

TALOUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 13/2004 vp

Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta EU; valtiontuki; yleishyödyllisiä palveluja koskevista valtiontukisäännöistä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 24 päivänä maaliskuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen komission tiedonannosta EU; valtiontuki; yleishyödyllisiä palveluja koskevista valtiontukisäännöistä (E 27/2004 vp) talousvaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Kyllikki Silvennoinen, kauppa- ja teollisuusministeriö
- finanssisihteeri Mikko Koskinen, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtaja Hannu Salokorpi, Raha-automaattiyhdistys RAY.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Euroopan komissio on 27.2.2004 antanut jäsenvaltioiden huomautuksia varten kolme ehdotusta, jotka liittyvät yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien valtiontukisääntöjen soveltamiseen. Valtiontukiasiat kuuluvat yhteisön, pääasiassa komission toimivaltaan. Antaessaan valtiontukiasioita koskevia sääntöjä (komission asetuksia, suuntaviivoja, puitekehyksiä, tiedonantoja, päätöksiä) komissio kuulee jäsenvaltioiden asiantuntijoita eri menettelyin.

Komission tavoitteena on yksinkertaistaa hallintomenettelyä (osittainen ennakkoilmoitusvelvollisuudesta vapauttaminen), selventää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä julkisen palvelun velvoitteista maksettavien valtiontukien ja korvausten hyväksyttävyyden edellytyksiä ja samalla edelleen varmistaa se, ettei-

vät julkisen palvelun tehtävistä maksettavat tuet vääristäisi kilpailua yritysten välillä.

Komission päätös perustamissopimuksen 86 artiklan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävään valtiontukeen

Päätöstä on tarkoitus soveltaa a) pienimuotoisiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin, b) sairaaloihin, c) sosiaaliseen asuntotuotantoon sekä d) osaan liikennesektoria. Päätöksen soveltamisalan piiriin kuuluvat korvaukset olisivat vapautettuja normaalista valtiontukia koskevasta ennakkoilmoitusmenettelystä. Pienimuotoisen toiminnan määritelmä ei ole vielä täsmentynyt. Komissio on pyytänyt ot-

tamaan kantaa erityisesti näihin raja-arvoihin. Epävirallisesti on esitetty 15 miljoonan euron korvausta/vuosi ja toimijan 40 miljoonan euron liikevaihtorajaa. Sairaaloille ja sosiaaliseen asuntotuotantoon myönnettävät korvaukset kuuluisivat päätöksen piiriin mahdollisesti ilman määrällisiä rajoituksia. Jotta ilmoitusvelvollisuudesta voidaan poiketa ja päätöstä soveltaa, myös sairaaloille ja sosiaaliseen asuntotuotantoon myönnettävien korvausten on täytettävä päätöksen ehdot (muun muassa tehtävien määrittely etukäteen, korvauksen oikeamääräinen määrittely, kustannusten ja tulojen seurattavuus, tietojen antaminen komissiolle tarvittaessa). Liikenteen osalta päätöstä sovellettaisiin ainoastaan saarten meriliikenteeseen, jos vuotuinen matkustajamäärä on enintään 100 000 matkustajaa.

Julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat yhteisön suuntaviivat

Suuntaviivojen soveltamisalana olisivat julkisen palvelun velvoitteesta maksettavat korvaukset, jotka ovat valtiontukea ja jotka eivät kuulu edellä mainitun komission päätöksen soveltamisalan piiriin. Suuntaviivojen tarkoituksena on määrittää ne edellytykset, joiden perusteella julkisen palvelun velvoitteesta maksettujen korvausten voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten mukaisesti. Nämä korvaukset tulisi ennakkoilmoittaa komissiolle, jonka toimivaltaan tukien hyväksyttävyyden arviointi yleisesti kuuluu. Suuntaviivoissa komissio määrittelee hyväksyttävyyden periaatteet.

Luonnos komission direktiiviksi jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun direktiivin 80/723/ETY muuttamisesta

Direktiivin muutostarve johtuu EY-tuomioistuinten asiassa Altmark Trans C-280/00 antamasta ratkaisusta. Direktiivi 80/723/ETY siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen on pantu kansallisesti täytäntöön eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonanto-

velvollisuudesta (19/2003). Direktiivin muutoksesta toimitetaan myöhemmin U-kirjelmä.

Valtioneuvoston kanta

Ehdotuksessa komission päätökseksi ja suuntaviivapäätökseksi korvauksille asetetuilla edellytyksillä pyritään varmistamaan, etteivät julkisten viranomaisten yksityisille tai julkisille yrityksille maksamat korvaukset ylitä julkisen palvelun velvoitteesta yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Edellytyksillä ja erillisen kirjanpidon velvoitteella pyritään myös estämään ristiinsubventointi julkisen palvelun tehtävän ja muun liiketoiminnan välillä.

Sääntöehdotusten velvoitteet kohdistuvat ennen kaikkea jäsenvaltioihin, jotka vastaavat julkisten palveluiden säädösympäristön ja toimintojen järjestämisestä yhteisön oikeuden mukaisella tavalla. Sääntöjenvastaisesti myönnettyt tuet ja korvaukset voidaan myös joutua perimään takaisin korvausten saajilta. Koska valtiontueksi katsotaan laajasti erilaiset julkisista lähteistä olevat etuisuudet, voi korvaus täyttää tuen määritelmän hyvin monella tavalla.

Valtioneuvoston EU-asioiden komitean kilpailu- ja valtiontukijaosto käsitteli asiaa kokouksessaan 14.4.2004. Yleisesti todettiin, että komission ehdotuksia ja tavoitteita voidaan lähtökohtaisesti pitää oikeansuuntaisina ja perusteltuina. Kyseessä on vaikea, moniin eri sektoreihin liittyvä asiakokonaisuus, jonka osalta oikeusvarmuuden selkeyttäminen on ollut jäsenvaltioiden tavoitteena pitkän aikaa.

Suurimmat ongelmat liittyvät säännösten käytännön soveltamiseen, mikä johtuu erityisesti eri käsitteiden tulkinnanvaraisuudesta. Myöskään viranomaistoiminnan ja muun toiminnan erottaminen ei aina ole täysin vaivatonta, ja toimintojen luonne muuttuu koko ajan.

Komission päätösehdotus rajaisi ennakkoilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle pienimuotoisen toiminnan. Eräänä lähtökohtana on esitetty 15 miljoonan euron korvausta/vuosi ja toimijan 40 miljoonan liikevaihtoa/vuosi. Luottolaitosten osalta käytettäisiin taseen loppusummaa (800 milj. euroa). Komissio viittaa luonnoksissaan raja-arvojen osalta avoimuusdirektiiviin,

jossa kirjanpidon eriyttämisvelvoite koskee yrityksiä, joilla liikevaihto on yli 40 miljoonaa euroa. Samoin viitataan komission pk-yrityksiä koskevaan asetukseen (70/2001/EY), joka määrittää pk-yrityksen liikevaihdon raja-arvoksi 40 miljoonaa euroa/vuosi. Pk-asetuksen mukainen tukikatto yksittäiselle tuelle on myös 15 miljoonaa euroa (ylittävät tuet ilmoitettava komissiolle). Luottolaitosten osalta viitataan avoimuusdirektiiviin, jossa raja-arvona kirjanpidon eriy-

tämiselle on taseen 800 miljoonan euron loppusumma.

Voidaan arvioida, että pienimuotoisen toiminnan määrittely esitetyllä tavalla vapauttaisi Suomen osalta suuren osan, mahdollisesti kaikki julkisen palvelun velvoitteesta maksetut korvaukset ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Tosin komission jälkikäteinen puuttuminen kilpailua vääristäviin korvauksiin olisi mahdollista.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 87 artiklan mukaan kilpailua vääristävä yrityksille maksettava valtiontuki on tietyin poikkeuksin yhteismarkkinoille soveltumatonta siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Mainitun artiklan mukaan osa pienimuotoisesta tietyin sosiaalisin perustein maksettavasta tuesta katsotaan kuitenkin yhteismarkkinoille soveltuvaksi. Osaan tuista kohdistuu ilmoitusvelvollisuus komissiolle, jolla on mahdollisuus kieltää tuen maksaminen. Tuen myöntävä jäsenvaltio voi saattaa komission kieltopäätöksen joko neuvoston tai tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Perustamissopimuksen 86 artiklassa rajoitetaan kilpailu- ja valtiontukisääntöjen soveltamista yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita, jos säännöt tosiasiallisesti estäisivät näitä yrityksiä hoitamasta tehtäviään. Komissio valvoo myös näissä tarkoituksissa yrityksille annettavaa valtion tukea ja antaa asiasta direktiivejä ja päätöksiä, jos se on tarpeen.

Komissio on esittänyt jäsenvaltioille huomautuksia varten luonnokset päätökseksi perustamissopimuksen 86 artiklan soveltamiseksi ja asiakirjaksi yhteisön suuntaviivoista, jotka koskevat julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea, sekä luonnoksen komission direktiiviksi nk. avoimuusdirektiivin muuttamiseksi. Ne ovat ehdotuksia, joiden tarkoituksena on täsmentää pe-

rustamissopimuksen 86 artiklan ja sen nojalla annetun Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisujen soveltamista.

Saadun selvityksen mukaan jäsenvaltioilta odotetaan kirjallisia kommentteja komission ehdotuksiin kesäkuun loppuun mennessä ja käsittely jatkuu komissiossa syksyllä, kun uusi Euroopan parlamentti on aloittanut toimintansa.

Valiokunnalle annettu selvitys komission ehdotuksista on ollut laadultaan alustavaa. Se ei ole sisältänyt tarkkaa analyysiä ehdotusten tulokinnasta ja niiden vaikutuksista Suomessa yleishyödyllisiin tarkoituksiin myönnettäviin valtiontukiin ja muihin julkisiin tukiin. Mahdollisesti komission ehdotukset merkitsisivät sitä, että käytännössä kaikki Suomessa myönnettävät julkiset tuet katsottaisiin sisämarkkinoille soveltuviksi taikka ilmoituksenvaraisiksi. Kuitenkin saadun selvityksen mukaan tilanteen arviointi on tältä osin vielä kesken.

Valiokunta huomauttaa, että komission ehdotusten mukainen julkisen palvelun velvoitteesta maksettavan sisämarkkinoille soveltuvan valtiontuen tarkempi, komission antamiin yleisesti sovellettaviin säädöksiin perustuva määrittely on merkittävä periaatteellinen ratkaisu. Nykyään yksinomaan perustamissopimuksen ja sen nojalla annetun tuomioistuinikäytännön varassa olevan asian yksityiskohtainen sääntely rajaa jatkossa jäsenvaltioiden tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia. Kyse ei ole vain hallinnollisesta yksinkertaistamisesta, vaan myös jäsenvaltioiden poliittisen liikkumavaran ja omien kan-

sallisten tulkintamahdollisuuksien rajoittamisesta. Valiokunta huomauttaa, että nyt käsiteltävänä olevilla komission ehdotuksilla on liittymäkohtia myös yleishyödyllisistä palveluista ja niiden oikeusperustasta käytävään keskusteluun sekä myös palveluiden sisämarkkinadirektiivin käsittelyyn.

Valiokunta pitää ongelmallisena sitä, että asiasta perustamissopimuksen mukaan säädetään komission päätöksellä, suuntaviiva-asiakirjalla ja komission direktiivillä ilman varsinaista lainsäädäntöprosessia yhteisön tasolla. Tämän vuoksi asian kansallisessa käsittelyssä onkin varmistuttava riittävän laajasta ja poliittisesti vastuunalaisesta kannanmuodostuksesta, jossa otetaan huomioon koko yleishyödyllisistä palveluista käytävän keskustelun kokonaisuus.

Valiokunta edellyttää, että eduskunnalle annetaan tiedot asian jatkokäsittelystä Euroopan komissiossa sekä jäsenvaltioiden välillä käytävistä neuvotteluista. Samoin eduskunnalle on toimitettava tiedot asian kansallisesta valmistelusta, vaikutusten arvioinnista sekä kansallisesta kannanmuodostuksesta. Valiokunta pitää välttämättömänä, että eduskunnalla tulee olla tilaisuus lausua asiasta uudelleen kantansa, ennen kuin asiassa edetään lopulliseen jäsenvaltioita sitovaan ratkaisuun.

Lausunto

Lausuntonaan talousvaliokunta ilmoittaa,

että komission ehdotuksilla, joilla pyritään säädösperusteisesti täsmentämään perustamissopimuksen määräyksiä, on suurta periaatteellista merkitystä jäsenvaltioiden poliittisen liikkumavaran ja tulkintaoikeuksien tosiasiallisen kaventumisen myötä. Ottaen huomioon ehdotusten asialliset liittymäkohdat yleishyödyllisistä palveluista ja myös palveluiden sisämarkkinadirektiivistä käytävään keskusteluun on asian kansalliseen valmisteluun kiinnitettävä erityistä huomiota.

Asian periaatteellisen merkittävyyden ja kansallisen valmistelun keskeneräisyyden vuoksi suuren valiokunnan tulisi edellyttää, että eduskunnalle annetaan asian tarkempaa käsittelyä varten tiedot asian jatkokäsittelystä Euroopan komissiossa ja jäsenvaltioiden välillä käytävistä neuvotteluista sekä tiedot asian kansallisesta valmistelusta, vaikutusten arvioinnista sekä kansallisesta kannanmuodostuksesta.

Helsingissä 4 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Jari Leppä /kesk
jäs. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd
Klaus Hellberg /sd
Reijo Kallio /sd
Martti Korhonen /vas
Miapetra Kumpula /sd

Seppo Lahtela /kesk
Jere Lahti /kok
Klaus Pentti /kesk
Antti Rantakangas /kesk
Martin Saarikangas /kok
Sari Sarkomaa /kok
Juhani Sjöblom /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Pekka Nurminen.