Juha Raitio, OTT, VT
eurooppaoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. t. 050-5315496
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Talousvaliokunta

Helsinki 23.11.2022

Lausunto (Asia: U 70/2022 vp, Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotusluonnoksesta neuvoston asetukseksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 93, 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtiontuen muotoihin rautatie-, sisävesi- ja multimodaalisen[1] liikenteen alalla (liikenteen valtuusasetus), 25.11.2022

Talousvaliokunnassa on käsiteltävänä otsikosta ilmenevä asia U 70/2022 vp. Tähän liittyen olen saanut kutsun osallistua talousvaliokunnan asiantuntijakuulemiseen perjantaina 25.11.2022 klo. 11.00. Keskityn lausunnossani asian EU-oikeudellisiin ulottuvuuksiin, etenkin valtiontukisääntelyyn. Lausuntoni perustuu minulle toimitettuun työ- ja elinkeinoministeriön 15.9.2022 päivättyyn muistioon (EU/2022/0828) liikenteen valtuusasetuksesta. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

1. Yleistä valtion tukien sääntelystä ja miksi liikenteen valtuusasetus on tarpeen?

Valtiontuista on säännelty sekä EU:n perussopimuksessa että siitä johdetussa oikeudessa, EU:n asetuksissa. Valtion tuki terminä on sikäli hieman harhaanjohtava, että se viittaa ylipäänsä julkisyhteisön (valtio, kaupunki, kunta ym.) antamaan tukeen. SEUT 107(1) artikla kieltää valtiontuet tiettyjen edellytysten täyttyessä ja SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa sitten luetellaan tiettyjä sallittuja tukitoimia tiettyihin kohteisiin. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään jaotellut SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun valtiontuen käsitteeseen liittyvät kriteerit seuraavasti:

1 Multimodaalinen kuljetus tarkoittaa useiden liikennevälineiden käyttämistä yhdellä kuljetusvarauksella (useita kuljetusmuotoja, yksi sopimus).

1) *kyseessä on oltava valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettu toimenpide*
2) *kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan*
3) *toimenpiteellä on annettava etua sille, joka on toimenpiteen kohteena sekä*
4) *toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua.*[2]

Jos tuki on SEUT 107(1) artiklan tarkoittamaa kiellettyä valtiontukea, siitä on ilmoitettava ennakkoon komissiolle SEUT 108(3) artiklan edellyttämällä tavalla, mitä kutsutaan notifioinniksi. Koska notifiointia edellyttäviä tukijärjestelyjä on varsin huomattava määrä, komissio ruuhkautuisi ja tukivalvonta merkittävästi hidastuisi, jos kaikki tuet tulisi yksi kerrallaan notifioida komissiolle erikseen. Siksi täytyy olla asetuksia, joilla sallitaan tietyt tuet tietyin edellytyksin ja samalla tuen myöntävä julkisyhteisö välttyy notifiointivelvoitteelta. Keskeisin keino välttää notifioinnit on vetoaminen ryhmäpoikkeuksiin. Tällaiset ryhmäpoikkeukset vaativat erillisen valtuuden, joka sekin toteutetaan EU:n asetuksella, siis valtuusasetuksella.

Ensimmäinen valtuusasetus annettiin vuonna 1998 ja tuo neuvoston valtuusasetus (EY) 994/98 oli historialliselta kannalta sikäli merkittävä, että se antoi komissiolle lainsäädäntöperustan sekä *de minimis* -säännön perustaville vähämerkityksistä tukea koskeville asetuksille[3] että ns. ryhmäpoikkeusasetuksille, joilla tietyt tukimuodot määritellään sisämarkkinoille soveltuviksi.[4] Valtuusasetuksessa kyseeseen tulevat vähämerkityksellisten tukien lisäksi pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettävät tuet, tutkimukseen ja kehittämiseen tarkoitetut tuet, ympäristönsuojeluun liittyvät tuet, työllistämis- ja koulutustuet sekä komission kunkin jäsenvaltion osalta hyväksymät alueelliset tuet.

---

[2]Ks. C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* (2006) ECR I-2941, kohta 56, C-341/06 P ja C-342/06 P, *Chronopost v. UFEX* (2008) ECR I-4777, kohta 122, T-196/04 *Ryanair v. Komissio* (2008) ECR II-3643, kohta 36, C-222/07 *UTECA* (2009) ECR I-1407, kohta 42, C-140/09 *Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (2010) ECR I-5243, kohta 31, ja C-672/13 *OTP Bank*, ECLI:EU:C:2015:185, kohdat 38-59 , C-20/15 P ja C-21/15 P, *World Duty Free Group*, ECLI:EU:C:2016:981, kohta 53 sekä C-374/17 *A-Brauerei*, ECLI:EU:2018:1024, kohta 19.

[3]Vuosina 2007–2013 sovellettiin vähämerkityksisiin tukiin asetusta (EY) N:o 1998/2006, EUVL, N:o L 379, 28.12.2006, s. 5, joka korvasi aikaisemman, vuonna 2001 annetun asetuksen (EY) N:o 69/2001, EYVL, N:o L 10, 13.1.2001, s. 30. Olennainen ero mainittujen asetusten välillä on *de minimis* -kynnysarvon nostaminen. Lisäksi vuonna 2007 annettiin erilliset *de minimis* -asetukset valtion tuesta maataloustuotteiden tuotannon (asetus (EY) N:o 1535/2007, EUVL, N:o L 337, 21.12.2007, s. 35) ja kalastusalan (asetus (EY) N:o 875/2007, EUVL, N:o L 193, 25.7.2007, s. 6) osalta. Asetuksesta (EY) N:o 1998/2006 on jonkin verran edelleen relevanttia oikeuskäytäntöä, kuten esim. C-518/16 *ZPT*, ECLI:EU:C:2018:126.

[4]Ks. valtuusasetusta (EY) 994/98 koskevasta oikeuskäytännöstä esim. T-376/07 *Saksa v. komissio* (2009) ECR II-4293. Tätä vuonna 2015 kumottua valtuusasetusta muutettiin vielä vuonna 2013 asetuksella (EU) N:o 733/2013, EUVL, N:o L 204, 31.7.2013, s. 11, jolla jo laajennettiin ryhmäpoikkeukset koskemaan uusia tukimuotoja.

Nykyisin voimassa olevan valtuusasetuksen (EU) 2015/1588 nojalla komissio voi sisällyttää ryhmäpoikkeusten piiriin aikaisempaa useampia tukimuotoja. Valtuusasetuksessa (EU) 2015/1588 sallitaan aikaisemmassa asetuksessa mainittujen kohteiden lisäksi ryhmäpoikkeukset esimerkiksi kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseksi, luonnonmullistusten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi sekä tietyin edellytyksin kalastukseen ja metsäalalle. Keskeistä on ollut sallia ryhmäpoikkeuksia erilaisille infrastruktuurihankkeille. Esimerkiksi digitaalisten sisämarkkinoiden edistämiseksi poikkeuksia on mahdollista kohdistaa peruslaajakaistainfrastruktuureille sekä pienille yksittäisille toimenpiteille, jotka kattavat seuraavan sukupolven liityntäverkot. Ryhmäpoikkeuksia voidaan kohdistaa myös sosiaaliseen tukeen syrjäisimpien seutujen asukkaiden kuljetuksia varten. Käytännön kannalta merkittävä tarkistus on valtiontuki innovoinnille: aikaisempi valtuusasetus nimittäin kattoi nimenomaisesti tutkimus- ja kehitystyön mutta ei innovointia. Valtuusasetusta (EU) 2015/1588 on muutettu asetuksella (EU) 2018/1911 siten, että komissiolle annettiin valtaa tehdä kohdennettuja muutoksia valtiontukisääntöihin, jotta kansalliset varat ja EU:n rahoitusohjelmat voidaan yhdistää vääristämättä kilpailua sisämarkkinoilla.5

Valtuusasetuksen perusteella on säädetty ns. yleinen ryhmäpoikkeusasetus (EU) N:o 651/2014[6], jota sen 1 artiklan sovelletaan mukaan seuraaviin tukimuotoihin:

- alueellinen tuki
- pk-yrityksille myönnettävät tuet (investointi- ja toimintatuki, tuki rahoituksen saantiin)
- ympäristönsuojeluun myönnettävä tuki
- tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävä tuki
- koulutustuki
- epäedullisessa asemassa olevien tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työhönottoon ja työllistämiseen myönnettävä tuki
- tuki tiettyjen luonnonmullistusten aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi
- sosiaalinen kuljetustuki syrjäisten seutujen asukkaiden hyväksi
- tuki laajakaistainfrastruktuureille

5 Ks. Neuvoston asetus (EU) 2018/1911, EUVL, N:o L 311, 7.12.2018, s. 8.

[6]Ks. EUVL, N:o L 187, 26.6.2014, s. 1, jonka voimassaoloaikaa on pidennetty 31.12.2023 asti ja johon on tehty tarvittavat mukautukset asetuksella (EU 2020/972, EUVL, N:o L 215, 7.7.2020, s. 3.

Tämä asetus korvasi 30.6.2014 saakka voimassa olleen asetuksen (EY) N:o 800/2008, EUVL, N:o L 214, 9.8.2008, s. 3.

- tuki kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen
- tuki urheiluinfrastruktuurille ja monikäyttöiselle vapaa-ajan infrastruktuurille, sekä
- tuki paikallisille infrastruktuureille [7]

Edelleen voimassa olevaa yleistä ryhmäpoikkeusasetusta (EU) N:o 651/2014 on muutettu komission asetuksella (EU) 2017/1084 [8], jolla yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 1 artiklan määrittämää soveltamisalaa on laajennettu niin, että se koskee nykyisin myös seuraavia tukijärjestelyjä:
- tuki alueellisille lentoasemille ja
- tuki satamille.

Kun tämä edellä esitetty on se yleinen SEUT 107(1) artiklasta seuraava sovellettavien EU-normien linja, niin voidaan perustellusti kysyä, onko liikennesektoria koskeva SEUT 93 artikla jäänyt lainsäädännöllisesti ilman asianmukaista huomiota sekundaarinormien eli käytännössä asetusten tasolla? Rautatie- ja sisävesiliikenteelle sekä multimodaaliselle liikenteelle myönnettävän valtiontuen pohtimiseksi aloitetaan SEUT 93 artiklan sanamuodosta:

"*Tuki on perussopimuksen mukainen, jos se on tarpeen liikenteen yhteensovittamiseksi tai korvausta julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämisestä*".

Kuten tästä perussopimuksen artiklasta huomataan, se on kirjoitettu varsin yleisluontoiseksi ja osin tulkinnanvaraiseksi. Tästä herää esimerkiksi kysymys, milloin tuki on tarpeen liikenteen yhteensovittamiseksi. Nyt esitetty ehdotus liikenteen valtuusasetukseksi olisi omiaan poistamaan osaltaan tätä epämääräistä tulkintakehikkoa liikenneinfrastruktuurin tukitoimissa. Jäsenvaltioiden kannalta on huomionarvoista, että kun aikanaan valtuusasetuksen perusteella annettaisiin liikennesektoria koskeva ryhmäpoikkeusasetus, niin notifiointitarve liikenneinfrastruktuurin tukemisesta vähenisi ja liikennettä koskevat uudistukset olisi periaatteessa toteutettavissa nopeammin.

---

7 Ks. EUVL, N:o. L 187, 26.6.2014, s. 32–33.

8 Ks. EUVL, N:o L 156, 20.6.2017, s. 1.

Kimmokkeena tälle komission esitykselle on myös ns. Green Deal (Euroopan vihreän kehityksen ohjelma), eli ajatuksena on tukea rahti- ja matkustajaliikenteen siirtymistä saastuttavimmista liikennemuodoista vähemmän saastuttaviin liikennemuotoihin. Muistiossa viitataan tältä osin (s. 3) komission vuonna 2020 antamaan tiedonantoon kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategiasta, jossa rautatie- ja sisävesiliikenteen sekä multimodaalisen liikenteen vahvistaminen on olennainen osa Euroopan liikenteen vihreää ja digitaalista siirtymää. Tämä strategia palvelee unionin tavoitetta ilmastoneutraaliudesta vuoteen 2050 mennessä. Sinänsä EU:n laajuisten liikenneperusverkkojen kehittäminen on ollut jo vuosikymmeniä EU:n toimivallan piirissä.

Säädettäväksi ehdotettu lainsäädäntö myös lisäisi oikeusvarmuutta eli käytännössä ennakoitavuutta liikennesektorin tukien osalta. Näin ollen oikeudelliselta kannalta esitetty lainsäädäntö on varsin perusteltu ja linjassa kilpailuoikeuden nykykehityksen kanssa niin, että ympäristönsuojelun intressit saavat entistä merkittävämpää painoarvoa ilmastomuutoksen paineissa.

2. Huomioita valtioneuvoston kannasta

Valtioneuvosto kannattaa sinänsä tätä perusideaa laajentaa yleisen ryhmäpoikkeuksen alaa tällä liikenteen valtuusasetuksella, jonka pohjalta sitten aikanaan tehtäisiin uusi liikennettä koskeva ryhmäpoikkeusasetus, mikä on siis minustakin perusteltua. Oikeusperustana ehdotukselle on SEUT 109 artikla, jonka nojalla neuvosto voi antaa aiheellisia asetuksia ja vahvistaa ne edellytykset, joilla notifiointiin liittyvää SEUT 108(3) artiklaa sovelletaan. Näin siitä huolimatta, ettei SEUT 109 artiklan sanamuodossa mainita SEUT 93 artiklaa. Se on kuitenkin kontekstuaalisella ja teleologisella tulkinnalla ymmärrettävä osana SEUT 107 ja 108 artiklan kokonaisuutta. Valtionneuvoston kantaa on perusteltu erinäisin poliittisin argumentein, joihin en ota kantaa, mutta perusteiden joukossa on yksi selkeästi oikeudellista pohdintaa koskeva osuus, nimittäin määräaikaa koskeva kysymys.

Valtioneuvosto katsoo, että valtuusasetuksen tulee mahdollistaa riittävän pitkä määräaika annettavien ehdotusten kuulemiselle. Komissio on määritellyt määräajan mielestäni aivan liian epämääräisesti. Määräajaksi on asetettava vähintään yksi kuukausi, paitsi jos komissio näkee lyhyemmän ajan perusteltuna. Nykyisessä valtuusasetuksessa ei ole poikettu kuukauden vähimmäismäärästä ja en näe perusteita, miksi siitä tulisi voida poiketa liikenteen

valtuusasetuksessakaan. Muistiossa ei ole tarkempaa selvitystä siitä, millaisissa olosuhteissa määräaikaa voitaisiin lyhentää alle kuukauteen eikä siitä, mikä voisi olla lopullinen minimiaika, siis kuinka lyhyt aika olisi vielä sallittavissa. Tämä pohdinta on oikeudellistettavissa oikeusvarmuuden periaatteen kautta, sillä määräaikoihin liittyvä ennakoitava hallinto ja lainkäyttö on yksi oikeusvarmuuden osatekijä.[9]

Helsingissä 23.11.2022

Juha Raitio

9 Ks. Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: Euroopan unionin oikeus, AlmaTalent, Helsinki, 2020, s. 306-309.