Uuden talousajattelun keskuksen asiantuntijalausunto E 24/2025 vp Valtioneuvoston selvitys: E-kirje: Komission luonnosehdotus Puhtaan teollisuuden ohjelman valtiontukipuitteiksi (Clean Industrial Deal State Aid Framework, CISAF)

Olennainen sisältö

- On talous- ja ilmastopolitiikan näkökulmasta keskeistä, että EU:n 2020-luvun vihreän tai puhtaan teollisuus- ja elinkeinopolitiikan painotus jatkuu von der Leyenin toisella kaudella. Vihreä teollisuuspolitiikka tarjoaa keinon muuttaa talouden rakenteita ympäristön ja ilmaston kannalta kestävämmäksi.
- EU-komission ehdotus puhtaan teollisuuden valtiontukipuitteiksi heijastaa sitä, että EU:n teollisuuspolitiikkaa tullaan myös jatkossa tekemään korostetusti kansallisten valtiontukien kautta.
- Puhtaan teollisuuden ohjelman valtiontukipuitteiden on tarkoitus korvata valtiontuen tilapäiset kriisi- ja siirtymäpuitteet. On syytä huomata, että tällä hetkellä vihreän teollisuuspolitiikan tukia voidaan jakaa myös yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ja Euroopan yhteistä etua koskevien tärkeiden hankkeiden kautta. Vihreään teollisuuspolitiikkaan ja puhtaan siirtymän valtiontukien sääntelyn yksinkertaistamiselle EU:ssa olisi siis tarvetta.
- Kansallisten valtiontukien kautta tehtävä politiikkaa on kritisoitu siitä, että se fragmentoi sisämarkkinoita, sillä jäsenmaiden finanssipoliittiset kapasiteetissa on merkittäviä eroja. Sisämarkkinoiden näkökulmasta EU-tason puhtaan teollisuuspolitiikan rahasto olisi parempi ratkaisu kuin kansallisiin valtiontukiin nojautuminen.
- Puhtaan teollisuuden valtiontukipuitteet paitsi sääntelisivat Suomen tulevaa valtiontukipolitiikkaa, niin ne myös tarjoaisivat mahdollisuuden rukata alkuvuodesta Suomessa hyväksytyn puhtaan siirtymän verohyvityksen aikarajauksia väljemmiksi.

Vihreä teollisuuspolitiikka on keskeistä EU:n kilpailukyky- ja ilmastotavoitteiden kannalta, mutta valtiontuet fragmentoivat sisämarkkinoita

EU on aktivoitunut teollisuus- ja elinkeinopolitiikassa 2010-luvun lopulla ja 2020-luvun alussa: EU:lta kuitenkin puuttuu teollisuuspolitiikan harjoittamiseen suuri budjetti, sillä EU-budjetti on ollut näihin päiviin saakka vain reilun prosentin EU-maiden bruttokansantuotteesta. Teollisuuspoliittisesta näkökulmasta EU:n budjetin kautta on tuettu muun muassa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaa, julkisia infra-investointeja ja aluekehitystä.

Koronakriisin alkuvaiheessa hyväksytty EU:n elpymissuunnitelma sekä elpymis- ja palautusmistukiväline edustivat kuitenkin väliaikaista käännettä kohti eurooppalaisempaa teollisuuspolitiikkaa. Lisäksi Euroopan investointipankista on tullut keskeinen politiikkaväline eurooppalaisten yritysten rahoittamisessa EU:n teollisuuspoliittisten tavoitteiden mukaisesti.

On esitetty, että EU:n finanssipoliittisen kapasiteetin puute on johtanut valtiontukisääntelyn löyhentymiseen, kun etenkin suuret jäsenmaat ovat etsineet tapoja kilpailla Yhdysvaltojen ja Kiinan kanssa[1]. Koska EU:lta puuttuu merkittävä finanssipoliittinen kapasiteetti, niin ei ole yllättävää, että päävastuu EU:n teollisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta on ollut EU-jäsenmailla. Saksa ja Ranska ovat sekä suhteellisesti että absoluuttisesti merkittäviä valtiontukien jakajia EU:ssa.

Sisämarkkinoiden eheyden näkökulmasta Suomen tulisi kannattaa EU-tason vihreän teollisuuspolitiikan ja puhtaan siirtymän aloitteita, kuten kilpailukykyrahastoa. Tämänhetkisten tietojen valossa kilpailukykyrahastosta on tulossa pikemminkin väline EU-budjetin fokusoimiseen talouspoliittisten prioriteettien (kilpailukyky, kasvu, strateginen autonomia) taakse eikä niinkään EU-tason rahoitusta merkittävästi kasvattava väline. Kilpailukykyrahastosta pitäisi kuitenkin saada rakennettua korvaaja EU:n elpymisvälineelle.

Puhtaan siirtymän valtiontukipuitteiden keskeiset painotukset kytkeytyvät paitsi kriisi- ja siirtymäaikapuitteisiin niin myös EU:n teollisuus- ja ilmastopoliittisiin linjauksiin

Puhtaan siirtymän valtiontukipuitteiden painotukset uusiutuvan energian käyttöönotosta, teollisuuden vähähiilistämisestä ja puhtaiden teknologioiden käyttöönoton vauhdittamisesta rakentavat paitsi kriisi- ja siirtymäpuitteiden niin myös EU: teollisuus- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden pohjalle. EU on sitoutunut kunnianhimoiseen ilmastopäästöjen vähentämiseen, uusiutuvien energialähteiden kasvattamiseen ja puhtaista teknologioista halutaan nettonolla-asetuksen perusteella tuottaa jatkossa suurempi osa EU-maiden toimesta.

On perusteltua, että E-kirjeessä otettiin kriittinen kanta tuotannollisten investointien investointituille ja tukien nostamiseen EU:n ulkopuolisten kilpailijamaiden tasolle, mikäli investointipäätöstä tehtäessä on muodostunut kilpailuasetelma (matching). Tukien matchaus otettiin käyttöön, kun Bidenin hallinto sai läpi Inflation Reduction Act -lainsäädännön Yhdysvalloissa. Näyttää siltä, että kilpailutilanteessa tukien matchauksesta olisi muodostumassa EU:n valtiontukisääntelyn pysyvämpi ominaispiirre.

[1] Eisl, Andreas. 2025. A European state aid framework for the Clean Industrial Deal. Analysis of challenges and reform recommendations. The Jacques Delors Institute Policy Paper.

Puhtaan siirtymän uusissa valtiontukipuitteissa uusi elementti suhteessa kriisi- ja siirtymäpuitteisiin liittyy tukeen yksityisten investointien riskien vähentämiseksi. Oman pääoman mukainen, lainoihin tai takauksiin perustuva tapa tukea yksityisiä investointeja edustaa julkisen talouden näkökulmasta mahdollisesti edullisempaa tapaa tukea puhdasta siirtymää. Toki yksityisten investointien riskien jakamiseen liittyy aina se riski, että investointien riskit realisoituvat.

Puhdasta siirtymää tuetaan eri valtiontuki-instrumenttien kautta, jotka eivät ole välttämättä keskenään johdonmukaisia

E-kirjeessä todetaan, että ”Suomi tukee komission tavoitteita yksinkertaistaa tämän alan valtiontukisääntöjä edellyttäen, että muutoksilla samalla turvataan tasapuoliset toimintaolosuhteet sisämarkkinoilla.” Kun keskustellaan uusien puhtaan siirtymän valtiontukipuitteiden hyväksymisestä, niin on keskeistä huomata, että myös yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen, Euroopan yhteistä etua koskevien tärkeiden hankkeiden sekä ilmaston, ympäristön ja energian koskevien suuntaviivojen 2022 (Guidelines on State aid for climate, environmental protection and energy) puitteissa jaetaan vihreään teollisuuspolitiikkaan kytkeytyviä tukia[2].

Puhtaan siirtymän vauhdittamiseksi tarvitaan myös kysyntäpuolen toimia

Valtiontuet puhtaan siirtymän vauhdittamiseksi voivat olla perusteltuja ilmastopoliittisten tavoitteiden puolesta ja puhtaan teollisuuden kasvattamiseksi. On kuitenkin syytä huomata, että valtiontuet puhtaan siirtymän edistämiseksi toimivat parhaiten, jos kysyntäpuolen toimenpiteillä onnistutaan luomaan markkinoita puhtaille tavaroille ja palveluille. Kysyntäpuolella voidaan käyttää toimenpiteitä, kuten strategisia julkisia hankintoja ja sääntelyä.

Valtiontukipolitiikkaa käsittelevää tilastollista ja tutkimuksellista tietopohjaa EU:ssa on vahvistettava merkittävästi

E-kirjeessä todetaan, että ”Suomi katsoo kuitenkin, että valtiontukipolitiikan muutosten tulisi perustua faktapohjaiseen arviointiin. Ennen valtiontukisääntöjen muuttamista tai joustavoittamista komission tulisi tehdä kattava vaikutusarviointi tuen ennakoiduista vaikutuksista sekä nykyisen tuki politiikan täytäntöönpanosta niin EU:ssa kuin keskeisissä kilpailijamaissa.”

Tavoite on kannatettava, mutta tällä hetkellä EU:ssa ei olla lähellä tavoitteen saavuttamista. Euroopan tilintarkastustuomioistuin totesi viime vuonna julkaistussa raportissa, että EU-komissio tuottaa vajavaisesti tietoa eri maiden valtiontukipolitiikasta

[2] Eisl. 2025.

ja tukien toimialakohtaisesta kohdistumisesta[3]. Tilintarkastustuomioistuin suositteli valtiontukien arvioinnin ja seurannan vahvistamista, kriisiaikaisten tukien vaikutusten kilpailuun arviointia, valtiontukien läpinäkyvyyden ja raportoinnin vahvista sekä valtiontukien tutkimista osana EU:n teollisuuspolitiikkaa. Valtioiden tulisi nopeammin ja yhdenmukaisten kriteerien pohjalta raportoida valtiontuista, jotta tukipolitiikkaa voitaisiin arvioida empiirisesti[4].

Puhtaan siirtymän investointien verohyvityksen jatko

Eduskunta päätti alkuvuodesta investointihyvityksestä suurille ilmastoneutraaliin talouteen tähtääville investoinneille. Lakiesityksen keskeiset rajaukset, kuten se että tuen pitää olla myönnettynä vuoden 2025 loppuun mennessä ja että hankkeiden on oltava valmiina 36 kuukaudessa, tulevat EU:n kriisi- ja siirtymäpuitteista. Jos uudet valtiontukipuitteet tulisivat hyväksytyksi, niin se ilmeisesti mahdollistaisi verohyvityksen aikarajauksen rukkaamisen.

Antti Alaja

Asiantuntija, yhteiskuntatieteiden maisteri

Uuden talousajattelun keskus

[3] European Court of Auditors. 2024. State aid in times of crisis. Swift reaction but shortcomings in the Commission's monitoring and inconsistencies in the framework to support the EU's industrial policy objectives. ECA Special Report No. 21/2024.
[4] Eisl. 2025.