Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

U 31/2022 vp, EJ 9/2022 vp asiantuntijakuuleminen 11.11.2022

KOMISSION TOINEN MUUTOSEHDOTUS KOSKIEN TILAPÄISIÄ KRIISIAJAN VALTIONTUKI-PUITTEITA TALOUDEN TUKEMISEKSI VENÄJÄN HYÖKÄTTYÄ UKRAINAAN

Euroopan komissio hyväksyi 23.3.2022 tilapäiset valtiontukisäännöt EU:n talouden tukemiseksi Venäjän Ukrainaan kohdistuman hyökkäyksen johdosta. Tiedonannolla joustavoitettiin huomattavasti EU:n valtiontukisääntöjä. Tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus tukitoimenpiteisiin erityisesti yritysten maksuvalmiuden turvaamiseksi sekä kaasun ja sähkön äkillisen hinnannousun kompensoimiseksi kriisin aikana.

Väliaikaiset valtiontukipuitteet sisältävät tällä hetkellä viisi tukimuotoa kriisin haitallisten talousvaikutusten lieventämiseksi. Näistä ensimmäinen koskee yritysten maksuvalmiuden tukemista valtion takauksilla ja lainoilla, toinen suoraan yrityksille myönnettäviä tukia äkillisesti kohonneiden sähkön ja maakaasun hintojen vuoksi. Kolmanneksi säännöissä sallitaan tukia maatalouden alkutuotannon sekä kalastuksen sekä vesiviljelyn alalla joustavoitetuin ehdoin. Lisäksi säännöissä sallitaan tuet uusiutuvan energian, varastoinnin ja uusiutuvan lämmön käyttöönoton nopeuttamiseen, tuet teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistämiseen sähköistämisen ja/tai uusiutuvan ja tietyt edellytykset täyttävän sähköpohjaisen vedyn käytön avulla ja tuet energiatehokkuustoimenpiteisiin. Komissio uudisti sääntöjä heinäkuussa 2022.

Komission tilapäiset kriisiajan valtiontukipuitteet määrittelevät sen, millä ehdoin kyseisen valtiontuen myöntäminen on EU:n valtiontukisääntelyn perusteella sallittua. Tuen myöntäminen edellyttää lisäksi kansallisen tukiohjelman käyttöönottoa. Kaikista tiedonannon mukaisista tukitoimenpiteistä on tehtävä valtiontuki-ilmoitus komissiolle ja niiden käyttöönotto edellyttää komission ennakkohyväksyntää.

Komissio avasi 5.10.2022 jäsenvaltioille konsultaation toisesta muutosehdotuksesta koskien tilapäisiä kriisiajan puitteita valtiontuesta jäsenmaiden talouden tukemiseksi Venäjän Ukrainaan kohdistaneen aseellisen hyökkäyksen johdosta. Komissio järjesti jäsenvaltioille 7.10.2022 kokouksen, jossa jäsenvaltiot saivat esittää alustavia näkemyksiään muutoksista ja jossa se vastasi jäsenvaltioiden kysymyksiin aiheesta. Komissio lähetti jäsenvaltioille päivitetyn ehdotuksen 25.10.2022 ja kuuli jäsenvaltioiden suullisia kommentteja 26.10.2022 etäyhteyksin pidetyssä kokouksessa. Komissio hyväksyi uudet tilapäiset puitteet 28.10.2022 ja niiden soveltaminen alkoi heti.

Keskeiset muutokset

Komission alkuperäinen ehdotus

Ehdotetut muutokset koskivat erityisesti sääntöjen voimassaolon jatkamista 31.12.2023 saakka, tiedonannon kohdassa 2.1 (Rajoitetut tukimäärät) olevien enimmäistukimäärien korottamista, lainoja ja takauksia (kohta 2.2 takauksina myönnettävä likviditeettituki ja kohta 2.3 korkotukilainoina myönnettävä likviditeettituki) koskevien sääntöjen yhdenmukaistamista ja tukien joustavuuden lisäämistä erityisesti energia-alan yhtiöille myönnettävien tukien osalta sekä kohdan 2.4 (Tuki maakaasun ja sähkön poikkeuksellisen voimakkaista hinnankorotuksista aiheutuviin lisäkustannuksiin) selkeyttämistä.

Ehdotukseen sisältyi myös uusi jakso koskien energian kulutuksen vähentämiseen kannustavia tukia (uusi 2.7 kappale). Lisäksi ehdotukseen oli lisätty osio siitä, kuinka komissio arvioi yritysten pääomittamista koskevia toimenpiteitä SEUT 107(3)(b) artiklan perusteella nykyisen kriisin oloissa.

Tilapäisten kriisipuitteiden muuttamisen lisäksi komissio ehdotti, että korona pandemiaan liittyvien väliaikaisten valtiontukisääntöjen kohdan 3.13 (investointituki kohti kestävää elpymistä) voimassaoloa jatkettaisiin 31.12.2023 saakka. Nykyisellään nämä säännöt ovat voimassa 31.12.2022 asti.

Komission toinen ehdotus

Komission uudessa 25.10 tulleessa ehdotuksessa ja sitä seuranneessa tiedonannossa tukitasoja nostettiin merkittävästi aiempaan 5.10.2022 ehdotukseen verrattuna.

Komission 25.10 ehdottamien ja hyväksymien joustavoitettujen sääntöjen keskeinen sisältö:

1. Sääntöjen voimassaoloa jatketaan vuodella 31.12.2023 asti.
2. Sääntöjen 2.1 jakson yrityskohtaisen tuen enimmäismäärä nostettiin 500 000 eurosta 2 miljoonaan euroon (lokakuun alussa komission ehdotus 750 000 euroa). Tuki voidaan kohdentaa mihin tahansa yrityksen kustannuksiin, kunhan tuen enimmäismäärää noudatetaan.
3. Maatalousalalla toimivien yritysten osalta enimmäismäärää nostettiin 62 000 eurosta 250 000 euroon (komission aikaisempi ehdotus 93 000 euroa) ja kalastus- ja vesiviljelyalalla toimivien yritysten osalta 75 000 eurosta 300 000 euroon (komission aikaisempi ehdotus 112 500 euroa).
4. Sähkömarkkinoiden vakauttamiseksi 100% takauksia voidaan myöntää 2.2 jakson mukaisesti suoraan vastapuolelle korvaamaan energiayhtiön vakuusmaksuja. Vanhastaan säännöissä sallitaan takaukset 90% rajaan asti.
5. Sallitaan oman pääomanehtoinen rahoitus (pääomitukset) tapauskohtaisen arvioinnin perusteella erityisesti energia-alalla tai muulla systeemisesti tärkeällä sektorilla. Komissio arvioi pääomitusten sallittavuuden tapauskohtaisesti ja säännöt sisältävät kriteereitä, joiden avulla pyritään välttämään kilpailun vääristyminen sisämarkkinoilla.

6. Sähkön ja kaasun kohonneisiin hintoihin kohdennettavan tuen kriteerejä joustavoitettiin merkittävästi mm.
    a. nostamalla tuen yrityskohtaisia enimmäismääriä, enimmäistukitasoja mm.
        i. kaikilla yrityksillä enimmäismäärä nousee 2 miljoonasta eurosta 4 miljoonaan euroon, enimmäistukitaso 30%:sta 50%:iin
        ii. kaikille yrityksille sallitaan hieman matalampi 40% tukitaso enintään 100 miljoonaan euroon asti (kokonaan uusi helpotus).
        iii. tuen yrityskohtainen enimmäismäärä nousee 25 miljoonasta 50 miljoonaan euroon, ja enimmäistukitaso 50%:sta 65%:iin yrityksille, joiden käyttökate on laskenut tai ollut negatiivinen.
        iv. erittäin energiaintensiivisillä aloilla yrityskohtainen enimmäismäärä nousee 50 miljoonasta eurosta 150 miljoonaan euroon ja enimmäistukitaso säilyy 70% käyttökatteesta.
    b. Energiaintensiivisiä yrityksiä koskevat tukikelpoisen yrityksen kriteerit kevennettiin siten, että tukea voisi myöntää yrityksille, jotka eivät kärsi oleellisesti hintojen noususta: tukea saadakseen yritykseltä edellytettäisiin käyttökatteen 40%:n vähenemistä verrattuna vuoden 2021 vertailukauteen. Alun perin komissio ehdotti huomattavasti tiukempia vaatimuksia suurimpia tukia saaville yrityksille.
    c. Tukikelpoiset kustannukset määriteltiin tavalla, joka mahdollistaa suurempien tukien myöntämisen: tuki voitaisiin laskea joko historiallisen energian kulutuksen tai nykyisen kulutuksen perusteella vertaamalla sitä vuoden 2021 referenssikauteen. Nykyisellään laskelmassa vertailukauden kulutus huomioidaan kaksinkertaisena, kun jatkossa se huomioitaisiin 1,5-kertaisena: tämä lisää tukimääriä. Syyskuusta 2022 referenssikulutus voisi kuitenkin olla enintään 70% yrityksen kulutuksesta vuoden 2021 vastaavana aikana.
    d. Energiayhtiöiden kautta saa kanavoida sääntöjen 2.1 jakson kohdentamattomia tukia sekä 2.4 jakson mukaisia energian hintakompensaatiotukia.
7. Komission ehdotukseen sisältyy myös uusi kohta koskien energian kulutuksen vähentämiseen kannustavia tukia (uusi 2.7 kappale).

Komissio päätti myös jatkaa koronapandemian takia joustavoitettuihin sääntöjen sisältynyttä pienimuotoista investointitukia koskevaa tukimuotoa 31.12.2023 asti (nykyisin voimassa 31.12.2022 saakka).

Vaikutukset Suomeen

EU:n valtiontukisääntelyssä asetetaan raamit jäsenvaltioiden valtiontukipolitiikalle. Ehdotuksella ei ole suoria budjettivaikutuksia.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että esitetty tiedonantoluonnos voi edistää tarkoituksenmukaisella tavalla Venäjän sotatoimien haitallisten talousvaikutusten lieventämistä ja auttaa yrityksiä pahimman tilanteen yli. Toisaalta jäsenvaltioiden avokätinen valtiontukipolitiikka voi myös vaikuttaa kielteisesti sisämarkkinoiden toimintaa ja aiheuttaa kilpailun vääristymiä, hidastaa vihreää siirtymää ja vaikuttaa myös energian kysyntään.

Yleisesti voidaan todeta, että tukitasojen nostaminen, yrityskohtaisten enimmäismäärien nostaminen ja tukikriteerien lieventäminen lisää riskiä kilpailun vääristymiin ja tukikilpailuun sisämarkkinoilla. Enintään 2 miljoonan euron yrityskohtaisten tukimäärien osalta sääntöihin ei ole sisällytetty minkäänlaisia mekanismeja, joilla tuki kohdennettaisiin tarkasti haitallisista talousvaikutuksista kärsineille yrityksille. Energiaintensiivisille yrityksille sallittujen suurimpien tukimäärien osalta sääntöjen kriteereitä on kevennetty siten, että tukea voidaan myöntää myös sellaisille yrityksille, joiden toimintakyky ei välttämättä ole merkittävästi heikentynyt energian hinnannousun seurauksena. Kokonaisuutena uudet puitteet eivät myöskään sisällä selkeitä elementtejä, joilla rohkaistaisiin yrityksiä energian säästöön ja mukauttamaan tilannetta ”uutta normaalia” – pysyvästi kohonneita energianhintoja – vastaavaksi. Jäsenvaltiot voivat luonnollisesti kansallisilla yritystukikriteereillä varmistaa, että myönnetyt tuet rohkaisevat myös energiansäästöön.

Lokakuun alkuun mennessä komissio oli hyväksynyt voimassaolevien poikkeussääntöjen nojalla yhteensä 131 eri EU-maiden tukitoimenpidettä, joiden yhteenlaskettu arvioitu budjetti oli 455 miljardia euroa. Lukuja siitä, kuinka paljon tukia on tosiasiassa myönnetty yrityksille ei ole vielä saatavilla. Myös lainat ja takaukset on huomioitu summassa kokonaisuudessaan. Toistaiseksi ei ole tiedossa, missä määrin ja missä laajuudessa eri jäsenvaltiot tulevat hyödyntämään uuden tiedonannon antamaa liikkumatilaa.

Suomessa on toistaiseksi otettu käyttöön muutamia tilapäisten kriisipuitteiden mukaisia tukiohjelmia. Komissio hyväksyi 13.6.2022 antamallaan päätöksellä työ- ja elinkeinoministeriön ennakkoilmoittaman Suomen Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainassa liittyville valtiontukitoimenpiteille tarkoitetun puitetukiohjelman (SA.103159). Puitetukiohjelman nojalla yhdelle yritykselle voidaan myöntää tukea enintään 500 000 euroa. Tukiohjelmaa on hyödynnetty Suomessa muuna muassa kustannusalan kuljetustuessa. Lisäksi komissio on hyväksynyt tilapäisten sääntöjen nojalla Finnveran laina- ja korkotukiohjelman sekä energiayhtiöille suunnatun laina- ja takausohjelman sekä kuntasektorin energiayhtiöiden likviditeettiohjelman. Sääntöjen joustot mahdollistavat myös Suomessa nykyisin voimassaolevien tukiohjelmien jatkamisen ensi vuoden loppuun asti sekä tarvittaessa kokonaan uusien yksittäisten tukien sekä laajempien tukiohjelmien käyttöönoton esille mahdollisesti tulevien tarpeiden perusteella.

Asian aikaisempi käsittely

Komissio joustavoitti maaliskuussa 2022 valtiontukisääntöjä, jotta jäsenvaltiot voivat lieventää sodan sekä siihen liittyvien pakotteiden ja vastapakotteiden aiheuttamia haitallisia talousvaikutuksia yrityksille valtiontukien keinoin. Sääntöjen nojalla sallittuja tukia ovat mm. markkinahintaa alhaisempien lainojen ja takausten myöntäminen yrityksille sekä tuki yrityksille sähkön ja kaasun hinnan kohonneisiin kustannuksiin. Tilapäisiä sääntöjä laajennettiin heinäkuussa 2022 kattamaan myös uusiutuvan energian investointituet sekä teollisuuden vähähiilisyyttä edistävät tuet. Asiaa on käsitelty aikaisemmin eduskunnassa E-kirjeen 31/2022 vp. ja E-jatkokirjeen 6/2022 vp yhteydessä.

Valtioneuvoston kanta

E-kirjeessä E 31/2022 vp sekä E-jatkokirjeen EJ 6/2022 vp kannat ovat edelleen perusteltuja. E-jatkokirjeessä 9/2022 on täydennetty aikaisempaa kantaa.

Valtioneuvoston keväällä 2022 (E31/2022 vp) määrittelemän kannan mukaisesti on ensiarvoisen tärkeää, että joustavoitetut säännöt ovat luonteeltaan tilapäisiä ja voimassa vain niin kauan, kuin sotatoimet vaikuttavat Euroopan talouteen. Valtioneuvosto kannattaa sääntöjen voimassaolon pidentämistä taloudellisen tilanteen tätä selvästi edellyttäessä. Sisämarkkinoiden vääristymisen estämiseksi on kuitenkin tärkeää, että säännöt eivät ole voimassa pidemmälle kuin mikä on ehdottomasti tarpeellista. Sääntöjen jatkon suhteen Suomi on kannattanut ensisijaisesti ratkaisua, jossa sääntöjä jatketaan kesään 2023 saakka ja tarvetta joustavien sääntöjen olemassaololle arvioidaan tuoreiden talous- ja muiden tietojen perusteella keväällä 2023.

Sääntöjen joustavoittaminen on ymmärrettävää ja perusteltua Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamien haitallisten talousvaikutusten lieventämiseksi. Koska kriisin vaikutukset ovat todennäköisesti pitkäaikaisia (esimerkiksi energiahinnan nousu), valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että komissio arvioi säännöllisesti mahdollisuuksia irtautua tilapäisten valtiontukisääntöjen soveltamisesta osittain tai kokonaan. Valtiontukipolitiikan muutoksia tulee arvioida myös suhteessa vaihtoehtoisiin politiikkakeinoihin esimerkiksi energiapolitiikan alalla.

Kriisin kehittyessä ja pitkittyessä on perusteltua tarkastella myös säännöissä sallittujen tukien enimmäismääriä. Enimmäismäärien noston tulisi kuitenkin olla maltillista ja arvioinnissa tulisi ottaa huomioon kriisin kehitys. Enimmäismäärien nostoa arvioitaessa tulee varmistaa, että tuet kohdentuvat eniten kriisistä kärsineille yrityksille ja ottaa huomioon noston mahdolliset vaikutukset sisämarkkinoiden toimintaan.

Valtioneuvosto suhtautuu komission ehdotukseen oman pääomanehtoisen rahoituksen sallimisesta tietyissä rajatuissa ja poikkeuksellisissa tilanteissa pääosin myönteisesti. Valtioiden myöntämä oman pääomanehtoinen rahoitus yrityksille voi kuitenkin vääristää huomattavasti kilpailua sisämarkkinoilla. Tästä syystä on tärkeää, että yritysten pääomittamisen salliminen on tarkkarajaista, kohdennettua ja että valvonta perustuu komission tapauskohtaiseen harkintaan.

Tukien energian loppukäyttäjille tulisi riittävästi kannustaa yrityksiä vähentämään kulutustaan hinnannousun kompensaation sijaan ja valtiontukisääntöjen kriteereissä tulisi huomioida tämä lähtökohta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Suomi on korostanut sääntöjen uudistusmenettelyssä myös 100% takausten ongelmallisuutta rahoituslaitosten ja markkinaosapuolien moraalikadon näkökulmasta. 90%:n takauskatosta poikkeamisen tulee tapahtua vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa, ja siihen pitää sisältyä ehtoja, joiden johdosta vaihtoehto on yrityksille viimesijainen ratkaisu.

Valtioneuvosto korostaa myös, että sääntömuutosten tulee mahdollisimman tarkkarajaisesti kohdentaa valtiontuet niiden yritysten hyväksi, jotka eniten kärsivät Venäjän sotatoimien tai vastapakotteiden aiheuttamista haitallisista talousvaikutuksista.

Lisätiedot:
Erityisasiantuntija Emmi Nykänen, p. 029 50 47309