



11.12.2018

1/3

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Valtionavustus eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon

1 Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Liikenne- ja viestintäministeriö on 1.10.2018 pyytänyt yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon myönnettävä valtionavustus* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukiohjelman osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Liikenne- ja viestintäministeriöllä on valtion talousarviossa vuosittainen määräraha, jota voidaan käyttää valtionavustuksen maksamiseen Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisten lentoasemien toiminta- ja investointimenoihin (*valtionavustus eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon, momentti 31.10.41*). Vuoden 2018 talousarvioesityksessä momentille myönnettiin 2,49 miljoonaa euroa. Momentilta 1,34 miljoonaa euroa on tarkoitettu Vaasan lentorahtiasematasen rakentamisen loppuun saattamiseen ja 150 000 euroa Seinäjoen lentoasema Oy:n ei-taloudelliseen toimintaan, kuten lennonvarmistukseen sekä palo- ja pelastuspalveluihin.

Lausuntopyynnön mukaan pienilmailun ja liikeilmailun odotetaan olevan vahvasti kasvava toimiala lähitulevaisuudessa. Myös ilmailun tuleva kehitys, kuten älykäs liikenne, edellyttää toimintaan sopivia tiloja ja infrastruktuuria. Ammatillisessa yleisilmailussa vallitsee kuitenkin toimitila-ahdinko, sillä Helsinki-Malmin lentoasema suljetaan näillä näkymin vuoden 2019 lopussa. Sen tilalle ei ole mahdollista osoittaa yhtä yksittäistä korvaajaa, vaan sen lentotoimintoja pyritään hajauttamaan eri lentokentille. Toimitilapulan vuoksi liikenne- ja viestintäministeriö käynnisti keväällä 2018 hyvin nopealla aikataululla täydentävän hakukierroksen eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon tarkoitetuille valtionavustuksille. Tarkoitus oli tukea lentokenttäinfrastruktuurin investointihankkeita, kuten lentokenttien kiitoteiden rakennus- ja parannustöitä.

Eduskunta myönsi vuoden 2018 ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä 2 miljoonan euron lisäämäärärahan eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon myönnettävää valtionavustusta koskevalle momentille. Lisäys on tarkoitettu ammatillisen yleisilmailun toimintaedellytysten tukemi-

seen. Sen taustalla on eduskunnan 4.4.2018 antama lausuma, jossa edellytetään valtioneuvostoa ryhtymään toimenpiteisiin korvaavien lentokenttätoimintojen turvaamiseksi, jotta Malmin lentokentän ilmailutoiminnot voivat jatkua hyvien yhteyksien ja etäisyyksien päässä (Eduskunnan kirjelmä EK 5/2018 vp – KAA 1/2017 vp). Käytännössä tämä tarkoittaa sen varmistamista, että lähellä pääkaupunkiseutua on olemassa riittävä lentokenttäverkosto ja riittävä toimintaedellytykset täyttävän infrastruktuurin taso.

Liikenne- ja viestintäministeriö käynnisti elokuun 2018 lopussa hakukierroksen yleisilmailulentokenttien tukemiseksi. Tukiohjelman tavoitteena on ammatillisen yleisilmailun toimintaedellytysten tukeminen. Avustuksella tuetaan lentokenttäinfrastruktuurin rakentamista ja kehittämistä Finavian lentoasemaverkoston ulkopuolisilla lentokentillä. Avustusta voidaan myöntää taloudelliseen toimintaan, ei-taloudelliseen toimintaan ja investointeihin, mutta painopiste on investointitukien myöntämisessä. Tukea voivat hakea muun muassa yhtiöt, säätiöt ja kunnat.

Liikenne- ja viestintäministeriö on yritystukineuvottelukunnalle toimittamissaan lisätiedoissa todennut, että elokuussa käynnistetyn hakukierroksen tukipäätökset on tehty 31.10.2018. Tukea on myönnetty usean eri lentoaseman taloudelliseen toimintaan tarkoitettuihin investointeihin. Kevään hakukierroksella investointitukea myönnettiin puolestaan Nummelan lentokentälle, Pyhtään lentokentälle, Mikkelin lentoasemalle, Lahti-Vesivehmaan lentokentälle ja Karstulan lentopaikalle.

Tuen määrä ja myöntäminen

Tukiohjelman budjetti on 3,34 miljoonaa euroa. Budjetti koostuu vuoden 2018 ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä myönnetystä 2 miljoonan euron lisämäärärahasta sekä keväällä 2018 myönnetyistä 1,34 miljoonasta eurosta.

2 Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon myönnettävän valtionavustuksen voidaan arvioida täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit. Tuki myönnetään valtion varoista (vuoden 2018 talousarvion momentille 31.10.41 myönnetty määräraha) ja sen myöntää valtio (liikenne- ja viestintäministeriö). Tuki myönnetään taloudelliseen toimintaan, jossa lentokenttäpalveluja tarjotaan yrityksille ja yksityisille toimijoille erityisesti silmällä pitäen Helsinki-Malmin lentoaseman toiminnan mahdollista lakkauttamista ja lentotoimintojen siirtämistä lähialueen lentokentille. Tuen myöntämisen edellytykset on määritellyt liikenne- ja viestintäministeriön 28.8.2018 julkaisemassa hakuilmoituksessa. Tuensaajia on useita, mutta tukiohjelmaan varattu määräraha ei riitä avustuksen myöntämiseen kaikille hakijoille, joten liikenne- ja viestintäministeriö tekee avustuspäätökset kokonaisharkinnan perusteella. Tuki on siten luonteeltaan valikoiva. Koska tuensaajat toimivat kilpailuilla markkinoilla, valikoiva tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua. Myös kauppavaikutuskriteerin katsotaan täyttyvän, sillä vaikka tuettava toiminta on lähtökohtaisesti pienimuotoista ja lähinnä paikallista, ei tuen vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan voida lausuntopyynnön mukaan täysin sulkea pois. Osa tuista myönnettäisiin kuitenkin yleisen de minimis -asetuksen (komission asetus EU 1407/2013) nojalla eikä näillä tuilla ole määritelmällisesti vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyynnössä on arvioitu, että tukitoimenpiteeseen soveltuu yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus EU 651/2014 muutoksineen) alueellisille lentoasemille myönnettävää tukea koskevaa 56 a artiklaa, jonka nojalla voidaan myöntää lentoasemalle investointitukea tai toimintatukea

edellyttäen, että tukitoimenpide täyttää asetuksen I luvun yleiset edellytykset ja kyseisen artiklan erityiset edellytykset. Asetuksen 2(146) artiklan mukaan lentoasemalla tarkoitetaan yksikköä tai yksiköiden ryhmää, joka harjoittaa taloudellista toimintaa tarjoamalla lentoasemapalveluja lentoyhtiöille. Lentoasemapalveluilla tarkoitetaan puolestaan palveluja, joita lentoasema tarjoaa lentoyhtiöille ja joiden tarkoituksena on varmistaa ilma-aluksen käsittely laskeutumisesta nousuun asti samoin kuin matkustajien ja rahdin käsittely, jotta lentoyhtiöt voivat tarjota lentoliikennepalveluja (RPA 2(147) artikla). Komissio on Suomelle antamassaan epävirallisessa tulkinnassaan katsonut, että lentoasemat, jotka keskittyvät pelkästään yleisilmailuun, mukaan lukien liikeilmailu, tarjoavat ryhmäpoikkeusasetuksen 2(147) artiklassa tarkoitettuja lentoasemapalveluja lentoyhtiöille.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 56 a artiklan mukaan investointituen sallittu enimmäisintensiteetti vaihtelee lentoaseman koon mukaan. Investointituen määrä on enintään 50 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista sellaisten lentoasemien tapauksessa, joiden keskimääräinen vuotuinen matkustajamäärä oli yhdestä kolmeen miljoonaa matkustajaa kahden tuen tosiasiallista myöntämistä edeltäneen tilivuoden aikana ja enintään 75 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista sellaisten lentoasemien tapauksessa, joiden keskimääräinen vuotuinen matkustajamäärä oli enintään miljoona matkustajaa kahden tuen tosiasiallista myöntämistä edeltäneen tilivuoden aikana. Lisäksi tukimäärä ei saa ylittää tukikelpoisten kustannusten ja investoinnin liikevoiton välistä erotusta. Tukikelpoisia kustannuksia ovat lentoaseman infrastruktuuriin tehtyihin investointeihin liittyvät kustannukset, mukaan lukien suunnittelukustannukset.

Lausuntopyynnön mukaan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 56 a artikla soveltuu lentokenttätoiminnan tukemiseen siltä osin kuin toimintaan kuuluu muutakin kuin harrasteilmailua ja tuen tarve ylittää vähämerkityksisiä tukia koskevan yleisen de minimis -asetuksen mukaiset rajat. Lausuntopyynnössä on arvioitu, että osaan tuettavista hankkeista voitaisiin soveltaa myös de minimis -asetusta, sillä avustustarpeet vaihtelevat ja osalle tuensaajista voidaan myöntää alle 200 000 euron avustus.

Yleisen de minimis -asetuksen mukaan on mahdollista myöntää yrityksille tukea tietyin edellytyksin ilman komissiolle tehtävää ennakkoilmoitusta. Näiden edellytysten osalta on huomattava, että de minimis -tuen enimmäismäärä voi olla kolmen peräkkäisen verovuoden aikana enintään 200 000 euroa yritystä kohden. Enimmäismäärän seurannassa ja tuen kasaantumisen laskennassa on otettava huomioon kaikki kyseiselle yritykselle eri tarkoituksiin myönnettävät de minimis -tuet. Lisäksi tukien myöntämisessä on otettava huomioon muun muassa de minimis -asetuksen 1 artiklan mukaiset soveltamisalan rajaukset.

3 Esitys yritystukineuvottelukunnan lausunnoksi

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että eräiden lentopaikkojen rakentamiseen ja ylläpitoon myönnettävä valtionavustus täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset. Valtiontukea koskevana menettelytapana kyseessä olevan tukiohjelman tapauksessa voidaan soveltaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 56 a artiklaa ja tarvittaessa vähämerkityksisiä tukia koskevaa yleistä de minimis -asetusta.

Lausuntopyynnöstä ei käy ilmi, voisiko niihin hankkeisiin, joiden tuen tarve on alle 200 000 euroa, soveltaa de minimis -asetuksen lisäksi ryhmäpoikkeusasetuksen 56 a artiklaa. Neuvottelukunta toteaa, että ryhmäpoikkeusasetusta tulisi tarkastella ensisijaisena vaihtoehtona arvioitaessa yritystukien yhteensovittamista EU:n valtiontukisääntöihin. Vaikka de minimis -asetus mahdollistaa yrityksen tukemisen joustavasti, myönnetty tuki rasittaa yrityksen "de minimis -kiintiötä" kolmen verovuoden ajan. De minimis -asetuksen soveltaminen tilanteessa, jossa muitakin EU-oikeuden mukaisia menettelyjä olisi käytettävissä, voi

siten tarpeettomasti kaventaa yrityksen mahdollisuuksia saada valtiontukea tulevaisuudessa.

Yritystukineuvottelukunta toteaa, että ryhmäpoikkeusasetuksen soveltaminen edellyttää, että myönnettävä tuki täyttää asetuksen I luvun yleiset edellytykset muun muassa tuen kannustavan vaikutuksen, tukien kasautumisen sekä soveltamisalarajausten osalta. Yritystukineuvottelukunta kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että tukiohjelmaa koskevassa hakuilmoituksessa ja -ohjeissa ei ole yksilöity, mitä EU:n valtiontukisäännöstöä tukiohjelmaan sovelletaan, vaan hakuohjeissa on mainittu de minimis -asetuksen ja ryhmäpoikkeusasetuksen lisäksi komission valtiontukisuuntaviivat lentoasemille ja lentoyhtiöille (2014/C 99/03). Hakuohjeissa ei ole esimerkiksi pyydetty hakijoita sisällyttämään hakemukseensa ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklan mukaisia tietoja tai erittelemään yritykselle mahdollisesti samaan hankkeeseen myönnettyjä muita valtiontukia.

Liikenne- ja viestintäministeriö on lausuntopyynnön käsittelyn yhteydessä kuitenkin todennut, että hakemusten käsittelyn yhteydessä on varmistettu tukien yhteensopivuus yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen kanssa.

Yritystukineuvottelu pitää tärkeänä, että liikenne- ja viestintäministeriö valvoo tukien kasautumista tuen saajille ryhmäpoikkeusasetuksen edellyttämällä tavalla. Neuvottelukunta toteaa, että tuen kasautumisen valvonnan osalta vakiintunut menettely on pyytää tuen hakijalta tiedot sen samaan hankkeeseen mahdollisesti saamista muista tuista sekä koko hankkeen rahoituksesta.

Neuvottelukunta myös suosittelee, että liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää jatkossa erityistä huomiota hakuohjeiden selkeyteen suhteessa sovellettavaan EU-oikeusperustaan. Esimerkiksi ryhmäpoikkeusasetusta sovellettaessa keskeiset asetuksen mukaiset tuen myöntämisen kriteerit tulee sisällyttää tukiohjeisiin ja hakijoilta tulee pyytää asetuksen 6 artiklassa luetellut vähimmäistiedot.

Lausuntomenettely

Yritystukineuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että lausuntopyynnössä tarkoitettua tukea koskevat päätökset on tehty 28.5.2018 ja 31.10.2018. Päätökset on näin ollen tehty ennen kuin yritystukineuvottelukunta on lausunut asiasta. Taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain (429/2016) 7 §:n mukaan tukiviranomaisen on lähtökohtaisesti pyydettävä yritystukineuvottelukunnalta lausunto siitä, täyttäväkö suunniteltu tukiohjelma tai tukiohjelman ulkopuolinen yksittäinen tuki EU:n lainsäädännön valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaisesti menettelytapaa tukiviranomaisen on noudatettava. Säännöksen tavoitteena on varmistaa, että tukiviranomainen tuo lain soveltamisalaan kuuluvat tukijärjestelyt neuvottelukuntaan heti, kun tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisten tuen keskeiset ehdot ja rahoitus ovat tiedossa. Lausunto on siis pyydettävä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennen tukiohjelman hyväksymistä tai sen muuttamista tai ennen tukiohjelman ulkopuolisen tuen myöntämistä tai muuttamista (HE 22/2016). Ennen lausuntopyynnön jättämistä on myös suositeltavaa olla yhteydessä neuvottelukunnan sihteeristöön asian jouhevan käsittelyn varmistamiseksi.

Lausuntoa ei 7 §:n mukaan tarvitse pyytää verotuista taikka jos asia on kiireellinen, muutos on luonteeltaan tekninen tai jos siihen on muu erityinen syy. Kiireellisyysperuste on kuitenkin tarkoitettu sovellettavaksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten silloin, jos asian viivästyminen voisi aiheuttaa merkittävää haittaa hankkeen toteuttamiselle.

Käytännössä yritystukineuvottelukunta voi käsitellä kiireellisiä lausuntopyyntöjä myös kirjallisessa menettelyssä (HE 22/2016). Myös erityinen syy tulee sovellettavaksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa. Erityisillä syillä tarkoitetaan esimerkiksi tapauskohtaisesti tilanteita, joissa tuen hyväksyttävyydestä on etukäteen jo hyvin yksityiskohtaisesti neuvoteltu komission kilpailun pääosaston kanssa (HE 22/2016).

Yritystukineuvottelukunta toteaa käsityksensä, että liikenne- ja viestintäministeriöllä olisi ollut mahdollisuus pyytää neuvottelukunnalta lausuntoa, kun tukitoimenpide on ollut vielä suunnitteluvaiheessa. Näin neuvottelukunnalla olisi ollut mahdollisuus ottaa kantaa esimerkiksi valtiontukea koskevaan menettelytapaan ennen tukipäätösten tekemistä. Neuvottelukunta myös suosittelee, että kiireellisissäkin tapauksissa tuen myöntävä viranomainen on aina yhteydessä neuvottelukunnan sihteeristöön sen arvioimiseksi, voidaanko kiireellisyysperustetta soveltaa vai ei.

Esittelijä: Erityisasiantuntija Tanja Müller

LIITTEET

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 1.10.2018

Lentokenttäavustukset_RPA 56a art soveltaminen (komission vastaus Suomen kysymykseen state aid wikissä)

Liikenne- ja viestintäministeriön muistio lentokenttäavustuksista ja yleisilmailun tilanteesta 1.11.2018