

II

(EY:n ja Euratomin perustamissopimuksia soveltamalla annetut säädökset, joiden julkaiseminen ei ole pakollista)

PÄÄTÖKSET

KOMISSIO

KOMISSION PÄÄTÖS,

tehty 11 päivänä joulukuuta 2007,

valtiontuesta C 7/06 (ex NN 83/05), jonka Suomi on myöntänyt Tieliikelaitokselle/Destialle

(tiedoksiannettu numerolla K(2007) 6073)

(Ainoastaan suomen- ja ruotsinkieliset tekstit ovat todistusvoimaisia)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(2008/765/EY)

EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ⁽¹⁾ ja ottanut huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Komissio teki 22 päivänä helmikuuta 2006 muodollisen tutkintamenettelyn aloittamista koskevan päätöksen (K(2006) 461 lopullinen) vastaanotettuaan kahdelta suomalaiselta alan järjestöltä useita kanteluita, joissa väitettiin, että Suomen viranomaiset olivat rikkoneet monia EY:n perustamissopimuksen määräyksiä, mukaan lukien valtiontukimääräykset, kun Tieliikelaitos muutettiin Suomen valtionhallintoon kuuluvasta organisaatiosta valtion liikelaitokseksi.
- (2) Komissio ilmoitti Suomelle 23 päivänä helmikuuta 2006 päivätyllä kirjeellä päätöksestään aloittaa menettely, ja se antoi Suomen viranomaisille mahdollisuuden esittää huomautuksensa kuukauden kuluessa.

- (3) Komissio toimitti 3 päivänä toukokuuta 2006 päivätyllä kirjeellä kantelijoille kopion menettelyn aloittamista koskeva päätöksestä ja antoi niille mahdollisuuden esittää päätöstä koskevia huomautuksia kuukauden kuluessa.
- (4) Komissio vastaanotti Suomen vastauksen komission päätökseen aloittaa menettely 31 päivänä toukokuuta 2006 päivätyllä kirjeellä jatkettuaan sitä ennen kahdesti vastauksen antamiselle asetettua määräaikaa.
- (5) Kantelijat toimittivat 22 päivänä kesäkuuta 2006 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa menettelyn aloittamista koskeva komission päätöksestä.
- (6) Komissio toimitti nämä huomautukset Suomen viranomaisille 6 päivänä heinäkuuta 2006 päivätyllä kirjeellä ja antoi niille mahdollisuuden antaa vastaus kuukauden kuluessa.
- (7) Komissio vastaanotti Suomen vastauksen kantelijoiden huomautuksiin 27 päivänä syyskuuta 2006 päivätyllä kirjeellä.
- (8) Suomen viranomaiset toimittivat 6 päivänä helmikuuta 2007 lisätietoja Suomen viranomaisten ja komission välillä 7 päivänä syyskuuta 2006 järjestetyn tapaamisen johdosta.
- (9) Komissio lähetti Suomen viranomaisille 20 päivänä huhtikuuta 2007 kirjeen, jossa pyydettiin lisäselvityksiä. Vastaus Suomen viranomaisilta vastaanotettiin 22 päivänä toukokuuta 2007.

⁽¹⁾ EUVL C 274, 10.11.2006, s. 2.

(10) Komissio pyysi 4 päivänä heinäkuuta 2007 ja 27 päivänä heinäkuuta 2007 päivätyillä kirjeillään Suomen viranomaisia toimittamaan puuttuvat tiedot, jotka olivat välttämättömiä lopullisen päätöksen tekemiseksi. Vastaus ensiksi mainittuun kirjeeseen vastaanotettiin 10 päivänä elokuuta 2007 ja jälkimmäiseen 29 päivänä elokuuta 2007.

2. TOSISEIKAT

2.1 Tuensaaja

(11) Tieliikelaitos on Suomen valtion liikelaitos, jonka toimintalaan kuuluvat teiden suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito sekä lauttapalvelut. Vaikka yrityksen nimi muutettiin Destiaksi 14 päivänä helmikuuta 2007, komissio käyttää jatkuvuuden vuoksi tässä päätöksessä yrityksen alkuperäistä nimeä, Tieliikelaitosta.

(12) Suomen hallinto-oikeuden mukaan valtion liikelaitos on sellainen liiketoimintaa harjoittava valtion laitos, joka ei ole osakeyhtiö. Valtion liikelaitoksiin sovelletaan valtion liikelaitoksista annetun lain ⁽²⁾ säännöksiä. Valtion liikelaitoksen asema on hallinnollisen viraston ja valtionyhtiön välimuoto. Liikelaitos noudattaa toiminnassaan liiketaloudellisia periaatteita, mutta eduskunta, hallitus ja asianomaiset ministeriöt käyttävät päätöksenteko- ja ohjausvaltaa liikelaitoksessa.

(13) Vaikka Tieliikelaitoksen vuotuinen liikevaihto on pienentynyt 15 prosenttia viimeisten kuuden vuoden aikana 474,1 miljoonaan euroon vuonna 2006, se on edelleen keskeinen markkinatoimija Suomen maa- ja vesirakennusmarkkinoiden infrastruktuurialalla.

(14) Liikevaihdon tärkeimmät osa-alueet ovat rakennuspalvelut (47 prosenttia), kunnossapitopalvelut (31 prosenttia) sekä päällyste- ja kiviainespalvelut (päällyste- ja tiemerkintäpalvelut sekä kiviainesten tuottaminen: 11 prosenttia). Tieliikelaitos tuottaa palveluja muun muassa Suomen tiehallinnolle (68 prosenttia Tieliikelaitoksen liikevaihdosta), liikeyrityksille ja -laitoksille (15 prosenttia), kunnille ja kaupungeille (13 prosenttia) ja muille valtion virastoille (2 prosenttia).

(15) Vuonna 2006 Tieliikelaitoksen liikevoitto oli 10,6 miljoonaa euroa. Sen henkilöstön lukumäärä oli vuonna 2006 keskimäärin 2 469 henkeä.

2.2 Suomen tienpito- ja lauttapalvelujen uudistus

(16) Vuoden 2000 loppuun saakka Suomen yleisten teiden kunnossapidosta huolehti pääasiassa Tielaitos. Tielaitos huolehti osittain myös uusien yleisten teiden suunnittelusta ja rakentamisesta. Tässä yhteydessä on mainittava, että Suomessa on 78 000 kilometriä yleisiä teitä, 26 000 kilometriä kuntien hoidossa olevia katuja ja 350 000 kilometriä (heikkotasoisia) yksityisiä teitä kuten metsäteitä.

⁽²⁾ Laki 1185/2002, annettu 20 päivänä joulukuuta 2002.

(17) Tielaitos oli valtion virasto, jonka tehtävänä oli huolehtia ja vastata yleisten teiden tienpidosta ja tieliikenneolojen kehittämisestä sekä niihin liittyvästä palvelutoiminnasta. Suomen hallinto-oikeuden mukaan valtion virasto on valtionhallinnon osasto, jolla ei ole itsenäistä oikeushenkilöllisyyttä, vaan joka on osa valtiota.

(18) Ennen markkinoiden avaamista yksityisiä konsultti-, suunnittelu- ja kunnossapitoyrityksiä käytettiin vain silloin, kun Tielaitoksen Tietuotanto ⁽³⁾ ei itse pystynyt palvelua tuottamaan. Erityisesti teiden kunnossapidossa ⁽⁴⁾, joka käsittää pääasiassa teiden liukkauden torjunnan, ei käytännössä käytetty lainkaan yksityisiä urakoitsijoita ennen markkinoiden avaamista. Urakoitsijat olivat saaneet vain kaksi pientä urakkaa, kun kilpailutusta kokeiltiin alustavasti 1990-luvun lopulla.

(19) Suomen viranomaiset päättivät maaliskuussa 2000, että Tielaitoksen tuotantotoiminta irrotettaisiin Tieliikelaitoksen nimeä kantavaksi valtion liikelaitokseksi, kun taas Tiehallinto toimisi asiakasvirastona tienpidon alalla. Muutoksen tarkoituksena oli erottaa rakennuspalveluja sekä kunnossapitopalveluja ostavan asiakkaan ja kyseisten palvelujen tarjoajan toiminnot toisistaan.

(20) Suomi päätyi avaamaan markkinat asteittain. Tiehallinnon tehtävänä oli tässä yhteydessä luoda edellytyksiä toimivien markkinoiden syntymiseen esimerkiksi uusien kilpailuttamiskäytäntöjen sisäänajolla.

(21) Uudistuksen myötä yleisten teiden suunnittelu, rakentaminen ja kunnossapito avattiin kokonaan kilpailulle vuoden 2004 loppuun mennessä. Kun kyse on kuntien ylläpitämistä teistä, kunnat voivat toissijaisuusperiaatteen mukaisesti päättää itse, hyödyntävätkö ne omaa tuotantokapasiteettiaan. Jos ne päättävät ulkoistaa kyseiset palvelut, ulkoistamisen on tapahduttava avoimia kilpailuttamiskäytäntöjä soveltaen.

(22) Lauttaliikennemarkkinat avataan kilpailulle vuonna 2010.

2.3 Tieliikelaitosta koskevat säännöt, mukaan lukien siirtymäkautta 2001–2004 koskevat erityisjärjestelyt

(23) Tieliikelaitoksesta annetun lain ⁽⁵⁾ ja Tieliikelaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen ⁽⁶⁾ mukaisesti Tieliikelaitokseen sovellettiin siirtymäkauden 2001–2004 aikana seuraavia sääntöjä:

— se ei voinut toimia kiviainesten toimittajana ja se sai käyttää kyseisiä aineksia pelkästään teiden päällystä-

⁽³⁾ Tielaitos oli jaettu sisäisesti kahteen osaan, Tiehallintoon ja Tietuotantoon, joista jälkimmäinen vastasi teiden suunnittelusta, rakentamisesta sekä hoidosta ja kunnossapidosta.

⁽⁴⁾ Palvelu, joka on nykyään kilpailutettu 84 alueellisella sopimuksella, jotka kattavat koko Suomen.

⁽⁵⁾ Laki 569/2000, annettu 16 päivänä kesäkuuta 2000 (muutettu 15 päivänä joulukuuta 2003 annetulla lailla 1081/2003).

⁽⁶⁾ Asetus 660/2000, annettu 29 päivänä kesäkuuta 2000.

miseen; sen oli pidättäydyttävä vesistöistä, kallioli-
lojen ja energiaverkkojen rakentamisesta, talonraken-
nuksen alue- ja pohjatöistä sekä liikenneväyliin ja
liikenneympäristöön liittyvistä töistä, mukaan
lukien purkutytöt;

— se ei saanut luoda ylikapasiteettia omalla toimialallaan;
sillä ei ollut oikeutta ostaa kaivavia koneita, murs-
kauslaitoksia tai lisätä muun kaluston määrää.

- (24) Lisäksi Tieliikelaitokseen siirretylle henkilöstölle järjestettiin työsuhteturva siirtymäkauden ajaksi. Tielaitosuudistusta koskevassa eduskunnan vastauksessa (7) edellytettiin, ettei henkilökuntaa irtisanota, lomauteta tai pakkosiirretä työ-
säkäyntialueelta toiselle siirtymäkauden aikana.
- (25) Tieliikelaitokselle asetettiin myös useita muita pysyviä rajoituksia.
- (26) Ensiksikin Tieliikelaitoksesta annetun lain mukaan sillä on pysyvä velvollisuus tehdä tarjouksia kaikista teiden kunnossapitourakoista ja lauttaliikenteen hoidosta kattavasti koko maan alueella.
- (27) Toiseksi Tieliikelaitoksen on oltava valmis tuottamaan palveluja poikkeustilanteissa. Tiehallinnolla ja Tieliikelaitok-
sella on velvollisuus varautua poikkeusoloihin siitä annetun erillisen lain, valmiuslain (8), mukaisesti. Varautuminen tapahtuisi etukäteissuunnitelmin, poikkeusoloissa tapahtu-
van toiminnan etukäteisvalmisteluun sekä muiden toimen-
piteiden avulla. Hallituksen esityksessä (9) todetaan, että liikenne- ja viestintäministeriö päättää erikseen varautumi-
sen tasosta ja jakautumisesta Tiehallinnon ja Tieliikelaitok-
sen kesken. Tieliikelaitoksella oli siirtymäkauden aikana lisäksi velvollisuus pitää nestemäisten polttoaineiden var-
muusvarastoa.
- (28) Muiden valtion liikelaitosten tavoin Tieliikelaitoksen on keskityttävä ydinosamiensa. Siihen sovelletaan erityisesti rajoituksia, jotka koskevat toimintoja, joita sen tytäryrityk-
set voivat harjoittaa, ja jotka koskevat sen toimintaa ulkomailla sekä tiettyjä konsernin sisäisiä varojen siirtoja.

2.4 Kuvaus asianomaisista toimenpiteistä

2.4.1 Valtion laina

- (29) Suomen hallitus teki päätöksen vuoden 2001 alussa toimintansa aloittaneen Tieliikelaitoksen taseen omaisuus-
järjestelyistä yleisistunnossaan 21 päivänä joulukuuta 2000. Tieliikelaitoksen hallintaan siirretystä omaisuudesta osa

(7) EV 84/2000 vp.

(8) Laki 1080/1991, annettu 22 päivänä heinäkuuta 1991.

(9) Hallituksen esitys 25/2000 eduskunnalle laeiksi Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta.

merkittiin pitkäaikaisena lainana ja osa oman pääoman ehdoin annetuksi.

- (30) Tällä tavoin valtio myönsi Tieliikelaitokselle pitkäaikaisen vieraan pääoman ehtoisena lainana 41,44 miljoonaa euroa. Lainan takaisinmaksuaika on 15 vuotta (1 päivä tammi-
kuuta 2001–1 päivä tammikuuta 2015), joista kolme ensimmäistä vuotta olivat pääoman lyhennyksistä vapaat. Lisäksi päätettiin, että korko nousee asteittain 5 prosenttiin siten, että se on 1 prosentti vuonna 2001, 1,5 prosenttia vuonna 2002, 2,5 prosenttia vuonna 2003, 3,5 prosenttia vuonna 2004 ja 5 prosenttia vuodesta 2005 eteenpäin.

2.4.2 Tieliikelaitokselle siirretty muu kuin rahoitusomaisuus, mukaan lukien maa- ja sora-alueet

- (31) Kun päätös Tielaitoksen jakamisesta Tiehallinnoksi ja Tieliikelaitokseksi tehtiin, periaatteena Tielaitoksen omaisuuden jakamisessa oli, että Tiehallinnon hallintaan jäi sille tielainsäädännön perusteella kuuluva omaisuus, lähinnä itse tiestö, ja Tieliikelaitoksen taseeseen siirrettiin teiden kunnossapidossa käytettävä omaisuus ja lauttakalusto.
- (32) Kalusto siirrettiin kirjanpitoarvolla, joka perustui hankinta-
menoon vähennettynä kertyneillä poistoilla. Tieliikelaitok-
sen taseeseen siirrettiin myös irrotetut eli varastoidut maa-
ja sora-ainekset niin ikään kirjanpitoarvolla.
- (33) Maa- ja sora-alueiden kirjanpitoarvoa korotettiin, koska Suomen valtio katsoi, että niiden kirjanpitoarvo oli todellista arvoa alhaisempi. Tätä varten liikenne- ja viestintäministeriö perusti työryhmän (10), jonka oli määrä laatia ehdotukset Tiehallinnolle jäävistä ja Tieliikelaitokselle siirtyvistä ainesalueista sekä näiden alueiden käyvästä markkina-arvosta. Se ei kuitenkaan päässyt yhteisymmär-
rykseen maa-alueiden arvosta.
- (34) Liikenne- ja viestintäministeriö teki itse päätöksen maa- ja sora-alueiden arvosta konsultoituaan riippumatonta kon-
sulttia, Catella Kiinteistöarviointi Oy:tä, jäljempänä 'Catella'.

2.4.3 Tienpitopalvelujen neuvottelu-urakat

- (35) Tielaitosuudistuksen siirtymäjärjestelyissä säädettiin, että vuosina 2001–2004 Tiehallinto kilpailuttaisi vain osan yleisten teiden suunnittelun, rakentamisen ja kunnossapi-
don urakoista, mutta että tämä osuus kasvaisi asteittain. Muut sopimukset tehtäisiin Tieliikelaitoksen ja Tiehallinnon välillä neuvottelu-urakoina ilman tarjouskilpailumenettelyä.

(10) Työryhmä muodostui Tiehallinnon, yksityisen maarakennusalan, Kilpailuviraston ja kilpailuneuvoston edustajista.

(36) Neuvottelu-urakoiden hinnoittelun lähtökohtana oli kilpailutettujen urakoiden hintataso. Tiehallinto tarkasteli Tieliikelaitokselta saatujen neuvottelu-urakoiden hintatarjouksia ja vertaili hintoja vastaaviin kilpailutettuihin tarjoushintoihin. Seuranneissa neuvotteluissa Tieliikelaitoksen ja Tiehallinnon välillä otettiin huomioon Tieliikelaitoksen palveluksessa olevan ylimääräisen henkilöstön kustannuksia nostava vaikutus. Muihin henkilöstön sopeuttamistimenpiteisiin (varsinkin erityisiin palveluhankkeisiin) mukaan laskettua kustannuseroa ei kuitenkaan kompensoitu neuvottelu-urakoilla.

(37) Siirtymäkauden aikana Tiehallinto ja Tieliikelaitos sopivat vuosittain menonoikaisumenettelystä, jolla jälkikäteen tasattiin tietyissä määrin neuvottelu-urakoiden ja kilpailutettujen urakoiden hinnoittelussa syntyneitä kate-eroja. Kate-erojen tasaamisen laajuutta tarkastellaan yksityiskohtaisesti jäljempänä 4, 5 ja 6 jaksossa (vielä tarkistusten jälkeenkin kilpailutettujen ja neuvottelu-urakoiden katteissa esiintyi jonkin verran eroja). Näiden järjestelyjen avulla neuvottelu-urakoiden ja kilpailutettujen urakoiden hankekatteet lähenivät siirtymäajan kuluessa toisiaan.

2.4.4 Lauttapaalvelujen neuvottelu-urakat

(38) Suomessa lauttapaalveluja tarjotaan osana yleisten teiden pitoa 43 lauttareitillä. Lauttareitit ovat keskittyneet Turun saaristoon ja Itä-Suomen sisävesialueille.

(39) Tielaitosuudistuksen yhteydessä päätettiin, että osana yleisen teiden pitoa hoidettava lauttaliikenne avataan asteittain kilpailulle vuodesta 2005 ja että vuodesta 2010 kaikki uudet lauttapaalvelusopimukset tehdään tarjouskilpailumenettelyä käyttäen.

(40) Vuonna 2005 järjestetty kiinnostuksenilmaisupyyntö, joka koski kolmea lauttaliikenteen yhteensä kymmenestä sopimuksesta, ei tuottanut tyydyttävää tulosta, sillä Tiehallinnon kustannukset kasvasivat⁽¹¹⁾ ja Tieliikelaitoksen markkina-asema vahvistuisi entisestään. Tämän vuoksi Tiehallinto jatkaa toistaiseksi sopimalla neuvottelu-urakoita Tieliikelaitoksen kanssa, mutta samalla se etsii muuta hankintamallia, jota voitaisiin käyttää tulevilla tarjouskilpailukierroksilla.

2.4.5 Ylimääräisen henkilöstön vähentämistä koskevat erityisjärjestelyt

(41) Kun Tieliikelaitos luotiin, Tielaitoksen koko tienpidon henkilöstö siirrettiin Tieliikelaitokseen. Tämä johti siihen,

⁽¹¹⁾ Ottaen huomioon, kuinka neuvottelu-urakan hinta muodostetaan, se on toistaiseksi alhaisempi kuin markkinahinta olisi ollut (neuvottelu-urakan hinnan määräyksessä käytetään lähtökohtaisesti edellisen vuoden sopimushintaa, jota tarkistetaan ottaen huomioon kustannustason muutokset sekä palvelun sisältö ja laatu).

että Tieliikelaitoksen palveluksessa oli huomattava määrä ylimääräistä henkilöstöä. Kantelijat eivät kiistä tätä tosiasiaa vaan toteavat kesäkuussa 2006 toimittamissaan huomautuksissa, että Tieliikelaitokselle aiheutui rakenteellista haittaa siitä, että se veloitettiin työllistämään koko henkilöstö ja sitä kiellettiin irtisanomasta ketään. Siirtymäkauden aikana toteutettiin kolmentyyppisiä toimenpiteitä ongelman ratkaisemiseksi.

(42) Ensiksikin 116 työntekijälle tarjottiin mahdollisuutta, jonka he hyödynsivätkin, täyttää vapaita paikkoja valtion muissa laitoksissa (näistä paikoista yhdeksän oli Tiehallinnossa).

(43) Toiseksi 20,1 miljoonaa euroa osoitettiin Tieliikelaitoksen henkilöstön sopeuttamistimenpiteisiin, kuten työntekijöiden auttamiseen löytämään uusi työpaikka, täydennys- ja uudelleen koulutuksen rahoittamiseen ja varhaiseläkkeiden tukemiseen.

(44) Kolmanneksi henkilöt, joille Tieliikelaitoksen tarjouskilpailussa voittamissa urakoissa tai Tieliikelaitoksen ja Tiehallinnon välillä sovitussa neuvottelu-urakoissa ei ollut tarjota työtä ja jotka eivät vielä pystyneet hyödyntämään varhaiseläke- tai muita vastaavia järjestelyjä, työllistettiin Tiehallinnon tilaamissa palveluhankkeissa. Näissä hankkeissa oli kyse esimerkiksi tienvarsien siivoamisesta tai rakennusten ja ulkoalueiden kunnostamisesta. Tiehallinto maksoi yhteensä 68 miljoonaa euroa näiden palveluhankkeiden rahoittamiseksi. Vuosina 2001–2004 palveluhankkeilla ostettiin vuosittain keskimäärin 600–700 henkilötyövuotta.

(45) Tieliikelaitoksen henkilöstömäärä väheni siirtymäkauden 2001–2004 aikana 4 235 hengestä 3 037 henkeen.

2.4.6 Konkurssilainsäädännön soveltumattomuus

(46) Koska valtion liikelaitokset eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, valtio vastaa viime kädessä liikelaitoksen sitoumuksista valtion liikelaitoksista annetun lain 6 §:n mukaisesti.

(47) Valtion vastuusta johtuen valtion liikelaitosta ei voida konkurssilain 1 luvun 3 §:n mukaan asettaa konkurssiin.

(48) Konkurssilainsäädännön soveltumattomuudesta koituvan hyödyn vastapainona Suomen lainsäädännössä säädetään, että valtion liikelaitoksen 1 päivän tammikuuta 2003 jälkeen ottamista lainoista ja sen antamista takauksista peritään valtiolle maksu⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ Valtion liikelaitoksista 20 päivänä joulukuuta 2002 annetun lain 1185/2002 5 §.

(49) Valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtiontakaukseen annetun lain ⁽¹³⁾ 15 §:n mukaan tällaista takausmaksua määrättäessä otetaan huomioon takauksesta valtiolle mahdollisesti aiheutuvan suoritevelvollisuuden määrä, riskin kohteena olevan toiminnan ja talouden laatu ja laajuus, riskin kohteen luottokelpoisuus, riskin kohteen maan luottokelpoisuus ja muut katettavaan riskiin vaikuttavat seikat sekä kilpailutekijät.

(50) Valtiontakauksesta perittävistä maksuista annetussa valtioneuvoston asetuksessa ⁽¹⁴⁾ säädetään, että pitkäaikaisen luoton takauksesta perittävä kertamaksu on 0,25 prosenttia takausluoton pääomasta (käsittelemäksu). Jos takaukseen liittyvä tappionvaara on poikkeuksellisen suuri, kertamaksu peritään enintään 1,50 prosenttiyksiköllä korotettuna. Lisäksi peritään vuotuismaksua, joka on 0,35 prosenttia luoton pääomasta. Jos markkinaehdot muuttuvat huomattavasti, vuotuismaksun tasoa tarkistetaan 12 kuukauden kuluessa.

(51) Edellä mainitussa valtion lainanannosta sekä valtiontakauksesta ja valtion takuusta annetussa laissa säädetään, että lyhytaikaisesta luotosta perittävän vuotuismaksun suuruus on puolet pitkäaikaisen luoton vuotuismaksusta.

2.4.7 Yhteisövero-kohtelun erityispiirteet

(52) Valtion liikelaitosten yhteisövero-kohtelusta säädetään tuloverolaissa ⁽¹⁵⁾. Tuloverolain 21 §:n 3 momentissa säädettyjen periaatteiden mukaisesti verovelvollisia eivät ole valtion liikelaitokset, jotka toimivat pääasiallisesti toisten valtion laitosten tarpeiden tyydyttämiseksi.

(53) Siirtymäkauden aikana Tieliikelaitoksen liikevaihdosta valtaosa muodostui toisen valtion laitoksen (Tiehallinnon) teettämistä urakoista, minkä vuoksi kyseisestä liiketoiminnasta saadusta tulosta ei kannettu veroa.

(54) Kun Tieliikelaitos osti maa-alueita, myyjien saama luovutusvoitto vapautettiin heinäkuuhun 2004 saakka suurimmalta osaltaan verosta tuloverolain ⁽¹⁶⁾ 49 §:n nojalla. Tämä toimenpide poistettiin tuloverolaista heinäkuussa 2004.

3. KOMISSION EPÄILYT

(55) Päätöksessään aloittaa menettely komissio esitti epäilyksensä seuraavista asioista:

- Saiko Tieliikelaitos etua sen ja valtion virastojen välisiä henkilöstösiirtoja koskevista erityisjärjestelyistä ja

⁽¹³⁾ Laki 449/1988, annettu 20 päivänä toukokuuta 1988 (viimeksi muutettu 30 päivänä marraskuuta 2001 annetulla lailla 1110/2001).

⁽¹⁴⁾ Asetus 20/2003 sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 25/2005.

⁽¹⁵⁾ Laki 1535/1992, annettu 30 päivänä joulukuuta 1992.

⁽¹⁶⁾ Laki 1535/1992.

sopeutettaville työntekijöille järjestetyistä erityishankkeista?

- Luovuttiko Suomen valtio maa- ja sora-alueet Tieliikelaitokselle markkinahintaan?

- Mikä oli Suomen valtion Tieliikelaitokselle myöntämien etuuksien tarkka rahallinen arvo?

- Soveltuivatko halpakorkoinen laina, neuvottelu-urakat, (mahdollisesti) sopeutettavien työntekijöiden hyväksi toteutettavat erityishankkeet sekä maa- ja sora-alueiden siirto yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan nojalla? Tärkeää on tässä yhteydessä erityisesti se, onko asiaan liittynyt julkisen palvelun velvoite ja onko vältetty ylikompensointi.

- Soveltuivatko halpakorkoinen laina, neuvottelu-urakat, (mahdollisesti) sopeutettavien työntekijöiden hyväksi toteutettavat erityishankkeet sekä maa- ja sora-alueiden siirto yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla? Tärkeää on tässä yhteydessä erityisesti se, olivatko toteutetut toimenpiteet oikeasuhteisia ja ylittivätkö tuen myönteiset vaikutukset sen kielteiset kilpailuvaikutukset.

- Soveltuivatko erityinen vero-kohtelu ja konkurssilainsäädännön soveltumattomuus yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla?

4. ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN ESITTÄMÄT HUOMAUTUKSET – RAKENNUSTEOLLISUUS RT RY:N JA SUOMEN MAARAKENTAJIEN KESKUSLIITTO R.Y:N YHDESSÄ ESITTÄMÄT HUOMAUTUKSET

4.1 Valtion laina

- (56) Kantelijoiden mukaan Tieliikelaitokselle myönnetylle valtion lainalle asetettu korko on selvästi markkinakorkoa alhaisempi, minkä vuoksi Tieliikelaitoksen vuosina 2001–2004 saama rahallinen etu oli noin 3,2 miljoonaa euroa.

- (57) Kantelijat katsovat, että vuosiksi 2005–2015 vahvistetut korkeammat korkomaksut eivät tosiasiallisesti pienennä tätä etua. Koska korot ovat nousseet vuodesta 2005 alkaen, vuosiksi 2005–2015 vahvistettu 5 prosentin suuruinen korko saattaa pian lakata olemasta korkeampi kuin vallitsevat markkinakorot.

4.2 Tieliikelaitokselle luovutetut maa- ja sora-alueet

- (58) Kantelijat huomauttavat, että arvo, jolla Suomen valtio kirjasi maa-alueet Tieliikelaitoksen aloitustaseeseen, on 15 miljoonaa Suomen markkaa⁽¹⁷⁾ alhaisempi kuin riippumattomana asiantuntijana toimineen Catellan esittämä arvio. Yksityisen maarakennusalan arvion mukaan ero olisi jopa suurempi. Kantelijoiden mielestä olisi myös soveliaampaa, että Tieliikelaitos ostaisi urakoitensa toteuttamiseen tarvitsemansa maa-ainekset ulkopuolisilta toimittajilta markkinahintaan.
- (59) Kantelijat katsovat lisäksi, että Tieliikelaitoksen tilinpäätöksissä vuosina 2002–2004 maa- ja sora-alueiden arvosta tehtyjä ja Tieliikelaitoksen tilintarkastajien hyväksymiä epäkuranttiusvähennyksiä ei voida pitää näyttönä siitä, ettei maa- ja sora-alueiden Tieliikelaitokselle siirtoon liity tukea. Kantelijoiden mukaan Tieliikelaitoksen tilintarkastajilta puuttui kyseisen arvion tekemiseen tarvittava maa-ainesi-asiantuntemus. Kantelijat väittävät, että tilintarkastajat perustivat näkemyksensä Tieliikelaitoksen johdon arvioon.

4.3 Tienpitopalvelujen neuvottelu-urakat

- (60) Kantelijat katsovat, että Tiehallinnon Tieliikelaitokselle neuvottelu-urakoiden yhteydessä antama tuki on ollut 21,5 miljoonaa euroa, joka on laskettu Tieliikelaitoksen neuvottelu-urakoista ja kilpailutetuista urakoista saamien katteiden välisen eron perusteella.
- (61) Lisäksi kantelijat epäilevät, että neuvottelu-urakoiden katteita on saatettu pienentää keinotekoisesti ottamalla huomioon myös sellaisen henkilöstön kulut, joka ei osallistunut kyseisten urakoiden toteuttamiseen.
- (62) Kantelijat myös uskovat, että neuvottelu-urakoihin liittynyt niin kutsuttu menonoikaisumenettely⁽¹⁸⁾ antoi vuosina 2001–2004 Tieliikelaitoksen käyttöön vuosittain ylimääräisiä varoja, joita se pystyi käyttämään noin vuoden ajan tarvitsematta maksaa siitä korkoa Tiehallinnolle.
- (63) Kantelijat katsovat, että Tieliikelaitoksen saama tuki on muun muassa mahdollistanut sen suunnittele ja toteuta-urakoiden (ST-urakoiden)⁽¹⁹⁾ pienemmän katetason.
- (64) Kantelijoiden mukaan se, että Tieliikelaitoksen taloudellinen tulos kilpailijoihinsa verrattuna oli alan keskiarvoa heikompi, on pelkästään osoitus siitä, että Tieliikelaitoksen toiminta oli tehotonta ja että se sovelsi kilpailua vääristävää hinnoittelua kilpailulle avatuilla aloilla.

⁽¹⁷⁾ Kantelijat ilmoittavat 22 päivänä kesäkuuta 2006 päivätyssä kirjeessään määräksi 15 miljoonaa euroa, mutta niiden aikaisemmasta kirjeenvaihdosta ja Suomen viranomaisten toimittamista tiedoista ilmenee, että oikea määrä on 15 miljoonaa Suomen markkaa.

⁽¹⁸⁾ Ks. 2.4.3 jakso.

⁽¹⁹⁾ ST-urakat ovat urakoita, joissa suunnittelu ja rakentaminen hankitaan yhtenä pakettina.

4.4 Lauttupalvelujen neuvottelu-urakat

- (65) Kantelijoiden mukaan Tieliikelaitos saa lauttapalvelujen neuvottelu-urakoista etua. Ne uskovat, että Tieliikelaitos pystyy tarjoamaan lauttapalveluja suhteellisen alhaiseen hintaan vain siksi, että se sai Tiehallinnolta lauttakaluston, jota ei tarvitse uusida tai siksi, että kaluston arvossa ei tarvitse ottaa huomioon siihen liittyviä pääomakustannuksia.

4.5 Tieliikelaitoksen henkilöstön vähentämistoimet

- (66) Kantelijoiden näkemyksen mukaan Tieliikelaitos sai vuosina 2001–2004 noin 100 miljoonaa euroa valtiontukea ylimääräiseen henkilöstöön liittyvän ongelman ratkaisemiseksi.
- (67) Kantelijat uskovat, että Tieliikelaitosta tuettiin muun muassa siten, että sen työntekijät asetettiin etusijalle valtion virastojen kuten Tiehallinnon vapaita paikkoja täytettäessä. Tällä tavoin Tieliikelaitos pystyi vähentämään ylimääräistä henkilöstöään yhteensä 116 hengellä.
- (68) Kantelijoiden käsityksen mukaan kyseisen henkilöstönsiirtojärjestelyn myötä asianomaiset valtion virastot menettivät vapauden valita avoimeen toimeen paras ja edullisin työmarkkinoilla oleva ehdokas, mistä aiheutui valtiolle ylimääräisiä kustannuksia. Valtio olisi saattanut voida saada ulkopuolisia työntekijöitä halvemmalla ja edullisemmilla työehdoilla. Tieliikelaitoksen työntekijöitä siirrettiin aikaisemmilla työehdoillaan vanhoina työntekijöinä toisiin virkoihin.
- (69) Kantelijat myös huomauttavat, että Tieliikelaitos sai 20,1 miljoonaa euroa valtiontukea Tiehallinnon budjetista Tieliikelaitoksen työntekijöiden auttamiseen löytämään uusi työpaikka, täydennys- ja uudelleen koulutuksen rahoittamiseen ja varhaiseläkkeiden tukemiseen.
- (70) Kantelijat uskovat niin ikään, että erityisiin palveluhankkeisiin osallistunut henkilöstö muodosti Tieliikelaitoksen oman työvoimareservin, jonka kustannuksista vastasi Suomen valtio. Kantelijat väittävät, ettei yksityisellä sektorilla ole mahdollisuuksia tällaiseen järjestelyyn, vaan kun työ tai urakka loppuu, yksityisellä työnantajalla on edelleen velvollisuus maksaa työntekijälle palkka tai vaihtoehtoisesti antaa lomautusilmoitus ja maksaa kyseiseltä ilmoitusajalta palkka.

(71) Kantelijat myös epäilevät, ettei Tieliikelaitos osallistunut riittävällä tavalla omista varoistaan henkilöstönvähennystoimien rahoittamiseen. Niiden mukaan Tieliikelaitoksen tilinpäätöksistä ei käy ilmi, että sen oma osallistuminen olisi ollut riittävää.

4.6 Maanhankintaan liittyvä epäsuora verotuki

(72) Kantelijat huomauttavat, että kun Tieliikelaitos osti maanalueita siirtymäkauden aikana, myyjien saama luovutusvoitto oli suurimmalta osaltaan vapautettu verosta, missä oli kyse epäsuorasta valtiontuesta Tieliikelaitokselle.

4.7 Tieliikelaitokselle pysyvästi myönnetyt edut: konkurssilainsäädännön soveltumattomuus ja poikkeukset tavanomaisesta verolainsäädännöstä

4.7.1 Konkurssilainsäädäntö

(73) Kantelijoiden mukaan Tieliikelaitoksen jääminen konkurssilainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle on kiellettyä valtiontukea. Ne huomauttavat, että vaikka nykyinen konkurssilaki⁽²⁰⁾ tuli voimaan vasta 1 päivänä syyskuuta 2004, mahdollisuutta asettaa Tieliikelaitos konkurssiin ei ollut olemassa sitä ennen.

(74) Kantelijoiden käsityksen mukaan on riittävää, että mahdollisuus tällaiseen tukeen on olemassa, vaikkei konkurssin uhka koskaan toteutuisikaan.

(75) Ne painottavat sitä, että Tieliikelaitoksella oli mahdollisuus hankkia rahoitusta edullisemmin ehdoin kyseisen säännöksen ansiosta. Lisäksi Tieliikelaitos tilaa koko ajan ulkopuolisilta toimittajilta palveluja ja materiaalia, jotka ovat Tieliikelaitoksen velkaa näille ulkopuolisille toimijoille. Tällä tavoin Tieliikelaitokselle koituu kilpailuetu siitä, että sitä ei voida asettaa konkurssiin.

(76) Kantelijat pyytävät komissiota kiinnittämään huomiota siihen, että valtion liikelaitoksen ottamista lainoista ja sen antamista takauksista maksettava takausmaksu, jonka tarkoituksena on kompensoida sitä, että valtion osana toimiva yhteisö voi hankkia ulkopuolista rahoitusta edullisemmin ehdoin, otettiin käyttöön vasta vuonna 2003 (valtion liikelaitoksista annetun lain 5 §). Tämä tarkoittaa sitä, että Tieliikelaitos ei ole tähän mennessä maksanut kyseistä maksua (sillä sitä ei sovelleta takautuvasti Tieliikelaitoksen ennen vuotta 2003 ottamiin lainoihin).

(77) Kantelijat huomauttavat, että myös yksityiset yritykset, jotka voidaan Suomen lainsäädännön mukaan asettaa konkurssiin, joutuvat antamaan lainan myöntäjille vakuuksia, joiden kustannus vastaa valtion takausmaksun kustannusta. Tällaisia kustannuksia aiheutuu esimerkiksi kiinteän omaisuuden ja pysyvien vuokraoikeuksien kiinnityksistä sekä rahoituslaitosten ja muiden osapuolten antamista takauksista.

4.7.2 Verokohtelu

(78) Kantelijoiden näkemyksen mukaan se, ettei Tieliikelaitos maksa yhteisöveroa valtiolle, koska yli puolet sen liikevaihdosta muodostuu valtion kanssa sovitusta urakoista, on kiellettyä tukea.

(79) Kantelijat katsovat, että Tieliikelaitos sai tämän verovapautuksen ansiosta 14,5 miljoonan euron hyödyn jo pelkästään vuosina 2001–2004, sillä sen olisi pitänyt maksaa 14,5 miljoonaa euroa enemmän veroja, jos sitä olisi verotettu yksityisiin yrityksiin vuosina 2001–2004 sovelletun 29 prosentin yhteisöverokannan mukaisesti (vuonna 2005 yhteisöverokanta alennettiin 26 prosenttiin).

(80) Se, että Tieliikelaitos on tilittänyt osan liikevoitostaan valtiolle takaisin, vastaa puolestaan yksityisessä osakeyhtiössä maksettavaa osinkoa, jonka suuruuden osakkaat päättävät aina yhtiökokouksessa. Osinkoa maksetaan vain yhteisöveron maksamisen jälkeen jäljelle jäävästä liikevoitosta.

4.8 Tieliikelaitoksen erikoisasemasta aiheutuvat rasitteet

(81) Kantelijat eivät näe Tieliikelaitokselle aiheutuvan taloudellista lisärasitetta siitä, että sillä on ollut lakisäateinen velvollisuus tehdä tarjous kaikissa teiden kunnossapittoa koskevissa tarjouskilpailuissa sekä siirtymäkauden aikana että sen jälkeen. Kantelijoiden mukaan Tieliikelaitoksen tilinpäätöksistä ei käy ilmi, että sille olisi aiheutunut tästä ylimääräisiä menoja.

(82) Koska Tieliikelaitoksella on toimipisteitä ympäri Suomea, kantelijat uskovat, että sillä on erinomainen mahdollisuus tarjota kunnossapitopalveluita koko maan alueella. Tukeakseen tarjouskilpailuihin osallistumista Tiehallinto on ottanut käyttöön 5 000 euron suuruisen korvauksen, jonka se maksaa kaikille tarjoajille, joiden tarjous on ollut tarjousasiakirjojen mukainen. Vuosina 2001–2004 saatiin kuhunkin kilpailutettuun kunnossapitourakkaan keskimäärin 4–4,7 tarjousta. Tämä osoittaa yritysten kiinnostuksen tarjousten tekemiseen.

(83) Kantelijat niin ikään kiistävät sen, että Tieliikelaitokselle olisi aiheutunut muihin alalla toimiviin yrityksiin verrattuna lisäkustannuksia siitä, että sen on oltava valmis tuottamaan palveluja poikkeustilanteissa. Ensiksikin kantelijat korostavat sitä, että tällainen ylimääräinen kustannuserä ei ole yksilöitävissä Tieliikelaitoksen tilinpäätöksissä. Toiseksi kantelijat katsovat, että jokaisen yrityksen on varauduttava poikkeusoloihin ja että se on osa yksityisen yrityksen riskienhallintajärjestelmää.

⁽²⁰⁾ Laki 120/2004, annettu 20 päivänä helmikuuta 2004 (viimeksi muutettu 15 päivänä kesäkuuta 2007 annetulla lailla 709/2007).

- (84) Kantelijoiden näkemyksen mukaan Tieliikelaitoksen kirjanpidossa ei eritellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista ja muista palveluista syntyneitä tuloja ja menoja eikä myöskään määritellä perusteita menojen ja tulojen kohdentamiselle näiden kahden palveluluokan välillä.
- (85) Tämän vuoksi kantelijat korostavat, että Tieliikelaitoksen eduksi toteutettuja toimenpiteitä ei voida luokitella korvaukseksi julkisen palvelun velvoitteesta.
- (86) Tieliikelaitoksen toiminnan rajoituksia kantelijat kommentoivat korostamalla sitä, että liikenne- ja viestintäministeriön asettama seurantaryhmä on todennut, että Tieliikelaitos on toistuvasti rikkonut kyseisiä rajoituksia esimerkiksi rakentamalla energiaverkkoja ja kunnallistekniikkaa. Näin ollen rajoituksista ei ole aiheutunut huomattavia kustannuksia ja tulonmenetyksiä eikä tällaisia eriä ole myöskään kirjattu Tieliikelaitoksen tilinpäätöksiin.

4.9 Kantelijoiden yleiset päätelmät

- (87) Kantelijoiden kantana on, että Tieliikelaitos on vastaanottanut vähintään 164–171 miljoonaa euroa kiellettyä tukea:

(EUR)	
Toimenpide	Saatu tuki
Lainalle vuosina 2001–2004 myönnetty korkotuki	3 182 978
Kalusto	13 800 000–20 700 000
Irrottamattomat maa-ainekset	7 230 000
Irrotetut maa-ainekset	3 750 000
Neuvottelu-urakat 2001–2004	21 500 000
Henkilöstön sopeuttamistoimet 2001–2004	100 000 000
Veroedut 2001–2004	14 454 620

- (88) Kantelijoiden mukaan kyseisiin määriin on lisättävä lauttaliikenteen neuvottelu-urakoihin liittyvä tuen määrä sekä neuvottelu-urakoihin sovelletun menonoikaisumenettelyn perusteella vuosittain palautetuista varoista saatu korkotuotto.
- (89) Kantelijat uskovat, että Tieliikelaitos on saanut etua, joka on pienentänyt sen kustannuksia ja jota se ei olisi voinut saada tavanomaisten markkinaehtojen vallitessa.
- (90) Vaikkeivät kantelijat kiistä sitä, että markkinoiden avaamisesta kilpailulle on valtiolle koitunut kustannussäästöjä, ne korostavat kuitenkin, että Tieliikelaitos sai siirtymäkauden aikana tukea lähes kustannussäästöjen suuruisen määrän.

- (91) Kantelijoiden mukaan Tieliikelaitokselle myönnetty tuki on vääristänyt infrastruktuurialan kilpailua ja sallinut Tieliikelaitoksen toteuttaa urakoita kilpailla markkinoilla yksityisiä toimijoita pienemmällä katteella. Kantelijat katsovat, että Tieliikelaitoksella on ollut määräävä markkina-asema teiden kunnossapitourakoissa koko siirtymäkauden ajan, ja vuonna 2005 se sai 88 prosenttia Tiehallinnon uusista kunnossapitourakoista. Tämä tarkoittaisi, että markkinoiden avautuminen ei ole onnistunut.
- (92) Kantelijat kiistävät, että valtion tukitoimet ovat olleet välttämättömiä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun tulokseen eli Suomen tienpidon ja lauttaliikenteen markkinoiden avaamiseen nähden. Kantelijat esittävät tämän perusteella kantanaan, että Tieliikelaitoksen saama valtiontuki ei ole ollut oikeutettua, minkä vuoksi se ei sovellu yhteismarkkinoille.

5. SUOMEN VIRANOMAISTEN ESITTÄMÄT HUOMAUTUKSET

- (93) Ensiksikin Suomen viranomaiset esittävät perustelut Suomen tienpidon markkinoiden avaamiseen valitulle lähestymistavalle.
- (94) Niiden näkemyksen mukaan markkinoiden avaamista koskevan poliittisen kompromissin saavuttaminen edellytti, että markkinat avattiin asteittain ja Tieliikelaitoksen henkilöstölle varmistettiin työsuhdeturva.
- (95) Suomen hallitus aloitti itse asiassa tielaitosuudistuksen suunnittelun jo vuonna 1994. Koska asiaan liittyi erityisiä etuja, markkinoiden avaamisesta ei ollut mahdollista päästä sopuun pitkään aikaan; 20 päivänä toukokuuta 1997 valtioneuvoston talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti pitää olemassa olevan järjestelmän pääosiltaan entisellään, lukuun ottamatta tiettyjen rajojen määrittämistä Tielaitoksen hallinnollisten ja tuotantotoimintojen välille. Hallitus pääsi poliittiseen yhteisymmärrykseen tienpidon markkinoiden asteittaisesta avaamisesta vasta vuoden 2000 alkupuolella. Tämän yhteisymmärryksen perusteella eduskunnalle annettiin käsiteltäväksi hallituksen esitys, johon sisältyivät ehdotukset laeiksi Tiehallinnosta ja Tieliikelaitoksesta sekä vuotuinen alustava talousarvioesitys, joka sisälsi arvion uudistukseen liittyvien toimenpiteiden edellyttämästä rahoituksesta. Hyväksyessään kyseiset säädökset eduskunta paitsi vahvasti hallituksen ehdottaman Tieliikelaitosta koskevan tukitoimenpidepaketin se myös päätti ylimääräisten turvatoimenpiteiden toteuttamisesta yrityksen henkilöstön tukemiseksi.
- (96) Suomen hallituksen valitsemaa markkinoiden avaamismallia tuki poliittisten ja sosiaalisten näkökohtien lisäksi eräs kilpailuun liittyvä seikka. Suomen viranomaisten mukaan

markkinoiden avaaminen ilman siirtymäkautta olisi saattanut johtaa oligopolin tai jopa monopolin syntymiseen, kun Tieliikelaitos olisi poistunut markkinoilta ja sen suurimmat yksityiset kilpailijat olisivat vallanneet sen markkinaosuuden.

- (97) Suomi katsoo, että toteutettuja toimenpiteitä ei voida pitää valtiontukena. Vaikka komissio toteaisi kyseisten toimenpiteiden sisältävän valtiontukea, Suomen viranomaisten mukaan tukea olisi pidettävä yhteismarkkinoille soveltuvana.
- (98) Suomi esitti kantansa tueksi muun muassa ICECAPITAL Pankkiiriliike Oy:n laatiman taloudellisen asiantuntijalausannon, joka koski väitettyjä Tieliikelaitoksen saamia taloudellisia etuja, jäljempänä 'asiantuntijalausunto'.
- (99) Kantelijat epäilevät asiantuntijalausannon paikkansapitävyyttä, koska niiden mukaan ICECAPITAL olisi taloudellisesti riippuvainen Tieliikelaitoksesta, kun taas Suomen viranomaiset väittävät, että Tieliikelaitos on vain yksi ICECAPITALin asiakkaista monien joukossa. ICECAPITAL teki Tieliikelaitokselle satunnaisesti työsuorituksia sen kahden vuoden aikana, jona ne olivat keskenään liikesuhteissa (ICECAPITALin Tieliikelaitokselle tekemien työsuoritusten osuus sen vuosituloista oli 4,7 prosenttia vuonna 2005 ja 3,1 prosenttia vuonna 2006). Suomen valtio oli järjestänyt asiantuntijalausannon laatimisesta tarjouskilpailun, jossa ICECAPITAL oli valittu lausunnon laatijaksi. Suomen viranomaiset toteavat lisäksi, että koska Tieliikelaitos oli käyttänyt ICECAPITALin palveluja aikaisemmin, kyseisellä yrityksellä oli vankempi tuntemus maarakenuslasta, mistä oli etua asiantuntijalausannon laatimisessa.

5.1 Valtion laina

- (100) Suomen viranomaiset väittävät, ettei kyse ollut tavallisesta lainanmyöntämisestä, jossa yritykselle myönnetään tietynsuuruinen laina, joka maksetaan korkoineen määrättyssä ajassa takaisin. Niiden mukaan kyse oli takaisinmaksuvelvoitteen sisältävästä omaisuuden siirtämisestä Tieliikelaitokselle.
- (101) Suomi katsoo, että jos koko omaisuus olisi luovutettu Tieliikelaitoksen hallintaan omana pääomana, tilanne olisi saattanut vääristää kilpailua. Kun tarkastellaan alalla toimivien yksityisten yritysten taseita, voidaan havaita, että yrityksillä on taseessa käyttöomaisuutta sekä omalla että vieraalla pääomalla hankittuna. Tämän vuoksi oli tärkeää, että Tieliikelaitoksen taseessa oli vieraalla pääomalla hankittua omaisuutta. Jos näin ei olisi tehty, olisi Tieliikelaitokselle Suomen esittämän väitteen mukaan muodostunut rahoituksellisesti lainanlyhennyksen suurin kilpailuetu. Suomen viranomaisten näkemyksen

mukaan Tieliikelaitoksen aloitustaseen rakenne noudatti alan yksityisten yritysten taserakennetta.

- (102) Jos toimenpidettä tarkastellaan tavallisena pitkäaikaisena lainana, Suomi katsoo, että lainakustannuksia olisi verrattava koko laina-ajalta markkinoilta saatavissa olevaan rahoitukseen. Vertailu, jossa vertaillaan vain muutamia lainavuotia markkinoiden tarjoamiin vaihtoehtoihin, ei anna kokonaiskuvaa lainakustannuksista. Näin ollen Suomi katsoo, että huomioon on otettava myös ajanjakso 2005–2015 siirtymäkauden 2001–2004 lisäksi.
- (103) Suomen viranomaiset toteavat, että Tieliikelaitos ei voi irtisanoa lainasopimusta sen voimassaoloaikana ilman lainantajan suostumusta. Näin ollen, laskettaessa pitkäaikaisen lainan mahdollisesti tuottamaa etua, on huomioon otettava asianmukaisesti koko se aika, jonka Tieliikelaitoksen on maksettava korkoa. Tällainen laskelma tuottaa tuloksen, joka eroaa merkittävästi kantelijoiden esittämistä laskelmista.
- (104) Asianmukaisen viitekoron osalta Suomen viranomaiset toteavat, että yritysainoissa käytetään viitekorona yleensä 12 kuukauden Euribor-korkoa. Suomi huomauttaa, että on olemassa termiinikorkokäyrä, jolla ennakoitaan markkinakorkojen kehitystä vuoteen 2015 saakka. Käyrä perustuu eri markkinatoimijoiden korkokehityksestä esittämiin odotuksiin. Asiantuntijalausannon laskelmissa käytetyt viitekorot perustuvat korkoterminiimarkkinoilta saatuihin tietoihin, ja näin ollen niistä ilmenevät markkinoilla vallitsevat odotukset korkojen kehittymisestä.
- (105) Asiantuntijalausannon mukaan on edellä esitetyn ja markkina-analyyttikkojen 8 päivänä toukokuuta 2006 tekemän markkinakorkoennusteen⁽²¹⁾ perusteella ilmeistä, että Tieliikelaitoksen laina tulee siirtymäkauden päättymisestä lainan voimassaoloajan päättymiseen noin 2,0 miljoonaa euroa markkinakorkoista rahoitusta kalliimmaksi.

- (106) Niinpä Suomi esittää päätelmänään, että tämä 2 miljoonan euron määrä olisi joka tapauksessa vähennettävä kantelijoiden arvioimasta 3,2 miljoonan euron määrästä, millä perusteella Tieliikelaitoksen valtion lainasta mahdollisesti saama etu on enintään 1,2 miljoonaa euroa.

5.2 Tieliikelaitokselle siirretyt maa- ja sora-alueet

- (107) Suomen viranomaiset toteavat, että kun Tielaitos pilkottiin Tiehallinnoksi ja Tieliikelaitokseksi, yksi pääperiaatteista oli, että tielainsäädännön soveltamisalaan kuuluva omaisuus eli pääasiassa itse tiestö oli pidettävä Tiehallinnon hallinnassa, kun taas Tieliikelaitoksen edeltäjän, Tielaitoksen Tietuotannon, teiden kunnossapidossa käyttämä omaisuus oli siirrettävä Tieliikelaitoksen hallintaan teiden kunnossapitotarkoitukseen.

⁽²¹⁾ Lähde: Bloomberg.

- (108) Tieliikelaitoksen hallinnassa olevien maa- ja sora-alueiden arvottamisesta esittävät Suomen viranomaiset näkemyksenään, että kyseisten alueiden arvo määritettiin noudattaen niitä periaatteita, jotka vahvistetaan julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista annetussa komission tiedonannossa ⁽²²⁾.
- (109) Suomi vakuuttaa, että maa- ja sora-alueiden arvon määrittämisen perustana käytettyä Catellan arviointia voidaan pitää puolueettoman arvioijan toteuttaman arvioinnin tuloksena.
- (110) Catellan arviointia oikaistiin alaspäin 128 miljoonasta Suomen markasta 113 miljoonaan Suomen markkaan ⁽²³⁾, koska liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että betonisoran hinta alenisi Tieliikelaitoksen tullessa markkinoille myyjänä, ja että Maanmittauslaitoksen mukaan aineksien irrottamisprosessin arvonlisäys oli alhaisempi ja että jälkikäsitteilykustannukset olisivat korkeammat maa-alueiden jälkikäsitteilyä koskevien uusien vaatimusten vuoksi.
- (111) Tieliikelaitoksen tilinpäätöksissä siirtymäkauden aikana tehdyistä Tieliikelaitoksen tilintarkastajien (Ernst and Young) hyväksymistä maaomaisuuden arvon alaskirjauksista Suomen viranomaiset esittävät arvionaan, että maa- ja sora-alueet kirjattiin kaikesta huolimatta Tieliikelaitoksen taseeseen tilintarkastettuihin kirjanpitoarvoihin verrattuna liian korkealla arvolla. ICECAPITAL, joka laati Tieliikelaitoksen hyväksi toteutettuja järjestelyjä koskevan kokonaisarvion, vahvisti edellä mainitun päätelmän. Tieliikelaitokselle ei näin ollen aiheutunut taloudellista etua vaan 4,3 miljoonan euron taloudellinen haitta.
- (112) Suomi huomauttaa, että tilintarkastajilla on asiantuntemus arvioida tulonodotusten perusteita, minkä vuoksi heillä oli tarvittava pätevyys varmistaa yrityksen tekemien epäkuarrantiusvähennysten oikeellisuus.
- (113) Kantelijoiden näkemyksestä, jonka mukaan maaomaisuutta ei olisi saanut siirtää Tieliikelaitoksen taseeseen vaan että Tieliikelaitoksen pitäisi ostaa kaikki tarvitsemansa maa-ainekset ulkopuolisilta toimittajilta markkinahintaan (vrt. 4.2 jakso), Suomi toteaa, että Tieliikelaitos osti siirtymäkauden aikana huomattavia määriä maa-aineksia ulkopuolisilta osapuolilta markkinahintaan: 47 prosenttia vuonna 2001, 39 prosenttia vuonna 2002, 41 prosenttia vuonna 2003 ja 34 prosenttia vuonna 2004.

5.3 Tienpitopalvelujen neuvottelu-urakat

- (114) Ensiksikin Suomen viranomaiset muistuttavat, että siirtymäkauden aikana sovelletulla vuosittaisella menonoikaisu-menettelyllä (vrt. 2.4.3 jakso) varmistettiin se, että neuvottelu-urakoiden ja kilpailutettujen urakoiden väliset katteet tasattiin pitkälti. Siirtymäkauden menonoikaisujen kokonaismäärä oli 16,8 miljoonaa euroa.
- (115) Jäljelle jääneissä kate-eroissa ei Suomen mukaan ole asianmukaista vertailla Tieliikelaitoksen neuvottelu-urakoiden katetta sen kilpailutetuista urakoista koko siirtymäkauden aikana saamaan keskimääräiseen katteeseen kuten kantelijat olivat tehneet.
- (116) Suomen viranomaisten näkemyksen mukaan kate-erot olisi laskettava keskenään vertailukelpoisten urakoiden välillä.
- (117) Tämän osalta todettakoon, että vuosien 2001 ja 2002 erityispiirteenä oli se, että monet kilpailutetuista urakoista olivat uudenlaisia suunnittele ja toteuta -urakoita (ST-urakoita). Alkuvaiheessa Tieliikelaitos ei ollut varautunut perinteisiä urakoita huomattavasti korkeampaan riskiin. Tästä syystä ST-urakoiden kate oli huomattavasti odotettua katetta alhaisempi. Neuvottelu-urakoihin ei sen sijaan sisältynyt ST-urakoita. Tämän vuoksi on asianmukaista jättää ST-urakat laskelmien ulkopuolelle.
- (118) Vuosien 2003 ja 2004 erityispiirteenä oli puolestaan se, että Tiehallinnolta saadut neuvottelu-urakat olivat yksinomaan teiden kunnossapito- ja suunnittelu-urakoita. Tämän vuoksi katetta on verrattava vastaavien kilpailutettujen urakoiden katteeseen.
- (119) Suomen viranomaiset huomauttavat lisäksi, että osa neuvottelu-urakoina toteutetuista urakoista olisi voitu – ilman Tieliikelaitoksesta annetun lain 9 §:ään sisältyvää siirtymäsäännöstäkin – toteuttaa voimassa olevan hankintalainsäädännön mukaisesti muulla tavalla suoraa neuvottelumenettelyä käyttäen.
- (120) Asiantuntijalausannon mukaan Tieliikelaitos on saanut neuvottelu-urakoista etua enintään 8,5 miljoonaa euroa, joka on määritetty laskemalla keskenään vertailukelpoisten neuvottelu-urakoiden ja kilpailutettujen urakoiden välisten katteiden erot:

⁽²²⁾ Komission tiedonanto *Julkisten viranomaisten tekemiin maa-alueita ja rakennuksia koskeviin kauppoihin sisältyvistä tuista* (EYVL C 209, 10.7.1997, s. 2), 2 kohta.

⁽²³⁾ Tarkistus alaspäin 21,5 miljoonasta eurosta 19 miljoonaan euroon.

	Vuosi	2001	2002	2003	2004	Yhteensä
Neuvottelu-urakat	Milj. euroa	451,4	346,3	207,1	85,9	1 090,7
	Kate	12 %	9,3 %	8,9 %	11,9 %	
Vertailukelpoiset kilpailutetut urakat	Milj. euroa	88,4	183,8	231,7	280,5	784,4
	Kate	10,1 %	8,5 %	10,2 %	12,1 %	
Katteiden välinen ero ⁽¹⁾	Milj. euroa	8,6	2,8	- 2,7	- 0,2	8,5

(¹) Vuosittaisen meno-oikaisumenettelyn soveltamisen jälkeen jäljelle jäänyt katteiden ero.

(121) Vaikka Tieliikelaitos sai 8,5 miljoonaa euroa taloudellista etua, se oli oikeutettu korvaus Tieliikelaitoksen julkisen palvelun velvoitteesta ja rakenteellisista haitoista aiheutuneista kustannuksista (vrt. 2.3 jakso).

(122) Siirtymäkauden aikana oli erityisesti ylimääräisistä henkilömenoista aiheutuvat lisäkustannukset huomioitava neuvottelu-urakoiden hinnoittelussa siltä osin kuin niitä ei ollut huomioitu muissa henkilöstön sopeuttamistoimissa. Vaikka suuri osa ylimääräisestä henkilöstöstä työllistettiin erityisissä palveluhankkeissa, Tieliikelaitoksen henkilöstömäärä oli siirtymäkauden aikana kuitenkin keskimäärin 100 henkeä optimimäärää korkeampi.

(123) Suomen viranomaiset kiistävät väitteet, joiden mukaan Tieliikelaitos on saamansa tuen turvin voinut valtion liikelaitoksena tyytyä alempaan katteeseen ST-urakoissa. Kuten edellä todetaan, ST-urakoiden kate oli alhainen, koska Tieliikelaitos ei ollut valmistautunut urakoihin liittyvään riskitasoon.

(124) Kantelijoiden väitteestä, jonka mukaan ylimääräisestä henkilöstöstä aiheutuneita kustannuksia pidettiin kustannuksena, jolla keinotekoisesti pienennettiin Tieliikelaitoksen neuvottelu-urakoiden katetta, Suomen viranomaiset toteavat, että ylimääräisen henkilöstön kustannukset eivät sisällyneet neuvottelu-urakoiden katteita koskeviin laskelmiin. Ylimääräinen henkilöstö sijoitettiin palveluhankkeisiin.

(125) Suomi kiistää väitteen, jonka mukaan Tieliikelaitoksen suhteellisen huono taloudellinen tulos johtuu toiminnan tehottomuudesta ja kilpailua vääristävästä hinnoittelusta avatuilla markkinoilla. Suomen käsityksen mukaan huono tulos johtui Tieliikelaitokselle henkilöstön sopeuttamisesta aiheutuneista ylimääräisistä kustannuksista ja siitä, ettei henkilöstölle suunnatuilla erityisjärjestelyillä voitu kattaa kaikkia ylimääräisestä henkilöstöstä aiheutuvia kustannuksia.

5.4 Lauttapalvelujen neuvottelu-urakat

(126) Suomen viranomaisten mukaan Tiehallinnolle on toistaiseksi halvempaa jatkaa neuvottelu-urakoiden käyttöä. Ensimmäinen yritys kilpailuttaa osa lauttapalveluista epäonnistui jäljempänä luetelluista syistä.

(127) Ensiksikin tarjoajien tarjoamat hinnat olivat 17–25 prosenttia kalliimpia kuin Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen välillä voimassa olleet neuvottelu-urakoiden hinnat, joista osapuolet olivat käyneet erillisiä neuvotteluja vuosittain. Jos Tiehallinto olisi hyväksynyt tarjouskilpailun tulokset, se olisi joutunut maksamaan enemmän kyseisistä palveluista.

(128) Toiseksi Tieliikelaitoksen markkina-asema olisi vahvistunut (koska sen tarjoamat hinnat olivat alhaisimmat siitä huolimatta, että ne olivat neuvottelu-urakoiden hintoja korkeammat, Tiehallinnon olisi pitänyt hyväksyä Tieliikelaitoksen tarjous).

(129) Tämän vuoksi Suomen viranomaiset kiistävät väitteen, jonka mukaan Tieliikelaitos saa kilpailuetua Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen välisistä neuvottelu-urakoista. Kyseisistä neuvottelu-urakoista voi sitä vastoin aiheutua haittaa, koska niiden ehtoissa ei ole otettu asianmukaisesti huomioon tarvetta kaluston uusimiseen (pääomakustannukset eivät sisälly kokonaisuudessaan lauttapalvelujen hintaan).

(130) Suomi kehittää parhaillaan uutta hankintamallia tulevia tarjouskilpailuja varten tarkistamalla pääomakustannuksiin ja lauttojen uusimiseen liittyviä ehtoja markkinoiden avaamiseksi. Avautuminen voisi toteutua vähentämällä investointeihin liittyviä riskejä sopimukseen liitettävillä lauttakaluston lunastusehdoilla. Vaihtoehtoisesti voitaisiin vaatia, että kaikkien tarjoajien kaluston on oltava uutta. Nykyisiä lauttapalvelusopimuksia on jatkettu vuoden 2009 loppuun.

5.5 Ylimääräisen henkilöstön vähentämistä koskevat erityisjärjestelyt

- (131) Suomen viranomaiset väittävät, ettei erityisjärjestelyjä ja erityishankkeita voida pitää etuna.
- (132) Tieliikelaitoksen aloittaessa toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2001 sen palveluksessa oli 4 235 työntekijää, vaikka todellisuudessa se tarvitsi huomattavasti vähemmän. On selvää, että edeltäjä, Tielaitos, piti hierarkiaan rakentuvana virastona huomattavan määrän virkoja ja tehtäviä, joita ei tarvittu Tieliikelaitoksessa, mikä näin ollen aiheutti huomattavan ylimiehityksen Tieliikelaitoksessa.
- (133) Suomen näkemyksen mukaan se, että Tieliikelaitos joutui työllistämään Tielaitoksen koko henkilöstön ja sitä kiellettiin irtisanomasta työntekijöitä, on aiheuttanut rakenteellisen haitan Tieliikelaitokselle. Rakenteellisesta haitasta yritykselle aiheutuneet kustannukset ylittivät taloudelliset edut, jotka Tieliikelaitos olisi edes teoriassa voinut saada. Tieliikelaitoksen käytettävissä olleet henkilöstönsiirtomenettelyt ovat olleet sen kilpailijoiden käytettävissä olevia henkilöstöpoliittisia keinoja kalliimpia ja hitaampia keinoja.
- (134) Suomen mukaan Suomen valtio olisi voinut päättää olla siirtämättä ylimääräisiä työntekijöitä Tieliikelaitokseen, kun se perustettiin.
- (135) Suomi viittaa myös Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen *Combus*-tuomioon⁽²⁴⁾, jossa tuomioistuimien tarkasteli vastaavanlaista henkilöstönsiirtotilannetta. Kyseisessä tapauksessa todettiin, että Tanskan valtion maksama kertakorvaus virkamiehille, jotka olivat *Combusin* palveluksessa ja jotka suostuivat luopumaan virastaan siirtyäkseen sopimussuhteessa olevaksi kyseisen yrityksen toimihenkilöksi, ei ollut valtiontukea. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien katsoi, ettei toimenpiteellä kevennetty yrityksen budjettiin normaalisti kohdistuvaa rasiitetta.
- (136) Suomen tielaitosuudistus toteutettiin *Combus*-asiaan verrattavissa olevassa tilanteessa. Sen, ettei Tieliikelaitos maksanut korvausta työntekijöille, jotka siirrettiin valtion virastoihin kuten Tieshallintoon, ei voida katsoa olevan valtiontukea.
- (137) Suomen näkemyksen mukaan *Combus*-tuomion sovellettavuutta eivät millään tavoin rajoita Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiot (*Altmark Trans*⁽²⁵⁾) ja Ranska vastaan Euroopan yhteisöjen⁽²⁶⁾, joihin komissio viittaa menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään. Kyseiset tuomiot on annettu *Combus*-tuomiota aikaisemmin, minkä vuoksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimien on ne väistämättä ottanut huomioon.
- (138) Lisäksi Suomi väittää, että jos toimenpiteen tarkoituksena ei ole antaa etua, jolla olisi budjettivaikutusta, kyseessä ei ole siirto valtion varoista eikä näin ollen valtiontuki⁽²⁷⁾. Suomi katsoo, että hallinnolliset toimenpiteet, jotka eivät vaikuta valtiontalouteen, eivät ole valtiontukea.
- (139) Niinpä Suomen käsityksen mukaan valtio ei menettänyt tuloja suostuessaan työllistämään 116 Tieliikelaitoksen entistä työntekijää ja maksamaan heidän palkkansa. Yhtäkään näistä työntekijöistä ei valittu arvioimatta kyseisen henkilön sopivuutta tehtäviin. Työntekijöiden siirtyminen Tieliikelaitoksesta valtion virastoon oli mahdollista ainoastaan silloin, kun jokin virka tuli auki ja haettavaksi. Jos sopivaa hakijaa ei löydetty Tieliikelaitoksesta, etsittiin virkaan henkilö muualta.
- (140) Siltä osin kuin on kyse valtion varojen siirtämisestä Tieliikelaitoksen ylimääräiseen henkilöstöön liittyvän ongelman ratkaisemiseksi, Suomi korostaa, ettei Tieliikelaitos saanut kantelijoiden väittämää 100 miljoonan euron valtiontukea. Tieliikelaitos vastaanotti 68 miljoonaa euroa Tieshallinnolta palveluhankkeiden rahoittamiseksi (näistä 68 miljoonasta eurosta noin 56 miljoonalla eurolla katettiin henkilöstömenoja ja lopuilla materiaali- ja muita vastaavia kustannuksia). Lisäksi Tieshallinto maksoi 20,1 miljoonaa euroa henkilöstön sopeuttamistoimien toteuttamiseksi. Kokonaiskorvaus, jonka suuruus oli 88,1 miljoonaa euroa, ei kattanut kaikkia ylimääräisestä henkilöstöstä aiheutuneita kustannuksia. Asiantuntijalausannon mukaan ylimääräisestä henkilöstöstä aiheutui vuosina 2001–2004 rakenteellisia haittoja 157 miljoonan euron arvosta.
- (141) Suomi toteaa, että Tieliikelaitoksen tilinpäätösten laadinnassa noudatettiin hyvää kirjanpitoa ja että tilinpäätökset on tarkastettu. Tilinpäätökseen ei sisälly huomautuksia, joissa asiat esitettäisiin kantelijoiden tarkoitamalla tarkkuudella. Asiantuntijalausunnossa esitetään kuitenkin seuraavat ylimääräisestä henkilöstöstä aiheutunut kattamatonta rakenteellista haittaa koskevat perustelut (yhteensä 69 miljoonaa euroa eli 157 miljoonaa euroa vähennettynä 88 miljoonalla eurolla):
- (142) Ensiksikin Tieshallinto ei kattanut kaikkia erityisiin palveluhankkeisiin liittyneitä kustannuksia. Se ei esimerkiksi kattanut niihin liittyneitä valvontakustannuksia, joiden määräksi arvioitiin 2,8 miljoonaa euroa neljän vuoden ajalta. Lisäksi palveluhankkeista kirjattiin siirtymäkauden aikana 1,4 miljoonan euron kokonaistappio valvontakustannusten lisäksi (vaje laskettiin vähentämällä palveluhankkeiden palkka- ja materiaalikustannukset kyseisten hankkeiden tuloista). Niinpä palveluhankkeista aiheutui Tieliikelaitokselle 4,2 miljoonan euron suuruinen nettohaitta.
- (24) Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio asiassa T-157/01, *Danske Busvognmaend v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 16.3.2004.
- (25) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-280/00, *Altmark Trans*, annettu 24.7.2003.
- (26) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-251/97, *Ranska v. Euroopan yhteisöjen komissio*, annettu 5.10.1999.
- (27) Suomi viittaa mm. tuomioon yhdistetyissä asioissa C-72/91 ja C-73/91, *Slovan Neptun Schiffarts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer*, annettu 17.3.1993.

- (143) Toiseksi Tiehallinnon myöntämät varat työntekijöiden auttamiseen löytämään uusi työpaikka, täydennys- ja uudelleen koulutuksen rahoittamiseen ja varhaiseläkkeiden tukemiseen eivät olleet riittävät. Tämän vuoksi Tieliikelaitoksen oli maksettava yli 20 miljoonaa euroa henkilöstön sopeutustoimien kustannuksia omista varoistaan (se maksoi määrästä 12,8 miljoonaa euroa vuosina 2004 ja 2005).
- (144) Kolmanneksi Tieliikelaitoksen oli vastattava henkilöstön sopeutustoimiin liittyvistä ylimääräisistä hallintokustannuksista, joiden arvioitiin olevan 2,8 miljoonaa euroa siirtymäkauden aikana.
- (145) Neljänneksi Tieliikelaitoksen oli vastattava ylimääräisistä kustannuksista, jotka aiheutuivat pitkäaikaisiin valtion työntekijöihin lukeutuvien Tieliikelaitoksen henkilöstön suotuisammista lomaehdoista (50 prosenttia pidempi loma). Näiden lisäkustannusten arvioitiin olevan 42 miljoonaa euroa neljän vuoden pituiselta siirtymäkaudelta.
- (146) Eläkejärjestelmistä on joka tapauksessa aiheutunut Tieliikelaitokselle huomattava rasite. Tieliikelaitoksen henkilökunta pysyi liikelaitokseksi muuttamisen jälkeenkin valtion eläkelain 20.5.1966/280 piirissä, minkä vuoksi Tieliikelaitoksen täytyi maksaa valtiotyönantajan eläkemaksua, joka on korkeampi kuin yksityissektorin työnantajan eläkemaksu. Valtion eläkelain muuttamisesta 30 päivänä heinäkuuta 2004 annetulla lailla 679/2004 lähennetään yksityisen ja julkisen sektorin eläkemaksuja ja työntekijöiden eläke-etuja, mutta tämä toteutuu vasta pitkällä aikavälillä. Vuonna 2005 oli yksityisen sektorin työnantajan maksama yleinen eläkemaksu 16,8 prosenttia. Sitä vastoin Tieliikelaitoksen eläkemaksu määritettiin laitoskohtaisesti, ja se oli 21,13 prosenttia vuonna 2005.
- (147) Lisäksi Tieliikelaitoksen työehtosopimusten sairausajan palkkaa koskevat määräykset muutettiin vasta 16 päivänä helmikuuta 2005 vastaamaan yksityisen sektorin sopimusehtoja. Tätä ennen kyseiset määräykset olivat Tieliikelaitokselle yksityisen sektorin työnantajiin sovellettavia määräyksiä kalliimpia.
- (148) Suomi toteaa, että kokonaisuutena katsottuna henkilöstön työehdot ovat yhä paremmat kuin yksityisten yritysten henkilöstön ehdot. Näin siitä huolimatta, että vuoden 2005 työehtosopimusmuutoksilla työehtoja yhtenäistettiin tiettyssä määrin yksityisen sektorin ehtoja vastaaviksi. Esimerkiksi vuosilomaoikeus, joka perustuu valtion sopimusmääräyksiä vastaaviin sopimusmääräyksiin, on edelleen parempi kuin mitä se on yksityisen sektorin henkilöstöllä. Näin ollen palvelussuhteen ehtojen kokonaisuutta, mukaan lukien eläke-etuudet, voidaan edelleen selkeästi pitää rasitteena yksityisen sektorin toimijoihin sovellettaviin ehtoihin verrattuna.

5.6 Tieliikelaitoksen maa-alueiden oston liittyvä verotuksellinen toimenpide

- (149) Tuloverolain 49 §:n 1 momentin 4 alamomentin mukaan muun verovelvollisen kuin yhteisön tai avoimen yhtiön taikka kommandiittiyhtiön luovutusvoiton veronalaista määrää laskettaessa luovutushinnasta vähennettiin joko 80 prosenttia myyntihinnasta tai todellinen hankintameno sen mukaan kumpi oli suurempi, jos kiinteä omaisuus luovutettiin valtiolle, maakunnalle, kunnalle tai kuntayhtymälle. Veronalaisen luovutusvoiton määräksi jäi siten enintään 20 prosenttia luovutushinnasta. Niinpä veronalaista luovutusvoittoa määritettäessä asianomaiset myyjät pystyivät vähentämään luovutushinnasta 30 tai 60 prosenttia enemmän kuin mitä nämä olisivat voineet vähentää tavanomaisten verosääntöjen nojalla riippuen siitä, olivatko nämä ehtineet omistaa luovuttamansa maan alle vai yli 10 vuotta.
- (150) Maa-alueiden siirrot Tieliikelaitokselle ja sen edeltäjälle kuuluivat huojennusjärjestelmän soveltamisalaan alusta alkaen⁽²⁸⁾. Näin ollen myös Tieliikelaitoksen edeltäjä, Tielaitos, sai välillisesti etua samasta toimenpiteestä. Tämän vuoksi Suomen viranomaiset korostavat, että vaikka kyseinen toimenpide olisi epäsuoraa valtiontukea Tieliikelaitokselle, se on neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan määritelmän mukaista "voimassa olevaa tukea".
- (151) Lain 49 §:ää muutettiin kuitenkin heinäkuussa 2004⁽²⁹⁾ siten, ettei sitä enää sovelleta luovutettaessa omaisuutta valtion liikelaitokselle muuhun kuin luonnonsuojelutarkoitukseen, puolustusvoimien käyttöön, tutkimustarkoituksiin tai muuhun vastaavaan yhteiskunnalliseen tarkoitukseen. Niinpä maa-alueiden luovutuksesta Tieliikelaitokselle saatavia tuloja verotetaan nyt tavanomaisina luovutusvoitoina.

5.7 Tieliikelaitokselle pysyvästi myönnetty edut: konkurssi- ja yhteisöverolainsäädännön soveltumattomuus Tieliikelaitokseen

- (152) Kun kyse on Tieliikelaitokselle pysyvästi myönnettyistä eduista, Suomen viranomaiset korostavat, että vaikka nämä toimenpiteet olisivat valtiontukea, ne ovat neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan määritelmän mukaista "voimassa olevaa tukea".
- (153) Tieliikelaitokseen ja sitä edeltäneisiin taloudellisiin yksiköihin (31 päivään joulukuuta 1997 Tielaitos ja 1 päivän tammikuuta 1998 ja 31 päivän joulukuuta 2000 välisenä aikana Tielaitoksen Tietuotanto) ei ole koskaan sovellettu konkurssi- tai tavanomaisia yhteisöverosääntöjä.
- (154) Tämä tilanne edelsi jo paitsi Suomen tienpitoalan avaamista kilpailulle (asetuksen (EY) N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohta) myös Suomen liittymistä Euroopan unioniin (asetuksen (EY) N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan i alakohta).

⁽²⁸⁾ Laki annettiin 30 päivänä joulukuuta 1992.

⁽²⁹⁾ Laki 728/2004.

(155) Suomen viranomaiset sitoutuvat muuttamaan Tieliikelaitoksen valtion omistamaksi osakeyhtiöksi, johon sovelletaan tavanomaisia konkurssi- ja yhteisöverosääntöjä viimeistään 1 päivänä maaliskuuta 2008.

5.7.1 Konkurssilainsäädäntö

(156) Koska Tieliikelaitos on valtion liikelaitos ja Tielaitos oli valtion virasto, niitä ei voitu asettaa konkurssiin.

(157) Suomen viranomaiset huomauttavat, että sellaisille yrityksille myönnettävät tavanomaista edullisemmat rahoitusehdot, joiden oikeudellinen muoto sulkee pois konkurssin, katsotaan valtiontueksi perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina koskevassa komission tiedonannossa. Suomen viranomaiset katsovat kuitenkin, ettei Tieliikelaitos ole vastaanottanut rahoitusta tällaisin tavanomaista edullisemmin ehdoin, sillä sen ei ole tarvinnut lainata rahaa.

(158) Missään vaiheessa ei ole ollut vaaraa, että Tieliikelaitos asetettaisiin konkurssiin, jolloin valtio joutuisi kantamaan siitä vastuun.

(159) Suomen viranomaisten mukaan Tieliikelaitos ei näin ollen ole voinut saada kilpailuetua yksityisiin kilpailijoihin nähden.

(160) Kun kyse on ulkopuolisen rahoituksen käytöstä lähitulevaisuudessa, valtion liikelaitokset saatetaan valtion liikelaitoksista annetussa asetuksessa säädetyllä takausmaksulla rahoituksen suhteen samaan asemaan lainamarkkinoilla sellaisten yritysten kanssa, jotka toimivat ilman valtiontakausta (vrt. 2.4.6 jakso).

(161) Suomen hallituksen vuotuismaksun määräaikaistarkistuksissa käyttämä viite perustuu valtion sarjaobligatioiden ja JP Morgan -investointipankin yrityslainaindeksiin perustuvan investointikelpoisiksi luokiteltujen yritysten joukko-velkakirjalainojen tuottoeroihin. Uutta maksua sovelletaan kyseisen tarkistuksen jälkeen myönnettäviin lainoihin.

(162) Suomen viranomaiset kiistävät kantelijoiden väitteen, jonka mukaan takausmaksu on verrattavissa yksityisille yrityksille kiinnityksestä aiheutuviin kustannuksiin. Kiinnityksissä on kyse kertaluontoisista maksuista, kun taas takausmaksua on maksettava vuosittain. Kiinnitysmaksut ovat melko alhaiset suurissa lainoissa, ja vastaavanlaisessa lainassa vakuutena olisi käytetty yritysikiinnitystä. Käytännössä takausmaksu vastaa pikemminkin Euribor-koron päälle laskettavaa marginaalia.

5.7.2 Verolainsäädäntö

(163) Valtionhallintoon kuuluvien yritysten tuloverovelvollisuus määräytyy samalla tavoin kuin valtion liikelaitosten

verovelvollisuus eli tuloverolain 21 §:n mukaan. Niinpä Tieliikelaitoksen edeltäjä (entisen Tielaitoksen Tietuotanto) ei ollut tuloverovelvollinen. Mainittu tuloverolain 21 § on 1 päivänä tammikuuta 1993 voimaan tulleen tuloverolain alkuperäinen säännös. Aikaisemmin voimassa olleisiin tulo- ja varallisuusverolakeihin ⁽³⁰⁾ sisältyi vastaavanlaisia säännöksiä valtion ja sen yritysten tuloverovelvollisuudesta.

(164) Vaikkei Tieliikelaitos maksa yhteisöveroa valtiolle voitostaan, Suomen viranomaiset väittävät, että tämä tekijä otetaan huomioon, kun vuosittain päätetään Tieliikelaitoksen voittojen valtiolle tulouttamisesta.

(165) Tieliikelaitoksen siirtymäkauden yhteenlaskettu voitto oli 62 miljoonaa euroa ja se tilitti valtiolle neljältä ensimmäiseltä vuodelta yhteensä 59 prosentin voitontuloutuksen (37,3 miljoonaa euroa). Voitontuloutusprosentti on ollut 47–71 prosenttia. Tieliikelaitoksen laskennallinen vero siirtymäkaudella 29 prosentin verokannalla olisi ollut vajaat 18 miljoonaa euroa.

(166) Suomen viranomaisten mukaan esimerkiksi YIT-konsernia (konsernin vuotuinen liikevaihto yli 3 miljardia euroa) ja Lemminkäinen-konsernia (konsernin vuotuinen liikevaihto lähes 2 miljardia euroa), jotka ovat Tieliikelaitoksen merkittävimmät yksityiset kilpailijat, voidaan pitää vertailuyrityksinä, joiden vastaavien tietojen pohjalta voidaan toteuttaa vertaileva analyysi. Bloombergin antamien tietojen mukaan vuosina 2001–2004 osinkojen ja yhteisöveron yhteenlaskettu osuus voitosta ennen veroja oli 68 prosenttia YIT-konsernissa ja 63 prosenttia Lemminkäinen-konsernissa. Kyseisen ajanjakson vuotuiset indeksit voitosta ennen veroja olivat 58–85 prosenttia YIT-konsernissa ja 37–98 prosenttia Lemminkäinen-konsernissa.

(167) Vuonna 2005 eli ensimmäisenä siirtymäkauden jälkeisenä vuonna voitontuloutus oli 69 prosenttia voitosta (4,6 miljoonaa euroa). Vuonna 2006 se oli 50 prosenttia (4,8 miljoonaa euroa). Kilpailevien yritysten vuosikertomustietojen perusteella YIT-konserni maksoi osinkoina ja yhteisöveroina 52 prosenttia vuonna 2005 ja 50 prosenttia vuonna 2006; Lemminkäinen-konsernin vastaavat luvut olivat 59 prosenttia vuonna 2005 ja 61 prosenttia vuonna 2006.

(168) Suomi katsoo, että valtio on omistajaohjauksella tulouttanut Tieliikelaitoksesta koko sen toiminta-ajan huomattavasti enemmän kuin mikä olisi ollut samansuuruisista voitoista kannettava yhteisöveron määrä.

(169) Suomi huomauttaa lisäksi, että valtion liikelaitoksiin ja osakeyhtiöihin sovelletaan samaa arvonlisävero-, varain- siirtovero- ja kiinteistöverokantaa.

⁽³⁰⁾ Laki 1240/1988 ja laki 1043/1974.

5.8 Tieliikelaitoksen erikoisasetuksesta aiheutuvat rasitteet

5.8.1 Julkisen palvelun velvoitteet

(170) Suomi katsoo, että vaikka komissio toteaisi, että Tieliikelaitos sai valtiontukea, sitä olisi pidettävä välttämättömänä korvaamaan Tieliikelaitoksesta annetussa laissa säädetyistä erityistehtävistä Tieliikelaitokselle aiheutuvat kustannukset (vrt. 2.3 jakso).

(171) Sen lisäksi, että Tieliikelaitoksen on varmistettava tilauskäytäntöön ja urakkasopimuksiin sisällytettävien laatuvaatimusten ja valvonnan toteutuminen, sille on määrätty erityistehtävänä velvoite tehdä tarjous kaikista teiden kunnossapitourakoista, millä samalla edistetään toimivan kilpailun toteutumista kunnossapitourakoissa, koska yksityisyritysten ohella myös Tieliikelaitos tekee tarjouksia kilpailutetuista urakoista.

(172) Suomi piti Tieliikelaitoksen velvoitetta olla valmis tuottamaan palveluja poikkeustilanteissa välttämättömänä, koska tällaisissa tilanteissa saatetaan joutua toteuttamaan erilaisia kunnossapitotoimia erittäin vaativaa aikataulua noudattaen normaalista poikkeavalla tavalla.

(173) Suomen näkemyksen mukaan näitä erityistehtäviä voidaan pitää perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuina julkisen palvelun velvoitteina. Se katsoo, että kyseisistä velvoitteista aiheutuu Tieliikelaitokselle huomattavia kustannuksia.

(174) Suomen viranomaiset huomauttavat, että on vaikeaa arvioida tarkasti kustannuksia, jotka aiheutuvat velvoitteesta tehdä tarjouksia yleisten teiden kunnossapidosta ja lauttaliikenteen hoidosta koko maassa.

(175) Poikkeusoloihin varautumisesta aiheutui asiantuntijalausnon mukaan Tieliikelaitokselle noin 4,6 miljoonan euron lisäkustannukset siirtymäkauden 2001–2004 aikana. Nämä kustannukset johtuivat erityisesti Tieliikelaitoksen velvoitteesta pitää nestemäisten polttoaineiden valmiusvarastoa vuoden 2004 loppuun saakka (kyseiset kustannukset olivat 2,2 miljoonaa euroa). Muita menoeriä olivat:

- varasilta- ja kaluston varastointi, hoito ja kunnostaminen vastikkeetta vuonna 2001 (0,4 miljoonaa euroa);
- varautumisasioiden hoito palveluryhmä- ja pääkonttoritasolla (0,6 miljoonaa euroa); ja
- hoitosopimukseen sisällytetyt varautumis- ja koulutusvelvoitteet (1,4 miljoonaa euroa).

(176) Suomen viranomaiset katsovat, että nämä kustannukset ovat määrältään huomattavasti suuremmat kuin Tieliikelaitoksen käyttöön annetut varat.

(177) Suomen viranomaiset huomauttavat, ettei tällaisia kustannuksia aiheudu yksityisen sektorin maa- ja rakennusalan toimijoille.

(178) Suomen viranomaiset esittävät huomautuksenaan kantelijoiden väitteestä, jonka mukaan Tiehallinto maksaa 5 000 euron korvauksen tehdyistä tarjouksista, että Tiehallinto on maksanut kantelijoiden tarkoitaman korvauksen kaikista kunnossapitourakkarjouksista, jotka ovat täyttäneet tarjouksille asetetut laatuvaatimukset. Tällainen kaikille tarjoajille maksettava korvaus on erotettava julkisen palvelun velvoitteen perusteella maksettavasta korvauksesta. Kaikille tarjoajille maksettava korvaus ei kumoa sitä tosiasiaa, että Tieliikelaitokselle on aiheutunut kustannuksia velvoitteestaan osallistua kaikkiin tarjouskilpailuihin.

5.8.2 Tieliikelaitoksen toimintoihin sovellettavat muut vaatimukset

(179) Tieliikelaitoksen oli noudatettava siirtymäkauden aikana rajoittavia reunaehtoja, joita ei sovellettu yksityisiin toimijoihin (esim. toimialasääntely, tytäryhtiörajoitteet, konserniavustusten antamisen kieltä ja ulkomaan toimintaa koskevat rajoitteet).

(180) Kuten asiantuntijalausunnosta ilmenee, ulkomaan toimintaan liittyvät rajoitukset ovat tuottaneet Tieliikelaitokselle vaikeuksia tarjota teiden kunnossapitourakoita ulkomailla (esimerkiksi Virossa). Tieliikelaitos ei ole pystynyt tekemään suoria tarjouksia ulkomaisista hankkeista.

(181) Edelleen liikelaitosten yksityisiä laajempi tietojen julkistamisvelvollisuus ja liikelaitosten hallinnollinen byrokratia ovat aiheuttaneet Tieliikelaitokselle kustannuksia.

(182) Esimerkiksi Tieliikelaitoksen velvollisuus keskittyä ydinosaamiseensa on aiheuttanut sen, että Tieliikelaitoksen toimintojen laajentuminen muun muassa sähköverkkourakoinnin pariin on viivästynyt aiheuttaen näin tulonmenetyksiä.

(183) Suomi kuitenkin myöntää, että edellä mainittujen rakenteellisten haittojen aiheuttamien kustannusten arvioiminen on hyvin vaikeaa.

(184) Suomi arvioi, että kiviaineksen ulkopuolisille myymisen rajoittamisen vuoksi Tieliikelaitokselta on jäänyt saamatta noin 1,6 miljoonan euron tulos siirtymäkauden aikana. Tämä arvio perustuu kiviaineksen vuotuisen myyntipotentiaaliin, joka ilman tätä rajoitusta olisi ollut keskimäärin kolme miljoonaa euroa (vastaa vuoden 2006 myyntienustetta), sekä vuoden 2006 kustannusrakenteeseen⁽³¹⁾.

⁽³¹⁾ Tällä kustannusrakenteella kolmen miljoonan euron vuotuisen myynnin toimintakatteeksi muodostuisi 0,4 miljoonaa euroa.

(185) Mitä tulee kantelijoiden väitteeseen, jonka mukaan Tieliikelaitos rikkoi jatkuvasti kaikkia siirtymäkauden aikana voimassa olleita toimintarajoituksia, Suomen viranomaiset huomauttavat, että väitetyt rikkomukset tutkittiin ja todettiin vähäisiksi. Vähäiset rikkomukset eivät poista sitä tosiasiaa, että rajoituksista koitui haittaa Tieliikelaitoksen liiketoiminnalle.

5.9 Tieliikelaitoksen etuuskien ja haittojen yleinen arviointi

(186) Suomen viranomaisten toimittamassa asiantuntijalausunnossa on havainnollisesti esitetty alla oleva yhteenveto Tieliikelaitoksen mahdollisista etuuksista ja haitoista siirtymäkauden aikana:

(EUR)	
Etouden/haitan lähde	Vaikutus
Valtion laina	+ 1,2 miljoonaa
Neuvottelu-urakat	+ 8,5 miljoonaa
Maa- ja sora-alueiden luovutus	- 4,3 miljoonaa
Julkisen palvelun velvoitteet	- 4,6 miljoonaa
Rakenteelliset haitat ⁽¹⁾	- 70,6 miljoonaa

⁽¹⁾ Sisältää arvion ylimääräisen henkilöstön vähentämiseksi toteutettujen henkilöstöjärjestelyjen korvaamattomista kustannuksista, ylimääräisestä henkilöstöstä koituneen rasitteen määrästä ja kiviaineskaupan rajoituksista aiheutuneista tulonmenetyksistä (1,6 miljoonaa euroa).

(187) Edellä olevien arvioiden perusteella Suomi toteaa, että Tieliikelaitokselle syntyneiden etuuskien ja haittojen yhteisvaikutus koko siirtymäkaudelta on yhteensä 69,8 miljoonaa euroa tappiollinen Tieliikelaitokselle.

5.10 Markkinoiden kehittyminen

(188) Suomen viranomaiset väittävät, että kilpailu on kehittynyt nopeasti kaikissa teiden kunnossapidon, suunnittelun ja rakentamisen tuoteryhmissä. Tiehallinnon hankintastrategian uudistamisen ansiosta on kehittynyt riippumattomien urakoitsijoiden ja konsulttien ammattikunta.

(189) Tieliikelaitoksen Suomessa tarjoamien kaikenlaisten urakoiden ja palvelujen tarkastelu osoittaa, että sen osuus laski 31 prosentista uudistusprosessin alussa 17 prosenttiin vuonna 2006.

5.10.1 Tiehallinnon urakoiden kehitys siirtymäkauden aikana

(190) Tiehallinnon kilpailuttamien tienpitopalvelujen arvo kasvoi 54,1 miljoonasta eurosta 549,1 miljoonaan euroon vuosina 2000–2004. Samana ajanjaksona Tiehallinnon

tilaamien neuvottelu-urakoiden arvo laski 451,4 miljoonasta eurosta 85,9 miljoonaan euroon. Vuonna 2005 kaikki tiehallinnon tilaamat urakat kilpailutettiin. Muiden urakoitsijoiden kuin Tieliikelaitoksen osuus tienpitopalveluista puolestaan oli 20,2 miljoonaa euroa vuonna 2000 ja kasvoi 203,5 miljoonaan euroon vuonna 2004. Pääuraakoitsijoiden ohella uudistuksesta hyötyivät Tieliikelaitoksen aliuurakoitsijoina toimivat yksityisyrietykset.

(191) Kaikista kilpailutetuista urakoista (alkaen suunnittelun urakoista ja päättyen rakentamisen urakoihin) saatiin riittävästi tarjouksia (keskimäärin 4,0–4,7 tarjousta urakkaa kohden).

(192) Urakoiden hintataso on selvästi alentunut verrattuna uudistusta edeltäneeseen aikaan. Tiehallinnon arvioiden mukaan tielaitosuudistuksesta saatu vuotuinen säästö on yhteensä 60 miljoonaa euroa. Tähän sisältyy kunnossapidon alueurakoinnin 48 miljoonan euron vuotuinen säästö (kunnossapidon alueurakointi koskee kaikkia teiden kunnossapitotöitä) ⁽³²⁾. Siirtymäkauden lopussa Tiehallinnon kilpailuttamien kunnossapitourakoiden kustannukset olivat 21,7 prosenttia alhaisemmat kuin vastaavat neuvottelumenetellyllä hankitut urakat siirtymäkauden alussa. Loppuosa 60 miljoonan euron säästöstä muodostuu enimmäkseen rakennus- ja suunnittelupalveluista.

(193) Tarkasteltaessa kunnossapidon alueurakoita havaitaan, että suurin kustannussäästön lähde oli talvikunnossapito ⁽³³⁾ (15,2 miljoonaa euroa vuodessa). Seuraavaksi suurimmat säästön lähteet olivat sorateiden (8,6 miljoonaa euroa) ja liikenneympäristön (8,3 miljoonaa euroa) kunnossapito ⁽³⁴⁾.

(194) Suomen viranomaisten mukaan Tieliikelaitoksen kanssa kilpailevat tänä päivänä monet suuret kansalliset ja ulkomaiset kilpailijat, kuten Skanska Oy (Swedish Skanska AB:n tytäryhtiö) ja NCC Roads Oy (Swedish NCC AB:n tytäryhtiö) ⁽³⁵⁾. Kilpailijoihin kuuluu myös lukuisia määriä pieniä ja keskisuuria, joustavasti toimivia ja hyvin kannattavia alueellisia ja paikallisia kilpailijoita, jotka ovat osakeyhtiöitä.

5.10.2 Tiehallinnon tilaamien kunnossapidon alueurakoiden kehitys

(195) Tiehallinnon tilaamien kunnossapidon alueurakoiden tarkastelun taustalla on erityisesti kantelijoiden väite, jonka mukaan Tieliikelaitoksen 88 prosentti osuus uusista vuoden 2005 kilpailutetuista kunnossapitourakoista osoittaisi, että markkinoiden avaaminen on epäonnistunut.

⁽³²⁾ Talvikunnossapito, liikenneympäristön hoito, sorateiden hoito jne.

⁽³³⁾ Hiekoittaminen, lumenajo, teiden tasoittaminen, lumikinosten poisto ja liikennemerkkien puhdistaminen.

⁽³⁴⁾ Liikennemerkkien, tiemerkintöjen jne. hoito.

⁽³⁵⁾ Yrityksiä, joiden liikevaihto on paljon Tieliikelaitoksen liikevaihtoa suurempi.

- (196) Suomen viranomaisten mukaan ei ole asianmukaista tehdä päätelmiä tietyn vuoden tarjouskilpailutulosten perusteella. Samalla viranomaiset selvittävät, että Suomen Tiehallinto on jakanut Suomen 84 alueeseen/urakkaan. Yhden urakan kesto on 3–7 vuotta, ja suurin osa kunnossapidosta/kustannuksista muodostuu teiden liukkauden torjunnasta. Vuosittain kilpailutetaan vain suhteellisen pieni prosenttiosuus kyseisistä urakoista. Tämän vuoksi yhden vuoden tuloksia ei voida välttämättä pitää kovinkaan edustavina.
- (197) Vuoden 2005 tulosten osalta todettakoon, että Tieliikelaitos voitti useita 10 miljoonan euron urakoita erittäin pienellä marginaalilla (20 000–30 000 euroa). Urakat olisivat voineet mennä helposti myös sen kilpailijoille.
- (198) Vuoden 2006 tarjouskilpailutulokset olivat sen sijaan hyvin erilaiset, sillä Tieliikelaitos voitti vain 5 kunnossapitourakkaa Tiehallinnon kilpailuttamista 15 urakasta. Kilpailutettujen urakoiden kokonaisarvo oli 48,2 miljoonaa euroa. Urakoiden arvon perusteella Tieliikelaitoksen markkinaosuus oli 31 prosenttia.
- (199) Suomen viranomaiset katsovat, että tässä yhteydessä on tarpeen toimittaa tietoja myös Tieliikelaitoksen hoitamien urakoiden kokonaistilanteen kehityksestä. Vuonna 2000 Tieliikelaitoksen edeltäjän osuus kunnossapidon alueurakoista oli lähestulkoon 100 prosenttia, kun taas vuoden 2006 lopussa Tieliikelaitoksen osuus Tiehallinnon tilaamista kunnossapitourakoista oli 68 prosenttia. Tarkasteltaessa Tieliikelaitoksen osuutta tarjouskilpailumenettelyllä myönnettyistä urakoista voidaan todeta, että se oli 77 prosenttia vuonna 2001 ja pieneni 68 prosenttiin vuonna 2006.
- (200) Tieliikelaitoksen suhteellisen suuren osuuden säilyminen tienpidon markkinoilla oli odotusten mukaista, sillä markkinoiden avaamisen alkaessa Tieliikelaitoksen etuna oli sen vakiintunut asema ja uudet tulokkaat tarvitsivat jonkin verran aikaa saadakseen jalansijan tienpidon markkinoilla Suomessa.
- (201) Lisäksi useat indikaattorit osoittavat, että kilpailu on todellista.
- (202) Ensinnäkin tarjousten määrä on kasvanut. Vuonna 2006 jokaista uutta kilpailutettua urakkaa kohden saatiin 5,7 tarjousta, jotka vastasivat tarjouseritelmiä. Vuoden 2006 tarjouskilpailuissa 9 urakkaa 15:stä meni muille kuin vakiintuneille toimijoille.
- (203) Toiseksi hinnat ovat laskeneet. Kilpailujen perusteella määrättyneet hinnat alittivat Tiehallinnon ennakoarvion

16 prosentilla vuonna 2005, 18 prosentilla vuonna 2006 ja 14 prosentilla vuonna 2007. Kilpailu markkinoilla oli siten todellista ja voimakasta.

- (204) Tällä hetkellä kunnossapidon alueurakoita hoitaa kuusi eri urakoitsijaa. Tieliikelaitoksen ohella nämä urakoitsijat ja niiden markkinaosuudet ovat seuraavat: YIT-ryhmään kuuluva YIT Rakennus Oy (20 %), NCC Roads Oy (5 %), Koillistie Määttä Oy (3 %), Savon Kuljetus Oy (2 %) ja virolainen AS Teho (2 %).

5.11 Suomen viranomaisten yleiset päätelmät

- (205) Suomen viranomaiset korostavat, että väitetyt tukitoimenpiteet ovat pääosin liittyneet siirtymäkauteen, joka päättyi vuonna 2004. Tieliikelaitoksen toiminta muissa jäsenvaltioissa oli siirtymäkauden aikana vähäistä.
- (206) Suljettujen kansallisten markkinoiden avaaminen on EU:n kilpailupolitiikan keskeinen tavoite. Suomi viittaa tässä yhteydessä useisiin asiakirjoihin ⁽³⁶⁾.
- (207) Siirtymäjärjestely on ollut välttämätön edellytys Suomen tienpidon markkinoiden avaamiselle. Sen vuoksi tukitoimenpiteet ovat olleet tarpeellisia yhteisön kokonaisedun mukaisen hankkeen edistämiseksi.
- (208) Lisäksi kantelijoiden väittämät tukitoimenpiteet ovat olleet oikeassa suhteessa tavoiteltuun tulokseen eli Suomen tienpidon ja lauttaliikenteen markkinoiden avaamiseen. Tuesta saadut hyödyt ovat ylittäneet sen mahdolliset kielteiset vaikutukset.
- (209) Suomi mainitsee myös sitoumuksensa muuttaa Tieliikelaitos valtion omistamaksi osakeyhtiöksi, johon sovelletaan tavanomaisia konkurssi- ja yhteisöverotussääntöjä viimeistään 1 päivänä maaliskuuta 2008.

6. PERUSTAMISSOPIMUKSEN 87 ARTIKLAN 1 KOHDASSA TARKOITETTU TUKI

- (210) Perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa kielletään jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- (211) Erityisestä oikeudellisesta asemastaan huolimatta Tieliikelaitos on taloudellista toimintaa harjoittava yksikkö, joka on sen vuoksi perustamissopimuksen 87 artiklassa tarkoitettu yritys. Suomen viranomaiset eivät ole kiistäneet tätä seikkaa.

⁽³⁶⁾ XXX kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus (2000), s. 128; Lissabonin Eurooppa-neuvosto, 23. ja 24.3.2000; puheenjohtajan päätelmät, SN 100/00; tiedonanto kevään Eurooppa-neuvostolle, KOM(2005) 24, s. 21, Bryssel 2.2.2005; vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista, KOM(2003) 270 lopullinen, 5 kohta, Bryssel 21.5.2003.

6.1 **Altmark-tuomion sovellettavuus**

- (212) Kuten edellä esitetään, Suomen viranomaiset väittävät, että tarkasteltavana olevat toimenpiteet ovat korvausta lisäkustannuksista, joita Tieliikelaitokselle on aiheutunut sen erityistehtävien vuoksi.
- (213) Altmark-tuomiossa ⁽³⁷⁾ yhteisöjen tuomioistuin totesi, että julkisen palvelun korvaukset eivät ole perustamis- sopimuksen 87 artiklan mukaista valtiontukea, jos kaikki neljä perustetta täyttyvät. Ensinnäkin edunsaajarytymisen tehtäväksi on tosiasiasa annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi. Toiseksi parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on vahvistettava etukäteen objektiivisesti ja läpinäkyvästi. Kolmanneksi korvaus 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. Neljänneksi silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä vastaavaa yritystä ei tietyssä konkreettisesti tapauksessa valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut julkisyhteisön kannalta vähimmäis- kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määriteltävä tarkastelemalla kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävästi varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä. Kun kaikki nämä neljä perustetta, jäljempänä 'Altmark-perusteet' täyttyvät kumulatiivisesti, valtiontukeen ei liity edun antaminen yritykselle.
- (214) Komissio toteaa ensimmäisestä Altmark-perusteesta, että Tieliikelaitoksesta annetun lain 3 §:ssä yritykselle säädetty tehtävä eli velvollisuus tehdä tarjous kaikista kunnossapitourakoista ja tarjota lauttaliikennepalveluja koko maassa näyttää muodostavan julkisen palvelun velvoitteen eli velvoitteen tarjota yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Sama koskee velvoitetta pitää nestemäisten polttoaineiden varmuusvarastoa siirtymäkauden aikana ja velvoitetta varastoida, hoitaa ja kunnostaa Tiehallinnon varasiltakalustoa vastikkeetta (viimeksi mainittu velvoite koski vain vuotta 2001) ⁽³⁸⁾.
- (215) Lukuun ottamatta aloja, joilla sovelletaan asiaa koskevia yhteisön sääntöjä, jäsenvaltioilla on huomattava harkintavaltia sellaisten palvelujen määrittelyssä, jotka voitaisiin luokitella yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviksi

⁽³⁷⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen 24 päivänä heinäkuuta 2003 asiassa C-280/00 antama tuomio (Bundesverwaltungsgerichtin esittämä ennakkoratkaisupyyntö): Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Kok. 2003, s. I-7747).

⁽³⁸⁾ Tieliikelaitosta koskevasta laista ja valmiuslaista johtuvat velvoitteet.

palveluiksi. Komission tehtävänä on ainoastaan varmistaa, ettei luokittelussa ole tehty ilmeistä virhettä ⁽³⁹⁾.

- (216) Sen vuoksi komissio oli samaa mieltä siitä, että Tieliikelaitoksen tehtävä pitää nestemäisten polttoaineiden varmuusvarastoa siirtymäkauden aikana, sen jatkuva velvoite tehdä tarjouksia kaikista Tiehallinnon kilpailuttamista teiden kunnossapito- ja lauttaliikenneurakoista ja velvoite varastoida, hoitaa ja kunnostaa varasiltakalustoa vastikkeetta vuonna 2001 ovat selkeästi rasitteita, jotka eivät kohdistu Tieliikelaitoksen kilpailijoihin ja jotka voidaan luokitella julkisen palvelun velvoitteiksi.
- (217) Komissiolle ei ole toimitettu riittävästi tietoja muihin poikkeusoloja koskeviin valmiustoimenpiteisiin eikä henkilöstön koulutukseen liittyviä Tieliikelaitoksen velvoitteita, jotta se voisi sulkea pois kantelijoiden väitteen, jonka mukaan nämä velvoitteet eivät aiheuta suurempaa rasitusta kuin sen kilpailijoiden toteuttamat riskinhallintatoimenpiteet ⁽⁴⁰⁾ (kaikkien yritysten on valmistauduttava poikkeusoloihin osana yritysten riskinhallintajärjestelmää). Lisäksi komissio toteaa, että velvoitteet koskisivat ainoastaan teitä, joiden pidosta Tieliikelaitos itse vastasi. Tämän seikan tarkastelua ei ole kuitenkaan tarpeen jatkaa, koska näyttää siltä, että muiden Altmark-perusteiden täyttymisessä on ongelmia.
- (218) Yhdenkään 2.4 jaksossa kuvatun toimenpiteen tavoitteena ei ollut korvata vastaavien tehtävien hoitamisesta mahdollisesti aiheutuvaa taloudellista rasitusta. Tämä on vastoin Altmark-tuomion 90 ja 91 kohtaa, joissa edellytetään, että kustannusten ja korvauksen välillä on jokin yhteys (korvaus on vahvistettava etukäteen objektiivisten parametrien perusteella). Tilanne ei ollut kuitenkaan tällainen Tieliikelaitoksen tapauksessa. Erilaisia etuja on itse asiassa myönnetty ja laskettu sellaisten tavoitteiden perusteella, jotka eivät liity millään tavoin väitettyihin julkisen palvelun velvoitteisiin. Täten toinen Altmark-peruste ei täyty.
- (219) Komissio ei myöskään voi päätellä Suomen viranomaisten toimittamien tietojen perusteella, että korvaus ei ylitä sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kustannukset, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa (kolmas Altmark-peruste). Se, ettei talousarvioon ole sisällynyt minkäänlaisia julkisen palvelun korvauksia siirtymäkauden jälkeen, tukee väitettä, jonka mukaan Tieliikelaitoksen hyväksi toteutettua toimenpidepakettia ei tarvittu sen auttamiseksi selviytymään väitetyistä julkisen palvelun velvoitteista.

⁽³⁹⁾ Ks. komission päätös K(2005) 2673, tehty 28 päivänä marraskuuta 2005, EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (EUVL L 312, 29.11.2005, s. 67-73), johdanto-osan 7 kappale.

⁽⁴⁰⁾ Suomen viranomaisten toimittamien tietojen perusteella näyttää siltä, että siirtymäkauden päätyttyä poikkeusvalmisteluihin palveluryhmä- ja pääkonttoritasolla ja koulutustoimenpiteisiin liittyvät vuotuiset menot ovat 0,5 miljoonaa euroa, mukaan lukien ennakoidut menot. Tieliikelaitoksen vuotuinen liikevaihto huomioon ottaen tämä summa ei vaikuta kohtuuttomalta.

- (220) Tieliikelaitosta ei valittu tuottamaan kyseisiä palveluja avoimella tarjouskilpailulla eikä kustannuksia määrittely tarkastelemalla kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja riittävästi varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämisestä.
- (221) Toimenpidekokonaisuutta tarkasteltaessa ei tämän vuoksi voida katsoa Altmarmark-perusteiden nojalla, etteikö valtiontukea olisi myönnetty. Komission on näin ollen analysoitava, ovatko tarkasteltavana olevat toimenpiteet valikoivia (6.2 jakso), saako Tieliikelaitos valtion varoista rahoitettavaa etua (6.3 jakso) sekä vääristävätkö toimenpiteet kilpailua tai uhkaavatko ne vääristää sitä ja vaikuttavatko ne jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (6.4 jakso). Kaikki edellä mainitut seikat ovat kumulatiivisia edellytyksiä, joiden perusteella todetaan, sisältyykö toimenpiteeseen perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

6.2 Toimenpiteiden valikoivuus

- (222) Suomen viranomaiset eivät ole kiistäneet sitä, että kaikki tarkasteltavana olevat toimenpiteet olivat joko Tieliikelaitosta varten erityisesti suunniteltuja tai rajoittuivat yrityksiin, joilla oli valtion liikelaitoksen asema. On niin ikään selvää, että markkinoilla, joilla Tieliikelaitos toimii, sen kanssa kilpailee muita yrityksiä, jotka eivät ole valtion liikelaitoksia. Siksi komissio katsoo, että tarkasteltavana olevat toimenpiteet ovat valikoivia.

6.3 Valtion varoja käyttäen myönnetyn valikoivan edun olemassaolo

- (223) Tässä kohdassa komissio tarkastelee, rahoitetaanko Suomen valtion toteuttamat toimenpiteet valtion varoista ja onko Tieliikelaitos saanut valikoivan edun. Jälkimmäistä seikkaa selvitettäessä arvioidaan, keventävätkö kyseiset toimenpiteet Tieliikelaitoksen osalta yrityksen budjettiin normaalisti kohdistuvaa rasiatetta, minkä vuoksi niitä olisi pidettävä sellaisena taloudellisena etuna, jota yritys ei olisi saanut tavanomaisissa markkinaolosuhteissa⁽⁴¹⁾.

6.3.1 Edullisen valtion lainan myöntäminen

- (224) Kantelijat ja Suomen viranomaiset määrittelevät eri tavoin Tieliikelaitokselle sen muodostamisen aikaan myönnetyn pitkäaikaisen vieraan pääoman (39,5 miljoonaa euroa eli 237 miljoonaa Suomen markkaa). Kantelijat pitivät sitä lainana, kun taas Suomen viranomaiset pitivät sitä omaisuuden siirtämisenä, johon liittyi takaisinmaksuvelvoite. Komissio katsoo tältä osin, että toimenpiteen määrittely ei ole yhtä tärkeä kuin sen todellinen vaikutus kyseiselle yritykselle aiheutuneisiin kustannuksiin eli olisi tutkittava, vähentääkö toimenpide yritykselle tavanomaisesti aiheutuvia kustannuksia.

⁽⁴¹⁾ Asia 173/73, Italia v. komissio, Kok. 1974, s. 709, 26 kohta; asia C-387/92, Banco Exterior de España, Kok. 1994, s. I-877, 12 ja 13 kohta; ja asia C-280/00, Altmarmark Trans ja Regierungs presidium Magdeburg, Kok. 2003, s. I-000, 84 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

- (225) Toimenpiteeseen sisältyvän tuen arvioimiseksi tilannetta olisi tarkasteltava yksityisen luotonantajan näkökulmasta lainan hyväksymishetkellä⁽⁴²⁾. Koska Valtiokonttorin velkakirja allekirjoitettiin 28 päivänä joulukuuta 2000 (Liikelaitoslainan numero 6030-14)⁽⁴³⁾, komission on käytettävä edulliseen lainaan sisältyvää valtiontukea laskiessaan Suomessa kyseisenä päivänä sovellettua viitekorkeaa. Komission asiaa koskevan tiedonannon⁽⁴⁴⁾ perusteella koko luottosopimuksen voimassaoloajan sovellettava korko on 5,7 prosenttia; korko lasketaan pankkien välisenä viiden vuoden swapkorkona korotettuna 75 pisteen preemiolla.

- (226) Näin ollen Tieliikelaitos hyötyi vuonna 2001 4,7 prosenttiyksikköä alhaisemmasta korkotasosta, vuonna 2002 4,2 prosenttiyksikköä alhaisemmasta korkotasosta, vuonna 2003 3,2 prosenttiyksikköä alhaisemmasta korkotasosta ja vuonna 2004 2,2 prosenttiyksikköä alhaisemmasta korkotasosta. Tätä seuraavina vuosina korkotaso oli 0,7 prosenttiyksikköä alhaisempi. Kun korkokantojen välinen erotus kerrotaan kunkin vuoden alussa jäljellä olleella lainasummalla⁽⁴⁵⁾, komissio saa tuen kokonaisuusmääräksi 7,2 miljoonaa euroa.

- (227) Siltä osin kuin laina on myönnetty markkinakorkoa alemmalla korolla, valtio on menettänyt varoja, jotka se olisi voinut saada, jos se olisi myöntänyt kyseisen lainan markkinaehtoin. Näin ollen Tieliikelaitos saa valtion varoista rahoitettavan edun.

6.3.2 Maa- ja sora-alueet

- (228) Tieliikelaitoksen omistukseen siirtyneiden maa- ja sora-alueiden osalta on ensiksi selvitettävä, sisältyykö toimenpiteeseen valtiontukea. Komissio toteaa, että kyseiset maa- ja sora-alueet olivat olleet Tieliikelaitoksen omistuksessa jo ennen sen yhtiöittämistä. On totta, että täysin samat maa- ja sora-alueet olivat jo Tieliikelaitoksen edeltäjän Tielaitoksen (joka oli valtion virasto) omistuksessa. Tieliikelaitoksen perustaminen näyttää pelkäävän vakiinnuttaneen Tielaitoksen Tietuotannon aseman erillisenä yksikkönä vaikuttamatta yksikön hallussa olleisiin resursseihin.

⁽⁴²⁾ Ks. esimerkiksi asiakirjan ”the Commission communication to the Member States — Application of Articles 92 and 93 of the EEC Treaty and of Article 5 of Commission Directive 80/723/EEC to public undertakings in the manufacturing sector” (EYVL C 307, 13.11.1993, s. 3) 42 kohta. Ks. myös yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen 30 päivänä huhtikuuta 1998 asiassa T-16/96, Cityflyer Express Ltd v. Euroopan yhteisöjen komissio, antaman tuomion 76 kohta.

⁽⁴³⁾ Suomen viranomaisten 31 päivänä toukokuuta 2006 toimittamista huomautuksista saatujen tietojen mukaan.

⁽⁴⁴⁾ Komission tiedonanto voimassa olevista 15 jäsenvaltiota koskevista valtion tuen takaisinperinnässä sovellettavista koroista sekä viite- ja diskonttokoroista 1.1.2005 alkaen sekä aiemmista 1.8.1997 lähtien sovelletuista koroista — Julkaistu komission asetuksen (EY) 794/2004, annettu 21.4.2004 (EUVL L 140, 30.4.2004, s. 1) artiklan 10 ja komission viite- ja diskonttokorkojen vahvistamismenetelmästä antaman tiedonannon (EYVL C 273, 9.9.1997, s. 3) mukaisesti (EUVL C 88, 12.4.2005, s. 5).

⁽⁴⁵⁾ Suomen viranomaisten 31 päivänä toukokuuta 2006 toimittamista huomautuksista saatujen tietojen mukaan.

- (229) Toiseksi muodollisen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessä nostettiin esiin kysymys maa- ja sora-alueiden arvostuksen asianmukaisuudesta.
- (230) Tarkasteltavana olevassa tapauksessa Catella Kiinteistöarvointi Oy on arvioinut riippumattomana arvioijana maa- ja sora-alueiden arvon. Suomen viranomaiset päättivät oikaista riippumattoman arvioijan määrittämää arvoa 21,5 miljoonasta eurosta 19 miljoonaan euroon, koska Suomen viranomaisten mielestä Catellan arvioissa ei otettu asianmukaisesti huomioon 5.2 jaksossa selvitettyä kolmea tekijää.
- (231) Lisäksi Tieliikelaitoksen kirjanpidon tarkastamisesta siirtymäkauden aikana vastanneen tilintarkastajan (Ernst & Young) mukaan Tieliikelaitoksen kirjanpitoon kirjattu arvo oli edelleen liian korkea, ja tilintarkastaja hyväksyi maa- ja sora-alueiden arvoa koskevan 4,3 miljoonan euron ylimääräisen arvonalennuksen. Ernst & Youngin arvostuksen tarkasti vielä ICECAPITAL Pankkiiriliike Oy, joka totesi, että maa- ja sora-alueet siirrettiin Tieliikelaitoksen taseeseen ylihintaan.

(232) Kantelijat kyseenalaistavat nämä arvonmääritykset.

(233) Komissio katsoo, ettei ole tarpeen tehdä lopullista päätöstä siitä, onko maa- ja sora-alueiden yhteydessä myönnetty valtiontukea, koska tällainen tuki soveltuisi yhteismarkkinoille 7.2 jaksossa mainituista syistä.

6.3.3 Tienpidon neuvottelu-urakat

(234) Markkinahinnan ylittävä urakkahinta on seurausta tienpidon neuvottelu-urakoiden hinnan laskennassa käytetystä menetelmästä, jossa lähtökohdaksi on otettu vastaavan kilpailutetun urakan hinta, joka on verrattavissa markkinahintaan, ja siihen on lisätty korotus Tieliikelaitoksen toimintaan liittyvien sellaisten rakenteellisten haittojen huomioon ottamiseksi, joita ei kompensoida muuten. Tieliikelaitokselle koituu tästä taloudellista etua, joka rahoitetaan valtion varoista: Tieliikelaitos saa valtiolta samasta palvelusta enemmän rahaa kuin tavanomainen markkinatoimija.

(235) Kantelijoiden mukaan neuvottelu-urakoiden kokonaistuen määrä oli 21,5 miljoonaa euroa, mutta Suomen viranomaiset katsovat asiantuntijalausunnon perusteella, että Tieliikelaitos on saanut enintään 8,5 miljoonan euron edun neuvottelu-urakoista.

(236) Komissio toteaa, että Tiehallinnon ja eri toimijoiden, myös Tieliikelaitoksen, välillä sovittuihin erilaisiin urakoihin sisältyvät riskit ja tarvittavat työt ovat varsin erilaisia. Urakat olivat lähinnä kahdentyyppisiä: kunnossapito- ja suunnittelu-urakoita tai suunnittele ja toteuta -urakoita (ST-urakoita). Määrittääkseen Tieliikelaitoksen neuvottelu-urakoiden kautta saaman edun komissio katsoo, että on

asianmukaista verrata Suomen valtion neuvottelu-urakoista maksamaa hintaa Suomen valtion kilpailuista urakoista maksamaan hintaan tapauksissa, joissa urakoihin sisältyy vastaavantasoinen riski ja vastaavanlaiset työtehtävät.

(237) Neuvottelu-urakoihin on sisältynyt yksinomaan kunnossapito- ja suunnittelu-urakoita. Näin ollen voidakseen määrittää Tieliikelaitoksen saaman edun komission on verrattava Tieliikelaitoksen neuvottelujen kunnossapito- ja suunnittelu-urakoiden katetta Tieliikelaitoksen kilpailutettujen kunnossapito- ja suunnittelu-urakoiden katteeseen ⁽⁴⁶⁾.

(238) ICECAPITAL on analysoinut tarkasteltavina olevia katteita. Sen raportista käy ilmi, että Tieliikelaitos on saanut kate-eron vuoksi 8,5 miljoonan euron edun.

(239) Komissio kuitenkin katsoo, että Tieliikelaitoksen neuvottelu-urakoista saama hyöty on kokonaisuudessaan hieman yli 8,5 miljoonaa euroa. Kyseinen 8,5 miljoonan euron summa laskettiin käyttäen neuvottelu-urakoiden lopullista katetta (kate vuosittaisen menonoikaisumenettelyn jälkeen). Kantelijat korostavat, että yritys voi täten siirtymäkauden aikana hyötyä joka vuosi vuosittaisesta ”oikaisusta” alaspäin joutumatta maksamaan vastaavaa korkoa eivätkä Suomen viranomaiset ole kiistäneet tätä. Näin ollen 8,5 miljoonan euron kate-eron lisäksi Tieliikelaitos hyötyi lyhytaikaisista ⁽⁴⁷⁾ korottomista lainoista. Koska alaspäin tehtyjen menonoikaisujen määrä siirtymäkauden aikana oli 16,8 miljoonaa euroa eivätkä lainan korot kyseisenä aikana ylittäneet 5,7 prosenttia, Tieliikelaitoksen lyhytaikaisista korottomista lainoista saama hyöty oli enintään 1 miljoonaa euroa.

(240) Näin ollen Tieliikelaitoksen neuvottelumenettelyllä siirtymäkauden aikana saamien tienpitourakoiden ehtoihin liittyvän tuen määrä on kokonaisuudessaan noin 9,5 miljoonaa euroa.

6.3.4 Lauttapalvelujen neuvottelu-urakat

(241) Komissio toteaa, että Suomen viranomaisten ensimmäiset pyrkimykset siirtä lauttapalvelujen neuvottelu-urakoista kilpailutuihin urakoihin eivät johtaneet odotettuihin tuloksiin. Tarjouskilpailumenettelyllä saadut hinnat olivat paljon korkeampia kuin Tiehallinnon ja Tieliikelaitoksen välisten voimassa olevien neuvottelu-urakoiden hinnat. Tarjouskilpailutulosten hyväksyminen ei myöskään edistäisi markki-

⁽⁴⁶⁾ Ylimääräisestä henkilöstöstä, jota ei työllistetty erityisissä palveluhankkeissa, aiheutuvat kustannukset korvattiin neuvottelu-urakoista ja kilpailutetuista urakoista saatujen katteiden välisen eron perusteella.

⁽⁴⁷⁾ Alle yksi vuosi.

noiden avaamista, sillä se lujittaisi Tieliikelaitoksen asemaa (Tieliikelaitoksen tarjous oli edelleen halvin). Tästä syystä Suomi etsii parhaillaan muuta hankintamallia, joka takaisi kaikille mahdollisille tarjoajille tasapuoliset kilpailuedellytykset.

- (242) Neuvottelu-urakoiden jatkaminen ei anna mitään etua Tieliikelaitokselle, koska neuvottelu-urakoiden ehdoissa ei ole otettu riittävästi huomioon tarvetta kaluston uusimiseen. Niiden jatkaminen aiheuttaa siksi pikemminkin haittaa Tieliikelaitokselle.
- (243) Näin ollen komissio katsoo, ettei Tiehallinnon Tieliikelaitokselle lauttaliikennettä koskevasta neuvottelu-urakoista maksama hinta ole markkinahintaa korkeampi. Sen vuoksi komissio päätelee, ettei korvaukseen sisälly valtiontukea.

6.3.5 Ylimääräisen henkilöstön vähentämistä koskevat erityisjärjestelyt

- (244) Laki, jolla säädettiin Tieliikelaitoksen muuttamisesta valtionhallinnon yksiköstä valtion liikelaitokseksi, velvoitti yhtiön työllistämään entisen Tielaitoksen Tietuotannon koko työvoiman, vaikka henkilöstömäärä oli liian suuri verrattuna sen tarpeisiin. Kyseisellä lailla kiellettiin Tieliikelaitosta myös irtisanomasta henkilöstöä siirtymäkauden aikana.

- (245) Suomen viranomaiset katsovat, ettei yksikään ylimääräiseen henkilöstöön liittyvän ongelman ratkaisemiseksi tarkoitusta toimenpiteistä ollut valtiontukea. Toimenpiteillä itse asiassa vain korvattiin osittain rakenteellinen haitta, joka Tieliikelaitokselle aiheutui ylimääräiseen henkilöstöön liittyvän ongelman, ennen markkinoiden avaamista vallinneiden kalliiden työehtojen ja Suomen eduskunnan siirtymäkauden ajaksi asettaman irtosanomiskiellon vuoksi. Suomen viranomaiset mainitsevat tässä yhteydessä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen antaman Combustuomion, jota on kuvattu edellä.

- (246) Combusin erityistilanteessa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on tukeutunut näkemykseen, jonka mukaan ”Tanskan valtio olisi voinut sen sijaan, että se maksoi 100 miljoonan Tanskan kruunun suuruisen summan suoraan Combusin palveluksessa oleville virkamiehille, saavuttaa saman tuloksen ottamalla samat virkamiehet julkishallinnon palvelukseen erityistä hyvitystä maksamatta, jolloin Combust olisi voinut käyttää välittömästi yksityisoikeuden soveltamisalaan kuuluvia työsopimussuhteisia toimihenkilöitä”⁽⁴⁸⁾.

- (247) Komissio muistuttaa, ettei yhteisöjen tuomioistuin ole vahvistanut eksplisiittisesti Combustuomiossa esitettyjä perusteluita, joihin Suomen viranomaiset viittaavat. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei ole myöskään viitanut niihin myöhemmissä tuomioissaan. Tietyt yhteisöjen

tuomioistuimen oikeuskäytännön osat ovat kuitenkin ristiriidassa sen oletuksen kanssa, ettei valtion rakenteellisen haitan perusteella myöntämää korvausta voitaisi pitää tukena, minkä vuoksi *Combust*-tuomiota ei tulisi tulkita liian laajasti.

- (248) Vakiintuneessa oikeuskäytännössä yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että se, onko toimenpide tukea, on ratkaistava toimenpiteen vaikutusten perusteella eikä kyseisen toimenpiteen syiden tai tavoitteiden perusteella⁽⁴⁹⁾. Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että mikä tahansa toimenpide, joka vähentää yrityksen talousarvioon tavallisesti sisältyviä kustannuksia, on valtiontukea⁽⁵⁰⁾. Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt, että tämä koskee erityisesti työntekijöiden palkkakustannuksia⁽⁵¹⁾. Tästä syystä tuomioistuin ei ole hyväksynyt sitä, ettei toimenpide anna kyseiselle yritykselle etua pelkästään siksi, että se korvaa haitan, josta yritys kärsii⁽⁵²⁾.

- (249) Edellä esitetyn perusteella komissio arvioi kutakin tarkasteltavana olevaa erityistoimenpidettä erikseen.

6.3.5.1 Henkilöstön siirtäminen Tiehallintoon ja muihin julkishallinnon yksiköihin

- (250) Tarkastellessaan Tieliikelaitoksen 116 työntekijän siirtämistä vapaille julkishallinnon paikoille komission on aluksi arvioitava, rahoitettiin siirto valtion varoista. Siirto rahoitettiin valtion varoista vain siinä tapauksessa, että hallinnossa olevien avoimien paikkojen täyttäminen Tieliikelaitoksen työntekijöillä tuli valtiolle kalliimmaksi kuin näiden paikkojen täyttäminen muilla työnhakijoilla. Tässä yhteydessä on tärkeää panna merkille, että julkishallintoon ei perustettu uusia toimia Tieliikelaitoksen entisiä työntekijöitä varten, vaan ainoastaan ne toimet täytettiin, jotka olivat vapautuneet virkasuhteisten henkilöiden lähdön vuoksi.

- (251) Kantelijat väittävät, että Tieliikelaitoksen työntekijät siirrettiin takaisin hallintoon muuttamatta millään tavoin heidän työehtojaan, minkä vuoksi he tulivat hallinnolle kalliimmiksi kuin muut mahdolliset työnhakijat.

- (252) Suomen valtion mukaan Tieliikelaitoksen ja hallinnon välillä siirrettiin henkilöstöä vain silloin, kun jokin hallinnon toimi tuli avoimeksi ja se julkaistiin haettavaksi.

⁽⁴⁹⁾ Asia 173/73, Italia/komissio, Kok. 1974, s. 709, 13 kohta; asia C-310/85, Deufil, Kok. 1987, s. 901, 8 kohta; asia C-241/94, Ranska/komissio, Kok. 1996, s. I-4551, 20 kohta.

⁽⁵⁰⁾ Asia C-387/92, Banco Exterior, Kok. 1994, s. I-877, kohta 13; asia C-241/94, Ranska/komissio, Kok. 1996, s. I-4551, 34 kohta.

⁽⁵¹⁾ Asia C-5/01, Belgia/komissio, Kok. 2002, s. I-1191, 39 kohta.

⁽⁵²⁾ Asia 30/59, Gezamenlijke Steenkolenmijnen, Kok. 1961, s. 3, 29–30; asia C-173/73, Italia/komissio, Kok. 1974, s. 709, 12 ja 13 kohta; asia C-241/94, Ranska/komissio, Kok. 1996, s. I-4551, 29 ja 35 kohta; asia C-251/97, Ranska/komissio, Kok. 1999, s. I-6639, 40, 46 ja 47 kohta. Ks. myös asia T-109/01, Fleuren Compost, Kok. 2004, s. II-127, 54 kohta.

⁽⁴⁸⁾ Combustuomio, 57 kohta.

Tieliikelaitoksen työntekijöitä palkattiin vain, jos avoin paikka vapautui samalla vastuutasolla ja heidän pätevyytensä vastasi julkaistua ilmoitusta. Ennen siirtoa Tieliikelaitoksen työntekijöiden sopivuutta tehtäviin arvioitiin.

- (253) Komissio toteaa, ettei kantelija ole esittänyt mitään näyttöä väitteestään, jonka mukaan avoimien paikkojen täyttäminen Tieliikelaitoksen entisillä työntekijöillä tuli Suomen valtiolle kalliimmaksi kuin niiden täyttäminen muilla työnhakijoilla.
- (254) Komissio toteaa, ettei sen käytettävissä olevien tietojen arviointi ole antanut mitään viitettä siitä, että hallinnolle olisi aiheutunut lisäkustannuksia Tieliikelaitoksen 116 työntekijän siirtämisestä vapaille julkishallinnon paikoille. Erityisesti komissio huomauttaa, että näihin 116 työntekijään sovellettiin aiemmin, kun he vielä työskentelivät Tielaitoksen palveluksessa, samoja työehtoja kuin hallinnon virkasuhteisiin työntekijöihin. Kun entiset virkasuhteiset työntekijät integroitiin takaisin julkishallintoon heidän vastuutasoaan ja pätevyyttään vastaaville paikoille, Suomen valtiolle aiheutui saman verran kustannuksia kuin olisi aiheutunut muiden henkilöiden palkkaamisesta näille paikoille.
- (255) Edellä esitetyn perusteella komissio päättää, että 116 työntekijän siirtämisestä ei aiheutunut lisäkustannuksia Suomen valtiolle. Se ei ole valtiontukea, koska valtion varoja ei siirretty.

6.3.5.2 Erityisten palveluhankkeiden rahoitus

- (256) Tiehallinto antoi yhteensä noin 68 miljoonaa euroa sopeutettavia työntekijöitä koskevien erityishankkeiden rahoitukseen (tästä summasta käytettiin 56 miljoonaa euroa henkilöstömenojen rahoitukseen, ks. 5.5 jakso).
- (257) Komissio myöntää, että tarkasteltavan olevien palveluhankkeiden selkeänä tavoitteena oli lieventää ylimääräisestä henkilöstöstä yritykselle aiheutuvaa rakenteellista haittaa.
- (258) Ottaen huomioon Suomen viranomaisten antamat selvitykset, joita asiantuntijalausunto tukee, komissio katsoo, että valtion maksama 68 miljoonan euron korvaus ei ollut liian suuri kyseisten palvelujen suorittamisesta (tienvarsien siivoaminen sekä rakennusten ja ulkoalueiden kunnostaminen), vaan palveluhankkeista aiheutui tappiota (ks. 5.5 jakso).
- (259) Tästä huolimatta komissio katsoo, että jollei erityisiä palveluhankkeita olisi toteutettu, yrityksen olisi pitänyt maksaa palkkaa ylimääräisille työntekijöilleen ilman, että he olisivat kasvattaneet yrityksen tuloja millään tavoin. Ei ole olemassa mitään näyttöä siitä, että Suomen viranomaiset olisivat muissa olosuhteissa edelleen harkinneet kyseisten palvelujen alihankintaa ja että valtiolle taloudellisesti edullisin ratkaisu oli antaa urakka (urakat) Tieli-

kelaitokselle. Näin ollen on katsottava, että toimenpide rahoitettiin valtion varoista.

- (260) Toisin kuin hallintoon siirretyn henkilöstön osalta, tieliikelaitoksen erityisiä palveluhankkeita koskeva tilanne on erilainen kuin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen *Combusin* tapauksessa tarkoittama tilanne.
- (261) Toisin kuin silloin, kun 116 työntekijää siirretään takaisin hallintoon, tällä toimenpiteellä ei varsinaisesti ratkaista ylimääräisestä henkilöstä aiheutuvaa ongelmaa. Valtio pikemminkin hankkii yksin Tieliikelaitokselta ja täysin kilpailuttamatta erityisiä palveluhankkeita, joita se ei välttämättä olisi muussa tapauksessa hankkinut joko lainkaan tai samassa laajuudessa. Siten valtiokin vääristää selkeästi kilpailua markkinoilla, jotka ovat avautumassa. Toimenpide ei poista yrityksen rakenteellista haittaa, vaan pikemminkin auttaa sitä selviytymään asianomaisesta haitasta huolimatta. Toimenpide ei myöskään sinällään kannusta millään tavoin tilanteen korjaamista.
- (262) Edellä esitettyjen näkökohtien ja niiden yhteydessä tarkastellun asiaa koskevan oikeuskäytännön (mukaan lukien *Combus*-tuomio) perusteella voidaan siten päätellä, että asianomaista toimenpidettä on pidettävä tukena.

6.3.5.3 Henkilöstön sopeuttamistoimenpiteet

- (263) Edellä kuvattujen kahden toimenpiteen lisäksi Tieliikelaitos sai Tiehallinnon budjetista 20,1 miljoonaa euroa, jolla pyrittiin auttamaan Tieliikelaitoksen työntekijöitä uuden työpaikan löytämisessä, rahoittamaan täydennys- ja uudelleen koulutusta ja tukemaan varhaiseläkkeitä.
- (264) Suomen viranomaiset eivät ole toimittaneet yksityiskohtaisia tietoja asianomaisista toimenpiteistä. Kuten edellä mainitaan, *Combus*-oikeuskäytäntöä on tulkittava suppeasti, minkä vuoksi komissio ei voi päätellä, että kyseiset toimenpiteet eivät johda valikoivan edun myöntämiseen Tieliikelaitokselle.

6.3.6 Tieliikelaitoksen maa-alueiden oston liittyvä verotuksellinen toimenpide

- (265) Mitä tulee siihen, että Tieliikelaitokselle maata myyvien henkilöiden luovutusvoitto vapautettiin siirtymäkauden aikana suurimmalta osalta tuloverosta, komissio katsoo, etteivät Suomen viranomaiset ole itse asiassa missään vaiheessa kiistäneet, että asianomainen toimenpide olisi kantelijoiden väittämää tukea. Komission on käytettävissä olevien tietojen perusteella pääteltävä, että kyseiseen toimenpiteeseen voi liittyä edun myöntäminen Tieliikelaitokselle.
- (266) Komissio toteaa, ettei Tieliikelaitos hyötynyt suoraan asianomaisista veroeduista. Lisäksi komissio toteaa, etteivät kyseisistä eduista voineet hyötyä kaikki maa-alueiden

myyjät vaan ainoastaan myyjät, jotka eivät olleet yhteisöjä, avoimia yhtiöitä tai kommandiittiyhtiöitä. Tieliikelaitos olisi voinut hyötyä toimenpiteestä, jos suorat edunsaajat olisivat siirtäneet nämä edut (osittain) Tieliikelaitokselle.

(267) Jos Tieliikelaitos on voinut saada etua, tämä toimenpide on jäljempänä mainituista syistä joka tapauksessa luokiteltava neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan v alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi eli "tuiksi, joiden voidaan katsoa olevan voimassa olevia tukia, koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia, mutta ovat muuttuneet myöhemmin sellaisiksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta ilman, että jäsenvaltio olisi muuttanut niitä":

(268) *Se ei ollut vielä tukea käyttöönottohetkellä.* Kun Tieliikelaitoksen edeltäjä (Tielaitoksen Tietuotanto) oli vielä osa Suomen valtionhallintoa, se hyötyi kyseisistä veroeduista: tuloverolain 49 §:n 1 momentin 4 alamomentin mukaisesti kaikki valtion virastot ja liikelaitokset hyötyvät tästä verovapautuksesta.

(269) Tielaitos ei kuitenkaan harjoittanut mitään taloudellista toimintaa toimenpiteen käyttöönottohetkellä seuraavasta syystä: Tielaitoksen perussäännön mukaan Tielaitos ei saanut tarjota palveluja markkinoilla korvausta vastaan. Se sai työskennellä yksinomaan valtionhallinnon yksikönä. Sen vuoksi yleisten teiden suunnitteluun, rakentamiseen ja kunnossapitoon liittyvät Tielaitoksen toimet muodostivat varatun alueen. Kun tuloverolaki tuli voimaan vuonna 1993, Tieliikelaitos oli osa Suomen valtionhallintoa eikä se toiminut muilla markkinoilla. Komissio päätelee, ettei toimenpide ollut käyttöönottohetkellä valtiontukea, koska yritys ei siitä hyötynyt perustamis- sopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

(270) *Se on muuttunut myöhemmin tueksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta.* Vuodesta 2001 alkaen Tielaitoksen Tietuotanto, joka toimi nyt nimellä Tieliikelaitos, pystyi tarjoamaan palvelujaan markkinoilla tässä päätöksessä tarkasteltavana olevan Suomen tienpitomarkkinoiden uudistuksen ansiosta. Suomen valtion päätös avata tienpitopalvelut kilpailulle oli osa laajempaa markkinoiden avaamisliikettä, joka on kannustanut muitakin EU:n ja ETA:n jäsenvaltioita avaamaan tiepalvelumarkkinansa vapaaehtoisesti (viimeisin tienpitomarkkinansa avannut maa on Norja). Tänä päivänä monet yritykset tarjoavat teiden kunnossapito- ja rakentamispalveluja⁽⁵³⁾ EU:n ja ETA:n koko alueella.

(271) Uudistukset ovat muuttaneet markkinoita kahdella tapaa: ensinnäkin entiset valtion virastot ovat tulleet markkinoille ja toiseksi kilpailutujen markkinoiden koko on kasvanut

huomattavasti (esim. Suomen markkinoiden avaamisen jälkeen kilpailutujen markkinoiden koko on kasvanut yli 400 miljoonalla eurolla).

(272) Tämän kehityksen perusteella komissio päätelee, että Tieliikelaitos on vuodesta 2001 alkaen harjoittanut taloudellista toimintaa eli tarjonnut tienpitopalveluja maksua vastaan, minkä vuoksi Tieliikelaitosta on pidettävä perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yrityksenä. Yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta toimenpide, joka ei sen käyttöönottohetkellä ollut valtiontukea, on muuttunut valtiontueksi.

(273) *Tuki, jota jäsenvaltio ei ole muuttanut.* Tuloverolain 49 §:n 1 momentin 4 alamomenttia sovellettiin sellaisenaan Tieliikelaitokseen vuonna 1993 tapahtuneesta lain voimaantulosta 1 päivään tammikuuta 2005.

6.3.7 Konkurssilainsäädännön soveltumattomuus

(274) Komissio katsoo, että Tieliikelaitos saa etua konkurssilainsäädännön soveltumattomuuden vuoksi.

(275) Komissio mainitsee tässä yhteydessä perustamis- sopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta valtiontukiin takauksina antamansa tiedonannon⁽⁵⁴⁾, jonka 2.1.3 jaksossa todetaan seuraavaa: "Komissio katsoo, että myös tavanomaista edullisemmat rahoitusehdot sellaisille yrityksille, joiden oikeudellinen muoto sulkee pois konkurssin tai muut maksukyvyttömyysmenettelyt taikka nimenomaan mahdollistaa valtiontakauksen tai sen, että valtio kattaa tappiot, ovat takauksina myönnettyä valtiontukea"⁽⁵⁵⁾.

(276) Suomen viranomaiset myöntävät, että se, ettei Tieliikelaitos voi konkurssilain nojalla mennä konkurssiin, voisi teoriassa muodostua eduksi Tieliikelaitoksen rahoituskustannusten pienentyessä rahoittajan riskien pienentymisen takia. Tieliikelaitos ei kuitenkaan lainannut uusia varoja rahoitusmarkkinoilta muodostamisensa jälkeen. Suomen viranomaisten mukaan Tieliikelaitos ei ole voinut tästä syystä saada kilpailuetua yksityisiin kilpailijoihinsa nähden konkurssilainsäädännön soveltumattomuuden vuoksi.

(277) Tieliikelaitoksen tulevan ulkoisen lainanoton osalta komissio ei ole samaa mieltä siitä, että Tieliikelaitoksen ottamiin lainoihin sovellettava takausmaksu poistaa tuen mahdollisuuden, koska rajoittamattoman takauksen markkinahintaa ei ole mahdollista ilmaista määrällisenä yksinkertaisesti siitä syystä, ettei yksikään markkinatoimija myöntäisi tällaista takausta.

(278) Lisäksi Tieliikelaitos tilaa koko ajan ulkopuolisilta toimittajilta palveluja ja materiaalia, jotka ovat Tieliikelaitoksen

⁽⁵³⁾ Suomen markkinoilla toimivat tärkeimmät EU:n yritykset mainitaan päätöksen tekstissä.

⁽⁵⁴⁾ EYVL C 71, 11.3.2000, s. 14–18.

⁽⁵⁵⁾ Ks. päätös menettely aloittamisesta, 103 kohta.

velkaa näille ulkopuolisille toimijoille. Koska konkurssilainsäädäntöä ei voida soveltaa Tieliikelaitokseen, komissio ei voi sulkea pois sitä mahdollisuutta, että Tieliikelaitos hyötyy edullisemmista maksuehdoista kuin mitä olisi ollut mahdollista muussa tapauksessa. Koska valtio takaa Tieliikelaitoksen velat sen toimittajalle saamatta korvausta tästä takauksesta, toimenpide ”rahoitetaan valtion varoista”.

- (279) Komissio on kuitenkin samaa mieltä Suomen viranomaisen kanssa siitä, että tämä toimenpide on luokiteltava neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi, ”koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia”. Kyseiseen taloudelliseen yksikköön ⁽⁵⁶⁾ ei ole itse asiassa koskaan sovellettu konkurssilainsäädäntöä, ei siis myöskään ennen kilpailun avaamista tienpidonalalla Suomessa. Johdanto-osan 267 kappaleessa ja sitä seuraavissa johdanto-osan kappaleissa esitetyistä syistä toimenpide ei ollut sen käyttöönottohetkellä valtiontukea mutta se on muuttunut valtiontueksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta.

6.3.8 Yhteisöverokohtelun erityispiirteet

- (280) Komissio katsoo, että Tieliikelaitos ⁽⁵⁷⁾ saa etua siitä, että siihen sovelletaan jatkuvasti täydellistä vapautusta yhteisöverosta.
- (281) Komissio katsoo, että vapautus yhteisöverosta muodostaa sellaisenaan valtiontuen. Sitä ei voida perustella verojärjestelmän luonteella ja systematiikalla.
- (282) Valtiontuen määrittämisen osalta Suomen viranomaiset väittävät, että vaikka Tieliikelaitos ei maksa valtiolle yhteisöveroa voitostaan, tämä otetaan huomioon vuotuisissa päätöksissä Tieliikelaitoksen voitontuloutuksesta valtiolle; prosenttiosuus, jonka yritys antaa voitontuloutuksena voitostaan, on lähellä osuutta, jonka kilpailevat yritykset maksavat yhteisöverona ja osinkoina.
- (283) Komission mielestä Suomen viranomaiset eivät väitteessään tee eroa sen välillä, toimiiko valtio veroviranomaisena vai yritysten omistajana. Komissio katsoo, että valtiontukea valvottaessa on tärkeää erottaa nämä tehtävät selkeästi toisistaan oikeuskäytännön mukaisesti ⁽⁵⁸⁾. Ensinnäkin komission on varmistettava, onko valtio veroviranomaisena toimiessaan kohdellut kaikkia yrityksiä samalla tavalla. Toiseksi komission on varmistettava, onko valtio yritysten omistajana käyttäytynyt yksityisen investoijan tapaan esimerkiksi osinkomaksuista päättäessään.

- (284) Näin ollen komissio katsoo, että sen varmistamiseksi, ettei Tieliikelaitos hyödy edullisemmista liiketoiminnan edellytyksistä kuin sen kilpailijat, yritykseen on sovellettava tavanomaisia verosääntöjä.

- (285) Komissio toteaa, että vapautus yhteisöverosta on luokiteltava neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdassa tarkoitetuksi voimassa olevaksi tueksi, ”koska voidaan osoittaa, että ne käyttöönottohetkellä eivät vielä olleet tukia”. Kyseiseen taloudelliseen yksikköön ei ole itse asiassa koskaan sovellettu tavanomaisia yhteisöverosääntöjä. Johdanto-osan 267 kappaleessa ja sitä seuraavissa johdanto-osan kappaleissa esitetyistä syistä toimenpide ei ollut sen käyttöönottohetkellä valtiontukea mutta se on muuttunut valtiontueksi yhteismarkkinoiden kehityksen johdosta.

6.4 Vaikutus kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan

- (286) Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”siltoin kun yritys toimii alalla, jolla esiintyy kilpailua eri jäsenvaltioiden valmistajien kesken, mikä tahansa viranomaisilta saatu tuki on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden kauppaan ja vääristämään kilpailua, sillä yrityksen toiminnan jatkuminen estää muista jäsenvaltioista tulevia kilpailijoita kasvatamasta markkinaosuuttaan ja vähentää niiden mahdollisuuksia lisätä vientiään tuohon jäsenvaltioon” ⁽⁵⁹⁾.
- (287) Tarkasteltavana olevassa tapauksessa komissio panee merkille, että tieinfrastruktuurin kunnossapidon markkinoiden avautuminen on ollut eri jäsenvaltioissa riittävää, jotta on voinut syntyä useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa toimivia kansainvälisiä ryhmiä. Tieliikelaitos itse perusti vuonna 2004 tytäryhtiön Viroon ja aloitti toiminnan Suomen ulkopuolella. Lisäksi Tieliikelaitos on parhaillaan mukana yhteisyrityksessä Ruotsissa. Näin ollen on selvää, että Tieliikelaitos ”toimii alalla, jolla esiintyy kilpailua eri jäsenvaltioiden valmistajien kesken”. Täten on katsottava, että valtion varoista rahoitetun valikoivan edun myöntäminen Tieliikelaitokselle on valtiontukea, joka on periaatteessa kielletty perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan nojalla.

6.5 Valtiontuen olemassaoloa koskeva päätelmä

- (288) Komissio päättelee täten, että toimenpiteet ”lauttapalvelujen neuvottelu-urakat” ja ”henkilöstön siirtäminen julkishallinnon yksiköihin” eivät ole perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, koska Tieliikelaitos ei saa niistä taloudellista etua.

⁽⁵⁹⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen 21 päivänä maaliskuuta 1991 asiassa C-305/89, Italian tasavalta v. komissio antama tuomio (Kok. 1991, s. I-01603).

⁽⁵⁶⁾ Tieliikelaitos ja sen edeltäjä Tielaitos.

⁽⁵⁷⁾ Valtion liikelaitokset, jotka toimivat pääasiallisesti toisten valtion laitosten tarpeiden tyydyttämiseksi, eivät ole yhteisöverovelvollisia.

⁽⁵⁸⁾ Ks. yhdistetyt asiat T-228/99 ja T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale ja Land Nordrhein-Westfalen v. komissio (Kok. 2003, s. II-00435, 317 kohta). Ks. myös EDF:stä 16 päivänä joulukuuta 2003 tehdyn komission päätöksen 97 kohta (EUVL L 49, 22.2.2005, s. 9) ja Tanskan toimenpiteistä TV2/DANMARKin hyväksi 19 päivänä toukokuuta 2004 tehty komission päätös (EUVL L 85, 23.3.2006, s. 1).

(289) Sen sijaan toimenpiteet, joista on edellä käytetty nimityksiä ”edullisen valtion lainan myöntäminen”, ”tienpidon neuvottelu-urakat”, ”erityisten palveluhankkeiden rahoitus”, ”henkilöstön sopeuttamistoimenpiteet”, ”konkurssilainsäädännön soveltumattomuus”, ”tavanomaisen yhteisöverolainsäädännön soveltumattomuus” ja ”teliikelaitoksen maa-alueiden oston liittyvä verotuksellinen toimenpide” ovat valtiontukea, joka on periaatteessa kielletty perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan nojalla. Myös maa- ja sora-alueita koskevaan toimenpiteeseen on saattanut sisältyä jonkin verran tukea.

7. TUEN SOVELTUVUUS YHTEISMARKKINOILLE

(290) Samat syyt, jotka estivät komissiota katsomasta, ettei Teliikelaitoksen hyväksi toteutettu toimenpidepaketti ole tukea Altmark-tuomiossa esitettyjen perusteiden mukaisesti (ks. 6.1 jakso), estävät komissiota pitämästä niitä pakettiin kuuluvia toimenpiteitä, joihin sisältyy valtiontukea, perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuvina. Julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevien yhteisön puiteiden⁽⁶⁰⁾ mukaisesti komissio ei voi katsoa yhteismarkkinoille soveltuvaksi perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan mukaisesti tukea, jota ei välttämättä tarvita määrättyjen tehtävien hoitamiseksi ja joka ei ole oikeassa suhteessa tähän tavoitteeseen nähden.

(291) Koska kyseisen tukipaketin tarkastelua varten ei ole massaa muuta erityistä oikeusperustaa, komission on arvioitava, soveltuuko Teliikelaitokselle myönnetty tuki yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti. Mainitun artiklan mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää ”tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”.

(292) Jotta tuki soveltuisi yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti, sen on täytettävä seuraavat perusteet:

- tuen on edistettävä hanketta, joka on yhteisön kokonaisedun mukainen,
- tavoiteltua tulosta ei voitaisi saavuttaa ilman tukea, ja tuen keston, määrän ja laajuuden on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden,
- tuesta suoraan johtuvien positiivisten vaikutusten on oltava tasapainossa tuen kilpailuun ja jäsenvaltioiden

väliseen kauppaan aiheuttamiin negatiivisiin vaikutuksiin nähden, jotta voidaan päätellä, ettei tuki muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

(293) Arvioidessaan asianomaisia toimenpiteitä näiden perusteiden mukaisesti komissio jakaa edellä mainitut valtion tukitoimenpiteet kahteen ryhmään:

- voimassa olevat tukitoimenpiteet (konkurssilainsäädännön soveltumattomuuteen, tavanomaisen yhteisöverolainsäädännön soveltumattomuuteen ja Teliikelaitoksen maa-alueiden oston liittyvään verotukselliseen toimenpiteeseen liittyvät edut);
- pääasiassa siirtymäkauteen liittyvät uudet tukitoimenpiteet (valtion lainaan, tienpidon neuvottelu-urakoihin, erityisiin palveluhankkeisiin ja henkilöstön sopeuttamistoimenpiteisiin liittyvät edut sekä maa- ja sora-alueisiin liittyvä mahdollinen tuki).

7.1 Voimassa olevien tukitoimenpiteiden soveltuvuus yhteismarkkinoille

(294) Komissio toteaa, että yhteisöverotusta koskevat erityissäännökset ja konkurssilainsäädännön soveltumattomuus ovat Teliikelaitoksen oikeudellisesta asemasta valtion liikelaitoksena johtuvia toimenpiteitä. Sama koskee Teliikelaitoksen maa-alueiden oston liittyvää verotuksellista toimenpidettä.

(295) Nämä toimenpiteet eivät myöskään ole yhteydessä teiden rakentamisen, suunnittelun ja kunnossapidon Suomen markkinoiden avaamiseen eivätkä muun taloudellisen toiminnan kehittämiseen. Komission käytettävissä olevien tietojen perusteella toimenpiteiden ei voida siten katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti.

(296) Komissio katsoo, etteivät ns. voitontuloutusmekanismi ja takausmaksumekanismi takaa, että konkurssi- ja yhteisöverolainsäädännön soveltumattomuuteen liittyvät edut poistuisivat kokonaan (ks. 6.2 jakso).

(297) Lisäksi komissio toteaa, että järjestelyt, joihin sisältyy rajoittamaton valtion takaus kaupallista toimintaa harjoittaville yksiköille, on aina todettu perustamissopimuksen valtiontukisääntöjen vastaisiksi⁽⁶¹⁾.

⁽⁶⁰⁾ EUVL C 297/4, 29.11.2005, s. 4–7.

⁽⁶¹⁾ Ks. valtiontuista, jotka Ranska on myöntänyt EDF:lle sekä sähkö- ja kaasutoimialalle, tehty komission päätös (EUVL L 49, 22.2.2005, s. 9). Ks. myös E8/2005 Espanjan kansallinen yleisradioyhtiö RTVE (EUVL C 239, 4.10.2006, s. 17); E 50/2001 CDC:n takaus CDC IXISille (EUVL C 154, 2.7.2003, s. 13); E10/2000 Valtion takaukset Saksan julkisille luottolaitoksille (Anstaltslast und Gewährträgerhaftung) (EYVL C 150, 22.6.2002, s. 7).

- (298) Sen vuoksi komissio päätelee, että tavanomaisia yhteisöverosääntöjä ja konkurssilainsäädäntöä koskevien poikkeusten jatkaminen ei sovellu yhteismarkkinoille.
- (299) Tässä mielessä komissio on tyytyväinen Suomen hallituksen sitoumukseen muuttaa Tieliikelaitos valtion omistamaksi osakeyhtiöksi viimeistään 1 päivänä maaliskuuta 2008. Komissio on samaa mieltä mainitusta määräajasta, koska se vaikuttaa oikeudellisten seikkojen monimutkaisuuden vuoksi kohtuulliselta ajalta menettelyn toteuttamiseksi.
- (300) Komissio toteaa myös, että Tieliikelaitoksen maa-alueiden ostoon liittyvään verotukselliseen toimenpiteeseen sisällynyt voimassa oleva tuki kumottiin vuonna 2004.

7.2 Uusien tukitoimien soveltuvuus yhteismarkkinoille

- (301) Tässä kohdassa käsitellään edullisen valtion lainan myöntämiseen, erityisten palveluhankkeiden rahoitukseen, neuvottelu-urakoihin ja henkilöstön sopeuttamistoimenpiteisiin liittyvää tukea sekä maa- ja sora-alueisiin liittyvää mahdollista tukea.
- (302) Aluksi komissio toteaa, että kuten Suomen viranomaisten huomautuksista käy ilmi, kyseinen pääasiassa siirtymäkauteen liittynyt tuki ei näytä vaikuttaneen kielteisesti niiden markkinoiden, joilla Tieliikelaitos toimii, kilpailurakenteseen. Suomen viranomaisten toimittamat, 5.10 jaksossa esitetyt tiedot osoittavat, että kilpailu asianomaisella alalla on kasvanut huomattavasti koko siirtymäkauden ajan ja että Tieliikelaitokseen kohdistuu nykyisin huomattavia kilpailupaineita. Kantelijoiden esittämä näyttö ei vaikuta tähän päätelmään.
- (303) Väitteestä, joka koskee Tieliikelaitoksen suurta markkinaosuutta säännöllisen teiden kunnossapidon alalla (ks. 5.10 jakso) komissio toteaa, että tarkasteltaessa kantelijan esittämää lukua sen oikeassa taloudellisessa yhteydessä ei voida päätellä, ettei kilpailu toimisi asianomaisilla markkinoilla. Tämä pätee erityisesti tarjousten suureen määrään, asiakkaiden vaihtuvuuteen ja vuonna 2006 järjestettyjen tarjouskilpailujen tulokseen ⁽⁶²⁾.
- (304) Komissio toteaa tältä osin, että kantelijoiden itsensäkin mukaan Suomen infrastruktuurimarkkinoilla on jo siirtymäkaudella 2001–2004 ollut ulkomaalaisia toimijoita, muun muassa ruotsalaiset Skanska Ab ja NCC Ab suomalaisten tytäryhtiöidensä kautta. Lisäksi ulkomaalaiset

yritykset ovat tehneet tarjouksia 630 miljoonan euron moottoritieurakasta Muurlan ja Lohjan välillä. Myös virolaiset urakoitsijat ovat tehneet tarjouksia Suomeen kunnossapitourakoista ⁽⁶³⁾.

- (305) Teiden kunnossapitopalvelujen hinnat ovat kehittyneet (ks. 5.10 jakso) edullisesti suomalaisten veronmaksajien ja koko talouden kannalta. Suomen viranomaiset ovat toimittaneet tätä koskevaa vakuuttavaa näyttöä, jota kantelijat eivät ole kiistäneet.
- (306) Sen vuoksi komissio katsoo, etteivät siirtymäkauden tukitoimenpiteet näytä vaikuttaneen kilpailuun tai kauppaan yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla. Tuen tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava edellä esitetyn perusteella tehtäessä yleistä arviota siitä, onko se tasapainossa 87 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettulla tavalla.

7.2.1 Yhteisön kokonaisedun mukainen hanke

- (307) Suomen viranomaisten esille tuoma yhteinen etu on Suomen tiepalvelumarkkinoiden valtionsektorin tosiasiallinen avautuminen kilpailulle sekä Tielaitoksen Tietuotannon (Tieliikelaitoksen edeltäjä) teollisen potentiaalin säilyttäminen ja sen muuttaminen kilpailukyiseksi yritykseksi välttämällä samalla työntekijöiden irtisanominen ainakin siirtymäkauden ajan.
- (308) Komissio katsoo, että tällainen hanke voi todella olla yhteisön yhteisen edun mukainen.
- (309) Kuten Suomen viranomaiset aivan oikein mainitsevat, suljettujen markkinoiden avautuminen kilpailulle Euroopassa osoittaa myönteistä kehitystä ja on tärkeä yhteisön poliittinen tavoite ⁽⁶⁴⁾.
- (310) Komissio katsoo, että tiepalvelumarkkinoiden avaaminen ja Tieliikelaitoksen teollisten valmiuksien säilyttäminen liittyvät tiiviisti toisiinsa. Ensinnäkin komissio toteaa, että avautumista koskeva lainsäädäntö oli suoraan sidoksissa säännökseen, jolla taataan, ettei Tieliikelaitos irtisano ketään, vaikka yrityksellä oli tuolloin ylimääräiseen henkilöstöön liittyviä suuria ongelmia. Toiseksi markkinoiden kehitys osoittaa, että Tieliikelaitoksen oli mahdollista toimia merkittävällä tavalla kilpailuympäristössä ja tarjota tienpitoa, joka vastasi riittävässä määrin eri asiakkaiden kysyntää niin hinnan kuin laadun suhteen.

⁽⁶³⁾ Kantelijoiden kesäkuussa 2006 toimittamien huomautusten 80 kohta.

⁽⁶⁴⁾ Ks. muun muassa XXX kilpailupoliittikkaa koskeva kertomus (2000), s. 128; Lissabonin Eurooppa-neuvosto, 23.–24.3.2000, puheenjohtajan päätelmät, SN 100/00; tiedonanto kevään Eurooppa-neuvostolle, KOM(2005) 24, s. 21, Bryssel 2.2.2005; vihreä kirja yleishyödyllisistä palveluista, KOM(2003) 270 lopullinen, 5 kohta, Bryssel 21.5.2003.

⁽⁶²⁾ Ks. 5.10 jakso.

(311) Koska tarkastelun kohteena oleva valtiontukipaketti auttoi Tieliikelaitosta välttämään ylimääräiset henkilöstökustannukset, jotka johtuivat sen aiemmista velvoitteista, jolloin sen palvelut olivat osa julkista hallintoa (sisäiset palvelut), yritys pystyi toimimaan vapaasti avatuilla markkinoilla ja tekemään markkinoiden ja tekniikan kehityksen edellyttämät sopeutukset, jotka vaikuttavat sen elinkelpoisuuteen pitkällä aikavälillä.

(312) Komissio toteaa myös, etteivät kantelijat kyseenalaista Suomen viranomaisten väitettä, jonka mukaan markkinoiden avautuminen kilpailulle on yhteisön yhteisen edun mukaista. Ne eivät myöskään väitä, ettei markkinoiden avautumisen ja Tieliikelaitoksen henkilöstön säilyttämisen välillä olisi mitään yhteyttä. Kantelijat katsovat kuitenkin, että tavoiteltu tulos olisi voitu saavuttaa myös ilman tukea.

7.2.2 Tukitoimenpiteiden tarpeellisuus ja oikeasuhtaisuus sekä se, etteivät ne vaikuta kilpailuun tai kauppaan yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla

(313) Jotta voitaisiin arvioida, ovatko tarkasteltavina olevat tukitoimenpiteet tarpeellisia ja oikeassa suhteessa edellä mainittuun yhteistä etua koskevaan tavoitteeseen, aluksi on syytä erotella eri tukitoimenpiteet toisistaan.

7.2.2.1 Maa- ja sora-alueet

(314) Kuten tämän päätöksen 6.3.2 jaksossa todetaan, Suomen hallitus on saattanut myöntää valtiontukea maa- ja sora-alueiden siirron yhteydessä.

(315) Komissio myöntää, että halutessaan käynnistää kilpailun tienpito- ja lauttapalvelujen alalla Suomen viranomaisten oli muutettava Tieliikelaitos erilliseksi yksiköksi ja annettava sen käyttöön joko sen tehtävien suorittamisen edellyttämä omaisuus tai kyseisen omaisuuden ostamiseksi tarvittava pääoma. Kun otetaan huomioon tarkasteltavana olevassa tapauksessa Suomen viranomaisten tienpitopalvelujen kilpailulle avaamisen osalta toteuttamat toimenpiteet, maa- ja sora-alueisiin liittyvää mahdollista valtiontukea voidaan pitää oikeasuhtaisena toimenpiteenä.

(316) Komissio päätelee, että jos maa- ja sora-alueita koskevaan toimenpiteeseen sisältyi valtiontukea, se oli tarpeellista ja oikeasuhtaista.

7.2.2.2 Henkilöstön sopeuttamistoimenpiteet

(317) Edellä 5.5 jaksossa kuvatut erilaiset henkilöstön sopeuttamistoimenpiteet kannustivat Tieliikelaitoksen työntekijöitä lähtemään yrityksestä. Toimenpiteet olivat Tieliikelaitoksen ylimääräisen henkilöstön vuoksi selvästi tarpeellisia tavoitteen saavuttamiseksi, mitä kantelijat eivät kiistäneet. Ne olivat niin ikään selvästi oikeasuhtaisia, sillä valtio rahoitti vain 50 prosenttia asianomaisista menoista (valtio rahoitti 20,1 miljoonaa euroa ja yritys 20 miljoonaa euroa). Koska

niiden vaikutus riippui suuresti siitä, käyttikö henkilöstö hyväkseen mahdollisuuttaan lähteä yrityksestä, ne eivät riittäneet korvaamaan Tieliikelaitoksen ylimääräisestä henkilöstöstä aiheutuvia huomattavia menoja.

7.2.2.3 Erityisten palveluhankkeiden rahoitus

(318) Kuten edellä mainitaan, osa Tieliikelaitoksen ylimääräisestä henkilöstöstä siirrettiin erityisiin palveluhankkeisiin. Jollei tällaisia hankkeita olisi toteutettu, Tieliikelaitoksen olisi ollut pakko jättää loput ylimääräisestä henkilöstöstä väliaikaisesti vaille työtä tai siirtää se kunnossapitourakoihin, sillä henkilöstön sopeuttamistoimenpiteillä voitiin ratkaista vain osa ylimääräiseen henkilöstöön liittyvästä ongelmasta. Molemmat vaihtoehdot olisivat olleet ristiriidassa yhteistä etua koskevan tavoitteen kanssa. Asianomaisen henkilöstön pitäminen toimettomana olisi hukanut ennen markkinoiden avautumista kertynyttä inhimillistä pääomaa niin erityistaitojen kuin taitotiedon suhteen. Henkilöstön siirtäminen kunnossapitourakoihin olisi heikentänyt Tieliikelaitoksen mahdollisuuksia mukauttaa työskentelytapojaan asteittain niin, että se voisi tarjota tienpitopalveluja kustannustehokkaasti. Näin ollen komissio katsoo, että erityisten palveluhankkeiden rahoittaminen valtiontuella voi vastata perustetta, jonka mukaan tuen on oltava tarpeen yhteistä etua koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

(319) Toimenpiteen suhteellisuuden osalta komissio toteaa, ettei erityisten palveluhankkeiden toteuttamisesta maksettu korvaus ollut liian suuri. Suomen viranomaiset ovat toimittaneet tätä koskevaa vakuuttavaa näyttöä (ks. 5.5 jakso).

7.2.2.4 Tienpidon neuvottelu-urakat

(320) Sitä, kuinka paljon erityisillä palveluhankkeilla pystyttiin tekemään, oli luonnollisesti rajoitettu tällaisiin palveluihin liittyvien valtion tosiasiallisten tarpeiden perusteella. Komissio katsoo Suomen viranomaisten toimittamien tietojen perusteella, että erityisillä palveluhankkeilla saatiin katettua ainoastaan osa Tieliikelaitoksen ylimääräisestä henkilöstöstä johtuvista kustannuksista. Kuten 5.3 jaksossa mainitaan, Tieliikelaitoksen työntekijöiden määrä oli siirtymäkauden aikana edelleen keskimäärin 100 työntekijää optimimäärää korkeampi henkilöstön sopeuttamistoimenpiteistä ja erityisistä palveluhankkeista huolimatta.

(321) Ylimääräisen henkilöstön pitäminen toimettomana ei ollut yhteisen edun mukaista samoista syistä kuin edellä mainitaan erityisten palveluhankkeiden kohdalla. Sopeuttaminen kilpailuille markkinoille edellytti Tieliikelaitokselta sitä, ettei se rasittanut kilpailuita urakoita, joista se jätti tarjouksia, liikaa ylimääräisiin työntekijöihin liittyvillä kustannuksilla. Sen vuoksi asianomainen taloudellinen rasite korvattiin neuvottelu-urakoista.

- (322) Neuvottelu-urakoiden olemassaolo puolestaan riippui markkinoiden avaamisesta asteittain Suomen suunnitelmalla tavalla. Nämä urakat muodostivat kauden alussa suuren osan Tieliikelaitoksen toiminnasta, mutta niiden osuus pieneni vähitellen. Jollei ylimääräisestä henkilöstöstä yritykselle aiheutuneita lisäkustannuksia olisi otettu huomioon, yrityksen taloudellinen tilanne olisi heikentynyt huomattavasti.
- (323) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että neuvottelu-urakoihin liittyvä tuki oli tarpeen.
- (324) Oikeasuhtaisuuteen liittyvän edellytyksen osalta todettakoon, että liiallisten korvausten välttämiseksi otettiin käyttöön tietty järjestely. Komissio katsoo, että edellä 5.3 jakson alussa kuvattu vuosittainen menonoikaisuennettely oli tältä osin riittävä.

7.2.2.5 Edullinen laina ja yleinen päätelmä tarpeellisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta

- (325) Tieliikelaitokselle myönnetystä edullisesta lainasta komissio toteaa ensinnäkin, että yritys sai siitä 7,2 miljoonan euron nettoedun, joka on noin 8 prosenttia Tieliikelaitokselle myönnetyn tuen kokonaismäärästä.
- (326) Kun tämä tukimäärä lisätään edellä mainituista tukitoimenpiteistä saatavaan määrään, Tieliikelaitos sai valtiolta suoraan tai välillisesti 92,8 miljoonaa euroa⁽⁶⁵⁾. Tämä ei selvästikään riittänyt korvaamaan Tieliikelaitokselle aiheutunutta rakenteellista haittaa, joka oli arviolta 157 miljoonaa euroa⁽⁶⁶⁾. Tieliikelaitos käytti huomattavasti omia varojaan ratkaistakseen ennen markkinoiden avaamista sen palveluksessa olleesta ylimääräisestä henkilöstöstä aiheutuvan ongelman. Erityisesti mainittakoon Tieliikelaitoksen henkilöstön sopeuttamistoimiin myöntämät 20 miljoonaa euroa⁽⁶⁷⁾.
- (327) Tieliikelaitoksen tilinpäätösten perusteella näyttää siltä, että yritys olisi voinut kohdata vaikeuksia, jos se olisi käyttänyt paljon enemmän omia varojaan henkilöstön sopeuttamistoimiin. Siirtymäkauden aikana Tieliikelaitoksen liikevoiton ja liikevaihdon välinen suhde oli 2,4 prosenttia, joka oli alhainen verrattuna sen kilpailijoiden keskimääräiseen

indikaattoriin, joka oli 4,5 prosenttia⁽⁶⁸⁾. Koska henkilöstön vähennystoimia ei saatu päätökseen siirtymäkauden aikana, vuoden 2005 indikaattori oli vieläkin alhaisempi (1,6 %). Vuonna 2005 yrityksen oli kannettava taloudellinen vastuu — ilman valtiontukea — henkilöstön vähentämisestä yli 400 henkilöllä aiheutuvista kustannuksista. Liikevoittoindikaattori nousi jälleen vuonna 2006 (2,2 %) ja nousu jatkuu edelleen⁽⁶⁹⁾. Tästä syystä näyttää siltä, että Tieliikelaitoksen rakenteellisen haitan poistamiseksi käyttämä oma rahoitus vaikutti negatiivisesti yrityksen kannattavuuteen ja siten sen kilpailuun.

- (328) Lisäksi on syytä muistaa, että tukitoimenpidepaketti ei näytä vaikuttaneen pysyvästi kilpailun rakenteeseen (ks. 5.10 jakso).

- (329) Komissio toteaa, että Suomen viranomaiset olivat suunnitelleet Tieliikelaitoksen tukipaketin siten, että mahdolliset kilpailua vääristävät vaikutukset olisivat rajallisia. Tämä koskee erityisesti lähestymistapaa, jota sovellettiin Tieliikelaitoksen aloitustaseen rakenteeseen (koko rahoitusomaisuutta ei jaettu omaksi pääomaksi), jotta se vastaisi alan yksityisten yritysten taserakennetta. Tässä yhteydessä on mainittava myös toimet, joita toteutettiin, jotta neuvottelu-urakoiden ja kilpailutettujen urakoiden välisiä kate-eroja saataisiin kavennettua mahdollisimman paljon muun muassa vuosittaisella menonoikaisuennettelyllä.

- (330) Komissio toteaa myös, että Tiehallinto toteutti useita toimenpiteitä helpottaakseen uusien toimijoiden pääsyä markkinoille. Vähentääkseen markkinoillepääsyn mahdollisia esteitä, jotka voisivat johtua esimerkiksi tarjousasiakirjojen monimutkaisuudesta, Tiehallinto järjesti urakoitsijoille tiedotustilaisuuksia ja laati hankintaohjelmat ja kilpailutuksen pelisäännöt mahdollisimman avoimesti yhdessä kaikkien osapuolten kanssa. Tiehallinnon hankintastrategia on laadittu kuullen alan toimijoiden näkemyksiä muun muassa siitä, kuinka laajoja kunnossapitourakoiden tulisi olla. Tiehallinnon asettamat vähimmäisvaatimukset täyttävistä tarjouksista maksetut tarjouspalkkiot (5 000 euroa/tarjous) edistivät niin ikään uusien toimijoiden pääsyä markkinoille⁽⁷⁰⁾.

- (331) Vuonna 2006 kauppa- ja teollisuusministeriö keskeytti Tieliikelaitoksen useiden kaupunkien kanssa käymät neuvottelut yhteisyritysten perustamiseksi siten, että niissä yhdistettäisiin kaupunkien oma tekninen tuotanto ja

⁽⁶⁵⁾ Tähän määrään sisältyy 7,2 miljoonaa euroa edulliseen lainaan liittyvää tukea, 9,5 miljoonaa euroa neuvottelu-urakoihin liittyvää tukea, 56 miljoonaa euroa erityisiin palveluhankkeisiin liittyvien henkilöstökustannusten rahoitukseen ja 20,1 miljoonaa euroa henkilöstön sopeuttamistoimenpiteiden rahoitukseen.

⁽⁶⁶⁾ Tämä summa sisältää ainoastaan henkilöstöstä aiheutuneet lisäkustannukset. Mitä tulee maa-aineksien käytölle asetettujen siirtymäkauden aikaisen rajoitusten vuoksi menetettyihin tuloihin, komissio ottaa huomioon ainoastaan tosiasialiset kulut. Tässä erityistapauksessa on myös erittäin todennäköistä, että yritys saa menetetyt tulonsa pian takaisin. Julkisen palvelun velvoitteesta aiheutuvat kustannukset ovat merkityksellisiä ainoastaan perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan yhteydessä. Niitä olisi tarkasteltu vain siinä tapauksessa, ettei tukipakettia olisi voitu hyväksyä perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan perusteella.

⁽⁶⁷⁾ Ks. 5.5 jakso.

⁽⁶⁸⁾ Nämä luvut perustuvat Suomen viranomaisten toimittamista vuosikertomuksista saatuihin tietoihin (tiedot ovat peräisin Tieliikelaitoksen, YIT-Yhtymä Oyj:n, Lemminkäinen Oyj:n, Skanska Oyj:n, NCC Finland Oyj:n, Palmberg Groupin ja Oy VR-Rata Ab:n vuosikertomuksista).

⁽⁶⁹⁾ Tiedot on saatu julkisista Tieliikelaitoksen vuosikertomuksista.

⁽⁷⁰⁾ Valtioneuvoston vuoden 2005 selonteko eduskunnalle tilaitusuudistuksesta.

Tieliikelaitoksen paikallinen palveluyksikkö. Ministeriö totesi suunniteltujen yhteisyritysten perustamisen edellyttävän kaupungeilta yhteisyrityksen toisen osapuolen kilpailuttamista ⁽⁷¹⁾.

- (332) Komissio ei hyväksy kantelijoiden väitettä, jonka mukaan Tieliikelaitos olisi käyttänyt saalistushinnoittelua siirtymäkauden aikana tai vuonna 2005. Suomen viranomaisten toimittamat tiedot osoittavat, että Tieliikelaitos sai positiivisen katteen kilpailuista urakoista, joista se vastasi. Komissio toteaa, että Tieliikelaitoksen siirtymäkaudenaikainen tuotto olisi itse asiassa vastannut sen kilpailijoiden keskimääräistä tuottoa, jollei se olisi joutunut korvaamaan aiemmasta järjestelystä aiheutuvia lisäkustannuksia (65 miljoonaa euroa; ks. 7.1.2 jakso).
- (333) Edellä esitetyn perusteella komissio päätelee, että tarkasteltavina olevat uudet tukitoimenpiteet, jotka olivat väliaikaisia, koska ne liittyivät siirtymäkauteen, soveltuvat yhteismarkkinoille, sillä ne ovat tarpeellisia ja oikeassa suhteessa yhteistä etua koskevaan tavoitteeseen eivätkä vaikuta kauppaan ja kilpailuun yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.
- (334) Tämä päätelmä vastaa komission muun muassa OTE:n ⁽⁷²⁾ ja EDF:n ⁽⁷³⁾ tapauksissa noudattamaa päätöksentekokäytäntöä.
- (335) EDF:n tapauksessa komissio piti yhteismarkkinoille soveltuvana toimenpidettä, jolla Ranskan valtio vapautti sähkö- ja kaasualojen yritykset maksamasta osaa erityiseläkkeistä, joihin liittyvät oikeudet työntekijät olivat saaneet, kun yrityksillä oli vielä lakiin perustuva monopoliasema. Komissio katsoi, ettei yrityksillä ollut tuolloin kilpailua omalla sektorillaan, minkä vuoksi ne pystyivät maksamaan korkeampia eläkemaksuja saamatta mainittavaa taloudellista haittaa. Komissio myönsi, että "aiemmat velvoitteet" tuottivat huomattavia vaikeuksia näille yrityksille heti sen jälkeen, kun ne joutuivat kilpailemaan muiden sähkö- ja kaasualan yritysten kanssa, joilla ei ollut vastaavia aikaisempia kustannuksia (päätöksen johdanto-osan 143 kappale). Komissio piti myönnettyä tukea "*tähän toimialan uudelleenjärjestelyyn*" tarpeellisena ja oikeasuhtaisena, koska muut alakohtaiset järjestelyt eivät sisältäneet minkäänlaista valtiontukea (päätöksen johdanto-osan 146 kappale). Myös tarkasteltavana olevassa tapauksessa Tieliikelaitoksen ylimääräinen henkilöstö periytyi ennen markkinoiden avaamista olevalta ajalta. Toimenpiteet lievensivät Tieliikelaitoksen rasitetta oikeassa suhteessa, minkä ansiosta Tieliikelaitos pystyi osallistumaan täysipainoisesti kilpailuun ja tienpidonalan uudelleenjärjestelyyn.
- (336) OTE:n tapauksessa komissio viittasi nimenomaisesti EDF-päätökseen ⁽⁷⁴⁾ arvioidessaan Kreikan hallituksen rahoitusosuutta Kreikan televiestintäyhtiön (OTE:n) vapaaehtoisessa

varhaiseläkejärjestelmässä. OTE:n työntekijöiden yrityksen aiempaan monopoliasemaan perustuvan vakinaisen työsuhteen vuoksi OTE ei ole kyennyt irtisanomaan yksipuolisesti henkilökuntaa, vaan sen täytyi turvautua vapaaehtoiseen eläkejärjestelyihin. Jotta tällainen tarjous olisi houkutteleva, OTE:n oli tarjottava työntekijöilleen vapaaehtoiseen irtisanoutumiseen sellaiset ehdot ja edellytykset, jotka heijastavat heidän vakainaista asemaansa. Tämä puolestaan aiheutti OTE:lle suurempia kustannuksia kuin muiden yritysten yleisen työmarkkinalainsäädännön mukaisesti tarjoamista vastaavista varhaiseläkejärjestelmistä aiheutuu. Komissio vahvisti, että tarkastelun kohteena ollut tukitoimenpide korvasi vain osittain rakenteellisista haitoista aiheutuvat lisäkustannukset, jotka johtuivat siitä, että OTE oli ollut aiemmin valtion omistama monopoli. Komissio vahvisti niin ikään, ettei rasite välittömästi liittynyt mihinkään sen aiemmasta asemasta johtuviin etuihin, jotka keventäisivät rasitetta. Komissio arvioi myös, olivatko tarkastelun kohteena olleet markkinat kokonaan vapautuneet, eli oliko olemassa sopivia lakeja ja säännöksiä, jotka varmistavat, että tukitoimenpide on perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan mukainen. Tarkasteltavana olevassa tapauksessa Tieliikelaitoksen saama kokonaiskorvaus ei ole suurempi kuin ylimääräisestä henkilöstöstä johtuva rasite, jota muut edut eivät korvaa, ja markkinoiden kehitys osoittaa, että kilpailu oli todellista tarkasteltavina olleilla markkinoilla.

8. PÄÄTELMÄ

- (337) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että siirtymäkauden (2001–2004) aikana Tieliikelaitokselle annettu tuki soveltuu yhteismarkkinoille perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti. Lisäksi komissio katsoo, ettei tavanomaisen konkurssilainsäädännön ja yhteisöverotussääntöjen soveltamista koskevien poikkeusten jatkaminen ole perusteltua ja että nämä poikkeukset on sen vuoksi kumottava,

ON TEHNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Tieliikelaitoksen saama siirtymäkaudenaikainen valtiontuki, joka koostuu seuraavista toimenpiteistä:

- 41,44 miljoonan euron edullinen valtion laina, joka myönnettiin, kun yritys muutettiin Tieliikelaitoksen Tietuotannosta valtion liikelaitokseksi,
- yleisillä teillä vuosina 2001–2004 toteutettuja palvelu- ja rakennusurakoita koskeviin neuvottelu-urakoihin liittyvä 9,5 miljoonan euron tuki,
- Tieliikelaitoksen ylimääräisen henkilöstön työllistämiseksi toteutettuihin erityisiin palveluhankkeisiin liittyvä tuki, jota Tiehallinto rahoitti 68 miljoonalla eurolla,

⁽⁷¹⁾ Lähde: Tieliikelaitoksen vuosikertomus 2006.

⁽⁷²⁾ Komission päätös, tehty 10 päivänä toukokuuta 2007, valtiontuesta C 2/06 (ex N 405/05), ks. http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/.

⁽⁷³⁾ Komission päätös, tehty 16 päivänä joulukuuta 2003, valtiontuista, jotka Ranska on myöntänyt EDF:lle sekä sähkö- ja kaasutoimialalle (EUVL L 49, 22.2.2005, s. 9).

⁽⁷⁴⁾ OTE-päätös, johdanto-osan 116 kappale.

- Tiehallinnon 20,1 miljoonalla eurolla rahoittamat henkilöstön sopeuttamistoimenpiteet (toimenpiteet, joilla työntekijöitä autetaan löytämään uusia työpaikkoja, rahoitetaan täydennys- ja uudelleenkoulutusta sekä tuetaan varhaiseläkkeitä),
- Tieliikelaitoksen omistukseen siirtyneisiin maa- ja sora-alueisiin liittyvä mahdollinen tuki,

soveltuu yhteismarkkinoille EY:n perustamissopimuksen 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti.

2 artikla

Tieliikelaitoksen hyväksi toteutetut voimassa olevat tukitoimenpiteet, jotka koostuvat konkurssilainsäädännön soveltumattomuudesta, tavanomaisen yhteisöverotuksen soveltumattomuudesta ja Tieliikelaitoksen maa-alueiden ostoon liittyvästä verotuksellisesta tukitoimenpiteestä, eivät sovellu yhteismarkkinoille. Ne voimassa olevat tukitoimenpiteet, joita sovelletaan

edelleen (konkurssilainsäädännön soveltumattomuus ja tavanomaisen yhteisöverotuksen soveltumattomuus) on kumottava viimeistään 1 päivänä maaliskuuta 2008 Suomen viranomaisten sitoumuksen mukaisesti.

3 artikla

Tämä päätös on osoitettu Suomen tasavallalle.

Suomen on ilmoitettava komissiolle kahden kuukauden kuluessa tämän päätöksen tiedoksiantamisesta sen noudattamiseksi jo toteuttamansa ja suunnittelemansa toimenpiteet.

Tehty Brysselissä 11 päivänä joulukuuta 2007.

Komission puolesta

Jacques BARROT

Varapuheenjohtaja