Asiantuntijalausunto
VTT/Dosentti Mikael Wigell[1]
22.9.2021

Valtioneuvoston U-kirjelmä (U 31/2021 vp) kommission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisämarkkinoita vääristävistä ulkomaisista tuista (COM(2021) 223 FINAL)

Taustaa

Yhdysvaltojen ja Kiinan kasvava kilpailu ja vastakkainasettelu näkyy heidän kauppa- ja investointipolitiikassa. Molemmat maat käyttävät tässä geoekonomisessa kilpailussa erilaisia vaikuttamisvälineitä, jotka etenevissä määrin kohdistuvat myös Euroopan Unioniin ja eurooppalaisyrityksiin, mukaan lukien suomalaisyrityksiin. Keskeisiä keinoja ovat erilaiset rahoitus- ja kauppapoliittiset toimet, kuten vientivalvonta, markkinoillepääsyrajoitukset ja yritysrahoitus, joilla suurvallat pyrkivät vahvistamaan globaalia asemaansa ja saavuttamaan etulyöntiasemaa esimerkiksi kriittisten teknologioiden kehityksessä.

Kiinan ja Yhdysvaltojen jännitteiden jatkuessa on odotettavissa, että maat asettavat uusia rajoituksia toisen maan markkinoillepääsylle. Tämän seurauksena heidän ulkomaiset investointinsa tulee suuntautumaan entistä enemmän muille markkinoille, mukaan lukien Eurooppaan. Samalla Yhdysvallat on vahvasti lisännyt Kiinaan kohdistuvia vientirajoituksia erityisesti turvallisuuspoliittisista syistä. Tähän vaikuttaa Kiinan pyrkimys hyödyntää siviiliteollisuutta ja – tutkimusta sotilasteollisuuden ja asevoimiensa tarpeisiin. Kiinan tavoitteena on ulkomaisen, sotilaskäyttöön soveltuvan ja muun kriittisen teknologiaosaamisen hankkiminen. Tämä myös lisää painetta Euroopan Unionissa kiristää vientivalvontaa. Tämä suurvaltojen teknologiakilpailu ja yritysten vientivalvonta linkittyy myös yritysrahoitukseen. Ulkomaisia yritysostoja voidaan käyttää kiertämään vientivalvontaa ja peittämään kriittisten teknologioiden hankintaa.

Varsinkin Kiinan talousjärjestelmä ja talouspoliittiset toimet poikkeavat huomattavasti Euroopan Unionista. Monet sektorit ovat ulkomaisilta yrityksiltä suljettuja. Kiina rajoittaa ulkomaisten yritysten markkinoillepääsyä esimerkiksi omistusrajoituksin ja monine lupakäytäntein. Samalla Kiina käyttää laajaa tukipolitiikkaa helpottamaan omien yritystensä ulkomaisia investointeja, yritysostoja ja julkisia hankintoja. Myös Yhdysvallat on viime vuosina laajentanut omien yritystensä valtiollisia tukia. Nämä suurvaltojen lisääntyvät yritystuet liittyvät heidän pyrkimyksiinsä saada kilpailuetua ja kontrolloida kriittisiä teknologioita.

Tämä suurvaltojen aktiivisempi vaikuttamisvälineiden käyttö asettaa Euroopan Unionin haastavaan asemaan. EU:n avoin ja markkinaehtoinen talousjärjestelmä antaa rajalliset välineet puuttua näihin vaikuttamistoimiin. Samalla nämä kolmansien maiden toimet saattavat suoraan vaikuttaa sisämarkkinoiden toimivuuteen ja EU:n pidemmän aikavälin

[1] VTT/Dosentti Mikael Wigell on Ulkopoliittisen instituutin tutkimusjohtaja.

kilpailukykyyn. EU:n haaste on kehittää uusia politiikkatyökaluja, joilla voidaan puuttua vaikuttamistoimiin vaarantamatta Euroopan investointiympäristön avoimuutta ja ennakoitavuutta. Ennakoitavuuden heiketessä yritykset lykkäävät investointipäätöksiään.

Kommission ehdotus uudeksi asetukseksi ulkomaisista tuista

Komission kannanotto painottaa EU:n nykyisten sääntöjen rajallisuutta puuttua kolmansien maiden myöntämiin EU:n sisämarkkinoita vääristäviin ja yritysten tasapuolisia toimintaedellytyksiä vaarantaviin tukiin. Tällaisia tukia ovat esimerkiksi matalakorkoiset lainat, valtiontakaukset ja suorat avustukset. Komission mukaan nykyiset EU-säännöt eivät riittävästi mahdollista puuttumista näihin tilanteisiin.

Valtionyritysten, varsinkin kiinalaisten, tekemät investoinnit ovat kasvaneet viime vuosina ja niihin sisältyy usein valtiontukea. Tällaiset investoinnit vääristävät kilpailua sisämarkkinoilla ja kasvattavat tehottomampien toimijoiden markkinaosuutta. Komissio muistuttaa myös, että tällaiset toimijat voivat ulkomaiset tukien avulla parantaa mahdollisuuksiaan saada EU:n rahoitusta. Komission ehdotukseen uudeksi asetukseksi sisältää uusia välineitä, joilla voitaisiin puuttua näihin tukiin ja valvoa niitä.

Kommentit komission kantaan

EU kaipaa uusia välineitä, joilla suojella itseään ulkovaltojen vaikuttamisvälineiltä ja sisämarkkinoiden tehokasta toimivuutta vääristäviltä toimilta. Nykyisellään EU:n käytössä ei ole riittäviä keinoja puuttua näihin tilanteisiin.

Kun tätä lainasäädäntöä kehitetään, erityisenä haasteen on mitoittaa uudet toimet niin, että ongelmatilanteisiin voitaisiin tehokkaasti puuttua, mutta samalla vaarantamatta EU:n investointiympäristöä.

Komission ehdottamat uudet säännökset vaikuttavat tätä taustaa vasten hyvin perustelluilta. Asetusehdotukseen sisältyvät kolme uutta välinettä ovat kaikki tarvittavia nykyisen sääntelyaukon poistamiseksi aiheuttamatta kuitenkaan merkittäviä lisäkustannuksia tai investointiympäristön heikentymistä.

Mitä tulee kahteen ensimmäiseen välineeseen koskien (1) ennakkoilmoitusta yritysostosta sekä (2) ennakkoilmoitusta julkisiin hankintoihin liittyvistä tarjouksista, komissio on asettanut kynnysarvot korkealle. Tämän perusteella voidaan olettaa näiden uusien säännösten rasitusten kohdentuvan pääasiassa hyvin isoihin kolmansien maiden yrityksiin. Pienille ja keskisuurille yrityksille ei täten aiheutuisi merkittäviä hallinnollisia kustannuksia. Kansallisille viranomaisille nämä säännökset eivät myöskään aiheuta uusia resursointitarpeita.

Kysymys kuuluu lähinnä mikäli esitetyt raja-arvot on asetettu liian korkealle. Varsinkin kriittisten teknologioiden alalla toimivat yritykset saattavat usein olla raja-arvoa pienempiä. Tämä mahdollistaisi siten myös jatkossa kolmansien maiden yritysostot näillä sektoreilla tukien avulla. Tähän aukkoon puututaan komission esittämällä kolmannella välineellä koskien

mahdollisuutta komission oma-aloitteiseen tarkasteluun kaikissa markkinatilanteissa – mukaan lukien alle kynnysarvojen olevat yritysostot ja julkiset hankinnat.

Komission esittämä kolmas väline koskien sen oikeutta aloittaa tarkastelu markkinatoimista myös asetuksessa määriteltyjen ilmoitukseen sidottujen kynnysarvojen alittavista toimista, on asetuksen kiperin kohta. Tässä vaiheessa on vaikeata arvioida tämän välineen tarkat seuraukset. Välineen aktiivinen käyttö voi heikentää investointiympäristön ennakoitavuutta. Toisaalta ilman tätä välinettä EU:n mahdollisuudet tehokkaasti puuttua ulkomaisten tukien aiheuttamiin kilpailuvääristymiin ja vaikutusvälineisiin on rajallinen.

On kuitenkin syytä olettaa, että tämäkään väline ei heikennä Euroopan unionin vetovoimaa investointikohteena ainakaan vertailussa Yhdysvaltojen ja Kiinan kanssa sikäli kun heidän säännöstelytoimet näyttäytyvät vieläkin voimakkaammilta.