

U 95/2022 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 15 päivänä marraskuuta tekemä ehdotus komission asetuksen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (EU) N:o 1407/2013 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 20.12.2022

Työministeri Tuula Haatainen

Kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION ASETUSLUONNOKSESTA (KOMISSION EHDOTUS ASETUKSEN (EU) N:o 1407/2013 MUUTTAMISESTA)**1 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 perusperiaate 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 yritysکوhtainen 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 ennakokohyväksyntää. 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.

2 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, jonka tarkoituksena oli arvioida vuoden 2020 loppuun mennessä voimassa olevien valtiontukisääntöjen vaikuttavuuden, tehokkuuden ja säännöille vuonna 2012 asetettujen tavoitteiden näkökulmista. Toimivuustarkastuksen lisäksi komission ehdotuksen taustalla on käytetty komission toteuttamaa de minimis -asetusta koskevaa kannanottoa, joka toteutettiin 27. kesäkuuta – 25. heinäkuuta 2022. Toimivuustarkastuksen ja kannanottoa koskevan 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.

2.1 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 tavarankuljetuksia suorittaville yrityksille myönnettävän tuen enimmäismäärää 137 500 euroon nykyisestä 100 000 eurosta. Komissio ehdottaa myös muutettavaksi takauksien ja lainojen tukielementin laskentasääntöjä enimmäismäärän korotusta vastaavasti.

2.2 Kansallisen tai EU:n tason keskusrekisterin perustaminen

Toinen keskeinen ehdotus asetusluonnoksessa on komission ehdotus kansallisen tai EU:n tason keskusrekisterin perustamisesta tuen enimmäismäärän seurantaan 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 yri-

tykselle 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.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Käsiteltävänä oleva ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 108 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan komissio voi antaa niitä valtiontukimuotoja koskevia asetuksia, jotka neuvosto on SEUT 109 artiklan mukaisesti määrittänyt sellaisiksi, jotka voidaan vapauttaa ilmoitusmenettelystä.

SEUT 109 artiklan nojalla neuvosto on hyväksynyt valtiontukien valtuusasetuksen (EU) 2015/2018, jonka mukaan vähämerkityksinen tuki on vapautettu ilmoitusmenettelystä. Nyt käsiteltävänä oleva komission ehdotus perustuu tähän valtuusasetukseen (EU) 2015/2018. Valtioneuvosto pitää ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena.

Ehdotus kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, ja näin ollen siihen ei sovelleta toissijaisuusperiaatetta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotusta voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

4 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotus ei edellytä suoria muutoksia kansalliseen yritystukilainsäädäntöön. Kansallisen de minimis -tukirekisterin perustaminen sen sijaan vaatisi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (293/2017) muuttamista. Myös EU:n tason keskusrekisterin hyödyntäminen edellyttäisi todennäköisesti lainsäädäntömuutoksia.

Komission asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta Suomessa ja Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaista lainsäädäntövaltaa elinkeinotoiminnan tukemisen alalla, mutta kilpailun edistäminen kuuluu valtakunnan toimivaltaan.

5 Ehdotuksen muut vaikutukset

5.1 Komission vaikutusarvio

Komissio ei ole tehnyt erillistä vaikutusarviota asetusluonnoksesta.

5.2 Vaikutukset EU:n ja Suomen kannalta

De minimis -asetusta hyödynnetään Suomessa nykyisin laajasti eri viranomaisten toimesta yritystukien EU-oikeudellisena perustana. Asetusta hyödynnetään mm. Finnveran laina- ja takaus-toiminnassa, Business Finlandin lukuisissa rahoituspalveluissa, ELY-keskusten investointiavustuksissa sekä myös useilla muilla hallinnonaloilla yritystukia myönnettäessä. De minimis -asetus on yksi keskeisempiä EU-valtiontukisääntöjen menettelytapoja, jonka puitteissa voidaan

myöntää esimerkiksi käyttöpääomainoja tai takauksia yrityksille. Myös kunnat pitävät de minimis -asetuksen mukaisten tukien myöntämismahdollisuutta tärkeänä sen laajan soveltamisalan ja melko yksinkertaisen menettelyn vuoksi. Kuitenkaan kattavaa tietoa siitä, kuinka paljon de minimis -asetuksen mukaisia tukia myönnetään Suomessa ei ole saatavilla.

5.2.1 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.

5.2.2 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. Peruslähdekohta 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.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Komission julkaisi asetusluonnoksen 15.11.2022 ja kommentit asetusluonnoksesta tulee toimittaa virallisen kuulemisen aikana 15.11.–10.1.2023. Asetusluonnoksesta järjestettiin jäsenvaltioiden ja komission välinen puhelinkokous 14.12.2022. Saadun palautteen perusteella komissio

julkaisee toisen asetusluonnoksen vuoden 2023 alussa ja asetusluonnoksesta järjestetään toinen kuuleminen.

Komission asetusluonnosta ja luonnosta U-kirjelmäksi on käsitelty EU-12 kilpailu-, valtiontuki- ja hankintajaoston kokouksessa 9.12.2022.

7 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 ennakoitujen 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. 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, seuranta- ja vaikuttavuuden arviointia sekä tietoa tukien kohdentumisesta. Keskusrekisterin perustaminen lisäisi myös oikeusvarmuutta tuen myöntäjien ja tuensaajien osalta. Keskusrekisteri mahdollistaisi myös eri viranomaisten tietoa-aineistojen 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.