Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

9.2.2023

23-384

Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

TEM lausunto asiassa E 31/2022 vp:n (Tilapäisten kriisiajan valtiontukipuitteiden muuttaminen)

Valtiontukisääntöjä on tilapäisesti joustavoitettu viimeaikaisten kriisien takia useaan otteeseen: ensin seitsemästi koronapandemian aikana sekä sen jälkeen kolmesti Venäjän hyökkäyssodan ja siitä johtuvan energiakriisin vuoksi. Molemmissa tilapäisissä puitteissa on alun akuutin kriisin hoitamiseen tarvittavien kohdennettujen tukivälineiden lisäksi kohdentamattomia tai yleisemmin elvytysluonteisia valtiontukisääntöjä. Nyt tilapäisiä kriisipuitteita ehdotetaan muutettavan tavalla, joka poikkeaa merkittävästi joistakin EU-valtiontukisääntöjen vakiintuneista ja Suomen niin ikään vakiintuneesti kannattamista perusperiaatteista. Muutos aiheuttaisi toteutuessaan painetta muuttaa myös jäsenvaltioiden ja EU:n budjetteihin liittyviä sääntöjä. Suomi on johdonmukaisesti peräänkuuluttanut näyttöä muutosten tarpeesta ja oikeasuhteisuudesta. Tätä näyttöä ei ole vielä esitetty.

Valtiontukisääntöjä ja EU:n kehittyvää teollisuuspolitiikkaa tulee arvioida kokonaisuutena

Tilapäisten kriisiajan valtiontukipuitteiden muuttaminen liittyy Euroopan unionin kehittyvään teollisuuspolitiikkaan, josta tietyt jäsenvaltiot ja tietyt komission pääosastot etsivät ratkaisuja globaalin kilpailun sekä vihreän ja digitaalisen siirtymän haasteisiin. Ratkaisua etsittäessä kokonaisuutena tulisi arvioida yhtäältä komission 1.2.2023 julkaisemaa tiedonantoa ”A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age” (COM(2023) 62); ja toisaalta Eurooppa-neuvoston 9.-10.2. pidettävää kokousta, jonka päätelmistä komissio saanee ohjeita tämän kokonaisuuden käsittelyyn; sekä tässä otsikkoaiheena käsiteltäviä tilapäisten kriisiajan puitteiden muutoksia. Green Deal- tiedonannosta annettaneen helmikuussa erillinen e-kirje. Osaa tästä kokonaisuudesta on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 3.2.2023.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö				
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

Aiemmat valtiontukien tilapäisiä puitteita koskevat ehdotukset ovat olleet tarpeellisia EU-tasolla

Unioni on reagoinut Venäjän hyökkäyssodan aiheuttamaan akuuttiin kriisiin merkittävillä valtiontukisääntöjen joustoilla. Viimeisimmissä kriisipuitteissa on lisätty mahdollisuus tukea normaalia laajemmin vihreän siirtymän ja vähähiilistämisen hankkeita (ks. EJ 6/2022 vp, EJ 9/2022, EJ 12/2022 vp). Suomi on nähnyt nämä EU-tasolla tarpeellisina ja pääpiirteiltään hyväksyttävinä joustoina. Suomi on itse myöntänyt verraten vähän tukia Venäjän hyökkäyssodan johdosta (alle 400 mEur pääosin lainoina) ja kohdentanut omat tukiohjelmansa erityisesti energiasektorin vakuusvaatimuksiin (yli 50 % myönnetyistä tuista ja 83 % ilmoitetuista tukibudjeteista).

EU-tason keskustelu strategisista aloista liitetään nyt tukikilpailuun

EU-tasolla käytävissä keskusteluissa esiintyy ajatus ”strategisista” aloista, joiden sääntelyä tulisi yhdenmukaistaa (keventää) EU-tasolla ja joiden tulisi strategisen luonteensa takia saada myös erityiskohtelua valtiontukisääntelyssä. Näistä paketeista voidaan mainita mm. mikrosiruteollisuutta koskeva Chips Act (COM 2022 46) sekä aloite kriittisiä raaka-aineita koskevasta säädöksestä (komission konsultaatio https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13597-European-Critical-Raw-Materials-Act_en).

Yhdysvaltojen ”Inflation Reduction Act” -ilmastolakipaketti (ks. EJ 12/2022 vp) on johtanut joidenkin jäsenmaiden ja joidenkin komission jäsenten näkemyksen mukaan tarpeeseen tukea sellaisia strategisesti tärkeitä tuotannollisia investointeja, jotka olisivat muuten vaarassa siirtyä kolmansiin maihin. EU on 12.1.2023 saattanut voimaan uuden, kolmansien maiden vääristäviä tukia koskevan asetuksen, ja asetuksen soveltaminen alkaa portaittain, pääsääntöisesti heinäkuussa 2023. Asetus mahdollistaa puuttumisen sisämarkkinoita vääristäviin toimintaan, joka johtuu merkittävistä kolmansista maista tulevista tuista. Koska sääntely on tullut voimaan vasta 12.1.2023, sen soveltamisesta ei ole kokemuksia nyt, kun kolmansien maiden tukiin vedoten komissio ehdottaa uusia muutoksia valtiontukisääntöihin.

Komissio on 1.2. tiedonannossaan viitannut myös mahdolliseen IPCEI-hankkeiden (komission ennakkohyväksyntää normaalisti edellyttävät Euroopan yleisen edun mukaiset hankkeet) valtiontukihyväksyntään yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (EU) 651/2014. Komissio vahvisti tilapäisten kriisipuitteiden neuvoa-antavassa 8.2. kokouksessa, että komissio ei aio käynnistää tästä erillistä konsultaatiota. Komissio kuitenkin esitti, ettei kyseinen muutos sallisi tuotannollisia investointeja.

Suomi on vaikuttanut aktiivisesti EU-tason keskusteluun

Suomi on tehnyt aktiivista ennakkovaikuttamista valtiontukikysymyksissä. Suomi on viestinyt johdonmukaisesti komissiolle näkemyksensä siitä, että valtiontukisääntöjä ei tule keventää ilman selkeää analyysiä tukipolitiikan ja sille vaihtoehtoisten muiden politiikkakeinojen tarkoituksenmukaisuudesta ja vaikutuksista. Suomi on myös pitänyt tärkeänä, että joustavoitetut säännöt ovat akuutin kriisinhoidon tilapäinen instrumentti, ja korostanut tuen oikean kohdentumisen merkitystä. Edellä mainittuja näkökulmia korostettiin myös komissiolle 23.12.2022 toimitetussa, Suomen johdolla koordinoidussa *yhteiskirjeessä* (FI, SE, DK, IE, PL, NL). Suomen johdolla kasattuun kriittiseen joukkoon liittyivät 2.2.2023 myös HU, CZ, SL ja LV, jotka allekirjoittivat joulun alla laatimamme yhteiskirjeen. Asia oli esillä 3.2.2023 EU-ministerivaliokunnassa, jossa Suomen peruslinja asiaan linjattiin. Suomen valtiontukinäkemyksiä on tuotu esiin myös valtionvarainministerien (FI, CZ, DK, EE, IE, AT ja SK) yhteiskirjeessä komission johtava varapuheenjohtaja Dombrovskisille.

Komission 1.2.2023 esittämät keskeiset muutosehdotukset tilapäisiin puitteisiin

Komission 1.2.-13.2.2023 konsultaatiossa käsiteltävässä tilapäisten kriisipuitteiden muutosehdotuksessa (alustavasti esitelty aiemmassa vaiheessa EJ 12/2022 vp) esitetään merkittäviä joustoja enimmäistukitasoihin ja joustoja erityisesti nyt voimassa oleviin vihreän siirtymän ja vähähiilistämisen tukiin. Suomi on yleisesti pitänyt tarpeellisena edellyttää elvytysluonteisilta tuilta tavanomaista valtiontukikäsittelyä ja siksi rajata poikkeussääntöjen voimassaoloa, tukitasoja ja -määriä nyt esitettyjä linjoja tiukemmin. Ehdotuksilla on kuitenkin näiltä osin rajallisia vaikutuksia Suomen kilpailukykyyn ja tukien edellyttämiin valtion varoihin.

Komission 1.2. lähettämän ehdotuksen mukaan sääntöjä joustavoitettaisiin/laajennettaisiin kolmella osa-alueella:

1) lisäjoustoja uusiutuvan energian ja teollisuuden vähähiilistämistä vauhdittaviin investointitukiin (jaksot 2.5. ja 2.6.),

2) laajennusta uusiutuvan energian toimintatukiin (jakso 2.5.), ja

3) laajennusta tuotannollisten investointien investointitukiin strategisilla sektoreilla (jakso 2.8.).

Uudet laajennukset olisivat voimassa 31.12.2025 asti ja niiden johdosta puitteet nimettäisiin uudelleen (Temporary Crisis and *Transition* Framework). Akuutin kriisin hoitovälineiksi tarkoitetut 2.1.-2.4. -jaksojen tuet (pienet kohdentamattomat tuet, lainat, takaukset, ja energian hintatuet) tulisi kuitenkin pääsääntöisesti myöntää 31.12.2023 mennessä.

Kohtaan 1) Suomi on aiemmin suhtautunut neutraalin myönteisesti, kun taas kohta 2) on kokonaan uusi avaus, jonka vaikutuksista Suomeen ei vielä ole tarkkaa arviota.

Kohta 3) sen sijaan on erityisen ongelmallinen. Suomi on suhtautunut kriittisesti kohdan 3) ehdotukseen ja peräänkuuluttanut kunnollista vaikutusarviointia ennen valtiontukipolitiikan perusperiaatteiden muuttamista. Tuotannollinen investointituki on nykytilassa mahdollista lähinnä aluetukialueilla. Tämä muuttuisi ehdotuksen myötä. Ehdotetuissa tuotannollisissa investointituissa on mukana tukien niin kutsuttu ”matching”-mahdollisuus, jolloin jäsenvaltion tuet voidaan korottaa kolmannen maan tarjoaman tuen tasolle. Tätä mahdollisuutta on rajoitettu siten, että se sallittaisiin vain, jos investointi toteutetaan A) ns. A-tukialueella TAI B) jos investointeja tapahtuu usean jäsenvaltion alueella. Tämä ehdotuksen kohdassa 87 esitelty mahdollisuus myöntää kansallisia tukia olisi toteutuessaan erityisen vahingollinen Suomelle ja laajemmin EU-maiden nykyiselle aluetukipolitiikalle, koska niiden mukaan jäsenvaltio voisi myöntää täysin kolmannen maan lupaamaa tukea vastaavan määrän oman arvionsa mukaan vaarassa olevalle kansalliselle investoinnille. Suomi ei todennäköisesti tulisi menestymään tässä tukikilpailussa. EU:ssa on myös avattu keskustelu uudesta ”sovereignty fund” –rahastosta, joka voisi mahdollistaa heikomman valtiontalouden jäsenvaltioiden tukiohjelmat. Toteutuessaan näitä tukia voitaisiin silloin myöntää muissa jäsenvaltioissa ainakin osin yhteisin varoin. Tuotannollisia investointeja on ennen tätä ehdotusta voitu tukea lähinnä aluetukikelpoisilla aloilla koheesiosyistä, ja nämä edistäisivät toteutuessaan erityisesti sosiaalisesti oikeudenmukaista siirtymää alueilla, jotka muuten jäisivät taloudellisesta kehityksestä syrjään.

Tilapäisten kriisipuitteiden muutoskonsultaation menettely

Komissio kysyi joulukuussa 2022 jäsenvaltioiden näkemyksiä tietyistä muutostarpeista tilapäisiin kriisipuitteisiin. Suomi vastasi konsultaatioon 20.12.2023. Komissio lähetti 1.2.2023 jäsenvaltioille konkreettisen ehdotuksen tilapäisten puitteiden muutoksista (liite).

Suomi osallistui ehdotusta käsittelevään neuvoa-antavaan valtiontukikomitean kokoukseen 8.2.2023. Eurooppa-neuvosto kokoontuu 9.-10.2.2023. Eurooppa-neuvoston päätelmäluonnoksessa käsitellään myös tätä politiikkakokonaisuutta.

Johtava asiantuntija Samuli Miettinen