



18.1.2017

**INVESTOINTITUKI TAMPEREEN MONITOIMIAREENAN TOTEUTTAMISEEN
- ENNAKKOARVIOINTI JA LAUSUNTO****1. Lausuntopyyntö**

Opetus- ja kulttuuriministeriö on 20.12.2016 pyytänyt yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *Tampereen monitoimiareenan toteuttamiseen myönnettävä investointituki* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä kyseisen tuen osalta tulisi noudattaa (ks. lausuntopyyntö ja liiteaineisto).

Tuettavassa hankkeessa on kyse monitoimiareenasta, joka tarjoaa monipuoliset puitteet eri-ikäisten urheilu- ja kulttuuritapahtumien järjestämiselle. Hankkeen avulla luodaan huippu-urheilua, seuratoimintaa sekä myös laajaa yleisöä palvelevat liikunnan olosuhteet, sillä monitoimiareenan myötä Tampereen nykyinen Hakametsän jäähalli muutetaan sisäurheilukäyttöön ja pääsarjatason jääkiekko keskitetään monitoimiareenalle. Hanke lisää siten paitsi huipputasen jääurheilun toimintaedellytyksiä mutta myös seudullisesti kansalaisten liikunta- ja harrastusmahdollisuuksia.

Monitoimiareena sisältää kilpa- ja harjoitusjäähallin oheistiloineen. Hankkeen kustannusarvio on 105 miljoonaa euroa, josta kilpajäähallin osuus on 99 miljoonaa euroa ja harjoitusjäähallin osuus 6 miljoonaa euroa.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta on tehnyt 31.5.2016 linjauksen, jonka mukaan valtio osallistuu monitoimiareenan rakentamiskustannuksiin yhteensä enintään 18 miljoonan euron valtionavustuksella vuosina 2017–2019. Tuki myönnettäisiin monitoimiareenan omistavalle kiinteistöyhtiölle, jonka osaomistaja on Tampereen kaupunki. Tuen myöntäminen on ehdollinen Euroopan komission antamalle hyväksynnälle. Tuki myönnettäisiin valtion talousarvion liikuntapaikkarakentamisen määrärahoista, osittain opetus- ja kulttuuriministeriölle palautuneista veikkausvoittovaroista ja osittain tulouttamalla Veikkauksen jakamattomia voittovaroja.

2. Ennakkoarvointi**2.1. EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen**

Infrastruktuurihankkeisiin voi liittyä SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea 1) infrastruktuurin rakennuttajan/omistajan, 2) toiminnan harjoittajan/operaattorin tai 3) infrastruktuurin käyttäjien tasolla. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö koskee infrastruktuurin rakentamisen rahoitukseen myönnettävää valtiontukea, eikä siinä ole arvioitu valtiontukisääntelyyn liittyviä näkökohtia toiminnanharjoittajan tai infrastruktuurin käyttäjien tasolla.

Infrastruktuurin rakentamisen rahoitus

Arvioitaessa infrastruktuurihankkeen rahoituksen suhdetta SEUT sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen kriteereihin, keskeistä on arvioida infrastruktuurin tulevaa käyttöä. Jos infrastruktuuria käytetään EU-oikeuden mukaiseen taloudelliseen toimintaan, kuuluu myös sen rakentamisen rahoitus EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisalaan.¹ Jos infrastruktuuria käytetään taloudelliseen ja ei-taloudelliseen toimintaan, kuuluu sen rahoitus valtiontukisääntöjen piiriin vain siltä osin kuin rahoitus kohdistuu taloudelliseen toimintaan.

Euroopan komission ja EU-tuomioistuinten ratkaisukäytännössä on katsottu, että ammattiuurheilun harjoittaminen on luonteeltaan lähtökohtaisesti taloudellista toimintaa. Ammattiuurheiluseuroille tyypillistä on, että ne myyvät ja ostavat pelaajia, erilaisia kauppatavaroita sekä tekevät sponsorointisopimuksia toisten yritysten kanssa. Sitä vastoin amatööriuurheilun on useissa yhteyksissä katsottu olevan ei-taloudellista toimintaa, joka ei edellytä EU:n valtiontukisääntöjen huomioimista. Rajanveto on tehtävä tapauskohtaisesti. Esimerkiksi Uppsalan jääkiekkoareenan rakentamista koskevassa tapauksessa komissio katsoi, että areenaa hyödyntävän koripallo- ja jääkiekkoseuran toiminta oli pääasiassa amatööritoimintaa, mutta tästä huolimatta rakentamisen katsottiin tulevan EU:n valtiontukisääntöjen piiriin.² Lausuntopyynnön kohteena olevassa hankkeessa monitoimiareenaa hyödynnettäisiin pääsarjatason jääkiekon harjoittamiseen sekä kansainvälisten urheilu- ja kulttuuritapahtumien järjestämiseen ja houkutteluun Suomeen.

Edellä sanottuun viitaten investointituen Tampereen monitoimiareenan rakentamisen rahoitukseen voidaan arvioida tulevan SEUT 107 artiklan 1 kohdan piiriin siltä osin kuin sitä käytetään taloudelliseen toimintaan ja jos muut valtiontuen kriteerit täyttyvät. Tuki myönnetään valtion varoista; tuki antaa valikoivan taloudellisen edun yhdelle yritykselle ja on omiaan vaikuttamaan kilpailuun jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tuki infrastruktuurin toiminnanharjoittamiseen ja käyttäjille

Infrastruktuurin toiminnanharjoittajat ja käyttäjät voivat tulla EU:n valtiontukisääntöjen mukaisen tarkastelun piiriin, jos ko. toimijat harjoittavat taloudellista toimintaa ja jos ne saavat toimintaansa taloudellisen edun, jota ne eivät olisi saaneet normaaleissa markkinaolosuhteissa. Kuten edellä on jo todettu, näitä näkökohtia ei ole huomioitu lausuntopyynnössä, eikä sen liitteenä olevissa materiaaleissa.

Infrastruktuurin toiminnanharjoittaja myy ja tarjoaa monitoimiareenan palveluja loppukäyttäjille, eli harjoittaa tyypillisesti taloudellista toimintaa. Toiminnanharjoittaja saa tyypillisesti taloudellisen edun, jos sen infrastruktuurin käyttöoikeudesta maksama hinta alittaa markkinahinnan. Taloudellisen edun mahdollisuus – ja EU:n valtiontukisääntöjen soveltaminen – voidaan sitä vastoin sulkea pois, jos infrastruktuurin operointia koskeva toimilupa myönnetään avoimessa, syrjimättömässä ja tasapuolisessa tarjouskilpailumenettelyssä positiivisella hinnalla.³

¹ Ja jos muut EU-oikeuden valtiontuen kriteerit täyttyvät: tuki myönnetään valtion varoista, se suosii tiettyä yritystä, antaa sille taloudellisen edun ja vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

² SA.33618 – SE, Uppsala Arena. EUVL [2013], L 243/ 1.

³ Ks. tarkemmin valtiontuen käsitettä koskeva tiedonanto, kohdat 90–97. EUVL [2016], C 262/1.

Vastaavasti infrastruktuurin loppukäyttäjät voivat saada EU:n valtiontukisääntöjen piiriin tulevan taloudellisen edun toiminnanharjoittajilta, jos käyttäjien infrastruktuurin käyttämisestä maksama hinta ei ole markkinaehtojen mukainen. Kyse voi olla esimerkiksi areenan jääkapasiteetin ja oheistilojen vuokraamisesta. Markkinaehtoisuus voidaan varmistaa 1) tarjouskilpailumeneteltyllä, 2) asettamalla infrastruktuurin käyttömaksu vertailuanalyysin avulla tasolle, joka vastaa samankaltaisissa tilanteissa perittyjä maksuja tai 3) tarkastelemalla, parantavatko infrastruktuurin käyttäjät ennakolta tarkastellen asteittain hankkeen/ toiminnanharjoittajan kannattavuutta.⁴

2.2. Valtiontukea koskeva menettelytapa

Valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (651/2014) 55 artiklassa komissiolle tehtävästä ennakkoilmoitusvelvollisuudesta on vapautettu investointituki urheilu- ja monikäyttöisen vapaa-ajan infrastruktuurin rakentamiseen. Ryhmäpoikkeusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan bb alakohdan mukaan valtiontukien ennakkoilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvat kuitenkin hankkeet, joihin kohdennettu tuki ylittää 15 miljoonaa euroa tai joiden kokonaiskustannukset ovat yli 50 miljoonaa euroa. Koska lausuntopyynnössä kuvattu hanke ylittää em. raja-arvot, tulee tuesta tehdä SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukainen ilmoitus Euroopan komissiolle.

Euroopan komissio ei ole laatinut erillistä valtiontukisäännöstöä ennakkoilmoitusta edellyttävien, urheiluinfrastruktuurin rakentamisen rahoitukseen myönnettävien, tukien sisämarkkinoille soveltuvuuden edellytyksistä. Komissio arvioi tällaiset tuet tapauskohtaisesti suoraan perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla. Huomionarvoista kuitenkin on, että komissio noudattaa arviointikäytännössään EU:n valtiontukisäännöstön ns. yhteisiä arviointiperiaatteita. Näiden periaatteiden mukaan

- 1) tuella tulee olla vaikutus selkeästi määritellyn yhteisen edun mukaiseen tavoitteeseen
- 2) tarve tukitoimenpiteisiin tulee osoittaa kohdistamalla tuki markkinapuutteeseen
- 3) tuen tulee olla tarkoituksenmukainen väline markkinapuutteen korjaamiseksi
- 4) tuella tulee olla kannustava vaikutus, eli sen tulee muuttaa tuensaajan käytöstä siten, että hankkeella päästään suunniteltuun päämäärään
- 5) tuen tulee olla oikeasuhtainen, eli se tulee rajata minimimäärään, jolla hanke saadaan toteutettua
- 6) tuen vaikutusten kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tulee olla rajalliset
- 7) tuen määrä tulee julkaista avoimesti jäsenvaltioiden valtiontukien avoimuustietoja koskevilla verkkosivuilla

Komission vakiintunut lähtökohta urheiluinfrastruktuurin rakentamiseen myönnettyjä tukia arvioitaessa on, että arvioinnissa otetaan huomioon SEUT 165 artiklan tavoitteet urheilun edistämisestä ja erityispiirteistä. Arvioinnissa myös selvitetään, ettei tuen avulla luoda ylikapasiteettia ja että rakennettava infrastruktuuri täydentää jo olemassa olevia monitoimiareenoita paikallisella tai valtakunnallisella tasolla. Tuen kannustavan vaikutuksen ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa komissio puolestaan varmistaa, että tuki kohdennetaan ns. rahoitusvajeeseen. Tällä tarkoitetaan, että tuki tulee kohdistaa hankkeen tukikelpoisten kustannusten sekä diskontattujen nettotuottojen erotukseen. Rahoitusvajeen ylittävä investointituki on ylikompensoiva, eikä sitä voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana.

Yhteisten arviointiperiaatteiden ohella valtiontukiarvioinnissa kiinnitetään huomiota - edellä todetulla tavalla – myös valtiontuen olemassaoloon infrastruktuurin toiminnanharjoittajan sekä infrastruktuurin käyttäjien tasolla. Komissio hyväksyy pääsääntöisesti vain sellaiset tukijärjestelyt, joissa konkreettisesti osoitetaan, että valtiontukea ei valu ko. tahoille.

⁴ Ks. esimerkiksi valtiontuen käsitettä koskevan tiedonannon kohdat 222-228.

3. Esitys yritystukineuvottelukunnan lausunnoksi

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että lausuntopyynnön mukainen investointituki täyttää EU:n lainsäädännön valtiontuen edellytykset ja että tuen täytäntöönpano edellyttää valtiontuen hyväksyttämistä Euroopan komissiolla SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa ilmoitusmenettelyssä. Komissio arvioi tuen sisämarkkinoille soveltuvuuden perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla, eikä tukea saa laittaa täytäntöön ennen komission antamaa valtiontukipäätöstä.

Valtiontuen olemassaolon osalta neuvottelukunta kiinnittää huomiota ennakoarvioinnissa esitettyyn, jonka mukaan infrastruktuurin rakentamisen rahoitus tulee valtiontukisääntöjen piiriin siltä osin kun monitoimiareenaa käytetään taloudelliseen toimintaan. Neuvottelukunta huomioi, että lausuntopyynnön mukaan kokonaisinvestoinnista viisi miljoonaa kohdistuu harjoitusjäähallin rakentamiseen. Lausuntopyynnössä ei ole tarkemmin eroteltu harjoitushallin tulevaa käyttötarkoitusta. Neuvottelukunta toteaa, että valtiontukisääntöjä ei periaatteessa välttämättä tarvitsisi soveltaa harjoitusjäähallin rakentamiseen, jos sen kokonaiskapasiteetti on lähes kokonaan tai kokonaan ei-taloudellisen toiminnan piirissä (esimerkiksi amatööriurheilua harjoittavien seurojen käytössä). Keskeistä on myös arvioida, muodostavatko harjoitushalli ja varsinainen monitoimiareena kiinteän ja erottamattoman kokonaisuuden. Jos harjoitushallia käytetään suurelta osin taloudelliseen toimintaan esimerkiksi pääsarjatason joukkueiden toimesta, valtiontuen kriteerit täyttyvät todennäköisesti myös sen rakentamisen rahoituksen osalta.⁵ Koska harjoitusjäähallia käytettävissä olevien tietojen mukaan saatetaan käyttää myös taloudellisen toimintaan, neuvottelukunta toteaa, että valtiontukien ilmoitusprosessissa on tarkoituksenmukaista hakea hyväksyntä myös harjoitusjäähallin rakentamisen rahoitukselle.

Yritystukineuvottelukunta kiinnittää huomiota myös siihen, että opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyynnössä ei ole huomioitu valtiontuen olemassaoloon liittyviä näkökohtia monitoimiareenan toiminnanharjoittajan tai käyttäjien tasolla. Vaikka valtiontukien ilmoitusmenettely koskee infrastruktuurin rakentamisen rahoitukseen myönnettävän valtiontuen soveltuvuutta sisämarkkinoille, ilmoitusmenettelyssä keskeisellä sijalla ovat infrastruktuurin toiminnanharjoittamiseen sekä käyttöön liittyvät näkökohdat. Komissiolle on ennakoarvioinnissa kuvatulla tavalla esimerkiksi todennettava, että valtiontukea ei synny (tai valtiontuki minimoituu) infrastruktuurin toiminnanharjoittajan sekä infrastruktuurin käyttäjien tasolla. Tämä edellyttää näyttöä markkinaehtoisesta hinnoittelusta ja operaattorin valintamenettelystä. Neuvottelukunta huomauttaa kuitenkin, että EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvät näkökohdat eivät edellytä markkinaehtoisesta hinnan perimistä monitoimiareenan käyttäjiltä, jos käyttäjät eivät harjoita EU-oikeuden mukaista taloudellista toimintaa. Kyse voi olla esimerkiksi kuntalaisille tai amatööriurheiluseuroille varatusta jääajasta tai muusta vastaavasta toiminnasta.

Neuvottelukunta kiinnittää lopuksi opetus- ja kulttuuriministeriön huomiota siihen, että viime vuosien aikana komissio on antanut lukuisia päätöksiä, joissa urheilu- ja vapaa-ajan infrastruktuurin rakentamisen rahoituksen on katsottu tulevan valtion-

⁵ Jos infrastruktuuria käytetään lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, ei valtiontukisääntöjä tarvitse soveltaa infrastruktuurin rakentamisen rahoitukseen. Taloudellisen toiminnan osuus infrastruktuurin kokonaiskapasiteetista ei tällaisessa tilanteessa saa ylittää 20 %:ia. Keskeistä myös on, että infrastruktuurin taloudelliset toiminnot käyttävät samoja tuotantopanoksia kuin ei-taloudellinen toiminta.

tukisääntöjen piiriin.⁶ Näissä päätöksissä on käsitelty yksityiskohtaisesti perusteita, jotka ovat keskeisiä myös Tampereen monitoimiareenan investointituen hyväksyttävyyttä arvioitaessa. Erityisen keskeistä on riittävän konkreettisesti ja yksityiskohtaisesti varmistaa että tuki kohdennetaan hankkeen rahoitusvajeeseen ennakkoarvioinnissa mainitulla tavalla. Vain näin voidaan varmistaa, että tuki ei ole ylikompensoiva ja että sillä on kannustava vaikutus.

Esittelijä: Neuvotteleva virkamies Olli Hyvärinen

LIITTEET

Liite 1	Lausuntopyyntö
Liite 2	Tukiohjelmakuvaus

⁶ Esimerkiksi SA.43575, LV- Aid for the construction of cultural and sport center "Daugavas stadions", SA.44439, IE- Sporting Arena Cork, SA.3550, FR- Financement de la construction et de la rénovation des stades pour l'Euro 2016, SA.35135 Multifunktionsarena der Stadt Erfurt.