Työ-ja elinkeinoministeriö
HN Virve Haapajärvi

Lausunto

21.9.2021

Eduskunta
Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisämarkkinoita vääristävistä ulkomaisista tuista, U 31/2021 vp

Asetusehdotuksen tarve ja tavoite

Komissio ehdotti 5.5.2021 uutta asetusta puuttumiseksi EU:n ulkopuolisten maiden tukien aiheuttamiin kilpailunvääristymiin EU:n sisämarkkinoilla. Sisämarkkinoita vääristäviä ulkomaisia tukia koskeva asetusehdotus (COM(2021)223 final, Distortive Foreign Subsidies) annettiin sisämarkkinoita ja yhteistä kauppapolitiikkaa koskevilla oikeusperustoilla. Asetusehdotus liittyy keskusteluun tasapuolisista toimintaedellytyksistä ja EU:n kilpailukyvystä suhteessa kolmansiin maihin. Ehdotuksen tarkoituksena on poistaa sääntelyaukko ja torjua ulkomaisia eli EU:n ulkopuolisten maiden tukia, jotka vääristävät kilpailua ja heikentävät tasapuolisia toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla.

Komission mukaan EU:n jäsenvaltioiden myöntämien valtiontukien tapaan ulkomaiset tuet voivat vääristää kilpailua sisämarkkinoilla ja johtaa epätasapuolisiin toimintaedellytyksiin, joihin ei voida puuttua nykysääntelyn turvin. Komissio toteaa, että voimassa olevaa sääntelyä ei voida soveltaa ulkomaisiin tukiin, jotka antavat niiden saajille epäoikeudenmukaisen edun hankkia EU:ssa toimivia yrityksiä, osallistua julkisiin hankintoihin EU:ssa tai tehdä muita investointipäätöksiä EU:ssa.

Asetusehdotus kattaa useita EU:n politiikka-alueita. Keskiössä ovat erityisesti kilpailupolitiikka ja julkiset hankinnat, kauppapolitiikka, sisämarkkinapolitiikka ja teollisuuspolitiikka. Asetusehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat EU:ssa taloudellista toimintaa harjoittaville yrityksille myönnettävät ulkomaiset tuet. Ehdotus kattaa kaikki talouden alat ja myös palvelujen tarjoamisen sisämarkkinoilla ja siinä vahvistetaan säännöt ja menettelyt sisämarkkinoita vääristävien ulkomaisten tukien tutkimiseksi ja tällaisten vääristymien korjaamiseksi.

Asetusehdotuksen keskeinen sisältö

Komissio on asetuksen täytäntöönpanija ja se saa merkittävät ja paikoitellen melko väljästi muotoillut tiedonsaanti-, puuttumis- ja sanktiointitoimivaltuudet. Kansallisille viranomaisille asetetaan velvollisuuksia etenkin tiedonsaannissa ja tarkas-

tuksissa. Jäsenvaltiot osallistuvat neuvoa-antavaan komiteaan, jossa käsitellään komission aikomia päätöksiä.

Komission asetusehdotukseen sisältyy kolme uutta välinettä, joilla voidaan puuttua ulkomaisiin tukiin sisämarkkinoilla ja joita komissio valvoo:
1) Ennakkoilmoitus yritysostosta, jos hankkija on sijoittautunut EU:n alueelle ja ostettavan yrityksen liikevaihto EU:ssa on vähintään 500 miljoonaa euroa ja EU:n ulkopuolisen maan taloudellinen tuki on vähintään 50 miljoonaa euroa edeltävien kolmen kalenterivuoden aikana,
2) Ennakkoilmoitus julkisiin hankintoihin liittyvistä tarjouksista, jos hankintaprosessiin osallistuva harjoittaa taloudellista toimintaa EU:n alueella, tarjouksiin liittyy taloudellista tukea EU:n ulkopuoliselta valtiolta ja hankinnan arvon on arvioitu olevan vähintään 250 miljoonaa euroa ja
3) Komission oma-aloitteinen tarkastelu, joka koskee kaikkia markkinatilanteita, ml. alle kynnysarvojen olevat yritysostot ja julkisten hankintojen tarjoukset. Kolmansien maiden tuen kohteena tulee olla EU:ssa taloudellista toimintaa harjoittava taho.

Asetusehdotuksen mukainen ulkomaisen tuen määritelmä vastaa pitkälti EU:n valtiontuen määritelmää. Ulkomainen tuki on olemassa tilanteissa, joissa *EU:n ulkopuolinen maa myöntää tuen*, josta on *etua yritykselle*, joka *harjoittaa taloudellista toimintaa sisämarkkinoilla,* ja tämä *etu rajoittuu yhteen tai useampaan yritykseen tai yhteen tai useampaan tuotannonalaan* (art 2). Kolmannen maan myöntämän tuen lisäksi myös minkä tahansa yksityisen yhteisön, jonka toiminta voidaan johtaa kolmannen valtion toiminnaksi, myöntämä tuki voidaan tulkita ulkomaiseksi tueksi, ottaen huomioon asiaankuuluvat olosuhteet (art 2). Asetusehdotuksessa on myös määritelty indikaattorit, joiden perusteella komissio arvioi aiheuttaako tuki kilpailunvääristymiä sisämarkkinoilla (art 3). Alle 5 miljoonan euron tuki minkä tahansa kolmen vuoden ajanjakson aikana ei asetusehdotuksen mukaan todennäköisesti aiheuta vääristymiä. Ehdotuksessa määritellään myös tietyt kategoriat, jotka todennäköisimmin aiheuttavat vääristymiä (art 4).

Arvioidessaan tuen haitallisia vaikutuksia komissio voi arvioida ulkomaisen tuen kielteisiä vaikutuksia, eli sisämarkkinoiden kilpailunvääristymiä, suhteessa mahdollisiin myönteisiin vaikutuksiin, kuten taloudellisen toiminnan kehitykseen, jos tämä on perusteltua (ns. tasapainotus). Komissio punnitsee näitä vaikutuksia tehdessään päätöksiä (art 5). Komissio on kertonut, että analogiaa tasapainotukseen on haettu valtiontukisäännöistä.

Ennakkoilmoituksia edellyttäviä ja komission oma-aloitteeseen tarkasteluun perustuvia välineitä koskevat pääasiallisesti samat menettelyjä, päätöksiä ja sakkoja koskevat säännöt. Komissiolla on laaja tiedonsaantioikeus sekä kohdeyritykseltä että muilta yrityksiltä (art 11) ja sillä on valtuudet suorittaa tarkastuksia yrityksen tiloissa. Myös EU:n jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kaikki asetusehdotuksen toimeenpanoa varten tarpeelliset tiedot ja tarkastuksissa jäsenvaltion virkamiesten tulee aktiivisesti avustaa tarkastuksessa. Komission pyynnöstä jäsenvaltion tulee myös itse suorittaa tarkastus siellä sijaitsevan yrityksen tiloihin (art 12). Komissio voi myös pyytää kolmatta maata antamaan kaikki tarvittavat tiedot ja suorittaa tarkastuksen EU:n ulkopuolisessa maassa, jos kohdeyritys ja kyseinen kolmas maa hyväksyy sen (art 13).

Komissio voi antaa tutkinnan päätteeksi päätöksen, jossa se i) asettaa korjaustoimenpiteitä, ii) hyväksyy yritykseltä sitoumuksia tai tuen takaisinmaksun, tai iii) toteaa, että vääristymää ei ole tai että sen positiiviset vaikutukset ylittävät sen negatiiviset vaikutukset (art 9). Komissio voi asettaa myös välitoimia (art 10).

Komissiolle annetaan toimivalta asettaa sakkoja tai uhkasakkoja (art 15). Sakot ja uhkasakot voivat liittyvä prosessiin, kuten väärien, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen antamiseen taikka siihen, ettei komission korjaustoimenpiteitä, sitoumuksia tai väliaikaisia toimenpiteitä sisältäviä päätöksiä noudateta.

Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksella olisi todennäköisesti myönteisiä vaikutuksia tasapuolisiin toiminta-edellytyksiin esimerkiksi tilanteissa, joissa EU:n ulkopuolista tukea saavat tehottomammat toimijat pystyisivät ilman sääntelyä kasvattamaan markkinaosuuttaan tehokkaampien toimijoiden kustannuksella. Ehdotus voi kuitenkin vähentää ennustettavuutta EU:n ulkopuolisten investoijien näkökulmasta ja lisätä hallinnollista taakkaa erityisesti niiden osalta, jotka ylittävät ennakkoilmoitusvaatimusten korkeat kynnysarvot.

Ehdotuksen viranomaisvaikutukset kohdistuvat pääosin komissioon. Komission arvion mukaan sen käsittelyyn voisi tulla vuosittain 30 tapausta yrityskeskittymiä koskevan välineen, 36 hankintoja koskevan välineen ja 30-45 tapausta omaaloitteisen tarkastelun perusteella. Valvonta edellyttäisi arvion mukaan yhteensä n.145 työntekijän työpanosta komissiossa.

Käytössä ei ole perusteellista analyysia siitä, millä tavoin ulkomaiset tuet vääristävät kilpailua sisämarkkinoilla suomalaisten yritysten näkökulmasta. Suomalaisten yritysten voidaan arvioida hyötyvän ehdotuksesta, jos sen avulla saadaan karsittua kilpailua vääristäviä kolmansien maiden tukia EU:n sisämarkkinoilta. Jos voimaan tulevat välineet toimivat hyvin, niiden vaikutusten voidaan arvioida olevan pieniin ja keskisuuriin yrityksiin pidemmällä aikaväillä pääsääntöisesti myönteisiä. Sen sijaan, jos esimerkiksi EU:n kauppakumppanit katsovat ehdotettujen välineiden olevan joiltain osin protektionistisia, niillä voi olla kielteisiä vaikutuksia EU:n ja Suomen pienille ja keskisuurille yrityksille. Uusien välineiden luoman epävarmuuden vuoksi on lisäksi mahdollista, että välineet tulevat ainakin jossain määrin vähentämään EU:n houkuttelevuutta potentiaalisena investointialueena.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kannassa on kiinnitetty huomiota mm. seuraaviin asioihin:

- Ehdotuksen tavoitteet ovat yleisesti kannatettavia, sääntelyaukko on olemassa
- Tavoitteena ei tule olla kauppapoliittinen väline, jonka avulla pyritään perusteettomasti suojelemaan sisämarkkinoita kansainväliseltä kilpailulta
- Komission rooli täytäntöönpanijana varmistaa yhdenmukaisen soveltamisen
- Jatkotyössä kiinnitettävä huomiota etenkin
    - Ettei asetus perusteettomasti estä tai vaikeuta ulkomaisia investointeja EU:n alueelle
    - EU:n markkinat pysyvät avoimina
    - Säännösten selkeyteen ja ennustettavuuteen
    - Komissiolle delegoiduilla säädöksillä siirrettävän toimivallan laajuuteen ja asianmukaisuuteen
- Komissiolle annettu toimivalta tasapainotuksen tekemiseen edellyttää vielä selkeyttä ja ennakoitavuutta (Balancing, art 5)
- Varmistetaan, että eri sääntelykokonaisuuksien suhteet ovat selvät

Työryhmäkäsittely

Asetusehdotusta on käsitelty neuvoston kilpailutyöryhmän 5 kokouksessa toukosyyskuussa. Tähän mennessä on käyty kertaalleen läpi artiklat 1-16, 34 ja 36-39. Puheenjohtajamaa Slovenian tavoitteena on asetusehdotuksen ensimmäinen läpikäynti kaudellaan. Työryhmässä ehdotukseen on suhtauduttu valtaosaltaan myönteisesti ja tarve sääntelylle nähdään, vaikka useista artikloista ja yksityiskohdista on käyty keskustelua sekä esitetty kysymyksiä.


Ulkomaisten tukien aiheuttamat kilpailuvääristymät sisämarkkinoilla
(oikeusperustana sisämarkkinat + yhteinen kauppapolitiikka)
Yrityskeskittymät
ostettavan yrityksen liikevaihto EU:ssa ≥ 500m€ ja ulkomainen tuki ≥ 50m€ / 3 v
Julkiset hankinnat
hankinnan arvo ≥ 250m€
Muut markkinatilanteet
(uudet investoinnit/ kynnysarvot alittavat yrityskaupat ja hankinnat)
Sitovat määräajat
Ennakkoilmoitus komissiolle
Komissio tutkii mahdollisen kilpailuvääristymän
Komissio voi tehdä sitoumuspäätöksen tai kieltää yrityskaupan / hankinnan
Ilmoitusvelvollisuuden tai yrityskaupan täytäntöönpanokiellon laiminlyönnistä sakkoja
Komission oma-aloitteinen tutkinta
Ilmoitus tapauskohtaisesti
Komissio voi määrätä korjaustoimia
Komissio valvoo asetuksen noudattamista merkittävillä toimivaltuuksilla
kilpailuvääristymän lisäksi huomioon myönteiset tasapainottavat vaikutukset