



Viite: Valtiovarainministeriö lausuntopyyntö, VN/10445/2019, 10.1.2020

## HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI SENAATTI-KIINTEISTÖISTÄ JA PUOLUSTUSKIINTEISTÖISTÄ SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Valtiovarainministeriö (VM) on pyytänyt 21.2.2020 mennessä työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöt-tytärliikelaitosta sekä eräksi siihen liittyviksi laiksi.

Säädettäväksi ehdotettava uusi laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä ja muutokset voimassaolevaan yleislakina toimivaan valtion liikelaitoksista annettuun lakiin (1062/2010, jäljempänä *valtion liikelaitoslaki*) tulisivat voimaan 1.7.2020. Tällä hetkellä yleislain piirissä on yksi valtion liikelaitos, Senaatti-kiinteistöt.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen (valtion kiinteistöstrategia, 21.12.2010) valtion kiinteistöomistukset on keskitetty pääosin rakennetun omaisuuden osalta Senaatti-kiinteistöille ja maa-, metsä- ja aluevesialueiden osalta Metsähallitukselle. Eduskunta- ja valtioneuvosto päättävät valtion kiinteistövarallisuudesta. Senaatti-kiinteistöillä on hallinnassaan yhteensä n. 9 000 rakennusta, joiden yhteenlaskettu vuokrattava pinta-ala on noin 5,9 milj. m<sup>2</sup>.

Hallitusohjelman sisältää useita kirjauksia markkinoiden kilpailullisuudesta ja toimivuudesta. Suomen kaltaisilla pienillä markkinoilla kilpailullisen toimintaympäristön edistäminen on keskeistä. Valtiontuki- ja kilpailuneutraaliteettisäännökset turvaavat toimivia markkinoita ja kilpailun edellytyksiä. Esityksen sääntelyyn liittyy EU:n valtioneukisääntely, kansallinen kilpailuneutraaliteetin sääntely sekä kilpailupoliittiset seikat. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) lausuu lausuntonaan näistä seuraavaa.

TEM pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa käsitellään valtion liikelaitosten toimintaan liittyviä valtioneukis- ja kilpailuneutraaliteettikysymyksiä ja pyritään säilyttämään Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivalta puuttua liikelaitosten mahdolliseen kilpailuneutraaliteettia vaarantavaan toimintaan.

### Liikelaitoksen toiminta EU:n valtioneukisääntelyssä

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107–108 artiklojen mukaan EU:n valtioneukisääntely kuuluu komission yksinomaiseen toimivaltaan. Sääntelyn tavoitteena on taata EU:ssa toimiville yrityksille tasapuoliset kilpailuolosuhteet ja minimoida jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua.

Euroopan komissio teki vuonna 2007 Suomelle osoitetun osittain kielteisen päätöksen Tieliikennelaitosta (Destia Oy) koskeneessa valtioneukiasiassa. Komissio katsoi päätöksessään (N:o C 7/2006, 11.12.2007), että kyse oli kielletystä valtioneukista, koska konkurssilainsäädäntöä ei sovelleta liikelaitokseen ja koska vapautus yhteisöverosta muo-

kurssilainsäädäntöä ei sovelleta liikelaitokseen ja koska vapautus yhteisöverosta muodostaa kilpailua vääristävän valtiontuen, jota ei voida perustella verojärjestelmän luonteella ja rakenteella. Valtion liikelaitoslaki uudistettiin ratkaisun jälkeen. Lisäksi komissio on EU:n valtiontukivalvonnan alalla käsitellyt myös kunnallista liikelaitoksia koskevia kanteluita. Kuntalakiin (410/2015) lisättiin vuonna 2013 sääntely yhtiöittämisvelvollisuudesta kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla. Komissio katsoi, että kunnallisten liikelaitosten oikeudellisesta asemasta johtuvaa konkurssiriskin puuttumista voidaan pitää kunnallisille liikelaitoksille myönnettynä rajoittamattomana valtiontakauksena. Lisäksi komissio katsoi, että kunnalle myönnettyt veroedut (vapautuu yhtiö-, kiinteistö- ja pääomaverosta) ovat valikoivia ja EU:n valtiontukisääntöjen vastaisia tukia. Kuntien tuli yhtiöittää sellaiset tehtävät, joita ne harjoittavat kilpailutilanteessa markkinoilla.

Jos julkisyhteisö kuten valtion liikelaitos harjoittaa taloudellista toimintaa, joka voidaan erottaa ei-taloudelliseksi katsottavan valtion keskeisiin tehtäviin kuuluvasta julkisen vallan käytöstä (esim. armeija, poliisi, vankilat), kyseinen toimija toimii perustamissopimuksen tarkoittamalla tavalla yrityksenä, jolloin EU:n valtiontukisääntely tulee sovellettavaksi tämän toiminnan osalta.

Julkisen sektorin toimintaan kilpailutilanteessa markkinoilla on liitetty pääasiallisesti velvollisuus yhtiöittää toiminta ja turvata toimivan kilpailun edellytykset. Yhtiöittämisvelvollisuus ulottuu myös muussa kuin liikelaitosmuodossa harjoitettavaan toimintaan. Komission valtiontukia koskeneessa tulkintakäytännössä (kunnalliset liikelaitokset, valtion Terveiden ja hyvinvointilaitos) on myös sallittu vähäinen markkinatoiminta ilman yhtiöittämisvelvollisuutta kun mm. taloudelliseen toimintaan on sovellettu erillistä kirjanpitoa ja markkinaehtoista hinnoittelua. Esityksessä kuvataan valtion liikelaitosten luonnetta valtion oikeushenkilöön kuuluvina sisäisinä palveluntuottajina. TEM näkemyksen mukaan esitykseen olisi jatkovalmistelussa selventää miksi palvelut tuotetaan liikelaitosmuodossa ja markkinoilla toimisen laajuus (jääkö toiminta vähäiseksi) kuvata myös yleisissä perusteluissa. Lisäksi TEM katsoo, että on keskeistä tarkastella tuottaako liikelaitos itse palveluja markkinoille ja toimivatko liikelaitoksen asiakkaat markkinoilla sekä saavatko ne markkinoilla toimimiseen taloudellista etua liikelaitoksen tarjoamien palvelujen kautta. Markkinoille kohdistuvat vaikutukset voivat olla eri tasoisia.

### Liikelaitoksen asiakkaat ja hinnoittelu

Esityksen mukaan valtion liikelaitoslaki sisältäisi jatkossa valtion liikelaitoksien yleisen asiakaskuntaan ja tehtävään määrittelevän säännöksen. Esityksessä on katsottu tarpeelliseksi päivittää asiakasmääritelmä. TEM:n näkemyksen mukaan yleislakina valtion liikelaitoksen asiakaskunnan määrittely tulisi olla toimiva erilaisten liikelaitosten tarpeisiin. Esityksessä käsitellään asiakasryhmiä pitkälti nykyisen toimitilojen hallinnointiin ja käyttöön perustuvasta lähtökohdasta. TEM esittää seuraavaksi huomioita ensin *yleisistä lähtökohdista kuten asiakasryhmistä ja toiminnan taloudellisesta luonteesta*, vasta myöhemmin lausunnossa otetaan kantaa yksittäisen liikelaitoksen kannalta keskeiseen poikkeussääntelyyn rakennetun infrarakenteen liitännäistoiminnan osalta valtiontukisääntelyssä. TEM esittää harkittavaksi, että sama lähestymistapa voisi selkeyttää myös yleislakina toimivan esityksen esitöitä.

Valtion liikelaitoslain 2 §:n mukaan liikelaitoksen asiakkaita olisivat valtion virastot ja laitokset, valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot ja muut valtion liikelaitokset sekä eduskunta ja eduskunnan alaisuudessa, valvonnassa tai yhteydessä toimivat yksiköt (*valtioasiakkaat*). *Muita liikelaitoksen asiakkaita* olisivat:

- valtion määräysvallassa oleville yhteisöille tai säätiöille, joiden laissa tai sen nojalla säädettyinä tai määrättyinä tehtävänä on muun kuin taloudellisen toiminnan harjoittaminen
- yhteisöille, joka tuottaa palveluita valtiolle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa tarkoitetussa sidossyöksikköasemassa
- yhteisöille ja säätiöille, joiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion talousarvioon otetulla määrärahalta ja, jotka eivät kuulu kohdan 1 asiakkaisiin.

Esityksen mukaan valtioasiakkaiden (2 § 1 mom.) osalta kyse olisi valtion sisäisestä palvelutuotannosta eikä taloudellisesta toiminnasta. Liikelaitos voi myös tuottaa palveluita *muille asiakkaille* (2 § 2 mom), joiden toiminnan taloudellisuus vaatii erillistä tarkastelua ja toiminta voi olla sekamuotoista kattaen ei-taloudellisia kuin taloudellisia toimia. TEM toteaa, että EU:n valtioneuvoston päätöksessä liikelaitoksen toiminnan tarkastelun lisäksi tulee tarkastella asiakkaiden toiminnan taloudellista luonnetta. Mahdollinen valtiontuki voi esiintyä eri tasoilla.

#### *Valtion budjetin kautta osittain rahoitettavat asiakkaat*

Esityksen mukaan organisaatio voi tuottaa luonteeltaan julkiseen palveluun verrattavia palveluita lailla määrätyle asiakaskunnalle pääosin budjettirahoituksesta. Näitä asiakkaita olisivat toimijat, joilla olisi valtion julkisen vallan käyttöä sisältävä julkinen hallintotehtävä ja tehtävän hoidosta olisi säädetty lailla tai muutoin lain nojalla, milloin ne eivät esityksen mukaan harjoittaisi taloudellista toimintaa (2 §:n 2 mom. 1 kohta). Esityksessä tarkennetaan, että julkisen hallintotehtävän tulisi olla valtion järjestämisvastuulle kuuluvaa ja sen tulisi olla luonteeltaan selvästi markkinatoiminnan ulkopuolelle laskettavaa. Em. julkisia hallintotehtäviä tuotettaessa liikelaitoksen tarjoama palvelu rinnastettaisiin valtioasiakkaille tapahtuvaan myyntiin. Kuitenkin jos julkisen hallintotehtävän hoidon laskennallinen osuus muusta organisaation myynnistä olisi alle puolet, katsottaisiin koko palvelumyynni taloudelliseksi toiminnaksi ja markkinaehtoisesti hinnoiteltavaksi. Sääntelyyn sisältyy tavoite minimoida mahdolliset markkinahäiriöt tai kielteiset vaikutukset markkinoihin markkinaehtoisella hinnoittelulla. Valtioasiakkuushinnoittelun taustalla lienee valtion taloudellinen intressi tuottaa valtion palvelutuotantovastuulla olevat viranomaispalvelut (julkista valtaa sisältävät tehtävät) mahdollisimman tehokkaasti verovaroin.

EU:n valtioneuvoston päätöksen määritelmä julkisen vallan käytöstä (ei taloudellista toimintaa) pohjautuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja sitä on luonnehdittu toiminnaksi, joka keskeiseksi kuuluu valtion tehtäviin tai liittyy tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan ja sovellettavilta säännöksiltään. Kuitenkin kansallinen perustuslakiin pohjautuva julkinen hallintotehtävä (124 §) määritellään kansallisesti perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä laajemmin kuin EU:n valtioneuvoston päätöksessä yllä kuvattu julkisen vallan käytön määritelmä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa sivuilla 38 on kuvattu asiaa kohtalaisen suppeasti ja TEM katsoo tärkeäksi, että perusteluissa tuotaisiin esille selkeästi, etteivät kaikki julkiset hallintotehtävät välttämättä täytä EU:n valtioneuvoston päätöksen määritelmää julkisen vallan käytöstä. EU-oikeuden määritelmä on luonteeltaan ja kuvaukseltaan kansallista julkisen hallintotehtävän määritelmää suppeampaa ja valtioneuvoston päätöksen näkökulmasta on keskeistä arvioida harjoitettavan julkisen hallintotehtävän taloudellista luonnetta EU:n valtioneuvoston päätöksen julkisen vallan käytön luonnehdinnan määritelmän kautta (esim. käsitetiedonannon<sup>1</sup> kohta 17). Tarkastelun tapauskohtaisuuden ja tulkinallisuuden kuvaaminen voisi osaltaan vähentää mahdollisia virheellisiä tai liian yksipuolisia tulkintoja toiminnan ei-taloudellisesta luonteesta.

Valtion liikelaitoslain 2.2 §:n 3 kohdan asiakkaat ovat valtion pääosin budjettirahoituksella rahoittamat yhteisöt kuten Suomen kansallisooppera -säätiö. EU:n valtioneuvoston päätöksen lähtökohdista tulee myös arvioida näiden toimijoiden taloudellinen luonne. Esimerkiksi Suomen kansallisoopperan kohdalla toiminta voidaan katsoa kulttuurin erityisluonteen ja kävijämaksujen vähäisyyden vuoksi muuksi kuin kaupalliseksi toiminnaksi (käsitetiedonanto kohta 34 ja 35). Esityksen mukaan liikelaitoksen hinnoittelu olisi markkinaehtoisista tämän asiakasryhmän asiakkaille, jos ne toimivat markkinoilla eli harjoittavat taloudellista toimintaa. Muutoin jos toiminta ei olisi taloudellista niin liikelaitoksen hinnoittelu voisi olla vastaavaa kuin valtioasiakkaille.

<sup>1</sup> Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), jäljempänä käsitetiedonanto.

TEM katsoo, että tehtävissä, jotka luonteeltaan ja kuvaukseltaan täyttävät myös EU:n valtioneuvoston sääntelyssä käytettävän julkisen vallan käytön edellytykset ja ovat siten luonteeltaan ei-taloudellisia toimia ja valtioneuvoston ulkopuolisia sekä selkeästi valtioneuvoston tarkastelun ulkopuolelle muutoin rajattujen tehtävien osalta, voidaan noudattaa muuta kuin markkinaehtoista hinnoittelua. TEM toteaa, että on keskeistä arvioida tapauskohtaisesti asiakkaiden toiminnan taloudellinen luonne EU:n valtioneuvoston sääntelyssä vakiintuneen taloudellisen toiminnan käsitteen pohjalta. Valtioneuvoston tai budjettirahoituksen suuruudella ei lähtökohtaisesti ole merkitystä valtioneuvoston arvioinnin kannalta, vaan merkitystä on toiminnan taloudellisella luonteella. Valtioneuvoston- ja kilpailuneutraaliteettisäännökset turvaavat toimivia markkinoita ja kilpailun edellytyksiä. Liikelaitoksen hinnoittelun tulisi perustua siihen, millaiseen toimintaan palvelujen käyttö kohdistuu ja pyrkiä estämään kielteiset markkinavaikutukset.

#### *Sidosyksikköasiakkaat*

Liikelaitoksen asiakkaina voivat olla valtion sidosyksiköt (2 §:n 2 mom. 2 kohta). Julkisten hankintojen sidosyksiköllä tarkoitetaan hankintayksiköstä muodollisesti erillistä ja päätöksenteon kannalta itsenäistä yksikköä, johon hankintayksikkö käyttää määräysvaltaansa samalla tavoin kuin omiin toimipaikkoihinsa ja että yksikkö harjoittaa enintään viiden prosentin ja enintään 0,5 milj. euron osuuden liiketoiminnastaan muiden tahojen kuin niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Näin ollen sidosyksikkö voi toimia markkinoilla rajatusti vain viiden prosentin enintään 0,5 milj. euron ulosmyyntiin.

Sidosyksikön tehtävät voivat monesti olla kaupallisten toimien luonteisia tukipalveluita ja toiminnan kehittämistehtäviä, joihin ei siis sisälly julkista valtaa tai sen luonteista toimienpidettä. Sidosyksikkötoimijoiden osalta kuitenkin huomioitava, että heidän toimintansa ei pääasiassa kohdistu markkinoille, jolloin mahdollinen liikelaitoksen ja sidosyksikön välisen transaktion vaikutukset eivät pääosin heijastu markkinoille, vaikka sidosyksikkö saisi taloudellista etua esimerkiksi edullisemman vuokran osalta hoitaessaan sidosyksikkötehtäväänsä.

Vaikka sidosyksikköjen toiminta kohdistuu pääasiassa valtiolle tuotettaviin ns. sisäisiin palveluihin (kuten valtion sisäinen koulutustoiminta tai valtion yhteishankinnat) niin sidosyksikköstatus ei automaattisesti sulje pois valtioneuvoston sääntelyn kannalta olennaista tarkastelua, onko toiminta taloudellista vai ei. Yleisesti ottaen se, että jokin palvelu tuotetaan itse, ei vaikuta toiminnan taloudelliseen luonteeseen. Viranomaisen päätös olla sallimatta sitä, että kolmannet osapuolet tuottaisivat tiettyä palvelua (esimerkiksi koska se haluaa tuottaa palvelun itse), ei tarkoita, etteikö kyse voisi olla taloudellisesta toiminnasta. (käsitetiedonanto kohdat 13–14).

Sidosyksikön markkinoille suunnatun toiminnan osalta valtioneuvoston kriteerit voivat täytyä ja transaktiossa voi tulla valtioneuvoston sääntöjen piiriin mutta markkinahäiriöitä ja kielteisiä kilpailuvaikutuksia jarruttaa suppea mahdollisuus toimia markkinoilla. Hinnoittelu on myös keskeinen huomioitava asia. Valtioasiakkaiden kaltaisen hinnoittelun taustalla lieinee taloudellinen intressi tuottaa valtiolle itselleen tuotettavat ns. sisäiset palvelut mahdollisimman tehokkaasti verovaroin sillä jos liikelaitos tarjoaisi näille toimijoille palvelut markkinahintaan siirtyisi markkinahinnoittelu suoraan sidosyksikön hinnoitteluun, joka perittäisiin korkeampien palvelumaksujen muodossa valtiolta itseltään. TEM:n näkemyksen mukaan, sidosyksiköille suunnatun palveluntarjonnan hinnoittelun tulisi perustua siihen, millaiseen toimintaan palvelujen käyttö kohdistuu ja pyrkiä estämään kielteiset markkinavaikutukset.

Sidosyksiköt ja niiden suhde omistajaansa perustuvat kohdennetusti julkisista hankinnoista annettuun sääntelyyn. On huomattava, että kyseinen sääntely ei suoraan muodosta mitään erityistulkintaa kyseisten toimijoiden taloudellisen toiminnan luonteen arviointiin valtioneuvoston tarkastelussa. Komission valtioneuvoston käytännössä on sidosyksikkötoimintaa tarkasteltu eri tulokulmista. Kuntalain mukaan sidosyksiköltä tehdyt ostot eivät ole kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa toimintaa (esim. kuntalaki



410/2015 126.2 §:n 3 kohta), mutta sen sijaan omistajan palvelunmyynti sidosyksikölle on kilpailutilanteessa tapahtuvaa toimintaa (Kuntalaki 410/2015 127.1 §:n 4 kohta), mutta ei kuitenkaan yhtiöittämisvelvollisuuden alaista, mutta markkinaehtoisesti hinnoiteltavaa (Kuntalaki 128 §). Koska sidosyksikköjen asemaan EU:n valtioneuvostotarkastelussa liittyy eräitä selvennyksiä vaativia kohtia, suosittelee TEM asiantilan selventämistä komission kanssa.

#### *Muut asiakkaat*

Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöjä koskevassa lakiehdotuksen 2 §:ssä säädetään, että liikelaitokset tuottaisivat tilapalveluja ja niihin välittömästi liittyviä muita palveluita valtion liikelaitoslaissa tarkoitetuille asiakkaille. Lisäksi liikelaitokset voisivat tuottaa em. palveluita myös vähäisessä määrin muille asiakkaille. Esitysluonnokset mukaan näitä asiakkaita olisivat esimerkiksi kunnalliset toimijat ja muut julkishallinnon toimijat. Myös senaatti-konserniin kuuluvat tytär- ja osakkuusyhtiöt olisivat asiakkaita. Näihin asiakkaisiin esityksen mukaan lukeutuisivat valtiolle strategiset kumppanuusyhtykset ja yhteistöt (esim. Millog Oy ja muut erityistehtävä-yhtiöt). Esitysluonnoksen esitöissä tarkennetaan, että markkinoille suuntautuvan toiminnan tulisi pysyä vähäisenä ja olla enintään 10 %:a. Markkinoille suuntautuvaa toimintaa seurattaisiin liikelaitoksen muodostaman konsernin tasoisesti.

Esityksessä esitetään, että erityislaissa (laki Senaatti-kiinteistöjä ja Puolustuskiinteistöistä) olisi yleislakia (valtion liikelaitoslaki) laajempi asiakaspiiri. Esityksessä on perusteltu 10 %:n numeraalista raja-arvoa markkinatoiminnalle infraruktuuriin ja liitännäistoiminnan käsitteeseen liittyvä EU:n valtioneuvostotarkastelun mahdollistamana. TEM korostaa, että poikkeus perustuu vain tiettyyn infraruktuuria koskevaan valtioneuvostotarkasteluun, jota on avattu lausunnossa myöhemmin. On keskeistä ymmärtää, että poikkeuksen käyttäminen vaatii valtioneuvostotarkastelussa asetettujen edellytysten täyttymisen kuten infraruktuurin, joten poikkeustulkintaa ei voi laajentaa muihin toimintoihin. Poikkeussääntelyä kuten liitännäistoimintaa tulee aina tulkita supistavasti. TEM katsoo tärkeäksi markkinatoiminnan määrän ja vaikutusten seuraamisen sekä suppean tulkinnan korostamisen esitöissä.

#### *Asiakkaiden määrittelystä yleisesti*

TEM katsoo, että yleisessä valtion liikelaitoslain asiakasmäärittelyssä tulisi korostaa asiakkaiden taloudellisen toiminnan luonteen tapauskohtaista tarkastelua. Esityksessä on hyvin kategorisoitu eri asiakasryhmiä, mutta TEM:n näkemyksen mukaan *pelkkä organisaatioiden luokittelu tiettyyn kategoriaan ei suoraan määrittele toiminnan taloudellista luonnetta vaan kategorioiden sisällä tulisi kuitenkin tehdä EU:n valtioneuvostotarkastelun kannalta tarkempi tarkastelu onko asiakkaan toiminta taloudellista. Asiakkaiden tapauskohtaista arviointia toiminnan taloudellisen luonteen osalta tulisi korostaa esitöissä.* Esimerkiksi kaikki perustuslain 124 §:n mukaiset julkiset hallintotehtävät eivät täytä valtioneuvostotarkastelussa käytettyä julkisen vallan käytön määritelmää ja siten voivat olla taloudellisia.

### **EU:n valtioneuvostotarkastelu ja liitännäistoiminnan käsite**

Komissio avaa valtioneuvoston käsitteen määrittelyä antamassaan valtioneuvoston käsitteiden luokittelussa, jossa käsitellään muun muassa taloudelliseen käyttöön tarkoitettua infraruktuurin julkisen rahoituksen kuulumista EU:n valtioneuvostotarkastelun piiriin. Jos infraruktuuria käytetään kokonaisuudessaan ei-taloudelliseen toimintaan eivät EU:n valtioneuvostot tule sovellettavaksi, mutta jos infraruktuuria osittain käytetään myös taloudelliseen toimintaan tulee sen rahoitus valtioneuvostotarkastelun piiriin tietyn edellytyksen.

Luonnosesityksessä avataan valtioneuvostotarkastelun liitännäistoiminnan käsitettä yleisperusteluissa (s. 12–13) ja yksityiskohtaisissa perusteluissa molempien lakien osalta (s. 31 ja 39). Käsitteiden luokittelun liitännäistoiminnan ja tavanomaisten lisäpalvelujen käsite

koskee EU:n valtiontukisääntelyn suhdetta tilanteeseen, jossa infrastruktuuria käytetään sekä taloudelliseen että ei-taloudelliseen toimintaan. Tällaisissa tilanteissa infrastruktuurin rahoitus voi tietyin edellytyksin jäädä kokonaan valtiontukisääntöjen ulkopuolelle.

207. Jos kyseessä on infrastruktuurin sekakäyttö, mutta kuitenkin niin, että infrastruktuuria käytetään lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, komissio katsoo, että sen rahoitus voi jäädä kokonaisuudessaan valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, edellyttäen että sen taloudellinen käyttö on pelkästään liitännäistoimintaa eli toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön. Näin pitäisi katsoa olevan silloin, kun tällaiset taloudelliset toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen muu kuin taloudellinen toiminta, toisin sanoen materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa. Taloudellisten liitännäistoimintojen on pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin<sup>2</sup>. Esimerkkejä tällaisista taloudellisista liitännäistoiminnoista voivat olla tutkimuslaitokset, jotka toisinaan vuokraavat laitteistojaan ja laboratorioitaan teollisuuskumppaneilleen<sup>3</sup>. Komissio katsoo myös, että lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan käytettäviin infrastruktuureihin liittyvien tavanomaisten palvelujen, kuten ravintoloiden, myymälöiden ja maksullisen pysäköinnin, julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska nämä palvelut eivät todennäköisesti houkuttele asiakkaita muista jäsenvaltioista ja niiden rahoituksella on todennäköisesti enintään marginaalinen vaikutus rajat ylittäviin investointeihin tai sijoittautumiseen.<sup>4</sup>

EU:n valtiontukisääntelyn mukaan liitännäistoiminta on aina taloudellista toimintaa eli ”tavaroiden tai palveluiden tarjoamista markkinoilla” (käsitetiedonanto kohta 12). Liitännäistoiminnan määrä saa olla max 20 % infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista, jotta ko. infran rahoitukseen ei sovellettaisi EU:n valtiontukisääntelyä. Kyse on nimenomaan infraruktuutin käyttötarkoituksesta (infraruktuuria käytetään max 20 prosenttia taloudelliseen toimintaan, käyttäjinä voi olla useita eri yksiköitä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa. TEM korostaa, että liitännäistoiminnan tulee liittyä suoraan infraruktuurin toimintaan, sen on oltava infraruktuurin kannalta välttämätöntä tai liitännäistoiminta liittyy kiinteästi infraruktuurin ei-taloudelliseen käyttöön. Liitännäistoiminnassa taloudelliset toiminnot kuluttavat samoja tuotannonpanoksia (materiaalit, työvoima, kiinteä pääoma) kuin pääasiallinen muu ei-taloudellinen toiminta. Liitännäispalvelujen lisäksi infraruktuurin käyttöön voi liittyä tavanomaisia lisäpalveluja, joiden julkisella rahoituksella ei ole yleensä vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan eikä tavanomaiset lisäpalvelut tule siten valtiontukitarkastelun piiriin.

Valtion infrastruktuurin käyttö tapahtuu siten, että valtion liikelaitos vuokraa tai myy muutoin palveluna oikeuden infrastruktuurin käyttöön valtion liikelaitoslaissa tai Senaattia ja puolustuskiinteistöliikelaitostosta koskevassa laissa määritellyille asiakkaille. Edellä on kuvattu asiakkaiden toiminnan olevan joko ei-taloudellista viranomais toimintaa tai taloudellista toimintaa. Vuokraa tai palvelun myyntiä koskeva sopimus on kahden valtion organisaation tai valtion pääosin rahoittaman organisaation välinen. Infraruktuurissa voi olla kyse jo olemassa olevasta kiinteistökannasta tai rakennettavasta kiinteistöstä, joita vuokrataan tai muutoin myydään palveluna. Esityksen mukaan yleisen valtion liikelaitoslain 2 § 2 momentin 3–5 mukaisille asiakkaille liikelaitoksen toteuttama myynti olisi

<sup>2</sup> Tässä yhteydessä infrastruktuurin taloudellinen käyttö voidaan katsoa liitännäistoiminnaksi, kun tällaiselle toiminnalle vuosittain jaettu kapasiteetti ei ole enempää kuin 20 prosenttia infrastruktuurin vuotuisesta kokonaiskapasiteetista.

<sup>3</sup> Jos toimintojen liitännäisyys loppuu, myös toissijaiset taloudelliset toiminnot voivat kuulua valtiontukisääntöjen piiriin (ks. unionin yleisen tuomioistuimen tuomio 12.9.2013, Saksa v. komissio, T-347/09, ECLI:EU:T:2013:418, luonnon-suojelujärjestöjen puun myynnistä ja matkailutoiminnoista).

<sup>4</sup> Valtiontuen käsitetiedonanto.

liitännäistoimintaa. TEM huomauttaa, että em. lainkohta sisältää vain kolme kohtaa (ei viittä), joten esitystä on syytä korjata tämän osalta.

TEM katsoo, että esitysluonnoksessa olisi tarpeen korostaa, että infrasuorin liitännäistoimintaa koskeva poikkeus koskisi vain sellaisia liikelaitoksia, joiden toiminta perustuisi infrasuorin käytölle, jotta yleisen valtion liikelaitoslain puitteissa kyseistä poikkeusta voitaisiin hyödyntää. Kuten asiakkaiden taloudellisen luonteen osalta, myös liitännäistoiminnan tapauskohtaista arviointia ja käsitetiedonannon kohdassa 207 liitännäistoiminnalle asetettujen vaatimusten (liitännäistoiminnan liittyminen suoraan infrasuorin toimintaan, sen välttämättömyys, taloudelliset toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin ei-taloudellinen toiminta) tapauskohtaista täyttymistä olisi tarpeen edelleen korostaa esitöissä. On keskeistä tuoda yleislaissa esille, että poikkeus on rajattu eikä se ole laajennettavissa.

Koska liitännäistoiminnan, tavanomaisten palvelujen ja kapasiteetin käytön määrän laskemiseen liittyy tulkinnallisia kysymyksiä, suosittelee TEM yhteydenottoa komissioon tulkinnallisen oikeusvarmuuden lisäämiseksi. Lisäksi TEM tuo esille, että vähäistä markkinatoimintaa ei voida yksiselitteisesti määritellä, vaan kyseessä on tapaus- ja markkinakohtainen arviointi – myös kansallisen kilpailuneutraliteetin näkökulmasta.

## Kilpailuneutraliteetti

TEM kannattaa esitysluonnoksen kappaleiden 3.1 ja 5.1.3 toteamuksia siitä, että ehdotetulla lainsäädännöllä ei ole tarkoitus sulkea pois kilpailulain (948/2011) 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännösten soveltamista.

Esitysluonnoksen kappaleessa 3.1 sivulla 13 olevaa kirjausta KKV:n toimivallasta esitetään kuitenkin täsmennettäväksi seuraavasti (*kursiivi*):

”Vaikka julkiseen rahoitukseen ei edellä mainituin perustein sovellettaisi EU:n perustamissopimuksen ja siitä annetun oikeuskäytännön mukaan valtiontukisääntelyä, on kilpailuneutraliteettia arvioitava kansallisen kilpailulain näkökulmasta. Kilpailulain kannalta olennaisinta on varmistaa markkinaehtoisuus tilanteissa, joissa julkinen taho harjoittaa taloudellista toimintaa *kilpailutilanteessa markkinoilla* sekä Kilpailu- ja kuluttajaviraston *kykytoimivalta* valvoa tätä toimintaa. Kilpailulain 4 a luvun neutraliteettisääntelyn perusteella *Kilpailu- ja kuluttajavirastolla olisi* toimivalta puuttua valtion taikka sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettuun menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen, joka esim. vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Näin on myös liikelaitosten osalta.”

Esitysluonnoksen kappaleessa 5.1.4 sivulla 20 olevaa esitetään puolestaan täydennettäväksi seuraavasti (*kursiivi*):

”Valtion liikelaitoksista annetun lain muuttamisella ja liikelaitoskohtaisilla laeilla ei ole tarkoitus sulkea pois kilpailulain neutraliteettisääntelyn soveltumista *eikä niiden tarkoituksena ole muuttaa sitä, miten valtion liikelaitoksen toimintaa arvioidaan kilpailulain kilpailuneutraliteettisäännösten perusteella.*”

## Muut huomiot

Valtioasiakkaille palvelun ja toiminnan hinnoittelu ei liikelaitoslain 3.1 §:n perusteluiden mukaan olisi markkinaehtoista vaan muutoin kuvattu toimiva hinnoittelutapa. Muiden asiakkaiden osalta lähtökohtana olisi markkinaehtoinen hinnoittelu (3.2 §). Muiden asiakkaiden hinnoittelun osalta esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 40) lienee virhe, koska kohdassa viitataan 2.2 §:n kohtiin 4 ja 5 sekä 3 kohtiin kun asiakas toimii markkinoilla – kuitenkin 2 §:n pykäläehdotus sisältää vain 2 momentissa kolme kohtaa.

Esityksen mukaan yleisen valtion liikelaitoslain 2 § 2 momentin 3–5 mukaisille asiakkaille liikelaitoksen toteuttama myynti olisi liitännäistoimintaa. TEM huomauttaa, että em. lainkohta sisältää vain kolme kohtaa (ei viittä), joten esitystä on syytä korjata tämän osalta (s. 39).

TEM esittää korjattavaksi esitysluonnoksen sivulla 40 olevaa lausetta, joka koskee sidosyksiköiden ulosmyynnin hinnoittelua. Viimeisestä lauseesta saa sen virheellisen käsityksen, että markkinaehtoista hinnoittelua ei olisi tarpeen soveltaa sidosyksikön ulosmyyntiin. TEM:n näkemyksen mukaan sidosyksikköjen ulosmyynnin osalta liikelaitoksen tarjoamat palvelut tulisi olla markkinahintaisia, jotta markkinoille ei synny kilpailua vääristävää tekijää kilpailuneutraliteetin kannalta. TEM on ottanut kantaa myös valtiontukisääntelyn kannalta sidosyksikköjen asemaan liikelaitoksen asiakkaina aiemmin.



Liisa Huhtala  
Hallitusneuvos, osastopäällikön sijainen



Niina Puolusmäki  
Johtava asiantuntija