

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 liikenteen alalla (*liikenteen valtuusasetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 6 päivänä heinäkuuta 2022 julkaisema ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 93, 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtiontuen muotoihin rautatie-, sisävesi- ja multimodaalisen liikenteen alalla sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15.9.2022

Työministeri Tuula Haatainen

Kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen

15.9.2022

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION ASETUSLUONNOKSESTA (*LIIKENTEEN VALTUUSASETUS*)**1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Valtiontukien valvonnasta säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107–109 artikloissa. Valtiontukivalvonta kuuluu Euroopan komission toimivaltaan. Tavoitteena on taata EU:ssa toimiville yrityksille tasapuoliset kilpailuolosuhteet ja minimoida jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua. Jäsenvaltioiden tulee tehdä valtiontuestaan ennakkoilmoitus komissiolle, ja komissiolla on yksinomainen toimivalta päättää, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Tukea ei saa laittaa täytäntöön ilman komission hyväksyntää.

Valtiontukien ennakkoilmoitusvelvollisuuteen on merkittäviä poikkeuksia. Keskeisin poikkeus on komission antama ns. yleinen ryhmäpoikkeusasetus (Komission asetus (EU) 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti muutoksineen; jäljempänä ryhmäpoikkeusasetus). Ryhmäpoikkeusasetuksilla lisätään oikeusvarmuutta jäsenvaltioiden ja tuensaajien kannalta siltä osin, miten toimenpiteet olisi suunniteltava. Samalla niillä yksinkertaistetaan menettelyjä vapauttamalla tietyt toimenpiteet SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisesta velvollisuudesta ilmoittaa valtiontuesta komissiolle ennen sen täytäntöönpanoa, jos komission päätöskäytännön perusteella on mahdollista määritellä etukäteen sisämarkkinoille soveltuvuutta koskevat edellytykset, joilla varmistetaan, että mahdollinen kilpailun vääristyminen on vähäistä.

Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisista tukiohjelmista ja tapauskohtaisista tuista on toimitettava yhteenvetoilmoitus komissiolle jälkikäteen, ja komissio valvoo ryhmäpoikkeusasetuksen edellytysten noudattamista. Ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisala on nykyisin hyvin laaja, ja keskeisenä tavoitteena on ollut keventää valtiontukiin liittyviä menettelyjä ja helpottaa EU:n tavoitteita tukevien ns. hyvien tukien myöntämistä.

Komission toimivalta antaa ryhmäpoikkeuksia perustuu nykyisin valtiontukien ns. valtuusasetukseen (Neuvoston asetus (EU) 2015/1588, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtionomionalaisen tuen muotoihin). Valtuusasetuksessa säädetään, että komissio voi antaa asetuksia tiettyjen valtiontukimuotojen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ja siitä, että kyseisiin tukimuotoihin ei sovelleta SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä ennakkoilmoitusvelvollisuutta. Komission nykyinen mandaatti vapauttaa tukia ilmoitusvelvollisuudesta koskee SEUT 107 artiklan 2 kohdan ja 3 kohdan mukaisia valtiontukia teollisuuden ja palveluiden alalla; ei SEUT 93 artiklan mukaisia liikennealan tukia. Valtuusasetusta on muutettu aikaisemmin vuonna 2018, jolloin komissiolle annettiin valtuus ryhmäpoikkeussäntelyllä vapauttaa kaksi uutta valtiontukimuotoa ennakkoilmoitusvelvollisuudesta: 1) EU:n keskitetysti hallinnoimien rahoitusvälineiden tai talousarviotakuiden kautta kanavoitu tai niistä tuettu rahoitus (InvestEU), kun valtiontuki koostuu valtion varoista myönnetystä lisärahoituksesta ja 2) valtiontuki EU:n Euroopan alueellisista yhteistyöohjelmista tuetuille hankkeille (U 59/2018 vp).

Komissio antoi 9. joulukuuta 2020 tiedonannon kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategias-
taan, jossa rautatie- ja sisävesiliikenteen sekä multimodaalisen liikenteen vahvistaminen on
olennainen osa Euroopan liikenteen vihreää ja digitaalista siirtymää. Strategia on myös avain-
asemassa pyrittäessä saavuttamaan unionin tavoite ilmastoneutraaliudesta vuoteen 2050 men-
nessä. Komission mukaan näitä tavoitteita ei voida saavuttaa ilman jäsenvaltioiden merkittäviä
investointeja. Investoinnit, joita jäsenvaltiot voivat harkita vähäpäästöisten liikennemuotojen
tukemiseksi, ulottuvat uuteen tai olemassa olevaan kalustoon tehtävistä investoinneista rauta-
tieinfrastruktuuriin uudelleenlastaustermiinaaleihin ja kunnossapitoverstaisiin tehtäviin inves-
tointeihin. Tällä tavoin voidaan myös lisätä kysyntää päästöttömälle kalustolle ja digitaalisille
ratkaisuille, jotka mahdollistavat yhteentoimivuuden eri liikennemuotojen välillä ja eri sekto-
rien sisällä.

Rautatie-, sisävesi- ja multimodaaliselle liikenteelle myönnettävä valtiontuki kuuluu SEUT-so-
pimuksen 93 artiklan soveltamisalaan, joka on erityissäännös SEUT -sopimuksen 107 artiklan
2 ja 3 kohtaan nähden. SEUT-sopimuksen 93 artikla sisältyy SEUT -sopimuksen kolmannen
osan liikennettä koskevaan VI osastoon, ja siinä määrätään, että valtiontuki on perussopimusten
mukainen, jos se on tarpeen liikenteen yhteensovittamiseksi tai korvausta julkisten palvelujen
käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi. Näin ollen valtiontuen soveltuvuus sisä-
markkinoille riippuu SEUT -sopimuksen 93 artiklan nojalla sen varmistamisesta, pyritäänkö
tuella näihin tavoitteisiin.

Komissiolla ei ole tällä hetkellä toimivaltaa vapauttaa SEUT 93 artiklan mukaisten liikennealan
valtiontukia ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Uudella valtuusasetuksella annettaisiin komissi-
olle valtuus ryhmäpoikkeussääntelyllä vapauttaa kaksi uutta liikennealan valtiontukimuotoa en-
nakkoilmoitusvelvollisuudesta 1) tuki, joka on tarpeen liikenteen yhteensovittamiseksi ja 2)
tuki, joka on korvausta julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi.
Myöhemmässä vaiheessa komission omassa toimivallassa olevassa sääntelyssä, ns. ryhmäpoik-
keusasetuksessa vahvistettaisiin kriteerit tätä tarkoitusta varten. Ehdotuksella pyritään saatta-
maan rautatie-, sisävesi- ja multimodaaliseen liikenteeseen sovellettavat valtiontukisäännöt ko-
mission kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategian mukaisiksi.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotetulla liikenteen valtuusasetuksen nojalla komissio voi antaa SEUT -sopimuksen 93 ar-
tiklan mukaista tukea koskevia ryhmäpoikkeusasetuksia, jos kyseiseen tukeen liittyvä kilpailun
ja kaupan vääristymisen riski on vähäinen. Liikenteen valtuusasetuksella ei ole välitöntä vaiku-
tusta sinänsä, mutta se muodostaa oikeusperustan mahdollisten ryhmäpoikkeusasetusten anta-
miselle. Komissio arvioi tällaisiin ryhmäpoikkeusasetuksiin liittyviä eri toimintavaihtoehtoja ja
niiden vaikutuksia liikenteen valtuusasetuksen perusteella vaikutustenarvioinnin yhteydessä.
Ryhmäpoikkeusasetuksia koskevista säädösehdotuksista tullaan informoimaan eduskuntaa
erikseen myöhemmässä vaiheessa.

Tuki, joka on tarpeen liikenteen yhteensovittamiseksi

Tuleva valtuusasetuksen nojalla annettava ryhmäpoikkeus kattaisi komission päätöksenteko-
käytännön mukaisesti toimenpiteet, jotka kuuluvat SEUT-sopimuksen 93 artiklan soveltamis-
alaan ja tukevat rahti- ja matkustajaliikenteen siirtymistä saastuttavammista liikennemuodoista
(erityisesti maantieliikenteestä) vähemmän saastuttaviin ja kestävämpiin liikennemuotoihin ja -
ratkaisuihin.

Komissio pyrkii erityisesti lisäämään oikeusvarmuutta ja vähentämään hallinnollista taakkaa
tiettyjen kansallisten tukitoimenpiteiden osalta, joilla tuetaan tavara- ja matkustajaliikenteen

siirtymistä maantieliikenteestä vähemmän saastuttaviin liikennemuotoihin ja -ratkaisuihin ja jotka on suunniteltu komission laajan päätöskäytännön pohjalta siten, että pystytään varmistamaan kilpailun vääristymisen jääminen vähäiseksi.

Tuki, joka on korvausta julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämisestä

Julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämiseen myönnettävän tuen (joka ei tällä hetkellä kuulu rautatieliikenteen suuntaviivojen soveltamisalaan) osalta ehdotetulla valtuusasetuksella annettaisiin komissiolle mahdollisuus vapauttaa ennakoilmoitusvelvollisuudesta korvaukset, joita jäsenvaltiot myöntävät julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä rautatie-, sisävesi- ja multimodaalisessa liikenteessä, edellyttäen, että ne eivät kuulu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007 rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta annetun asetuksen soveltamisalaan (niin sanottu PSA-asetus).

Ehdotus koskisi erityisesti tavaraliikenteen alan julkisen palvelunvelvoitetta, joka ei tällä hetkellä kuulu PSA-asetuksen soveltamisalaan. Komission näkemyksen mukaan tavaraliikenteen osalta julkisen palvelun velvoitteet voivat olla asianmukainen tapa edistää palveluja sellaisilla alueilla ja sektoreilla, joilla tavaraliikenne muutoin kulkisi ainoastaan maanteitse.

Ehdotus ei kata tukea, joka on korvausta henkilöliikennettä koskevien julkisen palvelun velvoitteiden hoitamisesta. Kyseiseen tukeen sovelletaan edellä mainittua PSA-asetusta. Kyseisellä säädöksellä julkisen henkilöliikenteen harjoittamista tai yleisissä säännöissä vahvistettujen hintavelvoitteiden täyttämistä koskevat julkisista palveluista asetuksen mukaisesti maksettavat korvaukset vapautetaan ennakoilmoitusvelvollisuudesta.

Yleiset säännökset (art 2–6)

Komissio ehdotus sisältää artikkelit myös koskien avoimuutta ja valvontaa, asetuksen voimassaoloaikaa ja muuttamista, neuvoa-antavan valtioneuvoston kuulemista ja arviointikertomusta. Nämä säännökset vastaavat voimassa olevan vuoden 2015 valtuusasetuksen vastaavia säännöksiä. Avoimuutta koskevassa 2 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tiivistelmät tukea koskevista tiedoista julkaisemista varten. Lisäksi jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle vähintään kerran vuodessa komission täsmentämien vaatimusten mukainen kertomus asetusten soveltamisesta.

Valtuusasetuksen nojalla annetuissa asetuksissa on täsmennettävä niiden voimassaoloaika ja jos annettu asetus kumotaan tai sitä muutetaan uudella asetuksella, uudessa asetuksessa on säädetävä kuuden kuukauden siirtymäajasta (art. 3). Komissio kuulee neuvoa-antavaa valtioneuvostoa samaan aikaan kuin asetusluonnokset julkaistaan ja ennen asetuksen antamista. Komiteaa kuullaan komission sähköisesti koolle kutsumassa kokouksessa. Kokous pidetään aikaisintaan kahden kuukauden kuluttua sähköisestä kokouskutsusta (art. 5). Komissio antaa myös joka viides vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen valtuusasetuksen soveltamisesta (art. 6).

Ehdotetun asianosaisten koskevan 4 artiklan osalta komissio ehdottaa, että ennen asetuksen antamista komissio julkaisee sen luonnoksen, jotta kaikki asianosaiset henkilöt ja organisaatiot voivat esittää huomautuksensa komission asettamassa määräajassa. Määräajaksi on asetettava vähintään yksi kuukausi, paitsi jos komissio katsoo aiheelliseksi asettaa lyhyemmän määräajan. Vastaavanlainen säännös sisältyy jo olemassa olevaan valtuusasetukseen, mutta siinä ei ole säädetty mahdollisuudesta poiketa säädetystä kuukauden määräajasta.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 109 artikla, jonka nojalla neuvosto voi antaa aiheellisia asetuksia ja etenkin vahvistaa ne edellytykset, joilla 108 artiklan 3 kohtaa (ennakkoilmoitusmenettely) sovelletaan, sekä vahvistaa ne tukimuodot, joihin tätä menettelyä ei tarvitse soveltaa.

SEUT-sopimuksen 109 artiklan mukainen neuvoston toimivalta antaa aiheellisia asetuksia niiden tukimuotojen määrittämiseksi, joihin voidaan soveltaa ryhmäpoikkeusta, koskee kaikkia SEUT-sopimuksen 93 artiklan soveltamisalaan kuuluvia valtiontukitoimenpiteitä, myös rautatie-, sisävesi- ja multimodaalisen liikenteen osalta.

Koska ehdotus kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, ei siihen sovelleta toissijaisuusperiaatetta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotusta voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksella ei ole suoria budjettivaikutuksia.

Valtuusasetuksen muuttamisen perusteella toteutettava ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalan laajentaminen keventäisi valtiontukiin liittyviä menettelyjä ja niihin liittyvää hallinnollista taakkaa edelleen. Ehdotuksella edistettäisiin unionin yleisiä tavoitteita, erityisesti toisaalta valtiontukisääntöjen täytäntöönpanon valvontaa ja yksinkertaistamista koskevaa tavoitetta ja toisaalta Euroopan vihreän kehityksen ohjelman täytäntöönpanoa.

Suomen osalta hallinnollista taakkaa keventävä vaikutus olisi kuitenkin käytännössä vähäinen, sillä Suomella ei ole ollut valtuusasetuksen muutosehdotuksen kohteena olevien tukimuotojen osalta komissiolle ennakkoilmoitusta edellyttäviä valtiontukitoimenpiteitä.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Komissio julkaisi valtuusasetuksen muuttamista koskevan asetusehdotuksen 6.7.2022. Ehdotusta on tarkoitus käsitellä ensimmäisen kerran neuvoston kilpailutyöryhmässä syyskuun alussa. Ehdotuksen käsittely jatkuu työryhmässä syksyllä 2022.

Ehdotusta koskeva U-kirjelmäluonnos on käsitelty kilpailu-, valtiontuki- ja hankintajaoston (EU-12) kirjallisessa menettelyssä 25.8.–30.8.2022 sekä EU 22-liikennejaoston jaoston kirjallisessa menettelyssä 26.8.–30.8.2022.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Rautatieliikenteen suuntaviivojen toimivuustarkastus (E 24/2022 vp.) perustui komission rautatieliikenteen suuntaviivojen ja/tai SEUT-sopimuksen 93 artiklan nojalla hyväksymien valtiontukipäätösten kattavaan tarkasteluun sekä jäsenvaltioilta ja sidosryhmiltä avoimessa julkisessa kuulemisessa saatuun palautteeseen. Rautatieliikenteen suuntaviivojen toimivuustarkastuksen päätelmä oli, että kyseiset suuntaviivat vaativat perusteellista uudelleentarkastelua, jotta ne vastaisivat markkinoiden ja sääntelyn kehitystä sekä vihreän kehityksen ohjelmassa vahvistettuja uusia yleisiä painopisteitä. Toimivuustarkastuksessa todettiin muun muassa, että ryhmä-

poikkeus olisi tarkoituksenmukainen erityisesti useiden sellaisten liikenteen yhteensovittamiseen tarkoitettujen tukimuotojen osalta, joita komissio on viime vuosikymmenen aikana hyväksynyt ilman muodollista tutkintamenettelyä päätöksillä olla vastustamatta tukea.

Rautatieliikenteen suuntaviivojen tarkistamisesta järjestetään julkinen kuuleminen, johon sisältyy hanke liikenteen yhteensovittamiseen myönnettävää valtiontukea koskevien sääntöjen yksinkertaistamisesta ryhmäpoikkeusasetuksen avulla. Lisäksi komission tulevista ryhmäpoikkeusasetuksista järjestetään erillinen julkinen kuuleminen.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Se ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

7 Valtioneuvoston kanta

Asetusluonnos antaisi komissiolle valtuuden vapauttaa tukia ennakkoilmoitusvelvollisuudesta laajentamalla valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa nykyisestä koskettamaan tukia, jotka ovat tarpeen liikenteen yhteensovittamiseksi ja tukia, jotka ovat korvausta julkisten palvelujen käsitteeseen kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi. Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti komission ehdotusta, mutta haluaa nostaa esille seuraavat huomiot koskien ehdotusta.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan yleislähtökohtana tulee olla, että komissiolle tehtävästä valtiontukien ennakkoilmoitusvelvollisuudesta vapautetaan ryhmäpoikkeuksilla vain sellaisia tukimuotoja, joilla tuetaan talouskasvua ja EU:n yhteisen edun mukaisia tavoitteita sekä joiden kilpailua vääristävät vaikutukset sisämarkkinoilla ovat rajalliset. Rautatie- ja sisävesiliikenteen sekä multimodaalisen liikenteen vahvistaminen on olennainen osa Euroopan liikenteen vihreää ja digitaalista siirtymää, mikä on myös tärkeässä osassa pyrittäessä saavuttamaan unionin tavoite ilmastoneutraaliudesta vuoteen 2050 mennessä sekä toimivia liikennemarkkinoita. Suomi tukee siksi ryhmäpoikkeusasetuksen ulottamista myös näihin tukiin. Tasapuolisen kilpailun ja kuluttajien valinnan mahdollisuuksien edistämiseksi Suomi pitää tärkeänä myös, että komissio selvittäisi liikenteen alalla yrityksille myönnettyjä valtiontukia laajemmin ratkaisuja kanavoida erilaisia tukia ja subventioita asiakkaan kautta niin, että huomioitaisiin vaikutukset digitaalisten palveluiden tarjoamiseen ja kehittämismahdollisuuksiin pitkällä aikavälillä. Digitaalisten palveluiden ja niiden kehittämisen tukemisen mahdollistaminen on tärkeää, jotta voitaisiin edistää datan jakamista, avoimia markkinoita sekä yhteentoimivuutta koko liikennesektorilla.

Ehdotus yksinkertaistaisi valtiontukimenettelyjä ja edistäisi sitten valtiontukisääntöjen täytäntöönpanon valvontaa ja yksinkertaistamista koskevaa tavoitetta. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että komission valtuusasetuksen perusteella antamalla ryhmäpoikkeusasetuksen säännöksillä varmistetaan, että ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalan laajentamisella ei ole merkittäviä kilpailua vääristäviä vaikutuksia sisämarkkinoilla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että valtuusasetus mahdollistaa riittävän pitkän määräajan asetuksen perusteella annettavien ehdotusten kuulemisille, jotta kaikki asianosaiset henkilöt ja järjestöt voivat esittää huomautuksensa komissiolle ja perehtyä perusteellisesti annettavaan esitykseen myös niissä tilanteissa, joissa se suunnittelee tavanomaisista määräajoista poikkeamista.