

PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS,

annettu 11 päivänä tammikuuta 2012,

Valtiontuki C 21/10 (Ex E 1/10) – Suomi Kalastusvakuutusjärjestelmää koskevien aiheellisten toimenpiteiden hyväksymättä jättäminen komission hyväksytyä tarkistetut kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukien tarkastelemista koskevat suuntaviivat

(tiedoksiannettu numerolla K(2011) 10065)

(Ainoastaan suomen- ja ruotsinkieliset tekstit ovat todistusvoimaiset)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(2012/287/EU)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', ja erityisesti sen 108 artiklan 1 ja 2 kohdan,

on edellä mainittujen säännösten mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ⁽¹⁾,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Komissio hyväksyi tarkistetut kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukien tarkastelemista koskevat suuntaviivat, jäljempänä 'suuntaviivat' ⁽²⁾, vuonna 2004. Näiden suuntaviivojen 5.2 kohdan nojalla komissio kehotti 21 päivänä lokakuuta 2004 päivätyllä kirjeellä jäsenvaltioita, muiden muassa Suomea, muuttamaan voimassa olevia tukijärjestelmiään kyseisten uusien suuntaviivojen mukaisiksi viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2005 ja vahvistamaan kirjallisesti viimeistään 15 päivänä marraskuuta 2004, että ne hyväksyvät ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi ⁽³⁾.
- (2) Suomi ilmoitti 15 päivänä marraskuuta 2004, 20 päivänä tammikuuta 2005 ja 14 päivänä kesäkuuta 2005 päivätyillä kirjeillä, ettei se hyväksynyt kalastusvakuutusjärjestelmäksi kutsutun tukijärjestelmän muuttamista sen saattamiseksi näiden uusien suuntaviivojen mukaisiksi. Kyseinen järjestelmä oli annettu komissiolle tiedoksi 27 päivänä huhtikuuta 1995 Suomen tasavallan liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen 144 artiklan a alakohdan perusteella, ja sen vuoksi sitä pidettiin EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 1 kohdassa (nykyisin SEUT-sopimuksen 108 artikla) tarkoitettuna "olemassa olevana" tukena.

- (3) Komission ja Suomen välillä pidettiin 11 päivänä lokakuuta 2005 kokous. Suomi lähetti lisätietoja 24 päivänä marraskuuta 2005 päivätyllä kirjeellä.
- (4) Suuntaviivoja tarkistettiin uudelleen vuonna 2008 ⁽⁴⁾, ja komissio pyysi 15 päivänä huhtikuuta 2008 päivätyillä kirjeillä jäsenvaltioita muuttamaan voimassa olevia järjestelmiään viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2008 ⁽⁵⁾.
- (5) Suomi vastasi 30 päivänä toukokuuta 2008 päivätyllä kirjeellä olevansa edelleen valmis muuttamaan kalastusvakuutusjärjestelmäänsä vuonna 2005 ehdotetun mukaisesti muttei aiheellisten toimenpiteiden edellyttämässä laajuudessa. Komission ja Suomen välillä pidettiin 6 päivänä maaliskuuta 2009 uusi kokous.
- (6) Komissio lähetti 1 päivänä lokakuuta 2009 viimeisen tietojensaantipyynnön, jossa todettiin, että ellei Suomi hyväksy ehdotettuja aiheellisia toimenpiteitä, komission on noudatettava neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 ⁽⁶⁾ 19 artiklan 2 kohdassa ja 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua menettelyä ja aloitettava SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa määrätty muodollinen tutkintamenettely. Suomi vastasi 18 päivänä marraskuuta 2009 päivätyllä kirjeellä.
- (7) Koska Suomi ei ole hyväksynyt kyseisen järjestelmän muutosehdotusta kokonaisuudessaan, komissio on päättänyt aloittaa mainitun menettelyn. Kyseinen päätös annettiin tiedoksi 15 päivänä syyskuuta 2010 päivätyllä kirjeellä, joka julkaistiin virallisessa lehdessä ⁽⁷⁾.
- (8) Suomi vastasi 15 päivänä marraskuuta 2010 päivätyllä kirjeellä. Lisäksi sen jälkeen, kun päätös oli julkaistu EUVL:ssä, komissio sai huomautuksia kolmelta asianomaiselta osapuolelta: Suomen Ammattikalastajaliitto

⁽¹⁾ EUVL C 273, 9.10.2010, s. 6.

⁽²⁾ EUVL C 229, 14.9.2004, s. 5.

⁽³⁾ Ilmoitus vuoden 2004 suuntaviivojen hyväksymisestä julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä C 278, 11.11.2005, s. 14.

⁽⁴⁾ EUVL C 84, 3.4.2008, s. 10.

⁽⁵⁾ Ilmoitus vuoden 2008 suuntaviivojen hyväksymisestä julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä C 115, 20.5.2009, s. 15.

⁽⁶⁾ EYVL L 83, 27.3.1999, s. 1.

⁽⁷⁾ Ks. alaviite 1.

ry:ltä (SAKL) (8 päivänä marraskuuta 2011 päivätty kirje), Kalatalouden Keskusliitolta (16 päivänä marraskuuta 2010 päivätty kirje) ja kuudelta Suomesta toimivalta kalastusvakuutusyhdistykseltä (16 päivänä marraskuuta 2010 päivätty kirje). Näiden kirjeiden jäljennökset lähetettiin Suomen viranomaisille 6 päivänä joulukuuta 2010. Kyseisten liittojen ja yhdistysten edustajat saapuivat tapaamaan komission virkamiehiä 13 päivänä tammikuuta 2011, jolloin he antoivat täydentäviä asiakirjoja.

- (9) Koska komissio kaipasi selvennystä 15 päivänä marraskuuta 2010 lähetetyssä kirjeessä annettuihin tietoihin, Suomen viranomaisten kanssa järjestettiin kokous komission tiloissa 4 päivänä huhtikuuta 2011. Suomen viranomaiset antoivat lisäksi lisätietoja 13 päivänä huhtikuuta ja 13 päivänä toukokuuta 2011 lähettämässään viesteissä.
- (10) Koska Suomen lähettämistä tiedoista kävi ilmi, että se oli valmis muuttamaan järjestelmää siten, että se soveltuisi yhteismarkkinoille, komissio pyysi 6 päivänä heinäkuuta 2011 päivättyllä kirjeellä Suomea vahvistamaan virallisen sitoumuksensa kyseisen järjestelmän oikeusperustan muodostavan lainsäädännön muuttamiseen. Suomi vastasi myöntävästi 19 päivänä syyskuuta 2011 päivättyllä kirjeellä.

2. TUEN KUVAUS

- (11) Tukijärjestelmä perustuu 23 päivänä heinäkuuta 1958 säädettyyn lakiin nro 331, jota on viimeksi muutettu 29 päivänä tammikuuta 1999 säädetyllä lailla nro 1236⁽⁸⁾. Suomi ilmoitti tämän järjestelmän komissiolle heti Euroopan yhteisöön liittyttyään Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen 144 artiklan a alakohdan perusteella. Siitä alkaen kyseisen tukijärjestelmän on katsottu olevan EY:n perustamissopimuksen 88 artiklassa (nykyisin SEUT-sopimuksen 108 artiklan 1 kohta) tarkoitettua olemassa olevaa tukea.
- (12) Tämän vakuutusjärjestelmän edunsaajia ovat Suomessa pysyvästi kalastustoimintaa harjoittavat kalastusalan yritykset. Vakuutuksenantajina on kuusi kalastusvakuutusyhdistystä, jotka kattavat koko Suomen. Kukin yhdistys kattaa määritetyn maantieteellisen alueen.
- (13) Lain 7 §:n mukaan kalastusvakuutusyhdistykselle maksetaan vuotuisena valtion avustuksena tietty osuus niistä vahingonkorvauksista, jotka yhdistys on suorittanut kyseisen lain mukaisten vakuutussopimusten nojalla. Vahingonkorvaukset voivat kattaa lain 2 §:n mukaisesti seuraavat vahingot:

— vahingot verkkoihin, lohi- ja pitkäsiimoihin sekä näiden pyydyksien ankkureihin, köysiin ja muihin niihin kiinnitettäviin lisävarusteisiin;

— vahingot Suomessa rekisteröityihin kalastusaluksiin;

— vahingot talvikalastuksessa jäällä käytettäviin kulku- ja kuljetusvälineisiin, kalastusmajoihin sekä nuotan uitto- ja vetolaitteisiin.

- (14) Laissa kuvaillaan myös vahingonkorvausten suorittamiseksi vaadittuja edellytyksiä. Komission arvioinnin kannalta merkityksellisiä ovat tässä yhteydessä erityisesti seuraavat edellytykset: vakuutettujen esineiden on oltava riittävän lujia ja täysin käyttökelpoisessa kunnossa; välineet on pitänyt ottaa vakuutukseen täydestä arvostaan; vahinko on osoitettava luotettavalla tavalla.
- (15) Suomi selitti 15 päivänä marraskuuta 2004 päivättyssä kirjeessään, miten tukijärjestelmä toimii kalastusalan yrityksille aiheutuvien vahinkojen suhteen. Tukikelpoiseen vahingonkorvaukseen liittyy ensinnäkin omavastuu, jonka osuus on 25 prosenttia enintään 504,56 euron suuruisissa vahingoissa, ja tätä suuremmissa vahingoissa omavastuuosuus on ylimenevältä osalta 5 prosenttia. Tämän omavastuuosuuden vähentäminen antaa tulokseksi asianomaisen kalastusvakuutusyhdistyksen yritykselle maksaman korvauksen määrän. Valtion kalastusvakuutusyhdistykselle maksama korvaus on 40 prosenttia yhdistyksen suorittamasta vahingonkorvauksesta, kun vahinkojen määrä on enintään 504,56 euroa, ja 90 prosenttia, kun kyseinen määrä on yli 504,56 euroa.
- (16) Tätä seuraavassa, 24 päivänä marraskuuta 2005 päivättyssä kirjeessään Suomi ehdotti järjestelmän muuttamista siten, että valtioneutua maksettaisiin ainoastaan Suomen erityisolosuhteista aiheutuneiden vahinkojen korvaamiseksi. Lisäehtona olisi, että vahinko on tapahtunut 59. leveyspiirin pohjoispuolella.
- (17) Suomi kuvaili 15 päivänä marraskuuta 2004 päivättyssä kirjeessään, mitä se pitää Suomen erityisolosuhteina kalastustoiminnan osalta. Nämä olosuhteet johtuvat ilmastoloista, joihin kuuluu esimerkiksi jäänmuodostus, joka voi vahingoittaa sekä aluksia että pyydyksiä, ja pakkaneen, joka voi vahingoittaa aluksen moottoria. Kyseisiä erityisolosuhteita hankaloittavat esimerkiksi Suomen merialueiden pinnanmuodostus (matalat vedet ja epätasainen merenpohja tiheässä saaristossa); näissä oloissa riski myrskyihin ja virtauksiin jääolosuhteissa liittyvistä haaksirikoista on melko suuri. Lisäksi suuri hyljekanta aiheuttaa kalastusalalle suuria menetyksiä vahingoittamalla pyydyksiä. Myös merimetsot saattavat joskus vahingoittaa pyydyksiä (verkkoja).
- (18) Seuraavassa taulukossa esitetään korvaukseen johtaneiden tapausten vuosittainen määrä, kalastusvakuutusyhdistysten maksamat vuotuiset korvaukset ja valtion maksaman korvauksen osuus vuosina 2004–2009:

⁽⁸⁾ Tämä viimeisin muutos on ainoa, jolla kyseistä lakia on muutettu Suomen Euroopan unioniin liittymisen jälkeen. Muutos johtui Vakuutusvalvontaviraston perustamisesta. Se ei aiheuttanut mitään seurauksia itse valtioneutujärjestelmän näkökulmasta.

Vuosi	Vakuutuksen kattamat yritykset	Tapausten määrä	Maksettu korvaus (euroa)	Valtion maksama korvaus (euroa)
2009	472	470	1 296 961	1 026 132
2008	486	459	1 256 200	980 065
2007	503	530	1 564 340	1 197 217
2006	519	496	1 234 761	920 167
2005	543	539	1 333 027	992 826
2004	576	568	1 607 919	1 111 195

- (19) Yhdistysten suorittamista maksuista noin 50 prosenttia koskee pyydyksiä, 45 prosenttia aluksia ja 5 prosenttia muita välineitä.

3. MUODOLLISEN TUTKINTAMENETTELYN ALOITTAMISEN PERUSTEET

- (20) Kuten edellä todetaan⁽⁹⁾, kyseinen tukijärjestelmä oli annettu komissiolle tiedoksi vuonna 1995 Suomen tasavallan liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen 144 artiklan a alakohdan perusteella, ja sen vuoksi sitä pidettiin EY:n perustamissopimuksen 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna olemassa olevana tukena. Suuntaviivat, joita sovellettiin vuoteen 2004 asti, sisälsivät vakuutusmaksuihin myönnettävää tukea koskevan erityisen määräyksen, jonka perusteella kyseisen tukijärjestelmän katsottiin soveltuvan yhteismarkkinoille. Mainittu määräys poistettiin vuoden 2004 tarkistuksessa.
- (21) Komissio katsoi tätä menettelyä aloittaessaan, että kalastusvakuutusjärjestelmästä katettujen vahinkojen ei voida katsoa johtuneen poikkeuksellisista tapahtumista tai luonnonmullistuksista vaan pikemminkin jostain pysyvästä tai rakenteellisesta tilanteesta, toisin sanoen siitä pysyvästä ja rakenteellisesta kontekstista, jossa kalastustoimintaa Suomen vesillä harjoitetaan.
- (22) Tästä syystä komissio päätteli suuntaviivojen mukaisesti⁽¹⁰⁾, että kyseinen tuki oli toimintatukea, joka ei periaatteessa sovellu yhteismarkkinoille, koska se parantaa tuensaajayritysten maksuvalmiutta ja sitä myönnettiin tuensaajille ilman velvoitteita.
- (23) Komissio ei hyväksynyt Suomen viranomaisten väitettä, jonka perusteella kyseinen tukijärjestelmä luokiteltiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi, josta määrätään SEUT-sopimuksen 106 artiklan 2 kohdassa. Suomi ei esittänyt mitään erityistä perustelua sille, että vakuutusten tarjonta kalastusalan yrityksille voitaisiin luokitella tällaiseksi palveluksi, eikä komissio katsonut järjes-

telmän ominaisuudet huomioon ottaen, että se voitaisiin luokitella sellaiseksi. Komissio totesi erityisesti, että kalastusvakuutusyhdistykset tarjoavat vakuutuspalveluja ainoastaan tietyille ryhmälle kalastusalalla toimivia yrityksiä, joiden liiketoiminta koostuu markkinoilla myytävien hyödykkeiden tuotannosta. Komissio epäili sen vuoksi vahvasti, voitaisiinko kaupallisten vakuutusten tarjoaminen valikoidulle joukolle liikeyrityksiä luokitella yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi.

4. SUOMEN VIRANOMAISTEN JA ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET

4.1 Suomen viranomaisten huomautukset

- (24) Suomen viranomaiset ovat muistuttaneet tärkeimmistä ominaisuuksista, jotka liittyvät tämän vakuutusjärjestelmän toimintaan. Ne ovat myös antaneet perusteellisen kuvauksen niistä erityisistä olosuhteista, joissa Suomen kalastusalan on toimittava: erityiset ilmasto-olosuhteet, joihin liittyy jää ja pimeys talvisin, rannikkovesien pinnanmuodostus (matalat vedet ja epätasainen merenpohja) ja suuri hyljekanta.
- (25) Lisäksi ne ovat esittäneet tietoja siitä, että kalastusalalle ei tarjota yksityiseltä vakuutussektorilta tämänkaltaisiin vahinkoihin korvausvakuutuksia samalla korvaustasolla. Näkökantansa tueksi ne ovat liittäneet vastaukseensa kirjeen Finanssialan Keskusliitolta.
- (26) Lisäksi ne ovat ilmoittaneet, että tuonnin arvo vastaa 6,8-kertaisesti viennin arvoa. Suomeen on vuonna 2009 tuotu 95 046 tonnia kalaa 244,5 miljoonan euron arvosta, samalla kun sieltä on viety 59 905 tonnia kalaa 36 miljoonan euron arvosta. Vain 30 prosenttia Suomessa kulutetusta kalasta on peräisin Suomesta. Suomalaisen kalan vuotuinen kulutus on laskenut vuosien 2000 ja 2009 välillä 6,1 kilogrammasta 4,5 kilogrammaan, samalla kun tuontikalan kulutus on kasvanut 6,6 kilogrammasta 11,2 kilogrammaan. Suomen viranomaisten mukaan tämä osoittaa, että kyseisellä valtioneuvoston tukijärjestelmällä ei voi olla kielteistä vaikutusta kilpailuun.
- (27) Suomen viranomaiset muistuttavat komission todenneen menettelyn aloittamista koskevassa päätöksessään, että vakuutusmaksuihin myönnettävää tukea koskevan määräyksen poistaminen vuoden 2004 suuntaviivoista tarkoitti, että tämänkaltaisen valtioneuvoston tuki ei ollut enää sallittua. Suomen viranomaiset eivät hyväksy kyseistä kantaa. Ensinnäkin tämä vakuutusjärjestelmä on edelleenkin täysin perusteltu Suomen vesillä vallitsevien erityisten ilmasto- ja maantieteellisten olosuhteiden vuoksi. Lisäksi kyseisen järjestelmän katsottiin soveltuvan yhteismarkkinoille vuonna 2000, vaikka tällainen tuki ei kuulunut tukiin, joiden katsottiin soveltuvan yhteismarkkinoille vuoden 1997 suuntaviivoissa⁽¹¹⁾, joita tuolloin sovellettiin tilanteessa, joka on verrattavissa vuodesta 2004 alkaen vallinneeseen tilanteeseen vuosien 2004 ja 2008 suuntaviivojen suhteen.

⁽⁹⁾ Ks. 2 kohta.

⁽¹⁰⁾ Ks. vuoden 2004 suuntaviivojen 3.7 kohta ja vuoden 2008 suuntaviivojen 3.4 kohta.

⁽¹¹⁾ EYVL C 100, 27.3.1997, s. 12.

(28) Suomi ilmoitti näissä huomautuksissaan kuitenkin olevansa valmis muuttamaan järjestelmäänsä seuraavasti:

— suljetaan järjestelmän ulkopuolelle avomerellä kalastusta harjoittavat alukset eli käytännössä yli 12 metrin pituiset alukset,

— tukea myönnetään vain Suomen aluevesillä tai sen talousvyöhykkeellä kärsityistä vahingoista,

— korvataan vain vahingot, jotka johtuvat Suomen erityisistä olosuhteista eli epäsuotuista ilmasto- tai maantieteellisistä oloista (jää, lumi, voimakkaat myrskyt, matalien vesien karikot) tai hylkeistä ja merimetsoista ja joita aiheutuu aluksille ja pyydyksille sekä talvikalastuksessa käytettäville kulku- ja kuljetusvälineille ja muille erityisvälineille.

(29) Suomi katsoo, että tämä muutos voitaisiin tehdä 31 päivään joulukuuta 2012 mennessä. Tällainen määräaika on tarpeen kahdesta syystä: nykyisin voimassa olevaa, tämän järjestelmän oikeusperustan muodostavaa lakia on ensinnäkin tarpeen muuttaa (laki nro 331, 23.7.1958) ja toiseksi nykyisen järjestelmän mukaiset voimassa olevat sopimukset on tarpeen irtisanoa. Uusi kalastusvakuutusjärjestelmä tulisi näin ollen voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

(30) Kuten edellä todetaan⁽¹²⁾, Suomen viranomaiset vahvistivat 19 päivänä syyskuuta 2011 päivättyllä kirjeellä sitoumuksensa kyseisen järjestelmän oikeusperustan muodostavan lainsäädännön muuttamiseen. Viranomaiset ilmoittivat, että jos komissio tekee lopullisen päätöksensä kohdullisessa aikataulussa, ne voivat antaa eduskunnalle esityksen riittävän ajoissa vuoden 2012 aikana siten, että laki voisi tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013. Ne korostivat kuitenkin, että siirtymäaika on tarpeen uusien sääntöjen ottamiseksi käyttöön, koska ne edellyttävät muutosten tekemistä voimassa olevien vakuutus sopimusten ehtoihin. Tästä syystä viranomaiset katsovat, että mainitut vakuutus sopimusten muutokset voitaisiin tehdä viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2014, ja vakuutuksen antajille myönnettäviin tukiin voitaisiin soveltaa muutettuja ehtoja kyseisestä päivämäärästä alkaen.

4.2 Asianomaisten osapuolten huomautukset

(31) Kaksi kalastajaliittoa, Suomen Ammattikalastajaliitto ja Kalatalouden Keskusliitto, lähetti komissiolle huomautuksia. Suomen viranomaisten tapaan molemmat liitot korostivat Suomessa harjoitettava kalastuksen erityisiä olosuhteita ja vakuutustarjonnan puutetta vahinkojen korvaamiseksi. Toinen niistä (Suomen Ammattikalastajaliitto) huomautti, ettei komissio ole esittänyt mitään näyttöä siitä, että tällä tukijärjestelmällä voi olla vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun. Se totesi erityisesti, että

Suomen ammattikalastus tuottaa nykyisin vain 7 prosenttia Suomessa kulutetusta kalasta, joten Suomen kalastusala ja kalamarkkinat ovat riippuvaisia tuontikalasta. Tästä syystä Suomen Ammattikalastajaliitto katsoo, että menettelyn aloittamisen yhteydessä esitetty alustava johtopäätös on aiheeton.

(32) Myös kalastusvakuutusyhdistykset tukevat Suomen viranomaisten kantaa. Ne korostavat, että Suomen vesillä harjoitettavassa kalastustoiminnassa joudutaan kohtaamaan hyvin erityisiä ilmasto- ja maantieteellisiä olosuhteita. Ne toteavat, että tämä vakuutusjärjestelmä perustettiin, koska yksityinen vakuutussektori ei ollut valmis korvaamaan tällaisia riskejä vähämerkityksisellä kalastustoiminnan alalla. Kalastusvakuutusyhdistyksillä on lisäksi velvollisuus vakuuttaa kaikki toimivalta-alueelleen sijoittautuneet kalastajat.

5. TUEN ARVIOINTI

5.1 Valtiontuen olemassaolo

(33) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Jollei perustamissopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

(34) Korvaukset, joita kalastusvakuutusyhdistykset maksavat kalastusalan yrityksille, ovat osittain peräisin valtion kyseisille yhdistyksille myöntämästä rahoituksesta. Tämä rahoitus on peräisin valtion talousarviovaroista. Koska kyseinen korvaus antaa taloudellisen edun kalastusalan yrityksille, se on valtion varoista myönnettyä alakohtaista tukea.

(35) Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jo pelkästään se seikka, että tuki vahvistaa yrityksen kilpailukykyä kilpaileviin yrityksiin verrattuna antamalla kyseiselle yritykselle taloudellisen edun, jota se ei olisi saanut muutoin harjoittaessaan tavanomaista toimintaansa, on osoitus siitä, että tukeen liittyy riski kilpailun vääristymisestä⁽¹³⁾. Tämän lisäksi tuki, jota myönnetään unionin sisäiselle kaupalle avoimilla markkinoilla toimivalle yritykselle, on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan⁽¹⁴⁾.

(36) Ottaen huomioon, että Euroopan unionin sisäinen kalastustuotteiden kauppa on merkittävää, kyseinen toimenpide vahvistaa näiden yritysten asemaa unionin markkinoilla ja on näin ollen omiaan vääristämään tai uhkaa

⁽¹²⁾ Ks. johdanto-osan 10 kappale.

⁽¹³⁾ Tuomioistuimen asiassa 730/79, Philip Morris Holland BV v. Euroopan yhteisöjen komissio, 17. syyskuuta 1980 antama tuomio, Kok. 1980, s. 2671.

⁽¹⁴⁾ Ks. erityisesti tuomioistuimen asiassa 102/87, Ranskan tasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio, 13. heinäkuuta 1988 antama tuomio, Kok. 1988, s. 4067.

vääristää kilpailua ja vaikuttaa unionin sisäiseen kauppaan⁽¹⁵⁾. Sillä seikalla, että tuonti on suurempaa kuin vienti, tai että suurin osa kulutetusta kalasta tulee muista maista, ei ole merkitystä. Päinvastoin se osoittaa, että Suomen kalastustuotteiden markkinat ovat hyvin avoimet ja antaa näin ollen aiheutta olettaa, että suomalaisille yrityksille myönnettävä tuki lujittaa niiden asemaa suhteessa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin yrityksiin ja vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua. Myöskään se seikka, että kulutetun tuontikalan määrä on voinut lisääntyä kulutetun kotimaisen kalan määrään verrattuna, ei tuo mitään muutosta kyseiseen näkökantaan; se voi ainoastaan viitata siihen, että suomalaiset yritykset eivät ole tehneet tarvittavia mukautuksia pysyäkseen mukana Suomen kalastustuotteiden markkinoihin liittyvien taloudellisten suhdanteiden kehityksessä. Joka tapauksessa kyseiset yritykset saavat tukea, joka lujittaa niiden asemaa yhteismarkkinoilla suhteessa ulkomaisiin yrityksiin.

- (37) Edellä esitetyn perusteella voidaan päätellä, että 107 artiklan 1 kohdassa esitetyt edellytykset täyttyvät ja että kalastusalan yrityksille maksetut valtion talousarviovaroista peräisin olevat korvaukset ovat SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

5.2 Soveltuvuus yhteismarkkinoille

5.2.1 Tukijärjestelmän luonne

- (38) Kalastusvakuutusjärjestelmän tarkoituksena on kattaa menot, jotka katetaan osittain vakuutusmaksuilla. Kyseessä ei varsinaisesti ole vakuutusmaksuihin myönnettävä tuki, sillä sen tarkoituksena ei ole kattaa osaa vakuutusmaksuista vaan osa yritysten kalastusvakuutusjärjestelmille jättämistä korvaushakemuksista.
- (39) Koska korvaushakemukset kuitenkin jätetään mainituille yhdistyksille, joiden on suoritettava korvaus vahingoista aiheutuneen tukikelpoisen määrän osalta, komissio katsoo, että tuki alentaa vakuutusmaksuja, jotka kalastusalan yritysten olisi pitänyt maksaa, elleivät asianomaiset kalastusvakuutusyhdistykset olisi odottaneet saavansa valtion rahoitusta. Tuella on näin ollen vakuutusmaksuihin myönnettävää tukea vastaava vaikutus. Näin ollen tukijärjestelmää voidaan pitää vakuutusmaksuja koskevana tukijärjestelmänä.

5.2.2 Soveltuvuus yhteismarkkinoille

- (40) Komissio ei voi yhtyä Suomen viranomaisten näkemykseen siitä, että tilanne suhteessa vuosien 2004 ja 2008

suuntaviivoihin on verrattavissa tilanteeseen suhteessa vuoden 1997 suuntaviivoihin sillä perusteella, ettei niistä missään määrätty vakuutusmaksuihin myönnettävästä tuesta. Tällaista tukea koskevan määräyksen poistaminen vuonna 2004, mistä ilmoitettiin ennakkolta vuoden 2001 suuntaviivoissa⁽¹⁶⁾, on osoitus siitä, että komissio on vuonna 2004 tehdyn tarkistuksen myötä selvästi katsonut, ettei tällaiselle tuelle voida enää myöntää poikkeusta valtiontukien yhteismarkkinoille soveltumattomuuden periaatteesta siten, että se katsottaisiin yhteismarkkinoille soveltuvaksi vuoden 2004 suuntaviivojen voimaantulosta alkaen. Tämä toimintaperiaatteita koskeva päätös on säilynyt muuttumattomana seuraavassa tarkistuksessa eli vuoden 2008 suuntaviivoissa.

- (41) Tämän lisäksi yleiset puitteet, joiden mukaisesti komissio arvioi vakuutusmaksuihin myönnettävää valtiontukea, ovat muuttuneet. Komissio katsoi vuonna 2000⁽¹⁷⁾, että tämä valtiontuki soveltuu yhteismarkkinoille silloin, kun se liittyy ”Suomen poikkeuksellisista ilmasto-olosuhteista ja rannikkoalueilla vallitsevista erityisolosuhteista” johtuviin korvauksiin. Kyseistä päätöstä tehdessään komissio viittasi perusteluissaan maatalousalalla vallitsevaan tilanteeseen, jonka osalta maatalousalaan sovellettavat suuntaviivat eivät myöskään sisältäneet mitään määräyksiä mutta jonka suhteen komission käytäntönä oli tehdä tapauskohtaisesti myönteisiä päätöksiä luonnonmullistusten ja poikkeuksellisten tapahtumien varalta otettaviin vakuutuksiin liittyvistä tukitoimenpiteistä. Komissio selvensi vuonna 2000 sekä maatalous- että kalastusalaan liittyvää politiikkaansa vahvistamalla näitä aloja koskevissa suuntaviivoissa tällaisen tuen arviointia koskevat perusteet⁽¹⁸⁾. Kyseiset perusteet sisältyvät edelleen maatalousalan suuntaviivoihin⁽¹⁹⁾ mutteivät enää kalastusalan suuntaviivoihin. Vaikka komissio on siis vahvistanut maatalousalalle täsmälliset perusteet, joiden mukaan vakuutusmaksuihin myönnettävää tukea voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana, kalastusalan suuntaviivoista kyseiset perusteet on poistettu. Kalastusalan osalta komissio joutuu siis soveltamaan yleistä valtiontukien yhteismarkkinoille soveltumattomuuden periaatetta ja arvioimaan tämänkaltaisen järjestelmän soveltuvuutta tai soveltumattomuutta asianmukaisten määräysten perusteella.
- (42) Nykyisten suuntaviivojen määräys, jota voidaan soveltaa, on 4.9 kohta, jossa todetaan, että sellaiset tukitoimenpiteet, joihin sovellettavaa säännöstä ei ole mainittu muissa kohdissa, joissa luetellaan yhteismarkkinoille mahdollisesti soveltuvina pidettävät tukiluokat, eivät periaatteessa sovellu yhteismarkkinoille.

⁽¹⁶⁾ EYVL C 19, 20.1.2001, s. 7.

⁽¹⁷⁾ Suomelle 11 päivänä toukokuuta 2000 päivätyllä kirjeellä ilmoitettu päätös.

⁽¹⁸⁾ Maatalousalan osalta EYVL C 28, 1.2.2000, s. 2 (ks. 11.5.1 kohta); kalastusalan osalta vuoden 2011 suuntaviivat (ks. edellä oleva alaviite 14).

⁽¹⁹⁾ EUVL C 319, 27.12.2006, s. 1; ks. 140 kohta, jossa viitataan perustamissopimuksen 87 ja 88 artiklan soveltamisesta maataloustuotteiden tuottamisen alalla toimiviin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin sekä asetuksen (EY) N:o 70/2001 muuttamisesta 15 päivänä joulukuuta 2006 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1857/2006 12 artiklaan (EUVL L 358, 16.12.2006, s. 3).

⁽¹⁵⁾ Eurostatin tiedoista käy ilmi, että vuosina 2007–2009 Suomeen tuotiin muista jäsenvaltioista vuosittain keskimäärin 30 000 tonnia kalastustuotteita, joiden keskimääräinen arvo oli 90 miljoonaa euroa vuodessa. Samalla kaudella Suomesta vietiin muihin jäsenvaltioihin vuosittain keskimäärin 20 000 tonnia kalastustuotteita, joiden keskimääräinen arvo oli 15 miljoonaa euroa vuodessa.

- (43) Poikkeuksellisesti tukijärjestelmää voidaan kuitenkin pitää yhteismarkkinoille soveltuvana, jos jäsenvaltio osoittaa, että se noudattaa kyseisissä suuntaviivoissa vahvistettuja eri periaatteita ja edistää yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteita.
- (44) Menettelyn aloittamista koskevaan kirjeeseen antamassaan vastauksessa Suomi on esittänyt konkreettisia ehdotuksia järjestelmään tehtävistä rajoittavista muutoksista⁽²⁰⁾. Lisäksi se on perustellut järjestelmän jatkamista vakuutusmarkkinoiden toimintapuutteella, jonka vuoksi merkittävä osa kyseisistä vahingoista jäisi korvaamatta.
- (45) Finanssialan Keskusliitto myöntää mainittuun vastaukseen liitettyssä kirjeessään, ettei se pystyisi korvaamaan kaikkia vahinkoja kalastusvakuutusyhdistysten nykyisin maksamien korvausten tapaan. Korvaukset kattaisivat vain osan vahingoista ja joissain tapauksissa, esimerkiksi pyydyksille aiheutuneista vahingoista, niitä ei voitaisi maksaa ollenkaan. Vakuutusyhtiöt eivät voi pitää tällaisia vahinkoja vakuutuskelpoisina, ja jos ne katsottaisiin vakuutuskelpoisiksi, vakuutusmaksut olisivat kohtuuttomia.
- (46) Tämä osoittaa, että kalastusvakuutusyhdistykset eivät voi vääristää kilpailua yksityisten vakuutusyhtiöiden suhteen. Se myös näyttää, että Suomen markkinoilta puuttuu yksityisten vakuutusyhtiöiden vakuutusjärjestelmä kyseisten vahinkojen korvaamiseksi.
- (47) Komissio katsoo, että markkinoiden toimintapuutetta korjaavaa valtioneuvoston toimintapöytäkirjää voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana silloin, kun se vastaa yhteistä etua koskeviin tavoitteisiin. Tämä täyttää suuntaviivojen 4.9 kohdan vaatimukset siitä, että tuen on noudatettava suuntaviivoissa vahvistettuja periaatteita ja että sillä on pyrittävä yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseen.
- (48) Yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteena on varmistaa sellainen elollisten vesiluonnonvarojen hyödyntäminen, joka luo talouden, ympäristön ja sosiaalisten tekijöiden osalta kestävä olosuhteet⁽²¹⁾. Komissio katsoo, että tämä järjestelmä, johon tehtäisiin Suomen kuvailemat muutokset, edistäisi osaltaan tällaisten olosuhteiden luomista. Elollisten vesiluonnonvarojen hyödyntämistä koskevien säilytämisen- ja hoitosääntöjen soveltamisen lisänä järjestelmä mahdollistaisi kalastuksen jatkamisen Suomen rannikkovesien erityisissä olosuhteissa, mukaan luettuina hylkeiden ja joskus merimetsojen välineille (kalaverkot) aiheuttamat vahingot. Tämä auttaisi takaamaan moitteettomat taloudelliset, ympäristölliset ja sosiaaliset olosuhteet kalastusalan yrityksille, jotka kärsivät kalastuksen harjoittamiseen näillä vesillä liittyvistä erityisrajoitteista. Se auttaisi myös säilyttämään asianomaisten rannikkoyhteisöjen sosioekonomisen rakenteen.
- (49) Komissio panee lisäksi merkille, että kyseinen tukijärjestelmä ei muuttamisensa jälkeen tarjoa missään tapauksessa täysimääräistä korvausta kyseisistä vahingoista. Nykyinen järjestelmä, johon liittyy ensinnäkin omavastuu ja jossa maksettu korvaus hyvitetään vain osittain⁽²²⁾, jää ennalleen. Näin ollen tämän tukijärjestelmän edunsaajilta edellytettävä vastasuoritus, jota vaaditaan suuntaviivojen 3.3 kohdassa, on edelleen olemassa.
- (50) Lopuksi komissio katsoo, että määräaika, jota Suomi pitää tarpeellisena järjestelmän muuttamiseksi⁽²³⁾, on hyväksyttävä. Tarvittava lainsäädäntömenettely huomioon ottaen 1 päiväksi tammikuuta 2013 asetettu määräaika, johon mennessä tämän järjestelmän nykyistä oikeusperustaa muuttava laki tulisi voimaan, on kohtuullinen. Lisäksi kalastusalan yritysten ja kalastusvakuutusyhdistysten väliset voimassa olevat vakuutus sopimukset on tuohon mennessä saatu uusittua vuoden 2012 aikana tuona ajankohtana sovellettavien ehtojen, ja niiden voimassaolo päättyy vuonna 2013. On kohtuullista antaa näiden sopimusten olla voimassa, kunnes niiden voimassaolo päättyy sovituin ehtoin. Sen jälkeen ne uusitaan vuonna 2013 tuolloin sovellettavien uusien ehtojen mukaisesti. Näin ollen on perusteltua asettaa ehdottomaksi määräajaksi 31 päivä joulukuuta 2013, jota seuraavana päivänä eli 1 päivänä tammikuuta 2014 tällaisten mukautettujen sopimusten on määrä tulla voimaan.

6. PÄÄTELMÄT

- (51) Edellä esitetyn analyysin perusteella komissio pääteelee, että kalastusvakuutusjärjestelmän voidaan katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille, kun sitä muutetaan seuraavien periaatteiden mukaisesti:

- suljetaan järjestelmän ulkopuolelle avomerellä kalastusta harjoittavat alukset eli käytännössä yli 12 metrin pituiset alukset,
- tukea myönnetään vain Suomen aluevesillä tai sen talusvyöhykkeellä kärsityistä vahingoista,
- korvataan vain vahingot, jotka johtuvat Suomen erityisistä olosuhteista eli epäsuotuista ilmasto- tai maantieteellisistä oloista (jää, lumi, voimakkaat myrskyt, matalien vesien karikot) tai hylkeistä ja merimetsoista ja joita aiheutuu aluksille ja pyydyksille sekä talvikalastuksessa käytettäville kulku- ja kuljetusvälineille ja muille erityisvälineille.

⁽²⁰⁾ Ks. edellä oleva johdanto-osan 28 kappale.

⁽²¹⁾ Elollisten vesiluonnonvarojen säilyttämisestä ja kestävästä hyödyntämisestä yhteisessä kalastuspolitiikassa 20 päivänä joulukuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2371/2002 2 artikla, EYVL L 358, 31.12.2002, s. 59.

⁽²²⁾ Ks. edellä oleva johdanto-osan 15 kappale.

⁽²³⁾ Ks. edellä oleva johdanto-osan 30 kappale.

(52) Komissio ottaa huomioon Suomen viranomaisten sitoumuksen muuttaa kyseisen järjestelmän oikeusperustaa viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2013, jotta vakuutus-sopimusten ehtoihin voitaisiin tehdä muutos viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2014,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

1. Kalastusvakuutusjärjestelmäksi kutsuttu nykyinen tukijärjestelmä, josta tehtiin ehdotus aiheellisiksi toimenpiteiksi kalastus- ja vesiviljelyalan valtiotukien tarkastelemista koskevien suuntaviivojen tarkistuksen jälkeen, soveltuu yhteismarkkinoille, kun sitä muutetaan Suomen antaman seuraavan sitoumuksen mukaisesti:

— suljetaan järjestelmän ulkopuolelle avomerellä kalastusta harjoittavat alukset eli käytännössä yli 12 metrin pituiset alukset,

— tukea myönnetään vain Suomen aluevesillä tai sen talousvyöhykkeellä kärsityistä vahingoista,

— korvataan vain vahingot, jotka johtuvat Suomen erityisistä olosuhteista eli epäsuotuisista ilmasto- tai maantieteellisistä oloista (jää, lumi, voimakkaat myrskyt, matalien vesien karrikot) tai hylkeistä ja merimetsoista ja joita aiheutuu aluksille ja pyydyksille sekä talvikalastuksessa käytettäville kulku- ja kuljetusvälineille ja muille erityisvälineille.

2. Tätä järjestelmää muuttavat säännökset tulevat voimaan viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2013, ja niiden perusteella tehdyt vakuutus-sopimukset tulevat voimaan viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2014.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Suomen tasavallalle.

Tehty Brysselissä 11 päivänä tammikuuta 2012.

Komission puolesta
Maria DAMANAKI
Komission jäsen