

VALTIONEUVOSTON ASETUS MERILIIKENTEEN TUKEMISESTA

1 Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi valtioneuvoston asetus meriliikenteen tukemisesta.

Avustuksen tarkoituksena on varmistaa ja edistää merikuljetuskyvyn riittävyyttä, luottamuksen palautumista meriliikenteeseen, sekä mahdollistaa varustamoiden toimintakyvyn ylläpitäminen. Asetus voi osaltaan edistää myös suomalaisen tonniston säilymistä, mutta tuen kohdentuminen voi mm. EU:n valtioneuvoston päätöksistä johtuen edellyttää kilpailuttamista, jolloin tuen saaja määräytyy kilpailutusmenettelyn tuloksena.

Suomen talouden, elinkeinoelämän kuljetusten ja matkustajaliikenteen kannalta on keskeistä turvata riittävän merikuljetuskapasiteetin toimivuus kaikissa olosuhteissa. Ensisijaisena tavoitteena on liikenteen markkinaehtoinen toiminta ja elpyminen Covid-19-tartuntatautirajoitusten asteittaisen poistumisen johdosta. Lisämäärärahan tarkoituksena on ylläpitää valmius liikennöinnin tukemiseen, mikäli se edellä kerrottujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta katsotaan olosuhteet huomioiden välttämättömäksi. Meriliikennettä voitaisiin tukea sellaisilla reiteillä, joissa liikennöinti ilman tukea olisi kannattamatonta ja markkinaehtoista tarjontaa olisi vähän tai ei lainkaan.

Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset avustuksen tarkoituksesta ja tavoitteista, myöntämisperusteista sekä hakijoilta vaadittavista selvityksistä. Asetus ehdotetaan annettavaksi valtioneuvoston asetuslain (688/2001) 8 §:n nojalla. Liikenne- ja viestintävirasto määrittelee ennen valtioneuvoston asetuksen soveltamista 7 §:n 1 momentissa tarkoitettua avustuksen yksityiskohtaisemman hakumenettelyn.

EU:n valtioneuvoston päätöksistä asetetaan muistiossa jäljempänä kuvatuksi keskeisiä reunaehtoja avustuksen myöntämiseksi. Taustavalmistelusta huolimatta, reunaehtojen täyttymisen arviointi sisältää tulkinnanvaraisuuksia. Avustuksen EU:n valtioneuvoston päätöksistä mukaisuudesta on tarkoitus jatkaa keskustelua komission kanssa yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa siten, että ehtojen täyttymisestä saadaan riittävä varmuus ennen avustuksen toimeenpanoa. Tällä voi olla vaikutusta myös toimeenpanon aikatauluun. Tämänhetkisen arvion mukaan avustuksen myöntäminen asetuksen mukaisesti olisi kuitenkin tehtävissä EU:n valtioneuvoston päätöksistä mukaisesti ja asetuksen antaminen jo tässä vaiheessa perusteltua avustuksen tarkoitus ja tavoitteet huomioiden.

2 Nykytila

Suomen yhteiskunta ja elinkeinoelämän toiminta ovat pitkälti riippuvaisia meriteitse tapahtuvista tavarakuljetuksista. Lähes 90 prosenttia Suomen viennistä ja 80 prosenttia tuonnista kulkee meritse. Matkustaja-autolautat ovat aikataulutettuine linjaliikenteineen olennainen osa Suomen logistisessa kokonaisketjussa. Suomeen meriteitse kuljetettavasta tavarasta noin 10 prosenttia kuljetetaan matkustaja-autolautoilla (vuosina 2000-2018). Matkustaja-autolautojen merkitys on lisääntynyt viime vuosina. Matkustaja-autolautoilla kuljetetaan kappaletavara-viennistä yli 60 prosenttia ja kappaletavaratuonnista 50 prosenttia. Kappaletavara on tyypillisesti valmiustuotteita, kuten elintarvikkeita ja muita päivittäistavara- ja kulutustuotteita.

Covid-19-tartuntatauti-epidemia ja siihen liittyvien rajoitusten seurauksena suomalaisten lasti- ja matkustaja-alusvarustamoiden kassavirta on merkittävästi vähentynyt ja toimintaedellytykset ovat vaikeutuneet. Osa aluskannasta on kriisistä johtuen poistettu liikenteestä. Liikennöivien alusten vähäiset matkustajamäärät ja rahtiliikenne eivät välttämättä riitä kattamaan toiminnan kustannuksia joillakin reiteillä. Matkustaja-alusten tulorakenteesta normaalisti merkittävän osan muodostaa henkilöliikenne. Jos alusliikenne vähentyy nykyistä laajemmin, siitä voi seurata jäljelle jäävien kuljetusreittien ruuhkautumista.

Lentoliikenteen voimakas väheneminen on myös ohjannut kuljetuksia merireiteille. Siirtyvät kuljetukset eivät ole merenkulun volyymeihin suhteutettuna erityisen suuria, eivätkä ne korvaa muutoin vähentynyttä kuljetuspalveluiden kysyntää. Varustamojen ajautumista taloudelliseen selvitystilaan tulisi välttää siksi, että merikuljetukset voivat palautua kriisin jälkeen mahdollisimman pian ennalleen.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on ryhtynyt pikaisiin toimenpiteisiin yhteiskunnan toiminnan turvaamiseksi ja elinkeinoelämän ja kansalaisten ahdingon helpottamiseksi. Osana näitä tukitoimenpiteitä esitetään annettavaksi valtioneuvoston asetus meriliikenteen tukemisesta. Muutos perustuu Covid-19-tartuntatauti-epidemian aiheuttamiin poikkeusoloihin ja on tarkoitettu väliaikaiseksi ratkaisuksi.

3 Asetusehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tarkoituksena on varmistaa ja edistää merikuljetuskyvyn riittävyttä, luottamuksen palautumista meriliikenteeseen, sekä mahdollistaa varustamoiden toimintakyvyn ylläpitäminen. Valtionavustuksella pyritään varmistamaan varustamoiden toimintakyky sekä merikuljetuskapasiteetin välttämätön riittävyys ja toimivuus koronapandemian aikana ja välittömästi sen jälkeen.

Valtionavustus myönnettäisiin korvauksena julkisen palveluvelvoitteen alaisesta toiminnasta. Tukimenettely edellyttää tuettavan toiminnan arvioimista yhteiskunnan kannalta merkittäväksi palveluksi, jonka saatavuus halutaan turvata julkisen tuen avulla. Jos tuki täyttää niin sanotut Altmark-kriteerit, ei tuki ole SEUT 107 artiklan mukaista valtiontukea.

Tukea myönnettäessä tuen saajalle tulee antaa ns. julkinen palveluvelvoite tarjota yhteiskunnan kannalta tärkeäksi määritettyä palvelua eli tässä tapauksessa matkustajien tai lastin kuljet-

tamista. Tuki maksetaan korvauksena julkisen palveluvelvoitteen alaisen palvelun tuottamisesta. Euroopan komission esittämän näkemyksen mukaan korvaus voidaan maksaa myös kertaluontoisena tukisummana.

Tuen myöntäminen ja julkisen palveluvelvoitteen asettaminen edellyttävät tukimenettelyä koskevan valtioneuvoston asetuksen antamista, koska julkista palveluvelvoitetta ei ole mahdollista antaa suoraan valtionavustuslain (688/2001) nojalla, vaan lain 8 §:n mukaisesti tarkemmista ehdoista ja edellytyksistä säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Ns. Altmark-kriteerien täytyessä korvaus ei täytä valtiontuen kriteereitä eikä siihen silloin sovelleta unionin valtiontukisääntöjä. EU:n tuomioistuimen antamassa Altmark-ratkaisussa (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415) määritellään ne edellytykset, joiden täytyessä yritykselle maksetussa kompensaatiossa ei ole kyse valtiontuesta. Tuen myöntämisen reunaehtoihin ja oikeudelliseen muotoon vaikuttaa olennaisesti EU:n valtiontukisääntely. Se, missä muodossa tuki myönnettäisiin, ratkeaisi osaltaan valtiontukisääntelyn asettamien reunaehtojen tarkentuessa tuen myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa.

4 Tausta

Eduskunta hyväksyi 26.6.2020 vuoden 2020 neljännen lisätalousarvioesityksen. Lisätalousarviossa muutettiin momenttia 31.20.51 siten, että momentille myönnettiin lisäystä 24,8 miljoonaa euroa. Perusteluiden mukaan lisäys kohdennetaan meriliikenteelle myönnettävään tilapäiseen taloudelliseen tukeen.

Momentin perusteluja esitettiin täydennettäväksi siten, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi myöntää yhteensä enintään 24,70 miljoonaa euroa lasti- ja matkustaja-alusvarustamoille ja lisäksi sen verran kuin 100 000 eurosta mahdollisesti jää käyttämättä, tukea liikennöintiin koronapandemian aiheuttamassa tilanteessa. Määrärahaa saisi käyttää myös enintään 100 000 euroa avustuksen toimeenpanon ja valmistelun edellyttämiin selvityskustannuksiin.

Momentin mukaan liikenne- ja viestintävirasto vastaisi tuen myöntämisestä ja valvonnasta. Valtioneuvoston asetuksessa määriteltäisiin tuen tarkemmat kriteerit, ehdot ja myöntämisedellytykset.

Valtionavustusasioissa sovelletaan yleislakina valtionavustuslakia (688/2001). Valtionavustuslain 8 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtionavustuslain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä.

Covid-19-tartuntatauti-epidemian vaikutusten lieventämiseksi on kevään 2020 aikana otettu käyttöön myös muita tukitoimenpiteitä suomalaisen merenkulun turvaamiseksi. Henkilöliikenteen loputtua maaliskuussa 2020 rahdinkuljetus meritse joutui huomattaviin vaikeuksiin. Vaikeudet johtuivat siitä, että henkilöliikenteen loppuminen vei matkustaja-autolauttojen ja josain määrin RoPax-liikenteen kannattavuuden. Huoltovarmuuskeskuksen hallitus teki 19.3.2020 päätöksen laivaliikenteen tilapäisestä suorasta kriisituesta, julkisen palvelun vel-

voitteesta, varustamoille enintään kolmen kuukauden ajaksi (19.3. – 18.6.2020). Ennalta määritelty budjetti tuen myöntämiseen oli noin 45 miljoonaa euroa. Korvausta on maksettu määrättyille yhdeksälle reitille, alukselle ja saapumisten/lähtöjen määrälle.

Varustamoiden 600 miljoonan euron valtioneuvoston takausohjelma sisältyi valtion vuoden 2020 toiseen lisätalousarvioon, jonka eduskunta hyväksyi 24.4.2020. Takausohjelma on tarkoitettu varustamoille, jotka kuljettavat huoltovarmuuden kannalta keskeistä rahtia ja jotka ovat ajautuneet taloudellisiin vaikeuksiin koronakriisin takia. Takausten tarkoituksena on turvata ehdot täyttävien varustamoiden käyttöpääomarahoitusta koronakriisin aikana. Euroopan komissio hyväksyi tukiohjelman 28.5.2020. Valtiovarainministeriö vastaa takausohjelmasta ja valtioneuvosto hyväksyy takauspäätökset. Valtio voi myöntää takauksia pankkilainojen tai työeläkemaksujen takaisinlainten vakuudeksi. Valtiovarainministeriö pyytää Huoltovarmuuskeskuksesta lausunnon takaushakemuksen huoltovarmuusvaikutuksista. Takausta ei voida myöntää, jos takauksen edunsaaja on ollut taloudellisissa vaikeuksissa ennen koronaviruspandemian puhkeamista 31.12.2019.

Myös merimieseläkelain 142 §:ää muutettiin väliaikaisesti. Merimieseläkekassa voi varustamon pyynnöstä siirtää merimieseläkelain mukaisen eläkevakuutusmaksun eräpäivää enintään kolmella kuukaudella. Muutoksella pyritään helpottamaan varustamoiden hankalaa taloustilannetta, jonka koronavirusepidemia on aiheuttanut. Lakia on tarkoitettu soveltaa ajalla 10.4.2020 -31.7.2020 erääntyviin eläkevakuutusmaksuihin.

Edellä mainittujen tukitoimenpiteiden lisäksi hallitus on antanut hallituksen esityksen (HE 57/2020 vp) Finnveran Oyj:n kotimaan rahoitusvaltuuksien nostamisesta 12 miljardiin euroon. Lisäksi Business Finland on avannut kaksi uutta rahoituspalvelua koronavirustilanteen vuoksi.

Eduskunta myös hyväksyi 25.6.2020 hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi yritysten määräaikaisesta kustannustuesta (HE 91/2020 vp.). Laki tulee voimaan 1.7.2020. Esityksen mukaan Suomessa toimiville yrityksille voitaisiin laissa säädetyin edellytyksin myöntää COVID-19-pandemian aiheuttamien liiketoiminnan yleisten vaikeuksien helpottamiseksi määräaikaista valtiontukea. Valtiokonttori tekisi tukipäätöksen pääasiassa yritysten hakemusten ja Verohallinnon yritysten liiketaloudellista asemaa koskevien tietojen perusteella. Uuden kustannustuen tavoitteena on vähentää niiden konkurssiin ajautuvien yritysten määrää, jotka ovat kärsineet koronapandemiasta. Jotta yritys voisi saada tukea, pitää sekä toimialan että yrityksen liikevaihdon olla laskenut merkittävästi. Meriliikenteen henkilö- ja tavarakuljetus ovat tuen piirissä.

Yritykset saavat liikkumavaraa talouteensa myös kaikkien verojen sekä työeläkemaksujen maksun lykkäämisellä sekä työeläkemaksun 2,6 prosentin alennuksella vuoden loppuun asti. Lisäksi veroista perittävää viivästyskorkoa alennetaan.

5 Tuki EU:n valtioneuvoston tukisääntelyn näkökulmasta

EU:n valtiontukisääntöjä koskevat puitteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloissa 107–109. Artiklan 107 kohdan 1 mukaan lähtökohtaisesti jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua.

Valtiontukisääntöjen soveltaminen edellyttää, että kaikki artiklan 107 kohdan 1 mukaiset tukitoimenpiteen tunnusmerkit täyttyvät:

- 1) Tuki on myönnetty julkisista varoista
- 2) Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua
- 3) Tuki on valikoiva
- 4) Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan meriliikenteelle myönnettävä avustus täyttää edellä mainitut valtiontuen tunnusmerkit. Ensimmäisen tunnusmerkin mukaan julkisia varoja tulee kanavoida yrityksiin, jotta kyseessä olisi EU:n lainsäädännön mukaan valtion tuki. Yrityksiä ovat EU-oikeuden mukaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta tai rahoitustavasta riippumatta. Taloudelliseksi toiminnaksi luetaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Meriliikenteelle myönnettävän avustuksen kohdalla kyse olisi valtion varoista maksettavasta tuesta, joka kohdistuu yksityiselle yritykselle. Ensimmäinen kriteeri siis täyttyy.

Toisen kriteerin mukaan valtiontukitoimenpiteen tulee vääristää tai uhata vääristää kilpailua. Edellytyksen tulkinta on hyvin laaja, mikä merkitsee, että tämä valtiontuen tunnusmerkki täyttyy komission tapauskäytännössä lähes automaattisesti. Komissiolla ei ole velvollisuutta näyttää, että toimenpide tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan riittävää on, että kilpailun vääristyminen on mahdollista. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuen vähäinen määrä, yrityksen pieni koko tai vähäinen markkinaosuus eivät sulje pois kilpailun vääristymän mahdollisuutta, etenkin jos kyseisillä markkinoilla kilpailu on kovaa. Vähäinenkin tuki vahvistaa edunsaajan asemaa kilpaileviin yrityksiin verrattuna, eikä näin ollen ole olennaista, onko kilpailun vääristymä merkityksellinen vai ei. Tämän toisen kriteerin voidaan katsoa myös täyttyvän.

Kolmannen valtiontuen tunnusmerkin mukaan tuen tulee olla valikoiva, eli sen tulee kohdistua vain tiettyihin yrityksiin. Kolmas tunnusmerkki pitää sisällään kaksi eri elementtiä, joiden tulee täyttyä. Yrityksen tulee ensinnäkin saada toiminnasta etua. Toimenpiteestä on siis koiduttava taloudellista hyötyä, jota yritys ei saisi tavanomaisessa liiketoiminnassaan. Tällöin yritys asetetaan kilpailijoitaan edullisempaan asemaan. Jotta kyseessä olisi valtiontuki, toimenpiteellä tulee kuitenkin olla budjettivaikutusta eli toimenpiteen johdosta julkinen sektori joko menettää tuloja tai toimenpide kasvattaa menoja.

Lisäksi kolmannen tunnusmerkin mukaan edun tulee olla valikoiva. Tällöin mahdollisia tuen saajia on rajattu esimerkiksi maantieteellisesti, toiminnan tai toimialan mukaan. Lisäksi sellaiset toimenpiteet ovat valikoivia, joissa viranomaiset käyttävät harkintavaltaa asiassa sen suhteen, keille etu myönnetään. Meriliikenteelle myönnettävä avustus on tarkoitettu ensinnäkin vain toimijoille, jotka tarjoavat kyseistä palvelua. Tukitoimenpide on näin ollen valikoiva.

Neljännän tunnusmerkin mukaan valtiontuella on oltava vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin. Riittää, kun voidaan osoittaa, että tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuensaajan liiketoiminnallisella tai oikeudellisella asemalla ei ole merkitystä arvioinnin kannalta. Voittoa tuottamaton järjestökin voi siis harjoittaa taloudellista toimintaa. Taloudellisen ja muun taloudellisen toiminnan erottamiseksi toisistaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa palveluja tai tavaroita tarjotaan markkinoilla. Tämän tunnusmerkin kohdalla ei ole tarpeen osoittaa, että tukitoimenpide tosiasiansa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan riittää että tällainen vaikutus saattaa syntyä. Kynnys kriteerin täyttymiseen on siis asetettu hyvin matalaksi ja käytännössä tämä kriteeri täyttyy lähes aina. Näin ollen meriliikenteeseen annettava avustus täyttää myös neljännän valtiontukikriteerin, sillä vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ei voida kokonaan sulkea pois.

EU:n valtiontukisäännöissä sallitaan kuitenkin avustuksen myöntäminen tarkoitukseen, joka koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (Services of General Economic Interest - SGEI). Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla tarkoitetaan palveluita, joiden saatavuuden kansalaisille viranomaisen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa. Kyseessä on oltava viranomaisen arvion mukaan kansalaisille tärkeä tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävä palvelu. Toisaalta komission mukaan erityisiä julkisen palvelun velvoitteita ei kuitenkaan tule asettaa toiminnalle, jota tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset joko jo harjoittavat tai voisivat harjoittaa (Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (2012/C 8/02) kohta 48). Komissio on antanut myös erillistä Covid19-epidemian johdosta meriliikenteen tukemista koskevaa ohjeistusta (Overview of the State aid rules and Public Service rules applicable to the maritime sector during the COVID-19 pandemic, working document). Ohjeessa korostetaan vaatimusta selkeästi määritellä ylläpidettävä välttämätön reitti, yhteyksien vähimmäistiheys sekä –kuljetuskapasiteetti. Julkisen palveluvelvoitteen asettamisen tarpeellisuutta voidaan ohjeen mukaan osoittaa esittämällä esimerkiksi, että Covid19-pandemian alkamisen jälkeen on tapahtunut vakava ja ennakoimaton vähentyminen matkustamisessa ja/tai rahdin kuljettamisessa ja tämän johdosta kyseisen palvelun tuottaminen ei ole taloudellisesti mahdollista.

SGEI-sääntelyn soveltaminen edellyttää puutteen havaitsemista markkinoiden toiminnassa, mikä tarkoittaa, että palvelua ei markkinaehtoisesti tarjota tai pystytä tulevaisuudessa tarjoamaan tyydyttävällä tavalla. Tällöin viranomaisen voi ryhtyä toimenpiteisiin palvelun saatavuuden turvaamiseksi antamalla yritykselle julkisen palvelun velvoitteen. EU:n jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen suhteen, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä

palveluina. Komissio voi asettaa kyseenalaiseksi sen, miten jäsenvaltio on määritellyt yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ainoastaan, jos kyse on ilmeisestä virheestä.

Valtio voi tukea reittiliikennettä koronan aiheuttamassa poikkeustilanteessa EU:n valtioneukisääntöjen puitteissa eri tavoin. Komission korona-tilanteessa antaman epävirallisen ohjeituksen mukaan valtio voi muun muassa korona-tilanteessa asettaa varustamoille julkisen palveluvelvoitteen siten, ettei toimenpide muodosta lainkaan valtioneukia SEUT 107 artiklan 1 kohdan merkityksessä.

Meriliikenteelle myönnettävä tuen kohdalla on katsottu, että Suomen talouden ja elinkeinoelämän kannalta on aivan keskeistä, että merikuljetukset toimivat kaikissa olosuhteissa. Tarkoituksena on varmistaa, että merikuljetuskapasiteetti riittää ja varustamot säilyisivät toimintakykyisiä. COVID-19-tartuntatauti-epidemian paheneminen maaliskuussa 2020 on aiheuttanut ongelmia merikuljetusten kysynnässä ja tarjonnassa ja se uhkaa kuljetustoiminnan taloudellista kannattavuutta. Erityisesti matkustajia, henkilöautoja, kuorma-autoja ja perävaunuja kuljettavia matkustaja-autolauttoja operoivat varustamot ovat kärsineet matkustamisen vähenemisen ja rajoitustoimien vuoksi rajusti vähentyneistä matkustajatuloista. Jos kulutusmarkkinoiden kysynnän supistuminen alkaa vähentää talouden toimeliaisuutta ja sen myötä kansainvälistä kauppaa laajasti niin Suomessa kuin muissa maissa, heikkenevät myös lastialusten taloudelliset toimintaolosuhteet. Alusliikenne voi vähentyä nykyistä laajemmin. Siitä voi seurata myös jäljelle jäävien kuljetusreittien ruuhkautumista. Lentoliikenteen voimakas väheneminen on ohjannut kuljetuksia merireiteille. Siirtyvät kuljetukset eivät ole merenkulun volyymeihin suhteutettuna erityisen suuria, eivätkä ne korvaa muutoin vähentyneitä kuljetuspalveluiden kysyntää. Tämä heikentäisi valtakunnallista huoltovarmuutta ja häittäisi talouden elpymistä. Näin ollen suunnitellun tukitoimenpiteen voidaan katsoa olevan tarpeellinen.

Jos julkisesta palveluvelvoitteesta maksettu korvaus täyttää ns. *Altmark* –oikeuskäytännössä¹ määritetyt kriteerit, ei toimenpide tule lainkaan EU:n valtioneukisääntöjen piiriin. Nämä edellytykset ovat seuraavat:

1. Palveluvelvoitteen toimeksianto ja velvoitteen selvä määrittely. Palveluntuottajan tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.
2. Korvauksen laskennassa käytetyt laskentaperusteet (parametrit) on etukäteen vahvistettu objektiivisesti ja läpinäkyvästi.
3. Maksettava korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä, jotta voidaan kattaa kokonaan tai osittain ne kustannukset, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen voitto.
4. Jos palveluntuottajaa ei ole valittu julkisessa hankintamenettelyssä, on tehtävä ns. ”tehokkuustesti”, jossa vertaillaan valitun palveluntuottajan kustannuksia alan keski-

¹ Asia C-280/00, *Altmark*, ECLI:EU:C:2003:415.

toyrityksen kustannuksiin tuottaa vastaavanlaista palvelua. Toisin sanoen, jos julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä vastaavaa palveluntuottajaa ei valita julkisia hankintoja koskevassa, pääsääntöisesti avoimessa valintamenettelyssä, jossa voidaan valita ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin², tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä resursseilla³ varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä. Tehokkuustestissä otetaan huomioon myös toiminasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen voitto.⁴

Komissio on koronaepidemiassa antanut ohjeistusta siitä, että esimerkiksi edellä mainittuja edellytyksiä voidaan tulkita tavanomaista joustavammin.⁵ Esimerkiksi neljännen Altmark – kriteerin osalta jäsenvaltiot voivat kriisitilanteessa nojautua ”häätäprosesseihin” koskien julkisia hankintoja koskevien direktiivin tulkintaa. Tällaisessa tilanteessa neljännen Altmark-kriteerin täyttymiseksi julkinen palveluvelvoite voidaan asettaa ilman julkista hankintailmoitusta esimerkiksi eri tahoille suunnattujen yksinkertaistettujen tiedustelujen avulla (”simplified calls for interest”). On kuitenkin tarpeen korostaa, että julkinen hankintamenettely on pääsääntöinen toimintatapa. Covid19-epidemia on Suomessa toistaiseksi tasaantunut ja tartuntamäärä ovat olleet laskussa. Tämän johdosta myös rajoitustoimia on purettu. Tämän johdosta em. ”häätäprosessien” soveltamisen kynnys on vastaavasti kasvanut.

6 Kansallinen valtionavustuksia koskeva sääntely

Suomessa valtionavustuslaki on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuslaissa säädetään avustuksen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä sekä myöntämisen ja maksamisen muodoista, menettelyistä, käytöstä, käytön valvonnasta ja tarkastuksista. Laissa säädetään valtionavustuksen hakijan ja saajan oikeuksien ja velvoitteiden perusteista. Laissa säädetään myös viranomaisten tietojensaantioikeuksista.

Valtionavustuslaissa säädetään myös valtionavustuksen lajeista. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Meriliikenteelle myönnettävän tuen tapauksessa kyse on yleisavustuksesta, joka myönnetään valtionavustuksen saajan toimintaan yleisesti. Valtionavustuslain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä lain

² Valintakriteerinä halvin tarjous tai kokonaistaloudellisesti hinta-laatusuhteeltaan edullisin tarjous.

³ Yrityksellä, jolla on riittävät resurssit, tarkoitetaan yritystä, jolla on välttämättömät resurssit, jotta se kykenee välittömästi täyttämään ne julkisen palvelun velvoitteet, jotka asetetaan SGEI-palvelun tuottamiselle.

⁴ Kohtuullinen voitto tarkoittaa sitä pääoman tuottoastetta, jota keskivertoyritys edellyttäisi harkitsemaan, kykeneekö se tuottamaan SGEI-palvelua koko toimeksiannon keston ajan, ja jossa otetaan huomioon riskin suuruus edellä kuvatulla tavalla.

⁵ Overview of the State aid rules and Public Service rules applicable to the maritime sector during the COVID-19 pandemic

https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/maritime_transport_overview_sa_rules_during_coronavirus.pdf

soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Valtiontukiasioissa on sovellettava myös lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan valtion tukiviranomaisen myöntäessä sellaista tukea taloudelliseen toimintaan, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset. Meriliikenteelle myönnettävä avustus täyttää tämän edellä mainitun edellytyksen. Lain 3 §:n mukaan tuella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Jos avustuksella on taloudellinen tavoite, tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta. Avustuksen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Avustuksen kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset myös silloin kun tukea käytetään ohjauksena muiden kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi tuen on oltava määräaikainen, jollei erityisistä syistä muuta johdu, sekä tuella on oltava kannustava vaikutus.

Uudet kansalliset tukiohjelmat tai tukiohjelmien ulkopuoliset yksittäiset tuet on yllä mainitun lain 6 ja 7§:n mukaisesti toimitettava käsiteltäväksi yritystukineuvottelukuntaan, joka toimii työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä. Yritystukineuvottelukunta arvioi täyttääkö suunniteltu tukiohjelma tai yksittäinen tuki EU:n lainsäädännön mukaisen se valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen on noudatettava. Yritystukineuvottelukunta on linjannut, että EU:n valtiontukisääntöjen mukaiset uudet Covid19-pandemiaan liittyvät tuet tuodaan yhdellä kertaa tiedoksi tukiviranomaisten toimesta yritystukineuvottelukunnan syksyn 2020 ensimmäiseen kokoukseen.

Julkisesta palveluvelvoitteen asettamisen edellytyksistä ja palveluvelvoitteen sisällöstä tulee säätää valtioneuvoston asetuksella.

7 Asetusehdotuksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Avustuksen myöntäminen meriliikenteelle toisi 24,8 miljoonan euron budjettivaikutuksen valtiontalouteen. Suomen talouden, elinkeinoelämän kuljetusten ja matkustajaliikenteen kannalta on keskeistä turvata riittävän merikuljetuskapasiteetin toimivuus kaikissa olosuhteissa. Määrärahan mahdollistaman avustuksen tarkoituksena on varmistaa ja edistää merikuljetuskapasiteetin riittävyyttä, luottamuksen palautumista meriliikenteeseen, suomalaisen tonniston säilymistä sekä mahdollistaa varustamoiden toimintakyvyn ylläpitäminen. Covid-19-tartuntatauti-epidemian aiheuttaman poikkeustilanteen ja siihen liittyvien erilaisten rajoitusten ja muiden vaikutusten ajallista kestoajaa ei voida tarkasti arvioida.

Ensisijaisena tavoitteena on liikenteen markkinaehtoinen toiminta ja elpyminen liikkumisrajoitusten asteittaisen poistumisen johdosta. Esimerkiksi Helsinki - Tallinna – välisessä liikenteessä elpyminen voi olla nopeampaa kesäsesongista ja työmatkaliikenteestä johtuen. Tulevan kehityksen arviointiin liittyy epävarmuuksia, jolloin lisämäärärahan tarkoituksena on ylläpitää valmius liikennöinnin tukemiseen, mikäli se edellä kerrottujen tavoitteiden saavuttamisen

kannalta katsotaan olosuhteet huomioiden välttämättömäksi. Meriliikennettä voitaisiin tukea sellaisilla reiteillä, joissa se olisi muuten kannattamatonta ja markkinaehtoista tarjontaa olisi vähän tai ei lainkaan.

Hallinnolliset vaikutukset

Liikenne- ja viestintävirastolle arvioidaan aiheutuvan lisätyötä sekä hallinnollisia kustannuksia avustuspäätösten valmistelusta sekä avustusten käytön seurannasta (arviolta 1,5 htv). Momen- tilla olevaa määrärahaa saa käyttää myös enintään 100 000 euroa avustuksen toimeenpanon ja valmistelun edellyttämiin selvityskustannuksiin.

Julkisen palveluvelvoitteen tuomat velvoitteet ja hallinnolliset vaikutukset

Tukea saavan yrityksen tulee eriyttää kirjanpidossaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liit- tyvien palveluiden ja muiden palveluiden tuottamisesta syntyneet menot ja tulot. Vain palve- lun tuottamiseen liittyvät nettokustannukset voidaan ottaa huomioon tukea maksettaessa.

Korvattavat kustannukset ovat palvelun tuottamisesta aiheutuvia nettokustannuksia. Ne tulee laskea yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustan- nusten ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta saatavien tulojen erotuksena. Tällä pyritään välttämään kilpailun vääristymistä ja helpottamaan avustuksen käytön valvon- taa. Käytännössä avustuksen hakuvaiheessa sekä myöhemmin avustuksen käytön raportoin- nissa hakijoiden tulisi siis laskea tuettavan meriliikenteen kustannusten ja toiminnasta saata- vien tulojen erotus.

8 Asian valmistelu ja lausunnot

Valtioneuvoston asetus on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Esitys oli lausun- noilla 23.6-26.6.2020.

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot Ahvenanmaan maakunnalta, Työ- ja elinkeinomi- nisteriöltä, Valtiovarainministeriöltä, Oikeuskanslerinvirastolta, Huoltovarmuuskeskukselta, Liikenne- ja viestintävirastolta, Suomen Konepäälystöliitto ry:ltä, Suomen Laivanpäälystö- liitto ry:ltä, Suomen Merimies-Unioni SMU ry:ltä, Suomen Varustamot Ry:ltä, Merimieselä- kekassalta, Suomen Satamaliitto Ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Keskuskauppakama- rilta, Metsäteollisuus ry:ltä, Laivameklariliitolta, Satamaoperaattoreilta, Helsingin Satama Oy:ltä, Suomen Transitoliikenneyhdistys ry:ltä, Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry:ltä ja HaminaKotka Satama Oy:ltä.

Lausunnot saatiin Merimieseläkekassalta, Suomen Konepäälystöliitolta, Suomen Merimies- Unioni SMU ry:ltä, Suomen Satamaliitto Ry:ltä, Huoltovarmuuskeskukselta, Metsäteollisuus Ry:ltä, valtiovarainministeriöltä, Keskuskauppakamarilta, Finnlines Oy:ltä, Liikenne- ja vies- tintävirastolta, Suomen varustamot Ry:ltä, liikenne- ja viestintävirastolta, HaminaKotka Sata- ma Oy:ltä, Helsingin Satama Oy:ltä, Suomen Laivameklarit ry:ltä, Ahvenanmaan maakunnalta sekä työ- ja elinkeinoministeriöltä.

Huoltovarmuuskeskus totesi lausunnossaan, että asetus meriliikenteen tukemiseksi määräaikaisesti on tarpeellinen muun muassa Suomen ulkomaankaupan kuljetusten, teollisuuden tarpeiden, huoltovarmuuden ja riittävien kulkuyhteyksien kannalta koronapandemian aiheuttamassa tilanteessa. Huoltovarmuuskeskuksella ei ollut huomautettavaa asetusluonnoksen huoltovarmuuteen liittyviin näkökohtiin.

Suomen merimies unioni ja Suomen konepäällystö liitto katsoivat lausunnoissaan, että tuki tulisi rajata ainoastaan varustamoihin jotka harjoittavat varustamoliiketoimintaa Suomen lipun alla olevilla aluksilla. Suomen konepäällystöliitto katsoi myös, että avustusta tulisi myöntää taannehtivasti Huoltovarmuuskeskuksen jakaman tuen päättäytyä 19.6.2020 alkaen.

Suomen satamaliitto Ry totesi lausunnossaan, että tukitoimien valmistelussa tulee pyrkiä ratkaisuihin, joiden kilpailua vääristävät vaikutukset ovat mahdollisimman vähäisiä ja lyhytkestoisia. Suomen satamaliitto Ry toisti myös kantansa väylämaksuista luopumiseksi niin vuodelta 2020 kuin pysyvästi.

Helsingin Satama Oy piti erittäin tärkeänä varustamojen taloudellista tukemista myös valtion toimesta korona-viruksesta johtuvan varustamojen akuutin taloudellisen tilanteen helpottamiseksi. Helsingin Satama toi myös lausunnossaan esiin aiemman kantansa väylämaksujen poiston tarpeesta vuodelle 2021 ja totesi, että tuki-instrumentteja käytettäessä tulee huomioida, ettei niistä synny kilpailua vääristäviä vaikutuksia pidemmällä ajanjaksolla.

Metsäteollisuus Ry totesi lausunnossaan, että tuen rajaaminen suomalaisille varustamoille jättäisi monet ulkomaiset Suomi-liikennettä harjoittavat varustamot tuen ulkopuolelle ja on siten ulkomaista kalustoa syrjivä. Metsäteollisuus Ry nosti myös esiin, että rajojen avauduttua Baltiaan ja Keski-Eurooppaan matkustajaliikenne elpynee ja osaltaan tukee varustamojen kykyä kuljettaa rahtia, jolloin myös varustamoiden rahoitustilanne paranee. Metsäteollisuus Ry katsoi, että tuki rajautuisi alueellisesti Itämerelle. Teollisuuden kannalta oleellisia olivat kuitenkin myös Pohjanmeri ja Biskaja alueet, joilla kannattavan liikenteen ylläpito on kuljetettävien määrien ollessa alhaiset hankalaa, mutta saattaa olla yhteiskunnan kannalta oleellista. Metsäteollisuus Ry katsoi, että tuella voi olla kilpailua vääristävä vaikutus ja sen sijaan, että meriliikennettä tuetaan asetusluonnoksessa kuvatulla tavalla, väylämaksujen perimisestä tulisi luopua kokonaan. Tällöin huojennus kohdistuu tasapuolisemmin kaikkiin meriliikennettä harjoitaviin toimijoihin.

Keskuskauppakamari toisti lausunnossaan jo aiemmin esille tuomansa näkemyksen siitä, että väylämaksuista tulisi luopua kokonaan ja pysyvästi. Keskuskauppakamari totesi, että aiemmin lausunnolla ollut muutosehdotus väylämaksujen palauttamisesta ja luopumisesta olisi kohdellut neutraalilla tavalla kaikkia toimijoita. Keskuskauppakamari painottikin lausunnossaan, että poikkeusolojen aikana tehtävät toimet yritysten tukemiseksi on tehtävä mahdollisimman tasapuolisella tavalla, jotka eivät vääristä kilpailua.

Finnlines Oy katsoi lausunnossaan, että on tärkeää, että markkinaehtoinen toiminta on aina ensisijaista, alalla säilyvät tasapuoliset ja syrjimättömät kilpailuolosuhteet kaikille toimijoille ja

tukien jakoperusteet eivät aseta varustamoita eriarvoiseen asemaan tai aiheuta markkinahäiriöitä tai kilpailun vääristymistä. Finnlines piti asetuksen lähtökohtia ja tavoitteita kannatettavina, mutta huomautti, että markkinaehtoisen toiminnan tulisi aina olla ensisijaista ja että kokonaisuutena tarkastellen Suomi – Viro, Suomi – Saksa ja Suomi – Ruotsi merireittien kautta tapahtuva, huoltovarmuuden kannalta välttämätön toiminta on jo nyt mahdollista toteuttaa täysin markkinaehtoisesti ja siihen on jo olemassa riittävä aluskapasiteetti näillä kolmella merireitillä.

Finnlines Oy totesi, että liiallinen tai valikoiva meriliikenteen tukeminen ei ole huoltovarmuuden kannalta tarpeen, vaan se aiheuttaa valtiolle turhia kustannuksia ja johtaa helposti markkinoiden ja kilpailun vääristymiseen tavalla, jolla voi olla pitkäaikaisia haitallisia vaikutuksia. Julkisen tuen pitää siten olla viimesijainen ja välttämätön toimi ja sitä koskevia päätöksiä tehtäessä on kiinnitettävä erityistä huomio tuen mahdollisiin kilpailuvaikutuksiin ja siihen, että päätökset ovat tasapuolisia ja syrjimättömiä.

Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan, että asetuksen 6 §:stä tulisi käydä ilmi, että tukea myönnettäisiin aluskohtaisesti enintään kolmen kuukauden ajalle. Lisäksi valtiovarainministeriö piti asianmukaisena sitä, että Liikenne- ja viestintävirasto voi pyytää avustusta myöntäessään arvion julkisen palveluvelvoitteen välttämättömyydestä huoltovarmuuden kannalta Huoltovarmuuskeskukselta. Valtiovarainministeriö totesi myös, että reittien ja päiväkohtaisten lähtömäärien osalta tulisi pohtia tarkasti, mikä on riittävä reittikohtainen määrä, jotta myönnettyjä määrärahasursseja käytettäisiin mahdollisimman hyödyllisesti. Lisäksi valtiovarainministeriö katsoi, että vihreän elvytyksen mahdollisuudet ja ehdollisuudet tulisi ottaa huomioon.

HaminaKotka Satama Oy toisti kantansa väylämaksuista luopumiseksi niin kuluvalta vuodelta 2020 kuin pysyvästi. Tämä keventäisi erityyppisessä meriliikenteessä (niin linja- ja reittiliikenne kuin hakurahtiliikenne) olevien varustamoiden liiketoiminnan kustannustaakkaa neutraalilla tavalla. HaminaKotka Satama Oy totesi myös, että poikkeusolojen aiheuttamat merkittävät muutokset yritysten liiketoiminnassa nostavat esille tarpeen poikkeuksellisiin tukitoimiin, joiden kohdalla on kuitenkin syytä pyrkiä ratkaisuihin, joiden kilpailua vääristävät vaikutukset ovat mahdollisimman vähäiset ja lyhytkestoiset.

Suomen Laivameklarit Ry totesi lausunnossaan, että Suomen ulkomaankaupan merikuljetuksista noin 2/3 kulkee ulkomaisten varustamojen kautta. Aluskäyntien perusteella laskettuna ulkomaisten alusten osuus merikuljetuksista on noin 70%. Jos tuki rajataan ensisijaisesti suomalaista tonnistoa ja suomalaisia varustamoja koskevaksi, se ei enää täytä asetuksen tavoitetta merikuljetuskapasiteetin riittävyyden varmistamiseksi tai luottamuksen palautumiseksi meriliikenteeseen. Suomen Laivameklarit Ry totesi myös, että koronan vaikutukset Suomen merikuljetuksiin näkyvät viiveellä tulevan syksyn aikana. Tukitoimissa tulisi sen vuoksi ennakoida alan kokonaistilanne. Suomen Laivameklarit Ry mukaan, asetusluonnoksessa on esitetty täysin uusi meriliikenteen tukimuoto, joka toteutuessaan lisää hallinnollista taakkaa yrityksille ja viranomaisille. Tuen hakeminen ja myöntäminen vaativat aivan uusien toimintamallien luomista. Uusien tukimuotojen rakentamisen sijaan valtion tulisikin mieluiten käyttää olemassa olevia keinoja meriliikenteen tukemiseen. Suomen Laivameklarit Ry totesi lausunnossaan, että väylämaksujen poisto on koko maan merikuljetuksia koskeva tasapuolinen tukimuoto poikkeustilanteessa ja Suomen naapurivaltiot, mm. Viro ovat sen jo toteuttaneet. Suomessa

poiston tulisi olla voimassa vähintään 12 kuukautta tai kokonainen kalenterivuosi, jotta sillä on vaikutusta suomalaisten ja ulkomaisten varustamojen toimintaan. Suomen Laivameklarit Ry katsoi kuitenkin, että jos asetusluonnoksen mukainen uusi tukimuoto halutaan ottaa käyttöön, sen tulee olla kaikkien Suomessa toimivien varustamojen haettavissa. Tuen hakukriteerit ja myöntämisperusteet tulisi laatia mahdollisimman avoimesti. Niissä ei voisi rajata tuen saatavuutta vain suomalaiseen tonnistoon. Hakijoiksi ja tuen saajiksi tulisi hyväksyä myös muita kuin vain suomalaisia varustamoja. Hakuprosessin tulisi olla avoin ja tuen saajien sekä tuen myöntämiseen liittyvien perustelujen julkisia.

Liikenne- ja viestintävirasto kannatti esitystä ja totesi, että sillä ei ole lausuttavaa luonnoksesta.

Suomen Varustamot ry tuki ehdotettua välikaista valtioneuvoston asetusta meriliikenteen tukemisesta ja kannatti avustuksen tavoitteita sekä asetusmuistion perusteluita toimenpiteille.

Ahvenanmaan maakunta totesi lausunnossaan, että tuki on tärkeää riittävien liikenneyhteyksien varmistamiseksi ottaen huomioon muun muassa ulkomaankauppa, teollisuuden ja yhteiskunnan tarpeet. Ahvenanmaan maakunta totesi myös, että tukea tulisi myöntää taannehtivasti 19.6.2020 alkaen.

Työ- ja elinkeinoministeriö kommentoi asetusluonnosta ja asetusta yleisesti EU:n valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriön kommentit on otettu huomioon asetuksen jatkovalmistelussa.

Merimieseläkekassalla, ei ollut huomautettavaa valtioneuvoston asetukseen.

9 Yksityiskohtaiset perustelut

1 § Soveltamisala

Pykälässä säädetään asetuksen soveltamisalasta.

2 § Valtionapuviranomainen

Pykälässä määritetään valtionapuviranomaiseksi Liikenne- ja viestintävirasto.

3 § Määritelmät

Asetuksen 3 § sisältää asetuksessa käytettävät määritelmät. Pykälässä määritellään meriliikenne, julkinen palveluvelvoite ja avustus.

Meriliikenteellä tarkoitettaisiin merialueella tapahtuvaa matkustajien tai lastin kuljettamista.

Julkisella palveluvelvoitteella tarkoitetaan asetuksessa tarkemmin määriteltyä velvoitetta, jonka valtionapuviranomainen asettaa päätöksellään avustuksen saajalle. Avustus maksetaan korvauksena julkisen palveluvelvoitteen alaisten palveluiden tuottamisesta.

Avustusta liikennöintivelvoitteen toteuttamisesta voitaisiin maksaa myös muussa muodossa, mikäli tämä olisi mahdollista EU:n valtiontukisääntelyn sekä kansallisen sääntelyn puitteissa, esimerkiksi ns. Altmark-kriteerien täytyessä. Tällöinkään avustus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kyseisten velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen tuotto.

Julkisen palveluvelvoitteen antaminen määriteltäisiin valtioneuvoston asetuksen 6 §:ssä.

Avustuksella tarkoitettaisiin julkisen palveluvelvoitteen suorittamisesta maksettavaa korvausta tai muuta varustamoille maksettavaa tukea riippumatta siitä, täyttävätkö ne Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen määritelmän.

4 § Avustuksen tarkoitus

Asetuksen 4 §:ssä esitetään avustuksen tarkoitus. Pykälän mukaan avustuksen tarkoituksena on varmistaa ja edistää merikuljetuskyvyn riittävyttä, luottamuksen palautumista meriliikenteeseen, sekä mahdollistaa Suomesta ja Suomeen liikennöivien varustamoiden toimintakyvyn ylläpitäminen. Valtionavustuksella pyritään varmistamaan varustamoiden toimintakyky sekä merikuljetuskapasiteetin välttämätön riittävyys ja toimivuus koronapandemian aikana ja välittömästi sen jälkeen.

5 § Avustuslaji

Asetuksen 5 § sisältää säännökset siitä, millaisesta avustuslajista on kysymys. Avustus myönnettäisiin valtionavustuslain 5 §:n mukaisena yleisavustuksena, kun tukea myönnettäisiin meriliikenteen toimintakustannuksia varten.

Pykälän 2 momentissa esitetään, että avustus myönnettäisiin korvauksena 6 §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen alaisten palveluiden tuottamisesta. Avustus voitaisiin maksaa myös muuna korvauksena Euroopan unionin valtiontukisääntöjen mukaisesti.

6 § Julkisen palveluvelvoitteen antaminen ja avustuksen myöntäminen

Asetuksen 6 §:ssä esitetään avustuksen saajalle asetettava julkinen palveluvelvoite ja sen sisältö. Pykälän 1 momentissa esitetään, että avustuksen myöntämisen ehtona on avustuksen saajalle asetettava määräaikainen julkinen palveluvelvoite. Liikenne- ja viestintävirasto asettaisi julkisen palveluvelvoitteen yhteysväleittäin meriliikenteeseen, jos se on välttämätöntä riittävien liikenneyhteyksien, huoltovarmuuden ja Suomen ulkomaankaupan kuljetusten kannalta. Julkisen palveluvelvoitteen asettaminen olisi välttämätöntä, jos säännöllinen meriliikenne ei

ole jollakin reitillä riittävää eikä se täyttäisi sellaisia jatkuvuutta, säännöllisyyttä, kapasiteettia ja hintoja koskevia vaatimuksia meriliikenteen harjoittajan huomioissa yksinomaan taloudellisia ja kaupallisia etujaan. Liikenne- ja viestintäviraston olisi tarkasteltava välttämättömyyttä kahden viikon välein. Tässä arvioinnissa ei oteta huomioon matkailuun liittyviä henkilökuljetuksia, mutta huoltovarmuuden kannalta kriittinen henkilökuljettaminen otetaan arvioinnissa huomioon. Rahtikuljetusten osalta arvioinnissa painotetaan Suomen tuontikuljetuksia, sisäisiä ja erityisesti rannikkokuljetuksia sekä kansantaloudelle merkittäviä vientikuljetuksia. Lisäksi merirahdin kuljetuskapasiteetin Suomeen ja Suomesta suuntautuvan kuljettamisen osalta tulee olla riittävä.

Arvioinnissa huomioidaan ainoastaan Suomen tai Ahvenanmaan satamista lähtevä tai saapuva rahtiliikenne sekä rannikkoliikenne. Julkinen palveluvelvoite voitaisiin asettaa enintään kolmeksi kuukaudeksi.

Avustusta myönnettäessä ja julkisen palveluvelvoitteen asettamisessa otettaisiin myös huomioon meriliikenteen harjoittajan kyky täyttää julkinen palveluvelvoite sekä tarjotun aluksen soveltuvuus kyseiseen palveluun. Avustus myönnettäisiin kokonaistaloudellisesti edullisimmin välttämätöntä meriliikennettä tarjoavalle meriliikenteen harjoittajalle.

Liikenne- ja viestintävirasto voisi pyytää ennen avustuspäätöstä arvion korvauksen välttämättömyydestä huoltovarmuuden kannalta Huoltovarmuuskeskukselta. Avustuksen myöntämisen ehtona olisi, että tätä hakeneelle asetetaan julkinen palveluvelvoite tai muu liikennöintivelvoite tuetun reitin, aluksen ja vuorotiheyden suhteen.

Julkisen palveluvelvoitteen alaista toimintaa olisi Suomen ulkomaankaupan kuljetusten, teollisuuden tarpeiden sekä huoltovarmuuden kannalta tarpeellinen merialueella tapahtuva matkustajien tai lastin kuljettaminen.

Pykälän 5 momentin mukaan julkisen palveluvelvoitteen alkamisajankohta ja kesto määriteltäisiin Liikenne- ja viestintäviraston avustuspäätöksessä.

Pykälän 6 momentin mukaan avustusta voidaan maksaa vain julkisen palveluvelvoitteen ajalta. Julkinen palveluvelvoite voidaan valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n nojalla säätää valtioneuvoston asetuksella valtionavustuksen myöntämisen ehdoksi. Julkinen palveluvelvoite asetettaisiin määräajaksi viraston avustuspäätöksellä. Viraston tehtävänä olisi myös valvoa julkisen palveluvelvoitteen noudattamista.

7 § Avustuksen hakeminen

Asetuksen 7 §:ssä käydään läpi avustuksen hakumenettely. Pykälän 1 momentin mukaan tukea haettaisiin kirjallisesti Liikenne- ja -viestintävirastolta. Hakemus olisi toimitettava Liikenne- ja viestintäviraston kirjaamoon viimeistään viraston erikseen ilmoittamana päivänä. Liikenne- ja viestintävirasto voi kilpailuttaa avustuksen julkisessa hankintamenettelyssä. Jos Liikenne- ja viestintävirasto ei kilpailuta avustusta julkisessa hankintamenettelyssä, sen tulee tehdä tehokkaasti, jossa vertaillaan valitun palveluntuottajan kustannuksia alan keskivertoyrityksen kustannuksiin tuottaa vastaavanlaista palvelua. Tällöin tarvittavan korvauksen taso määriteltäisiin.

lään tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittäväillä resursseilla varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä. Yrityksellä, jolla on riittävät resurssit, tarkoitetaan yritystä, jolla on välttämättömät resurssit, jotta se kykenee välittömästi täyttämään ne julkisen palvelun velvoitteet, jotka sille asetetaan.

Avustuksen hakeminen ei siten käynnistyisi välittömästi asetuksen voimaantulon jälkeen. Julkisen palveluvelvoitteen asettaminen käynnistyisi siten, että Traficom tunnistaisi tässä asetuksessa tarkoitettua julkisen palveluvelvoitteen asettamisen tarpeellisuuden ja tämän jälkeen ohjeistaisi ja arvioisi, miten avustuksen saaja tulisi valitsemaan. Näin ollen on myös mahdollista, että asetuksen voimaantulon aikana virasto ei tunnista asetuksessa tarkoitettua tarvetta julkisen palveluvelvoitteen asettamiselle.

Pykälän 2 momentin mukaan hakemukseen tulisi liittää avustuksen hakijan tiedot, selvitys varustamatoiminnasta ja varustamon aluksista, niiden liikennöinnistä ja liikennöinnin kustannuksista.

Pykälän 3 momentin mukaan avustuksen hakijan tulisi toimittaa selvitys siitä, miten hakija aikoo edistää liikennöinnissään vähäpäästöistä operointia. Käytännössä tämä velvoite voitaisiin täyttää esimerkiksi vastaamalla valtionapuviranomaisen osittain valmistelevaan lomakepohjaan ja selvittämällä vähäpäästöisen operoinnin edistämiseksi tarkoitettuja toimenpiteitä. Vähäpäästöisyyteen voidaan lukea toimet, jotka tähtäävät päästöjen minimoimiseen, huomioiden ekologiseen kestävyysnäkökulmaan tähtäävät toimet ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja Itämeren suojelemiseen. Aluksen operoinnista aiheutuvat päästöt ovat pääasiassa päästöjä ilmaan ja mereen. Päästöillä ilmaan tarkoitetaan aluksen KHK-päästöjä, rikin- ja typenoksidien päästöjä ja partikkeleita. Päästöillä mereen tarkoitetaan aluksen käymäläjäte- ja harmaavesipäästöjä sekä ruokajäte- ja rikkipesureiden pesuvesipäästöjä.

Pykälän 4 momentin mukaan avustuksen hakijan tulisi hakuvaiheessa eritellä ja erottaa toisistaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen eli julkisen palveluvelvoitteen mukaisen palvelun ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot. Vaatimuksella helpotettaisiin myös hakemuksen ja tukikelpoisten nettokustannusten arviointia sekä avustuksen käytön valvontaa. Edellä mainittua tarkemmin hakuprosessista ei asetuksessa säädettäisi, vaan Liikenne- ja viestintävirasto antaisi tarkempaa ohjeistusta avustuksen hakuvaiheessa ja hakuvaiheen valmistelun yhteydessä.

8 § Avustuskelpoiset kustannukset

Pykälässä esitetään hyväksyttävät avustuskelpoiset kustannukset. Pykälän 1 momentin mukaan hyväksyttävänä kustannuksina otetaan huomioon kaikki 6 §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen alaisten palveluiden tuottamisesta aiheutuvat kuljetuskustannukset sekä asianmukainen osuus julkisen palveluvelvoitteen alaisen palvelun operointikustannuksista vähennettynä näistä palveluista saaduilla tuloilla. Kiinteitä kustannuksia ei oteta huomioon hyväksyttävänä kustannuksina. Kuljetuskustannuksilla tarkoitetaan esimerkiksi väylämaksuja, satamamaksuja, polttoainekustannuksia, voiteluainekustannuksia, terminaalikuluja, muita rahtiin liittyviä

kuluja, maahenkilöstön palkkoja ja muita mahdollisia vastaavanlaisia kuluja. Operointikustannuksilla tarkoitetaan esimerkiksi meripalkkoja, palkkojen sivukuluja, muonituskuluja, kulutus- tavarakuluja, siivous ja pesulakuluja, vesi- ja energiakuluja, muuttuvista vakuutuksista aiheutuvia kuluja, hallintokuluja, markkinointikuluja ja muita mahdollisia vastaavanlaisia kuluja. Kiinteillä kustannuksilla tarkoitetaan poistoja, korkokuluja, rahoituskuluja, hallintokuluja, kiinteistä vakuutuksista aiheutuvia kuluja, kiinteistövuokria, ja muita mahdollisia vastaavanlaisia kuluja.

9 § Selvitys avustuksen käytöstä

Avustuksen saajan tulee 9 §:n mukaan toimittaa liikenne- ja viestintävirastolle selvitys avustuksen käytöstä avustuspäätöksessä määritettyyn päivämäärään mennessä. Korvauksen hakijan tulisi jälkikäteisesti osoittaa Liikenne- ja viestintävirastolle kirjanpitoonsa perustuen todelliset kustannukset ja rahtitoiminnan tuotot. Liikenne- ja viestintävirasto maksaisi korvauksen julkisen palveluvelvoitteen alaisesta toiminnasta kahden viikon välein takautuvasti toteutuneiden kustannusten ja tuottojen perusteella, jotka varustamot raportoivat virastolle. Tuki tasattaisiin ja tarkastettaisiin koko avustusjaksolta jälkikäteen, kun varustamon tilintarkastettu tilinpäätös on valmis

Avustuksen saajan raportointivelvollisuus liittyy valtionapuviranomaisen velvollisuuteen valvoa avustuksen käyttöä ja julkisen palveluvelvoitteen noudattamista.

Pykälän 3 momentissa esitetään vaatimus yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneiden menojen ja tulojen erottelusta kirjanpidossa. Käytännössä avustuksen saajan tulee erottaa julkisen palveluvelvoitteen alaisten palveluiden nettokustannukset omassa kirjanpidossaan avustuksen saajan muusta mahdollisesta kaupallisesta toiminnasta.

9 Voimaantulo

Asetuksen olisi tarkoitus tulla voimaan 9 päivänä heinäkuuta 2020. Koska esitys perustuu Covid-19-tartuntatautiepidemian aiheuttamiin poikkeusoloihin, se on tarkoitettu väliaikaiseksi ratkaisuksi ja olemaan voimassa 31.12.2020 saakka.

10 Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen meriliikenteen tukemisesta.