Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunta
Talousvaliokunta

30.1.2023
Asiantuntijalausunto

U 95/2022 vp, Asiantuntijakuuleminen 3.2.2023

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta komission asetukseksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (de minimis -asetus)

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jatkossa SEUT) 107–108 artiklojen mukaan EU:n valtiontukisääntely kuuluu unionin toimivaltaan. Sääntelyn tavoitteena on taata EU:ssa toimiville yrityksille tasapuoliset kilpailuolosuhteet ja minimoida jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua. EU:n valtiontukivalvonnan perusperiaate on, että tuista tulee tehdä ilmoitus Euroopan komissiolle. Komissiolle tehtävään ennakkoilmoitusvelvollisuuteen yhtenä merkittävänä poikkeuksena on komission asetus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (ns. de minimis -asetus (EU) N:o 1407/2013).

Komissio valmistelee kyseen omaisen de minimis –asetuksen muutosta, joka sisältäisi kaksi merkittävää uudistusta: 1) asetuksen mukaisten enimmäismäärien korotuksen sekä 2) pakollisen keskusrekisterin käyttöönoton. Komission ehdotus perustuu valtiontukisääntöjen toimivuustarkastukseen, jonka tarkoituksena oli arvioida voimassa olevien valtiontukisääntöjen vaikuttavuutta ja tehokkuutta säännöille vuonna 2012 asetettujen tavoitteiden näkökulmasta. Toimivuustarkastuksen lisäksi komission ehdotuksen taustalla on käytetty komission toteuttamaa de minimis -asetusta koskevaa kannanottopyyntöä kesältä 2022.

Komission julkaisi asetusluonnoksen 15.11.2022. Komission asetusluonnosta koskeva julkinen kuuleminen päättyi 10.1.2023. Asetusluonnoksesta järjestettiin valtiontukien neuvoa-antavan komitean kokous 14.12.2022. Suomi antoi julkisessa kuulemisessa ja komitean kokouksessa valtioneuvoston kannan mukaiset kommenttinsa. Saatujen kommenttien perusteella komissio tekee tarkastuksia asetusluonnokseen ja muutosesitystä tullaan komission mukaan käsittelemään toisessa valtiontukien neuvoa-antavassa komiteassa keväällä 2023.

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. Kansallisesti komission asetusluonnosta ja luonnosta U-kirjelmäksi on käsitelty EU12 kilpailu-, valtiontuki- ja hankintajaoston kokouksessa 9.12.2022.

Keskeiset muutokset

Ehdotuksen keskeisimmät muutokset koskevat de minimis -asetuksen mukaisten enimmäismäärien korotusta sekä keskusrekisterin perustamista. Komission ehdotuksen mukaan asetus astuisi voimaan 1.1.2024. Nykyisen voimassa olevan de minimis -asetuksen voimassaolo päättyy 31.12.2023.

Enimmäismäärien korotus

Merkittävänä muutoksena asetusluonnoksessa komissio ehdottaa korotettavaksi jäsenvaltiossa yhdelle yritykselle kolmen verovuoden aikana myönnettävän vähämerkityksisen tuen enimmäismäärä 275 000 euroon nykyisestä 200 000 eurosta. Tämä korotus kuvastaa komission mukaan de minimis -asetuksen voimaantulon jälkeen tapahtunutta inflaatiokehitystä ja todennäköistä arvioitua kehitystä de minimis -asetuksen voimassaoloaikana vuoden 2030 loppuun asti.

Yleisen enimmäismäärän noston lisäksi komissio ehdottaa muutettavaksi maanteiden tavarakuljetuksia suorittaville yrityksille myönnettävän tuen enimmäismäärää 137 500 euroon nykyisestä 100 000 eurosta. Komissio ehdottaa myös muutettavaksi takauksien ja lainojen tukielementin laskentasääntöjä enimmäismäärän korotusta vastaavasti.

Kansallisen tai EU:n tason keskusrekisterin perustaminen

Toinen keskeinen ehdotus asetusluonnoksessa on komission ehdotus kansallisen tai EU:n tason keskusrekisterin perustamisesta tuen enimmäismäärän seurantaa varten. Komissio toteaa asetusluonnoksessa, että sillä on velvollisuus varmistaa, että valtiontukisääntöjä noudatetaan, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti. Komission näkemyksen mukaan jäsenvaltioiden olisi helpotettava tämän tehtävän hoitamista ottamalla käyttöön tarvittavat välineet sen varmistamiseksi, ettei yhdelle yritykselle vähämerkityksistä tukea koskevan säännön nojalla myönnetyn vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ylitä sallittua enimmäismäärää.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilta olisi edellytettävä myönnetyn tuen valvontaa sen varmistamiseksi, että asetuksen mukaisia enimmäismääriä ei ylitetä ja että tuen kasautumista koskevia sääntöjä noudatetaan. Asetusluonnoksen mukaan noudattaakseen tätä velvoitetta jäsenvaltioiden olisi tarjottava täydelliset tiedot myönnetystä vähämerkityksisestä tuesta unionin tai kansallisen tason rekisterissä ja tarkistettava, ettei mahdollinen uusi tuki johda asianomaisen enimmäismäärän ylittymiseen. Asetusluonnos jättää jäsenvaltioille harkintavallan sen suhteen, kumpi rekisteri otetaan käyttöön. Asetusluonnoksen mukaan ehdotettu keskusrekisteri on perustettava kuuden kuukauden kuluessa asetuksen voimaantulosta, joka on ehdotuksen mukaan 1.1.2024.

Nykyisin voimassa olevassa de minimis -asetuksessa keskusrekisterin perustaminen on perustunut vapaaehtoisuuteen ja tukikumulaation seurantaan on ollut kaksi vaihtoehtoa:

1) Tukiviranomaisen on ennen tuen myöntämistä pyydettävä yritykseltä selvitys sen saamista de minimis -tuista kolmen verovuoden jaksolta. Vastaavasti tukipäätöksessä on ilmoitettava yritykselle myönnetyn de minimis -tuen määrä, jotta yritys osaa jatkossa kysyttäessä ilmoittaa saamiensa de minimis -tukien määrät. Esimerkiksi Suomessa ja suurimmassa osassa EU:n jäsenvaltioista de minimis -tukien seuranta on järjestetty edellä kuvatulla tavalla.

2) Tukivalvonta kansallinen de minimis -tukien keskusrekisterin avulla. Kaikki viranomaiset velvoitetaan ilmoittamaan myöntämänsä de minimis -tuet keskusrekisteriin. Näin tuen myöntämistä suunnitteleva viranomainen voi varmistaa yrityksen de minimis -tukikiintiön

ilman, että yritykseltä pyydetään selvitystä myönnetystä tukimäärästä. Useissa Itä-Euroopan maissa de minimis -tukia seurataan keskusrekisterin avulla.

Vaikutukset Suomeen

Keskusrekisterin perustaminen

Komission ehdotuksen mukaisen kansallisen keskusrekisterin perustaminen voitaisiin toteuttaa laajentamalla olemassa olevaa yrityspalveluiden asiakastietojärjestelmää (yritystukirekisteri) kaikkiin de minimis -tukia myöntäviin toimijoihin. Yritystukirekisterin laajentaminen aiheuttaisi kehittämiskustannuksia valtiolle, joka vastaa rekisteristä. Yritystukirekisterin kehittämiskustannusten ohella järjestelmän ylläpitäminen sekä neuvonta aiheuttavat kustannuksia. EU:n tason keskusrekisterin käyttäminen taas vaatisi tukia myöntäviltä viranomaisilta lisätyötä uuden järjestelmän käyttämisestä.

Keskusrekisteriä koskevan ehdotuksen voidaan arvioida pienentävän jonkin verran yritysten ja tukiviranomaisten hallinnollista taakkaa, sillä viranomaiset valvoisivat tukikumulaatiota keskusrekisterin avulla. Keskusrekisteriin perustuva kumulaatiovalvonta kohtelisi kaikkia yrityksiä tasapuolisesti ja parantaisi siten yritysten oikeusturvaa. Rekisterillä voidaan lisäksi arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia valtiontukien kilpailuvaikutusten näkökulmasta, sillä keskusrekisterin avulla riski de minimis -asetuksen mukaisen enimmäismäärän ylittävän tuen myöntämiseen minimoitaisiin. Ehdotus parantaisi kaikkien tukia myöntävien viranomaisten oikeusvarmuutta, kun vastuu tukien sääntöjen mukaisuudesta ei enää olisi tukea saavan yrityksen ilmoituksen varassa.

Enimmäismäärän korotus

Ehdotuksella korotetaan asetuksen mukaisen vähämerkityksellisen tuen enimmäismäärää, mutta tällä ei ole vaikutuksia kansallisiin tukimäärärahoihin tai niiden jakautumiseen. Käytännössä ehdotus tarkoittaa ainoastaan, että Suomessa voitaisiin myöntää jatkossa vähämerkityksellistä tukea 275 000 euroa yritystä kohden verrattuna nykyiseen 200 000 euron enimmäismäärään. Ehdotus voi joustavoittaa valtiontukien myöntämistä kansallisesti joissain tilanteissa.

Enimmäisrajan nosto voi toisaalta myös vaikuttaa haitallisesti kilpailuolosuhteisiin kansallisesti varsinkin paikallisilla markkinoilla, mutta myös laajemmin EU:n sisämarkkinoilla. Tämä johtuu siitä, että de minimis -asetuksen mukaisesti myönnetty tuki voidaan kohdentaa yrityksen mihin tahansa kustannuksiin, sisältäen myös toimintatuen. Muissa EU:n valtiontukisäännöissä (esimerkiksi yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa 651/2014) edellytetään valtiontuen kohdentamista tarkkarajaisesti tiettyihin kustannuksiin, jotta varmistetaan, että tuella edistetään tehokkaasti eri politiikkatavoitteiden saavuttamista.

Enimmäisrajan tasolla voi olla myös vaikutuksia komission valvontamenettelyihin valtiontukien valvonnan alalla. Peruslähtökohta on, että komissio kiinnittää valtiontukivalvonnassa huomiota kilpailua eniten sisämarkkinoilla vääristäviin tapauksiin. Enimmäismäärän nosto voi joissain tapauksissa vähentää komission työmäärää ja edistää valvonnan tehokkuutta tästä näkökulmasta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta pääosin kannatettavana. Valtioneuvosto katsoo, että de minimis -tuen enimmäisrajan nosto 275 000 euroon on lähtökohtaisesti perusteltua inflaatiokehityksen johdosta. Valtioneuvosto pitää kuitenkin asian jatkovalmistelun yhteydessä perusteltuna saada komissiolta lisäselvitystä enimmäisrajaa koskevista laskentaperusteista erityisesti vuosien 2023-2030 ennakoidun inflaatiokehityksen osalta.

Valtioneuvosto katsoo, että de minimis -tuen enimmäismäärän pitäminen suhteellisen alhaisena on perusteltua kilpailu- ja sisämarkkinapolitiikan näkökulmasta. De minimis -tuki voi kohdentua mihin tahansa yrityksen kustannuksiin ja voi pitää sisällään toimintatukea, minkä johdosta tukirajan nostaminen merkittävästi saattaisi kasvattaa kilpailun vääristymisen uhkaa. Ottaen huomioon jäsenvaltioiden hyvin erilaiset määrärahat kansallisiin de minimis -tukiin, tukirajan merkittävä nostaminen saattaisi lisätä tukikilpailun riskiä sisämarkkinoilla ja johtaa kilpailua vääristävään tukipolitiikkaan jäsenvaltioiden välillä. Valtioneuvosto suhtautuu tästä syystä kriittisesti ehdotettua korkeampaan enimmäisrajan nostoon.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan EU:n valtiontukivalvontaan liittyviä menettelyjä ja hallintoa tulee yksinkertaistaa ensisijaisesti yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalan laajennuksella siten, että tuki kohdennetaan tarkkarajaisesti kasvua tukeviin aiheisiin kilpailua vähiten vääristävällä tavalla.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen velvoittaa jäsenvaltiot seuraamaan tuen enimmäismääriä kansallisen tai EU:n tason keskusrekisterin avulla. Keskusrekisterin perustaminen yksinkertaistaisi ja tehostaisi de minimis -tukien läpinäkyvyyttä, seurantaa ja vaikuttavuuden arviointia sekä tietoa tukien kohdentumisesta. Keskusrekisterin perustaminen lisäisi myös oikeusvarmuutta tuen myöntäjien ja tuensaajien osalta. Keskusrekisteri mahdollistaisi myös eri viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukaistamisen ja laadukkaan hallinnan. Valtioneuvosto pitää kuitenkin komission ehdotuksen mukaista kuuden kuukauden siirtymäaikaa keskusrekisterin käyttöönottoon lyhyenä.

Asian jatkovalmistelussa valtioneuvosto pitää aiheellisena saada komissiolta lisäselvitystä asetuksen täytäntöönpanoon liittyvistä teknisistä näkökohdista koskien muun muassa verotukien myöntämistä.

Lisätiedot:
Erityisasiantuntija Elisa Fagerström, p. +358 295 047 064