurssilainsäädäntöä ei sovelleta liikelaitokseen ja koska vapautus yhteisöverosta muodostaa kilpailua vääristävän valtiontuen, jota ei voida perustella verojärjestelmän luonteella ja rakenteella. Valtion liikelaitoslaki uudistettiin ratkaisun jälkeen. Lisäksi komissio on EU:n valtiontukivalvonnan alalla käsitellyt myös kunnallisia liikelaitoksia koskevia kanteluita. Kuntalakiin (410/2015) lisättiin vuonna 2013 säännökset yhtiöittämisvelvollisuudesta kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Komissio katsoi, että kunnallisten liikelaitosten oikeudellisesta asemasta johtuvaa konkurssiriskin puuttumista voidaan pitää kunnallisille liikelaitoksille myönnettynä rajoittamattomana valtiontakauksena. Lisäksi komissio katsoi, että kunnalle myönnettyt veroedut (vapautus yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta) ovat valikoivia ja EU:n valtiontukisäännöksiin vastaisia tukia. Kuntien tuli

¹ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, EUVL 2016/C 262/01.

pääsääntöisesti yhtiöittää sellaiset tehtävät, joita ne harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla.²

Jos julkisyhteisö, kuten valtion liikelaitos, harjoittaa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa ei-taloudelliseksi katsottavan valtion keskeisiin tehtäviin kuuluvasta julkisen vallan käytöstä (esim. armeija, poliisi, vankilat), kyseinen toimija toimii perussopimuksen tarkoittamalla tavalla yrityksenä, jolloin EU:n valtiontukisääntely tulee sovellettavaksi tämän toiminnan osalta.

Julkisen sektorin toimintaan kilpailutilanteessa markkinoilla on liitetty pääasiallisesti velvollisuus yhtiöittää toiminta ja turvata toimivan kilpailun edellytykset. Yhtiöittämisvelvollisuus ulottuu myös muussa kuin liikelaitosmuodossa harjoitettavaan toimintaan. Komissio on kuitenkin Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen laboratoriotointaan koskevan valtiontukikantelun (SA.31977) käsittelyn yhteydessä katsonut, että vähäinen toiminta markkinoilla voidaan sallia myös ilman yhtiöittämistä, kun otetaan huomioon maksullisten palveluiden rajallinen osuus (alle 10 prosenttia THL:n toiminnasta), kirjanpidon eriyttämistä koskeva vaatimus ja palveluiden markkinaehtoinen hinnoittelu. Komissio kiinnitti arvioinnissaan huomiota myös siihen, että THL:n markkinoilla tapahtuvan toiminnan yhtiöittäminen olisi hyvin vaikeaa, koska se on olennainen osa THL:n päätoimintaa ja hyödyntää samaa infrastruktuuria, laitteistoa, materiaaleja ja henkilöstöä.³

EU:n valtiontukisääntely ja infrastruktuurin rahoitusta koskeva poikkeus

Hallituksen esityksessä viitataan EU:n valtiontukisääntelyä koskevissa yleisperusteluissa niin sanottuun infrastruktuuripoikkeukseen sekä liitännäistoiminnan ja tavaranomaisten lisäpalveluiden käsitteisiin (s. 13).

Valtiontuen käsite -tiedonannon 207 kohdan mukaan infrastruktuurin rahoitus voi jäädä kokonaisuudessaan valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle tilanteessa, jossa infrastruktuuria käytetään lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, edellyttäen että sen taloudellinen käyttö on pelkästään *liitännäistoimintaa* eli toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön. Näin pitäisi katsoa olevan silloin, kun tällaiset taloudelliset toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen muu kuin taloudellinen toiminta, toisin sanoen materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa. Taloudellisten liitännäistoimintojen on pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin. Tämä tarkoittaa sitä, että taloudelliselle toiminnalle vuosittain jaettu kapasiteetti ei ole enempää kuin 20 prosenttia infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista. Komissio katsoo myös, että lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan käytettäviin infrastruktuureihin liittyvien *tavaranomaisten palvelujen*, kuten ravintoloiden, myymälöiden ja maksullisen pysäköinnin, julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska nämä palvelut eivät todennäköisesti houkuttele asiakkaita muista jäsenvaltioista ja niiden rahoituksella on todennäköisesti enintään marginaalinen vaikutus rajat ylittäviin investointeihin tai sijoittautumiseen.

² Poikkeuksena yhtiöittämisvelvollisuuteen hyväksyttiin esimerkiksi tilanteet, jossa markkinoilla tapahtuvan toiminnan katsottiin olevan vähäistä (Kuntalaki 410/2015, 127§).

³ Komission kirje COMP/F3/VD/sj/D(2014)69965, 4.7.2014.

Koska liitännäistoiminnan, tavanomaisten palvelujen ja kapasiteetin käytön määrän laskemiseen liittyy tulkinnanvaraisia kysymyksiä, työ- ja elinkeinoministeriö suositteli hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä valtiovarainministeriölle antamassaan lausunnossa epävirallista yhteydenottoa komissioon tulkinnallisen oikeusvarmuuden lisäämiseksi.

Epävirallinen keskustelu komission virkamiesten kanssa järjestettiin 11.3.2020. Komissio totesi keskustelussa, että hallituksen esityksessä liikelaitokselle ehdotettu vähäinen toiminta markkinoilla voi EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta olla tiettyin edellytyksin sallittua myös ilman yhtiöittämistä. THL:n toimintaa koskevassa komission kirjeessä omaksuttu tulkinta on näin ollen edelleen ajankohtainen. Olennaista arvioinnissa on maksullisten palveluiden rajallinen osuus muuhun toimintaan verrattuna, palveluiden markkinaehtoinen hinnoittelu, kirjanpidon eriyttämistä koskeva velvollisuus sekä markkinoilla tapahtuvan toiminnan selkeä liityntä liikelaitoksen päätoimintaan.

Komissio avasi keskustelussa myös valtiontuen käsite -tiedonannon 207 kohdassa tarkoitetun liitännäistoiminnan ja tavanomaisten palvelujen määritelmää suhteessa liikelaitosten toimintaan. Komissio totesi, että valtion omistamien kiinteistöjen tai niissä sijaitsevien tilojen vuokraamista markkinoilla tilanteessa, jossa kyseiset tilat olisivat muutoin tyhjillään, voidaan pitää valtiontuen käsite -tiedonannon 207 kohdassa tarkoitettuna liitännäistoimintana. Komissio selvensi lisäksi liitännäistoiminnan ja tavanomaisen palvelun välistä eroa toteamalla, että esimerkiksi valtion omistamassa kiinteistössä toimivaa henkilöstöravintolaa voidaan pitää tiedonannon 207 kohdassa tarkoitettuna muuhun kuin taloudelliseen toimintaan käytettävään infrastruktuuriin liittyvänä tavanomaisena palveluna, kun taas valtion omistamassa kiinteistössä toimivaa ravintolaa, joka on avoinna myös esimerkiksi turisteille, tulee tarkastella tiedonannon 207 kohdassa tarkoitettuna liitännäistoimintana eli taloudellisenä toimintana, jolle vuosittain jaettu kapasiteetti saa olla enintään 20 prosenttia kyseisen infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista. Infrastruktuurin vuotuista kokonaiskapasiteettia ja siihen liittyvän liitännäistoiminnan sallittua enimmäismäärää voi komission mukaan tarkastella liikelaitoskohtaisesti eli esimerkiksi Senaatti-kiinteistöjen tasolla.

Tanja Müller
Erityisasiantuntija