

Talousvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta komission asetukseksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (de minimis -asetus) (U 95/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Elisa Fagerström, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava lakimies Pirkka-Petri Lebedeff, Suomen Kuntaliitto
- elinkeino- ja ilmastoasiantuntija Teppo Säkkinen, Keskuskauppakamari

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- valtiovarainministeriö
- ympäristöministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksen tausta ja tavoite

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 peruserä on, että tuista tulee tehdä ilmoitus Euroopan komissiolle.

Komissiolle tehtävään ennakkoilmoitusvelvollisuuteen on useita poikkeuksia. Yksi poikkeus koskee komission asetusta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (ns. de minimis -asetus (EU) N:o 1407/2013). De minimis -asetuksessa on määritelty euromääräinen yrityskohtainen raja-arvo, jonka alapuolelle jäävien tukitoimenpiteiden ei katsota vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Yrityksille de minimis -asetuksen mukaisesti myönnettävän tuen ei katsota siten täyttävän kaikkia SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisia valtiontuen kriteereitä, eikä siihen näin ollen sovelleta SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaista ennakkoilmoitusvelvollisuutta. De minimis -asetuksen mukaiset tuet voidaan ottaa käyttöön ilman komission enakkohyväksyntää. Tukea myönnettäessä jäsenvaltioiden viranomaisten on kuitenkin noudatettava asetuksessa säädettyjä menettelyjä ennen kaikkea sen varmistamiseksi, ettei asetuksen mukainen enimmäisraja ylitä.

Komissio on lukuisissa päätöksissä selventänyt perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tuen käsitettä. Komissio on myös esittänyt politiikkansa, joka koskee vähämerkityksisen tuen enimmäismäärää, jota pienempään määrään perussopimuksen 107 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta. Se on esittänyt tämän politiikkansa ensin vähämerkityksistä tukea koskevassa tiedonannossaan ja myöhemmin komission asetuksissa (EY) N:o 69/2001, (EY) N:o 1998/2006 ja (EU) N:o 1407/2013. Komissio on todennut, että de minimis -asetuksen (EU) N:o 1407/2013 soveltamisesta saadun kokemuksen perusteella on aiheellista tarkistaa tiettyjä asetuksessa säädettyjä edellytyksiä.

Nykyisin voimassa olevassa de minimis -asetuksessa (EU) N:o 1407/2013 vähämerkityksisen tuen enimmäismääräksi on määritetty 200 000 euroa yritystä kohden kolmen peräkkäisen verovuoden jaksolla. Enimmäismäärässä huomioidaan kaikkien viranomaisten myöntämät tuet. De minimis -asetusta sovelletaan lähtökohtaisesti kaikilla teollisuuden ja palveluiden aloilla. Joillain toimialoilla (esimerkiksi maatalouden alkutuotanto, kalastus- ja vesiviljely) sovelletaan matalampia tuen enimmäismääriä ja erillisiä de minimis -asetuksia kilpailun vääristymien minimoimiseksi.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio on antanut 15.11.2022 ehdotuksen de minimis -asetuksen (EU) N:o 1407/2013 muuttamisesta. Komission ehdotus perustuu valtiontukisääntöjen toimivuustarkastukseen,

Valiokunnan lausunto TaVL 81/2022 vp

jonka tarkoituksena oli arvioida vuoden 2020 loppuun mennessä voimassa olevien valtiontukisääntöjä vaikuttavuuden, tehokkuuden ja säännöille vuonna 2012 asetettujen tavoitteiden näkökulmista. Toimivuustarkastuksen lisäksi komission ehdotuksen taustalla on käytetty komission toteuttamaa de minimis -asetusta koskevaa kannanottopyyntöä, joka toteutettiin 27. kesäkuuta – 25. heinäkuuta 2022. Toimivuustarkastuksen ja kannanottopyynnön perusteella komissio päätti ehdottaa seuraavia muutoksia: de minimis -asetuksen mukaisten enimmäismäärien korotusta, keskusrekisterin perustamista sekä muutamia oikeudellisesti selventäviä asiakohtia. Komission ehdotuksen mukaan asetus astuisi voimaan 1.1.2024. Nykyisin 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 laskehtasääntöjä 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 seuranta 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 ylitymiseen. 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:

Valiokunnan lausunto TaVL 81/2022 vp

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 veloitetaan 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.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta pääosin kannatettavana.

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

Valtioneuvosto katsoo, että de minimis -tuen enimmäismäärän pitäminen suhteellisen alhaisena on kuitenkin 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. Otaen 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, seuranta ja vaikuttavuuden arviointia sekä tietoa tukien kohdentumisesta. Keskusrekisterin perustaminen lisäisi myös oikeusvarmuutta tuen myöntäjien ja tuensaajien osalta. Keskusrekisteri mahdollistaisi myös eri viranomaisten tietoaaineistojen yhdenmukaistamisen ja laadukkaan hallinnan. Valtioneuvosto pitää kuitenkin komission ehdotuksen mukaista kuuden kuukauden siirtymäaikaa keskusrekisterin käyttöönottoon lyhyenä ja toteaa, että siirtymäajan tulisi riittävien täytäntöönpanotoimien takia olla vähintään 12 kuukautta.

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

Valiokunnan lausunto TaVL 81/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Euroopan komissio antoi 15.11.2022 ehdotuksen valtiontukien de minimis -asetuksen (EU) N:o 1407/2013 muuttamisesta.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jatkossa SEUT) 107—108 artiklojen mukaan EU:n valtiontukisääntely kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Sääntelyn tavoitteena on taata EU:ssa toimiville yrityksille tasapuoliset kilpailuolosuhteet ja minimoida jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua.

EU:n valtiontukivalvonnan peruseriaate on, että tuista tulee tehdä ilmoitus Euroopan komissiolle eikä tukea saa myöntää, ennen kuin komissio on hyväksynyt tuen yhteismarkkinoille soveltuvaksi.

Komissiolle tehtävään ennakkoilmoitusvelvollisuuteen on useita poikkeuksia. Yksi poikkeus koskee komission asetusta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (ns. de minimis -asetus (EU) N:o 1407/2013).

Komissio ehdottaa, että de minimis -asetuksen mukaista vähämerkityksisen tuen euromääräistä raja-arvoa nostetaan niin, että nykyistä suurempi rahamäärä yritykselle myönnettävänä valtion tukena voidaan katsoa vähämerkityksiseksi tueksi. Lisäksi ehdotetaan perustettavaksi erityinen keskusrekisteri tuen määrän seurantaan varten.

Talousvaliokunta pitää ehdotusta perusteltuna ja kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin:

Keskeisten ehdotusten arviointia

Vähämerkityksen tuen enimmäismäärän korottaminen

Voimassa olevassa de minimis -asetuksessa (EU) N:o 1407/2013 vähämerkityksisen tuen enimmäismääräksi on määritetty 200 000 euroa yritystä kohden kolmen peräkkäisen verovuoden jaksoilla. Enimmäismäärässä huomioidaan kaikkien viranomaisien myöntämät tuet. De minimis -asetusta sovelletaan lähtökohtaisesti kaikilla teollisuuden ja palveluiden aloilla. Joillain toimialoilla (esimerkiksi maatalouden alkutuotanto, kalastus ja vesiviljely) sovelletaan matalampia tuen enimmäismääriä ja erillisiä de minimis -asetuksia kilpailun vääristymien minimoimiseksi.

Komissio ehdottaa korotettavaksi jäsenvaltiossa yhdelle yritykselle kolmen verovuoden aikana myönnettävän vähämerkityksisen tuen enimmäismäärää niin, että se olisi nykyisen 200 000 euron sijasta 275 000 euroa. Lisäksi komissio ehdottaa muutettavaksi maanteiden tavarakuljetuksia suorittaville yrityksille myönnettävän tuen enimmäismäärää niin, että se olisi nykyisen 100 000 euron sijasta 137 500 euroa. Komissio perustelee ehdotustaan inflaatiokehityksellä.

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin inflaatiokehitystä vastaavia korotuksia vähämerkityksisen tuen enimmäismäärään perusteltuina.

Valiokunnan lausunto TaVL 81/2022 vp

Kansallisen tai EU:n tason keskusrekisterin perustaminen

Komissio ehdottaa kansallisen tai EU:n tason keskusrekisterin perustamista tuen enimmäismäärän seurantaan eli tuen kasautumista varten. Asetusluonnoksen mukaan 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.

Talousvaliokunta kannattaa ehdotusta ja pitää sitä merkittävänä parannuksena verrattuna nykyiseen järjestelmään, jossa tuen määrän seuraaminen perustuu suuressa osassa jäsenmaita lähinnä yritysten omiin ilmoituksiin eikä tuen kasautumisen seuranta näin ole aukotonta ja riittävän selkeää ja läpinäkyvää.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta toteaa, että vähämerkityksisiä tukia (de minimis) koskeva asetus on tärkeä mutta pieni osa EU:n valtiontukisääntelyn kokonaisuutta. Valiokunta on huolestunut EU:n valtiontuki- ja kilpailun politiikan yleisestä suunnasta. Koronapandemian ja Venäjän hyökkäyssodan yrityksiin kohdistuvien vaikutusten lieventämiseksi komissio on hyväksynyt tilapäisesti useita lievennyksiä EU:n valtiontukisääntöihin. Kriisitoimet ovat olleet perusteltuja, mutta niistä ei saa muodostua pysyvää tilannetta.

EU:n valtiontukisääntelyn rapautuminen johtaa väistämättä jäsenmaiden väliseen tukikilpailuun ja vakaviin sisämarkkinoiden vääristymiin. On myös selvää, että osalla jäsenmaista on muita jäsenmaita paremmat mahdollisuudet ja halua tukea yrityksiään massiivisin valtion tuin. Esimerkiksi koronapandemian aikana tilapäisten kriisisääntöjen nojalla myönnettyjä tukia noin puolet oli Saksan valtion saksalaisille yrityksille myöntämiä tukia. Myös Venäjän hyökkäyssodan vuoksi annetun tilapäisen valtiontukisääntelyn nojalla myönnettyjä tukia Saksan osuus on noin 50 prosenttia, Ranskan osuus 24 prosenttia ja Italian osuus 7 prosenttia. Muiden EU-maiden myöntämien valtiontukien osuus on vain noin 16 %. Resurssit pienissä jäsenmaissa eivät koskaan mahdollista vastaavien tukimäärien myöntämistä kuin suurissa jäsenmaissa.

Lisäksi komission 1.2.2023 julkaisema tiedonanto EU:n vastauksesta Yhdysvaltain IRA-pakettiin sisältää uusia ehdotuksia väliaikaisista lievennyksistä valtiontukisääntöihin. Talousvaliokunta pitää viimeaikaista kehitystä erittäin vahingollisena sisämarkkinoiden toiminnalle ja Suomelle haitallisena. Valiokunta korostaa aktiivisen ja pitkäjänteisen EU-vaikuttamistyön merkitystä EU:n valtiontukisääntelyyn vaikuttamiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto TaVL 81/2022 vp

Helsingissä 23.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok

varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk

jäsen Atte Harjanne vihr

jäsen Mari Holopainen vihr

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Matias Mäkyne sd

jäsen Raimo Piirainen sd

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Minna Reijonen ps

jäsen Janne Sankelo kok

jäsen Hussein al-Tae sd

jäsen Veikko Vallin ps

varajäsen Juha Mäenpää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen