



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

21.3.2025

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Julkisten kuljetusten kehittämisen pilottituki

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on pyytänyt 10.2.2025 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukitoimenpide ”Julkisten kuljetusten kehittämisen pilottituki” Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukitoimenpiteen osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Tukitoimenpiteen taustalla on tarve kehittää julkisesti tuettuja henkilökuljetuksia. LVM on säätämässä liikennepalvelulaissa julkisten kuljetusten alaan kuuluvasta alueellisesti rajatusta kokeilusta, jonka tarkoituksena on muodostaa tietovaranto tietyistä julkisesti tuetuista henkilökuljetuksista. Näitä henkilökuljetuksia ovat Kainuun, Keski-Pohjanmaan, Lapin ja Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevat sosiaalihuolto-, vammaispalvelu- ja terveydenhuoltolain mukaiset kuljetukset, sekä näillä alueilla olevat, Kansaneläkelaitoksen (Kela) sairausvakuutuslain nojalla korvaamat kuljetukset. Muodostettavan tietovarannon avulla olisi mahdollista kehittää henkilökuljetuksia todelliseen tietoon perustuen ja siten luoda paremmat edellytykset kuljetusten turvaamiselle myös jatkossa. Volyymiltaan kyseisellä alueella on vuonna 2024 järjestetty kaiken kaikkiaan noin 1,5 miljoonaa sosiaali- ja terveysalan henkilökuljetusta, joiden yhteenlasketun kustannuksen arvioidaan olleen 98 miljoonan euron luokkaa.

Nyt ehdotettavalla kokeilualueella hyvinvointialueiden henkilökuljetuksia järjestää Tervia Logistiikka Oy (Tervia) -niminen yritys. Tervia on vuonna 2023 perustettu ja pilotissa mukana olevien hyvinvointialueiden kokonaan omistama yhtiö, joka tuottaa näille hyvinvointialueille logistiikka-, kuljetus- ja hankintapalveluita. Yhtiö tuottaa hyvinvointialueiden muodostaman Pohjois-Suomen yhteistyöalueen lakisäätöiset liikkumista tukevat matkojen välityspalvelut, kyytien kilpailutukset ja hankinnat. Lisäksi kokeilualueella jokaisessa maakunnassa on kaksi Kelan kilpailuttamaa palveluntuottajaa, jotka järjestävät Kelan korvaamia taksimatkoja. Pohjois-Suomen yhteistyöalueella toimii tällä hetkellä kuusi tilausvälityskeskusta.

Tietovarannon muodostamisesta tulee vastaamaan Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom), jolle tarvittavat henkilö- ja muut tiedot toimitetaan rajapintojen kautta. Tervian sekä Kelan kilpailuttamien tilausvälityskeskusten (6-12 kpl) tulisi toteuttaa kyseiset rajapinnat omiin järjestelmiinsä.

Toimenpiteen valtiontukikysymys liittyy rajapintojen toteutuksiin liittyviin kustannuksiin, joihin yritykset voivat hakea Traficomilta enintään 15.000 euron suuruista yrityskohtaista avustusta. Avustuksen määrä voi kattaa 100 % rajapintojen toteutuksista syntyneistä kustannuksista. Yhteensä rajapintojen toteutuksista arvioidaan koituvan avustuskustannuksia noin 150.000 euroa. Suunnitteilla oleva tietovarannon muodostaminen on määrä toteuttaa 1.7.2025 – 30.6.2028, mikä olisi myös valtiontukitoimenpiteen suunniteltu voimassaoloaika.

Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotain yritystä tai tuotannonalaa ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Julkisten kuljetusten kehittämisen pilottituessa avustusmuotoinen tuki myönnetään valtion varoista, ja sen myöntää valtio. Lausuntopyyntömateriaalin mukaan tuki myönnetään julkisten kuljetusten alalle. Näitä kuljetuksia ovat hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevat sosiaalihuolto-, vammaispalvelu- ja terveydenhuoltolain mukaiset henkilökuljetukset, sekä Kelan sairausvakuutuslain nojalla korvaamat henkilökuljetukset. Henkilökuljetuksia järjestävät ko. hyvinvointialueiden omistama, muun muassa kuljetuspalveluja tarjoava yhtiö, sekä Kelan erikseen kilpailuttamat tilausvälityskeskukset. Lausuntopyyntömateriaalin mukaan tuki myönnetään taloudelliseen toimintaan.

Joissain tapauksissa sosiaaliturva-alan ja terveydenhuoltoalan toiminta voidaan määritellä paitsi taloudelliseksi, myös ei-taloudelliseksi toiminnaksi. Tällöin toimintaa tarkastellaan solidaarisuuden periaatteeseen perustuvien järjestelmien ja taloudellisten järjestelmien välillä. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on viimeaikaisessa oikeuskäytännössään KHO 2018:29 ottanut kantaa potilaiden siirtokuljetusten järjestämiseen, kun potilassiirroista oli vastannut useista sairaanhoitoalueesta muodostunut kunnallinen liikelaitos. Tuomioistuimen mukaan potilaiden siirtokuljetusten tuottaminen on Suomessa taloudellista toimintaa, sillä potilassiirtoja tuottavat Suomessa käytännössä yksityiset palveluntuottajat, silloiset sairaanhoitopiirit ja pelastuslaitokset, ja ostajia markkinoilla vastaavasti ovat yksityiset toimijat, kunnat ja sairaanhoitopiirit. Palvelutuotantoa hoidetaan markkinalla korvausta vastaan. Myös unionin tuomioistuin on aikanaan linjannut asiassa C-475/99 Ambulanz Glöckner, että esimerkiksi ensiapuorganisaatioiden kiireellisten ja kiireettömien sairaankuljetusten markkinoilla käyttömaksuja vastaan tarjoamissa palveluissa kyse on taloudellisesta toiminnasta.¹ Täten, vaikka käsillä olevan tukitoimenpiteen tapauksessa kuljetukset arvioitaisiin järjestettävän osin solidaarisuuteen perustuvien kansallisten sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmien mukaisesti, itse kuljetuspalveluja tarjoavien yritysten katsotaan kuitenkin joka tapauksessa olevan näiden järjestelmien ulkopuolinen taloudellinen toimija ja toimivan markkinoilla.

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan tukitoimenpide on valikoiva, sillä tuki myönnetään alueellisesti rajatusti, ja tuensaajayrityksiä arvioidaan lukumääräisesti olevan vähintään seitsemän ja enintään kolme toista.

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan pilottituen piirissä olevien yritysten ei ole arvioitu saavan rajapinnasta merkittävää taloudellista hyötyä sen toteutuksen jälkeen. Valtiontukioikeudellinen edun käsite arvioidaan kuitenkin tuen myöntöhetkellä, ja se kattaa minkä tahansa taloudellisen hyödyn, jota yritys ei olisi voinut saada tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, toisin sanoen ilman valtion toimenpidettä. Eduksi

¹ Asia C-475/99, Ambulanz Glöckner, kohta 20.

katsotaan siten myös vapautuminen taloudellisista rasitteista, eli tässä tapauksessa rajapinnan toteuttamisesta aiheutuneista kustannuksista. Myöskään sillä, että rajapinnan toteuttaminen on pakollista lakisääteisten tietojen Traficomille siirtoa varten, ei ole merkitystä etua arvioitaessa: kustannusten, jotka aiheutuvat valtion asettamista lakisääteisistä velvoitteista, voidaan periaatteessa katsoa liittyvän taloudelliseen toimintaan kiinteästi liittyviin kustannuksiin siten, että mikä tahansa näiden kustannusten korvaus antaa yritykselle etua.²

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan kaupp- ja kilpailuvaikutuksen arvioidaan olevan korkeintaan erittäin pieni tai olematon. Valtiontukisääntöjen mukaisen kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerin täyttymisen kynnys on matala. Esimerkiksi edellä käsitellyssä KHO:n päätöksessä ja Helsingin kaupungin liikenneyhtiötä koskevassa valtiontukiasiassa kuljetuspalveluita on pidetty kilpailtuna markkinana, jolla voi olla myös kansainvälisiä toimijoita, ja on katsottu, että näissä kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerit ovat täyttyneet. Myös käsillä olevassa tapauksessa on mahdollista, että palveluntuottajien joukossa on, tai palveluntuottajien vaihtumisen myötä tulee olemaan, kansainvälisesti toimivia yrityksiä.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Tukiohjelmaan voidaan soveltaa vähämerkityksistä tukea koskevaa yleistä de minimis -asetusta (komission asetus 2023/2831). Vähämerkityksistä de minimis -tukea myönnettäessä hakuilmoituksessa ja tukipäätöksissä tulee varmistua siitä, että myönnettävä tuki täyttää de minimis -asetuksen ehdot, mukaan lukien tukikumulaatiota koskevat säännöt. Jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa ylittää asetuksessa säädettyä 300 000 euron enimmäistukimäärää, ja sitä laskettaessa on otettava huomioon kaikki kyseisen toimijan mahdollisesti eri viranomaisilta saamat de minimis -tuet.

Komission de minimis -asetuksen ehdot täyttävien tukitoimenpiteiden osalta voidaan lähtökohtaisesti katsoa, ettei niillä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja etteivät ne vääristä tai uhkaa vääristää kilpailua.

2. Esitys yritystukineuvottelukunnan lausunnoksi

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että tukiohjelma ”Julkisten kuljetusten kehittämisen pilottituki” voi täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset. Valtiontukea koskevana menettelytapana voidaan soveltaa vähämerkityksisiä tukia koskevaa yleistä de minimis -asetusta, joka on voimassa vuoden 2030 loppuun saakka. Tällöin tulee huolehtia asetuksen mukaisista ehdoista.

Esittelijä: erityisasiantuntija Sanna Nyssölä

LIITTEET

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 10.2.2025 liitteineen

² Ks. esim. asia T-538/11, kohdat 74–78.