Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

U 71/2021 vp, UJ 26/2022 vp asiantuntijakuuleminen 20.10.2022

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSESTA VALTIONTUKIEN YLEISEN RYHMÄPOIKKEUSASETUKSEN MUUTTAMISESTA

Euroopan unionin valtiontukisäännöt määrittävät reunaehdot valtiontukien myöntämiselle jäsenmaissa. Keskeinen EU:n valtiontukivalvontaa koskeva menettely on, että tuet tulee ilmoittaa komissiolle etukäteen, eikä tukea saa laittaa täytäntöön ilman komission hyväksyntää (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 (3) artikla). Komissio on kuitenkin antanut useita säädöksiä, joiden ehdot täyttävät tuet vapautetaan tästä velvollisuudesta, koska komissio katsoo niiden soveltuvan sisämarkkinoille. Yleinen ryhmäpoikkeusasetus (EU) 651/2014 vapauttaa ilmoitusvelvollisuudesta sellaiset tuet, joita pidetään vähiten kilpailulle haitallisina.

Komissio konsultoi jäsenmaita vuonna 2021 luonnosasetuksesta, jolla valtiontukien yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (EU) 651/2014 säädettyjä riskirahoitustukia, tutkimus-, kehitys- ja innovointitukia, ilmasto-, ympäristö- ja energia-alan tukia sekä aluetukia koskevia vapautuksia valtiontuen ennakkoilmoitusvelvollisuudesta muutettaisiin. Ehdotus mukailee aluetukisuuntaviivoihin, riskirahoitussuuntaviivoihin, tutkimus-, kehitys- ja innovointitukisuuntaviivoihin sekä ympäristö- ja energia-alan suuntaviivoihin toimivuustarkastuksen yhteydessä vuosina 2019-2022 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 kilpailutusta. Komission vuoden 2022 toinen luonnos sisältää pääosin tarkennuksia tai kynnysarvojen muutoksia, mutta myös uuden puolustushankkeiden valtiontukia koskevan sääntökokonaisuuden sekä uuden runkoverkkotukea koskevan artiklan.

Komissio antoi ehdotuksensa 8.10.2021. Valtiontukien neuvoa antava komitea käsitteli muutosesitystä 7.12.2021. Komission julkinen kuuleminen päättyi 8.12.2012. Suomi antoi julkisessa kuulemisessa alustavat, valtioneuvoston kannan mukaiset kommenttinsa. Komissio antoi julkisen kuulemisen jälkeen muutetun ehdotuksen 20.7.2022. Tätä ehdotusta käsiteltiin toisessa valtiontukien neuvoa antavassa komiteassa 28.9.2022. Komissio arvio, että se antaa lopullisen säädöksen vuoden 2023 alussa.

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. Komission 20.7.2022 ehdotusta ja luonnosta U-jatkokirjelmäksi on käsitelty EU-12 kilpailu-, valtiontuki- ja hankintajaoston kokouksessa 20.9.2022 sekä 21.9.2021 päättyneessä kirjallisessa käsittelyssä viestintäjaostossa (EU-19), tutkimus ja innovaatiojaostossa (EU-20), energia ja Euratom -jaostossa (EU-21), liikennejaostossa (EU-22) sekä ympäristöjaostossa (EU-23).

Keskeiset muutokset

Komission tavoite on edelleen U- kirjelmässä U 71/2021 selostetulla tavalla päivittää ryhmäpoikkeusasetus erillisilmoitettavia tukia koskevien suuntavivojen muutosten mukaiseksi. Määritelmiin ja tukitasoihin on tehty lukuisia tarkistuksia, joilla pyritään helpottamaan asetuksen soveltamista jäsenmaissa. Komissio on myös pyrkinyt huomioimaan unionin muun kuin valtiontukia koskevan lainsäädännön reunaehtoja, jotta komissio ei tulisi hyväksyneeksi sisämarkkinoille soveltuvana näiden pääosin sektorikohtaisten säädösten vastaisia ryhmäpoikkeuksia.

Uusina avauksina voidaan pitää uutta puolustushankkeita koskevaa 25e artiklaa, sekä uuden IV liitteen ”kriittisten raaka-aineiden” hankkeiden tavanomaista kevyempää arviointia 21 artiklan riskirahoitustuen ”uutena taloudellisena toimintana”. Lisäksi suurempia muutoksia ehdotetaan 52 artiklan laajakaistatukiin sekä uuteen 52d artiklaan kirjattuun runkoverkkotukeen. Komissio on lisännyt joitakin kilpailutusmenettelyjä koskevia poikkeuksia, jotka Suomen kannan mukaisesti helpottavat tuen myöntämistä pienille ja keskisuurille yrityksille. Lisäksi komissio esittää, että nykyistä ryhmäpoikkeusasetusta sovellettaisiin vuoden pidempään, 31.12.2024 saakka. Muutokset tulisivat kuitenkin voimaan yksittäisten tukien osalta muutosasetuksen tullessa voimaan ja enintään 6 kuukauden siirtymäajalla ryhmäpoikkeusasetukseen perustuvan tukiohjelman osalta.

Vaikutukset Suomeen

Komission ehdottamat muutokset pääosin parantaisivat mahdollisuuksia myöntää tarkoituksenmukaisia vihreään ja digitaaliseen siirtymään kannustavia tukia jäsenvaltion varoista. Ennakkoilmoitusvelvollisuudesta vapautettujen 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. U-kirjelmässä U 71/2021 vp esitetyt arviot vaikutuksista ovat edelleen ajankohtaisia.

Muutosehdotuksista tukitasojen muutokset sekä määritelmien tarkennukset vastaavat pitkälti jäsenmaiden 1. luonnoksen osalta esittämiin näkemyksiin tukijärjestelmien riittävästä kannustavuudesta. Esimerkiksi 22 artiklan pienten innovatiivisten yritysten tukien tasojen nostot sekä 26e artiklan testaus- ja kokeiluinfrastruktuurien lisät nähdään perusteltuina, jotta yrityksillä olisi riittävä kannustin kehittää toimintaansa. Suomessa tutkimus- kehittämis- ja innovointitukia myöntää erityisesti Business Finland.

Ehdotettu uusi Euroopan puolustusrahaston tai Euroopan puolustusteollisen kehittämisohjelman rahoittamien hankkeiden kansallinen tuki vastaa nykykäytäntöä, jossa puolustushankkeet käyttäjän tarpeisiin suunniteltuja ja näin ollen 100% julkisesti rahoitettuja. Suomen rahoitus näissä hankkeissa jäisi alle ehdotetun 80 miljoonan euron ilmoituskynnyksen ja näin ollen ehdotettuun ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan. Hankkeiden kansallista rahoitusta ei tarvitsisi ilmoittaa komissiolle valtiontukena.

Valmistelun aikana käsitys vedyn tuotantoon ja infrastruktuuriin ehdotettujen muutosten vaikutuksista on tarkentunut. 36 artiklan vähähiilistä vetyä koskevia sääntöjä määritellään osin ensimmäistä kertaa tässä ryhmäpoikkeusasetuksen luonnoksessa ja kyseisen artiklan laskentasääntöjä voidaan pitää kohtuuttoman tiukkoina valtiontukien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen kannalta. Suomi on ehdottanut komissiolle vetyä koskevien määritelmien uudelleenarviointia, jotta tuet muulle kuin yksiselitteisesti uusiutuvalle vedylle olisivat käytännössä mahdollisia.

Energiaverojen vähennystukiin ehdotetut muutokset 44 artiklassa ovat edelleen ongelmallisia, sillä komissio edellyttää, että energiaintensiivinen tuensaaja toteuttaa energiatehokkuusdirektiivin mukaisen energiakatselmuksen. Tämä tarkoittaisi Suomen osalta, että poistuviin energiaverotukiin jouduttaisiin toteuttamaan katselmuksia näiden viimeisinä vuosina. Suomi on ehdottanut komissiolle hallinnollisesti raskaan menettelyn osalta siirtymäaikaa, joka sallisi tuet vuoden 2024 loppuun nykyisin ehdoin.

Traficom ja maa- ja metsätalousministeriö myöntävät laajakaistatukia nykyisen ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla. Ehdotetuissa tekstimuutoksissa (muutetut 52, 52a sekä 52b artiklat ja uusi 52d artikla) on lukuisia täsmennyksiä, jotka eivät kuitenkaan suurimmilta osin muuta artiklan varsinaista sisältöä. Suomi on esittänyt huomioita mm. keskimääräisen liittymismaksun epätarkoituksenmukaisuudesta Suomen olosuhteissa, joissa maksua ei usein peritä, sekä tarpeesta varmistaa unionin varoista rahoitettujen tukiohjelmien ehtojen jatkuvuus. Uusi 52d artiklan tukimuoto mahdollistaisi tuen suuntaamisen myös verkkojen siirtokapasiteetin kehittämiseen ja aluerunkoyhteyksien parantamiseen, ilman että hankkeessa rakennetaan suoraan yhteyksiä tilaajille.

Puhtaiden ajoneuvojen ja tankkausinfrastruktuurin osalta Suomi on vakiintuneesti kiinnittänyt huomiota teknologianeutraaliuteen U-kirjelmän U 71/2021 vp mukaisesti. Komission ehdottama 36a artikla ei huomioi biokaasua puhtaana polttoaineena, vaikka vety- tai sähköajoneuvoja on rajoitetusti tarjolla raskaan liikenteen tai meriliikenteen tarpeisiin.

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 politiikkatavoitteita 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 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 soveltaa 27.1.2022 lähtien uusia ilmasto-ympäristö- ja energia-alan suuntaviivoja.

Valtioneuvoston kanta

Suomen vuonna 2021 eduskunnalle annetussa U-kirjelmässä määritetyt kannat (U 71/2021 vp) ovat pääosin yhä perusteltuja. Vuonna 2021 määritellyn kannan mukaisesti valtioneuvosto pitää ehdotusta ja siihen nyt esitettyjä muutoksia 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 digitaalistrategian tavoitteiden saavuttamista. Ehdotus myös selventäisi ja tarkentaisi useita tulkintavaikeuksia aiheuttaneita määritelmiä ja tukikelpoisuuskriteerejä tavalla, joka on yhdenmukainen alakohtaisten suuntaviivojen tarkistusten kanssa.

Vuonna 2021 määritellyn kannan mukaisesti valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ryhmäpoikkeusasetus on jatkossakin pääsääntöisesti linjassa unionin tukikelpoisia aloja koskevan sektorikohtaisen lainsäädännön kuten energialainsäädännön, biodiversiteetin suojelun ja ennallistamisen tai meriliikennettä koskevan sääntelyn kanssa. Unionin sektorikohtaiseen lainsäädäntöön viittaavia valtiontukiehtoja tulisi tiukentaa aikaisintaan,

kun tämä lainsäädäntö tulee voimaan ja varmistaa riittävä siirtymäaika. Muutoksissa tulisi huomioida niistä aiheutuva hallinnollinen taakka.

Erityisesti verotukien uudistuksissa tulisi oikeusvarmuussyistä huomioida siirtymäaikana ainakin yritysten muutoksen jälkeisen tilikauden lisäksi muutoksen aikainen verokausi siten, ettei verotukia koskeva muutos astuisi voimaan kesken tilikauden tai verovuoden. Valtioneuvosto painottaa näkemyksessään niin biopolttoaineiden kuin energiaintensiivisten yritysten osalta sitä, että ryhmäpoikkeusasetukseen ei tulisi tehdä muutoksia energiaverotuksen osalta sinä aikana, jona energiaverodirektiivin uudistuksen (U 56/2021 vp) sisältö on avoin ja käsittely on kesken neuvostossa.

Valtioneuvosto katsoo, että uuden ryhmäpoikkeusasetusluonnoksen kriteerit koskien vetyhankkeiden tukia ovat epäselviä. Asia tulee ottaa huomioon asian jatkovalmistelussa.

Valtioneuvosto katsoo, että uudet innovaatioinstrumentit mahdollistavat entistä kattavamman palvelu- ja rahoitustarjonnan lupaavimpien yritysten monimuotoisiin haasteisiin ja mahdollisuuksiin.

Valtioneuvosto katsoo laajakaistatukia koskevien uudistusehdotusten osalta, että sääntelyn kiristäminen kesken RRF-varojen jakamisen nykyisten tukiohjelmien mukaisesti saattaisi vaarantaa tukihankkeiden käynnistymisen ja sääntelyn kiristämiseen tulisi sen vuoksi suhtautua kriittisesti.

Lisätiedot:
Johtava asiantuntija Samuli Miettinen, p. 029 50 47364
Erityisasiantuntija Emmi Nykänen, p. 029 50 47309