Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

U 71/2021 vp, asiantuntijakuuleminen 3.2.2022

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA VALTIONTUKIEN YLEISEN RYHMÄPOIKKEUSASETUKSEN MUUTTAMISESTA

EU:n valtiontukisäännöt määrittävät reunaehdot valtiontukien myöntämiselle jäsenmaissa. Keskeinen EU:n valtiontukivalvontaa koskeva menettely on, että tuet tulee ilmoittaa Euroopan komissiolle ennalta. Tukea ei saa laittaa täytäntöön ilman komission hyväksyntää (SEUT 108 (3) artikla). Komissio on kuitenkin antanut useita säädöksiä, joiden ehdot täyttävät tuet vapautetaan tästä velvollisuudesta siksi, että komissio katsoo niiden soveltuvan sisämarkkinoille.

Komissio valmistelee valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) 651/2014 muutosta, jolla muutettaisiin ryhmäpoikkeusasetuksessa säädettyjä riskirahoitustukia, tutkimus-, kehitys- ja innovointitukia, ilmasto-, ympäristö- ja energia-alan tukia sekä aluetukia koskevia vapautuksia valtiontuen ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Ehdotus mukailee aluetukisuuntaviivoihin, riskirahoitussuuntaviivoihin, tutkimus-, kehitys- ja innovointitukisuuntaviivoihin sekä ympäristö- ja energia-alan suuntaviivoihin toimivuustarkastuksen yhteydessä vuosina 2019-2021 tehtyjä muutosehdotuksia. Komission ehdotukset painottavat erityisesti niitä tukimuotoja, jotka edistävät ilmastonmuutosta ja ympäristön pilaantumista ehkäisevän vihreän kehityksen ohjelman ja digitaalisen siirtymän tavoitteita. Lisäksi alueiden eriytymisen ehkäisemiseksi sallitaan tiettyjä oikeudenmukaisen siirtymän edellyttämiä lisäjoustoja tukikelpoisilla alueilla. Tukien taloudellinen tehokkuus varmistetaan monin paikoin edellyttämällä hankintamenettelyjä.

Komissio antoi ehdotuksensa 8.10.2021. Valtiontukien neuvoantava komitea käsitteli muutosesitystä 7.12.2021. Komission julkinen kuuleminen päättyi 8.12.2012. Suomi on antanut julkisessa kuulemisessa alustavat, valtioneuvoston kannan mukaiset kommenttinsa. Komissio jatkaa jäsenmaiden kanssa vuoropuhelua, jossa näitä huomioita voidaan tarvittaessa tarkentaa. Muutosesitystä tullaan komission mukaan käsittelemään toisessa valtiontukien neuvoa antavassa komiteassa toukokuussa 2022. Komissio arvio, että se antaa lopullisen säädöksen 30.6.2022 mennessä. Komissiolla on yksinomainen toimivalta antaa muutosehdotuksen mukainen säädös. Komissio kuitenkin huomioi lopullisessa tekstissä jäsenmaiden esittämiä näkemyksiä tarpeellisista tarkennuksista. Kansallisesti asiaa on valmisteltu yhdessä eri hallinnonalojen kanssa. U-kirjelmän luonnosta on käsitelty kilpailu-, valtiontuki- ja hankintajaostossa (EU-12) 19.11.2021 sekä 22.11.2021 päättyneessä kirjallisessa menettelyssä.

Keskeiset muutokset

Ehdotuksen keskeisimmät muutokset koskevat poikkeuksia komissiolle tehtävään ilmoitusvelvollisuuteen edellä mainittujen tukimuotojen osalta. Ehdotukset mukailevat komission aiempia valtiontukisuuntaviivoja koskevia ehdotuksia, joissa komissio antaa näkemyksensä ennakkoilmoitettavien tukien sisämarkkinoille soveltuvuudesta. Komissio ehdottaa ennakkoilmoitusvelvollisuuden poikkeuksia laajennettavan siltä osin, kuin sen mukaan näiden tukien kilpailulle haitalliset vaikutukset ovat vähäiset. Enimmäistukitasoja ja tuki-intensiteettejä mukautetaan komission saaman kilpailuvaikutusten arviointikokemuksen perusteella. Soveltamisalan laajentaminen vapauttaa entistä suurempia, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten tukia ennakkoilmoitusvelvollisuudesta, mutta komissio ehdottaa myös tiettyjä tarkennuksia jotka vaikuttaisivat supistavasti ja näin jatkossa edellyttäisivät aiemmin ryhmäpoikkeuksen alaan kuuluvan tuen ilmoittamista komissiolle. Komissio ehdottaa myös uusia myöntämismenettelyyn liittyviä toimenpiteitä kuten tarjouskilpailuja ja laajempaa tiedonantovelvollisuutta, joilla pyritään vähentämään kilpailulle haitallisia vaikutuksia.

Aluetukien osalta komissio ehdottaa asetuksen laajentamista laivanrakennusalalle ja synteettisiin kuituihin, mutta samalla lopettaisi ruskohiilen ja laajakaista- ja tutkimusinfrastruktuurin aluetukikelpoisuuden. Toimintatukea väestökadon ehkäisemiseksi laajennettaisiin myös harvaan asutuille alueille nykyisen erittäin harvaan asutun alueen lisäksi.

Ilmasto-ympäristö- ja energiatukiin esitetään laajoja muutoksia, jotta ryhmäpoikkeusasetus tukisi myös osaltaan vihreää siirtymää. Ilmasto- ja ympäristöperusteisia tukia voitaisiin ehdotettujen muutosten jälkeen myöntää hiilidioksidin talteenottoon ja hyödyntämiseen tarkoitettuihin investointeihin, puhtaiden tai päästöttömien autojen investointeihin, yksityisille lataus- ja tankkausinfrastruktuureille, sekä vähähiilistä vetyä jakaville infrastruktuureille. Rakennusten energian kysynnän merkittävään vähentämiseen johtaville energiatehokkuusinvestoinneille voidaan myöntää vihreä bonus, joka nostaisi sallittua tuen osuutta investoinnista. Ympäristötukia voitaisiin myöntää luontotyyppien ja ekosysteemien kunnostamisinvestointeihin, biologisen monimuotoisuuden suojeluun ja ennallistamiseen sekä luontopohjaisten ratkaisujen käyttöön ilmastonmuutoksen sopeutumiseksi ja hillitsemiseksi. Jätteen kierrätystuki laajennettaisiin muihin investointeihin, joilla pyritään parantamaan resurssitehokkuutta tai edistämään siirtymistä kiertotalouteen.

Riskirahoitustukisääntöjä ehdotetaan muutettavaksi mm. tarkentamalla uusien yritysten tukikelpoisuusajan määritelmää, sallimalla tuki teollis- ja tekijänoikeuksien muodossa annettava innovatiivisille yrityksille ja laajentamalla innovatiivisten yritysten käsitettä koskemaan myös tiettyjä EU-tason tunnustusta saaneita yrityksiä. Pk-yritysten ympäristöystävällisten hankkeiden rahoitus edellyttäisi 50% sijaan enää 30% osuuden vuotuisesta liikevaihdosta ollakseen tukikelpoista. Julkisomisteista rahoitusta ei enää lasketa vaadituksi yksityisten sijoittajien osuudeksi.

Tutkimus- kehitys- ja innovointitukia laajennetaan kattamaan tutkimus- ja kehitysinfrastruktuureihin verrattuna teollista tutkimusta lähempänä olevia testaus- ja kokeilurakenteita (teknologiainfrastruktuurit). Tukien laskentakaavoja yksinkertaistetaan. Digitaaliteknologian tutkimus ja kehittämistoimia esitetään lisättävän teollisen tutkimuksen ja kokeellisen kehittämisen määritelmiin. Innovaatioklustereihin luetaan jatkossa myös Digitaalinen Eurooppa –ohjelman piiriin kuuluvat keskittymät.

Verotukien osalta komissio ehdottaa asetuksen soveltamisalan laajentamista energiaveroista myös yhdenmukaistamattomien ympäristöverojen alennustukiin. Energiaintensiivisten yritysten tuen ehdoksi asetettaisiin jatkossa vaatimus energiatehokkuuden parantamisesta kaasuhuonepäästöjä merkittävästi vähentävistä investoinneista.

Uusiutuvan ja vähähiilisen energian käytön edistämistukia laajennettaisiin vähähiiliseen vetyyn. Investointituki ja toimintatuki pienille uusiutuvaa vetyä edistäville laitoksille sallittaisiin. Myös uusiutuvan energian tuotantolaitoksiin liittyvät varastointihankkeet vapautetaan ilmoitusvelvollisuudesta. Yhteisölähtöiset alle 1 MW:n hankkeet vapautetaan tarjouskilpailuvaatimuksesta. Uusiutuvan energian investoinneissa tukikelpoisuus laskettaisiin jatkossa kokonaiskustannuksista ylimääräisten investointikustannusten sijaan. Tukea voitaisiin myöntää myös tuotantolaitoksille, joiden tuottamiin polttoaineisiin kohdistuu sekoite- tai jakeluvelvoite.

Komissio ehdottaa asetuksen nojalla vapautettujen yksittäisten tukien tietojen yleistä avoimuusvelvollisuutta laajennettavaksi yli 100 000 euron tukiin aiemman 500 000 euron kynnysarvon sijaan. Komissio edellyttää myös jäsenmaita myöntämään tiettyjä tukia tarjouskilpailujen kautta, jotta erityisesti ympäristöperusteisten tukien taloudellista tehokkuutta voidaan parantaa. Komissio edellyttää myös uusia lisäkustannusten tai arvonnousun ennakkoarviointeja, jotta tuen oikeasuhteinen enimmäistaso voidaan määrittää.

Vaikutukset Suomeen

Komission ehdottamat muutokset pääosin parantaisivat mahdollisuuksia myöntää tarkoituksenmukaisia vihreään ja digitaaliseen siirtymään kannustavia tukia jäsenvaltion varoista. Tukien laajentaminen voi kuitenkin vaikuttaa haitallisesti jäsenvaltioiden välisen tukikilpailun kehittymiseen. Lisäksi tiettyjä ehdotuksia voidaan pitää hallinnollisesti vaikeina toteuttaa tavalla, joka varmistaisi tasapuolisen kilpailun Suomessa tai Euroopan unionissa.

Aluetuen ehdotetut muutokset eivät vaikuttaisi merkittävästi Suomen nykyisin myöntämiin aluetukiin. Esimerkiksi laajakaistatuen osalta tukea on myönnetty aluetuen sijaan ryhmäpoikkeusasetuksen 52 artiklan nojalla. Laivanrakennustuki saattaisi edistää suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä, mutta alueellinen laivanrakennustuki voisi johtaa Suomelle epäedulliseen EU-maiden väliseen tukikilpailuun. Vastaavia ongelmia liittyy komission ehdotukseen sallia toimintatuki harvaan asuttujen alueiden väestökadon ehkäisemiseksi.

Lataus- ja tankkausinfrastruktuuritukiin ja puhtaiden tai päästöttömien ajoneuvojen investointitukiin ehdotettavat muutokset voisivat vaikeuttaa nykyisten kaltaisten tukien myöntämistä. Kaasuautojen tankkausinfrastruktuuria ei voitaisi enää tukea, eikä määritelmissä huomioida biopolttoaineiden ympäristölle myönteisiä kokonaisvaikutuksia. Ehdotetut tarjouskilpailuvaatimukset saattaisivat vääristää kilpailua suurten ja erityisen saastuttavien yritysten eduksi. Tarjouskilpailu ei välttämättä varmistaisi edes kokonaistaloudellista tehokkuutta, jos kilpailuun osallistuu vain rajallinen määrä yrityksiä.

Riskirahoitustukiin tehtävät muutokset edistäisivät taloudellista kehitystä Suomessa ja vähentäisivät erityisesti pk-yritysten rahoituksen markkinapuutteita.

Uusiutuvan energian tukiin ehdotetut muutokset vähentäisivät joiltain osin ennakkoilmoitusten tarvetta Suomessa. Energiaverotukiin ehdotettavat muutokset voisivat johtaa haitalliseen verokilpailuun, ja edellyttää vuonna 2024 poistuvan energiaintensiivisten yritysten verotuen uudelleen järjestämistä siirtymäkauden ajaksi.

Ympäristön kunnostamiseen kannustavat tukimuodot voivat merkittävästi helpottaa Suomen vuoteen 2030 ulottuvan Helmi-elinympäristöohjelman täytäntöönpanoa.

Joiltain osin uudet hallinnolliset velvoitteet voivat osoittautua vaikeiksi soveltaa käytännössä. Kansallinen yritystukien tietovarantoa koskeva sääntely edellyttää kuitenkin jo nyt pientenkin tukien ilmoittamista julkiseen rekisteriin.

Asian aikaisempi käsittely

Komissio on laajentanut ryhmäpoikkeusasetusten soveltamisalaa useita kertoja vuoden 2014 jälkeen. Ennen koronavirus-pandemiaa ja tästä johtuvia poikkeuksellisten olosuhteiden tukiohjelmia noin 97% EU-maiden valtiontuista ja tukiohjelmista kappalemääräisesti tarkasteltuna kuului ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin. Valtiontukia koskevien komission tilapäisten puitteiden tukimuotojen poistuessa porrastetusti käytöstä vuosina 2022-2023 voidaan odottaa, että suuri osa jäsenmaiden tuista myönnetään jälleen yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla. Ryhmäpoikkeusasetuksen merkitys korostuu myös komission elvytys- ja palautumisvälinestä (Recovery and Resilience Facility, RRF) jäsenmaille siirtämien varojen jaossa.

Komissio on laajentanut ryhmäpoikkeusasetusten soveltamisalaa useita kertoja. Uudistusten tavoitteena on ollut keventää valtiontukiin liittyviä menettelyjä, suunnata komission valtiontukivalvonnan resursseja kilpailua eniten vääristäviin tukiin ja mahdollistaa jäsenvaltioille EU:n tavoitteita tukevien valtiontukien nopeampi käyttöönotto. Ryhmäpoikkeusasetuksen uudistaminen oli keskeinen osa vuosina 2012–2014 toteutettua EU:n valtiontukisääntöjen kokonaisuudistusta. Ryhmäpoikkeusten soveltamisalaa laajennettiin tässä yhteydessä merkittävästi: ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin tuli useita uusia tukimuotoja, ja asetuksen soveltamisalaa laajennettiin euromääräisesti suurempiin tukiohjelmiin ja tukiin (U7 /2014 vp). Ryhmäpoikkeusasetusta laajennettiin edelleen vuonna 2017 (ks. U 23/2016 vp) satamien ja lentokenttien hyväksi myönnettäviin tukiin. Vuonna 2021 asetusta laajennettiin mm. EU-rahoitusta saavien hankkeiden kansallisiin tukiin, eräisiin energia, alue- ja laajakaistatukiin sekä eräisiin pk-yrityksiin kohdistuviin yhteisölähtöisten paikallisten kehittämishankkeiden tai maatalouden tuottavuutta ja kestävyyttä koskevan eurooppalaisen innovaatiokumppanuuden toimijaryhmien hankkeiden tukiin (ks. U 8/2019 vp sekä UJ 1/2021vp). Tämä edellytti valtuutusasetuksen (EU 2015/2018) muutosta vuonna 2018 annetulla muutosasetuksella (EU 2018/1911, ks. U 59/2018 vp). Lisäksi vuonna 2020 komissio pidensi asetuksen voimassaoloaikaa vuoden 2023 loppuun sekä teki eräitä koronapandemian edellyttämiä muutoksia mm. vaikeuksissa olevien yritysten tukiin (Asetus (EU) 2020/972).

Ryhmäpoikkeusasetuksen muutosehdotukset mukailevat komission alakohtaisiin suuntaviivoihin kohdistuvia muutoksia. Aluetukisuuntaviivojen uudistusta (E 116/2020 vp), riskirahoitustukia (E 88/2021) tutkimus-, kehitys- ja innovointitukia (E 65/2021 vp), ja ilmasto- ympäristö- ja energiatukia (E 89/2021 vp) koskevien suuntaviivojen muutosehdotuksia on käsitelty vuosina 2020-2021. Uudet aluetukisuuntaviivat, riskirahoitussuuntaviivat sekä tutkimus-kehitys- ja innovointitukia koskevat suuntaviivat on hyväksytty vuonna 2021 ja koskevat vuoden 2022 alusta myönnettävien tukien ennakkoarviointia. Komissio on ilmoittanut julkaisevansa lopulliset, vuoden 2022 alusta sovellettavat ilmasto-ympäristö- ja energia-alan suuntaviivat joulukuussa 2021.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotusta pääosin kannatettavana. Ehdotus yksinkertaistaisi ja tehostaisi valtiontukien valvontaa EU:ssa laajentamalla ilmoitusvelvollisuudesta poikkeuksen saaneiden tukitoimenpiteiden joukkoa kohdennetusti. Ehdotus helpottaisi EU:n elpymisvälineen täytäntöönpanoa sekä tukisi EU:n vihreän kehityksen ohjelman ja digitalistrategian tavoitteiden saavuttamista. Ehdotus myös selventäisi ja tarkentaisi useita tulkintavaikeuksia aiheuttaneita määritelmiä ja tukikelpoisuuskriteerejä tavalla, joka on yhdenmukainen alakohtaisten suuntaviivojen tarkistusten kanssa.

Teknologianeutraalisuuteen tulee kiinnittää huomiota asian jatkovalmistelussa. Arvioitaessa ympäristövaikutuksia tulisi huomioida koko palvelun tai tuotteen elinkaari. Uusiutuvan vedyn lisäksi myös muuta puhtaan vedyn tuotantoa voitaisiin tukea tässä markkinoiden ja teknologioiden kehitysvaiheessa. Ryhmäpoikkeusasetuksessa tulisi välttää tarkkoja vaatimuksia vedyn valmistamisen yksityiskohtiin liittyen.

Asetuksen soveltamisalaa tulisi myös laajentaa siten, että tuet eri vaihtoehtoisten käyttövoimia (erityisesti biokaasu) koskevan infrastruktuurin ja niitä käyttävien ajoneuvojen rahoittamiseen vapautetaan ilmoitusvelvollisuudesta ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla. Vaatimukset meriliikenteen vähäpäästöisyyden edistämiseen tähtääville tuille tulisi muotoilla teknologianeutraalimmin. Biodiversiteetin suojelun ja ennallistamisen edistämiseen tähtäävät tuet kaipaavat vielä tarkennuksia.

Ryhmäpoikkeusasetuksen tulee jatkossakin olla pääsääntöisesti linjassa unionin tukikelpoisia aloja koskevan sektorikohtaisen lainsäädännön kuten energialainsäädännön, biodiversiteetin suojelun ja ennallistamisen tai meriliikennettä koskevan sääntelyn kanssa. Markkinapuutteita korjaavien tukimuotojen tulisi huomioida markkinatapa erityisesti venture capital -rahoituksen osalta.

Ryhmäpoikkeusasetuksen laajentaminen ja asetuksen yleisten soveltamiskriteerien keventäminen eivät saisi aiheuttaa merkittäviä kilpailua vääristäviä vaikutuksia ja tukikilpailua sisämarkkinoilla. Yleislähtökohdan tulee olla, että ryhmäpoikkeusasetuksella vapautetaan ilmoitusvelvollisuudesta vain sellaiset tukitoimenpiteet, joiden kilpailua vääristävät vaikutukset ovat rajalliset. Komissiolta tulee pyytää lisäselvitystä ehdotetuista muutoksista joiltain osin.

Alueellisia valtiontukia koskevien sääntöjen tulee varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset eri jäsenvaltioiden välillä ja minimoida riskiä kilpailun vääristymiin sisämarkkinoilla. Valtioneuvosto ei pidä tästä näkökulmasta

kannatettavana laivanrakennusalaa koskevien alueellisten tukien vapauttamista komissiolle tehtävästä ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Myös harvaan asuttujen alueiden väestökatoa ehkäisevän toimintatuen laajentaminen saattaa johtaa haitalliseen tukikilpailuun. Valtioneuvosto ei pidä kannatettavana energiaverotukia koskevaa ehdotusta, jolla sallittaisiin verotuki biopolttoaineille, joita koskee toimitus- ja sekoitusvelvoite. Tällaisissa tilanteissa verotukien tulisi myös jatkossa olla lähtökohtaisesti ilmoitusvelvollisuuden ja komission ennakkoarvioinnin piirissä niiden kilpailua vääristävien vaikutusten takia.

Asetuksen jatkovalmistelussa on tärkeää huolehtia siitä, että asetuksen kriteerit ovat oikeasuhteisia hallinnollisen taakan näkökulmasta, mikäli ennakkoilmoitusvelvollisuudesta vapautetuilla tuilla on vain rajallisia kilpailuvaikutuksia. Ehdotettua tarjouskilpailua ei pidetä tarkoituksenmukaisena menettelynä kaikissa tukimuodoissa. Joustomahdollisuuksia tarjouskilpailun soveltamiseksi tulisi tarkastella niin, että jatkossa tarjouskilpailun rinnalla tietyissä tukimuodoissa, kuten vähäpäästöisten ajoneuvojen hankinta- ja muuntotuissa myös hakemusmenettely olisi mahdollinen. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti tarjouskilpailun soveltamiseen myös meriliikenteen vähäpäästöisyyttä koskeviin tukiin. Lisäksi tulee varmistaa, että verotukiin kohdistuvat muutosehdotukset sallivat riittävän siirtymäajan eivätkä säännöt muodostaisi kohtuutonta hallinnollista taakkaa tai sisältäisi oikeusvarmuutta vaarantavaa tulkinnanvaraisuutta yrityksille tai tukiviranomaisille.

Lisätiedot:
Johtava asiantuntija Samuli Miettinen, p. 029 50 47364