U 8/2019 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotusluonnoksesta komission asetukseksi tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun asetuksen (EU) N:o 651/2014 muuttamisesta *(valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen muuttaminen)*

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 26 päivänä kesäkuuta 2019 julkaisema ehdotus asetukseksi tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun asetusluonnoksen (EU) N:o 651/2014 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 26 päivänä syyskuuta 2019

Työministeri Timo Harakka

Kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ	MUISTIO	EU/2019/XXXX
	19.9.2019	

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION ASETUSLUONNOKSESTA *(VALTIONTUKIEN YLEISEN RYHMÄPOIKKEUSASETUKSEN MUUTTAMINEN)*

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jatkossa SEUT) 107–108 artiklojen mukaan EU:n valtiontukisääntely kuuluu komission 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. Komissiolla on yksinomainen toimivalta päättää, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Tukiohjelmia tai yksittäisiä tukia ei saa laittaa täytäntöön ennen komission hyväksyntää. Komissiolle tehtävään ennakkoilmoitusvelvollisuuteen on poikkeuksia. Keskeisin poikkeus on komission antama ns. yleinen ryhmäpoikkeusasetus (EU) N:o 651/2014 (Komission asetus (EU) 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EU) 2017/1084; jäljempänä ryhmäpoikkeusasetus). Ryhmäpoikkeusasetuksessa säädetään edellytyksistä, jolla jäsenvaltiot voivat ottaa tukitoimenpiteet voidaan käyttöön ilman komission ennakkohyväksyntää.

Komission toimivalta antaa ryhmäpoikkeuksia perustuu valtiontukien ns. valtuusasetukseen (Neuvoston asetus (EU) 2015/1588, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2015, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin). Valtuusasetuksessa säädetään, että komissio voi antaa asetuksia tiettyjen valtiontukimuotojen soveltuvuudesta sisämarkkinoille ja siitä, että kyseisiin tukimuotoihin ei sovelleta SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdassa määrättyä ennakkoilmoitusvelvollisuutta. Valtuusasetusta muutettiin 26 marraskuuta 2018 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2018/1911 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin annetun asetuksen (EU) 2015/1588 muuttamisesta (ks. U59/2018 vp). Muutoksen taustalla oli tavoite parantaa EU:n rahoitusohjelmien ja valtiontukisääntöjen yhteentoimivuutta sekä helpottaa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan perusteella valtiontueksi luettavien varojen yhdistämistä komission keskitetysti hallinnoimiin EU:n rahoitusvälineisiin. Komission keskitetysti hallinnoimista EU-rahastoista myönnettyyn rahoitukseen, johon jäsenvaltioilla ei ole harkintavaltaa, ei sovelleta EU:n valtiontukisääntelyä. Sen sijaan kyseisille EU-rahoitusta saaville hankkeille myönnetty jäsenvaltioiden lisärahoitukseen tai kansallisella tasolla hallinnoitaviin Euroopan rakenne- ja investointirahaston varoihin sovelletaan valtiontukisääntöjä. Komissio antoi valtuusasetuksen muutoksen nojalla 26.6.2019 ehdotuksen omassa toimivallassaan olevan ryhmäpoikkeusasetuksen muuttamiseksi kohdennetusti siten, että ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa laajennettaisiin valtuusasetuksen mandaattia vastaavaksi.

Komissio on laajentanut valtuusasetuksen nojalla ryhmäpoikkeusasetusten soveltamisalaa useita kertoja. Ryhmäpoikkeusasetuksen uudistaminen oli keskeinen osa vuosina 2012–2014 toteutettua EU:n valtiontukisääntöjen kokonaisuudistusta. Ryhmäpoikkeusten soveltamisalaa laajennettiin tässä yhteydessä merkittävästi: ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin tuli useita uusia

tukimuotoja, ja asetuksen soveltamisalaa laajennettiin euromääräisesti suurempiin tukiohjelmiin ja tukiin (ks. U7/2014 vp). Ryhmäpoikkeusasetusta laajennettiin edelleen vuonna 2017 (ks. U23/2016 vp) satamien ja lentokenttien hyväksi myönnettäviin tukiin. Uudistusten tavoitteena on ollut keventää valtiontukiin liittyviä menettelyjä, suunnata komission valtiontukivalvonnan resursseja kilpailua eniten vääristäviin tukiin ja mahdollistaa jäsenvaltioille EU:n tavoitteita tukevien valtiontukien nopeampi käyttöönotto. Nykyisellään noin 97% prosenttia EU-maiden valtiontuista/tukiohjelmista kappalemääräisesti tarkasteltuna kuuluu ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin.

Keskeistä on huomata, että ryhmäpoikkeusasetus sääntelee ainoastaan sitä, milloin valtiontukien ennakkoilmoitusvelvollisuudesta voidaan poiketa, eikä tukitoimenpiteen jääminen asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle sinänsä tarkoita, että tuki olisi EU:n valtiontukisääntöjen nojalla kielletty. Soveltamisalan ulkopuolelle jäävien valtiontukien hyväksyttävyyden komissio arvioi ennakkoilmoitusmenettelyssä antamiensa valtiontukisuuntaviivojen ja –puitteiden tai suoraan perussopimuksen nojalla. Ryhmäpoikkeusasetusten keskeinen tarkoitus on keventää valtiontukiin liittyviä hallinnollisia menettelyjä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotetulla ryhmäpoikkeusasetusta koskevalla muutoksella vapautettaisiin seuraavat kolme tukimuotoa ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Lisäksi ehdotukseen sisältyy useita muita muutoksia.

- InvestEU-rahastosta tuettaviin rahoitustuotteisiin liittyvä kansallinen rahoitus;

- tutkimus-, kehitys- ja innovointihankkeet, jotka ovat saaneet Horisontti 2020 -ohjelman tai Horisontti Eurooppa -ohjelman nojalla huippuosaamismerkin, sekä Horisontti 2020 -ohjelman tai Horisontti Eurooppa -ohjelmasta yhteisrahoitetut hankkeet ja tiimiyttämistoimet;

- Euroopan alueellinen yhteistyö -hankkeet.

Ehdotus koskee vain sellaisia toimenpiteitä, jotka täyttävät EU-oikeuden (SEUT 107 (1)) valtiontuen kriteerit. Valtiontueksi ei katsota esimerkiksi suoraan tai välillisesti hallinnoitua Euroopan unionin rahoitusta, jonka toteuttaa mikä tahansa valtuutettu yhteisö (esim. EIP-ryhmä), EU-toimielin (esim. Euroopan komissio) ja jonka käytöstä kansalliset viranomaiset eivät siten päätä. Sitä vastoin kansallista, EU-rahoitusta täydentävää, rahoitusta myönnettäessä tulee huomioida EU:n valtiontukisäännöt.

Uudistus tarkoittaa, että jatkossa em. kolmeen tukimuotoon liittyvä kansallinen rahoitus, joka täyttää EU-oikeuden valtiontuen kriteerit, vapautetaan komissiolle tehtävästä ilmoitusvelvollisuudesta. Muutoksen tavoitteena on siten helpottaa kansallisen ja EU:n talousarviosta tulevan rahoituksen yhdistämistä. Ehdotettu ryhmäpoikkeusasetuksen muutos keventäisi EU:n valtiontukien valvontamenettelyä, sillä ko. tukia koskisi jatkossa erillinen ryhmäpoikkeus, eikä tuista tarvitsisi ilmoittaa komissiolle ennakkoon. Muutoksen myötä menettelyt yksinkertaistuisivat jäsenvaltioiden, rahoituksen välittäjien ja hankkeiden toteuttajien kannalta. Aiemmin esimerkiksi Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeiden sekä EIP-ryhmän pk-yritysaloitetta koskevissa rahoitusinstrumenteissa kansallinen rahoitus on yhteensovitettu EU:n valtiontukisääntöihin vähämerkityksellistä tukea (de minimis -asetus 1407/2013) koskevalla sääntelyllä. De minimis -asetus edellyttää tuen myöntävältä viranomaiselta tuen määrän laskemista sekä tuen 200 000 euron enimmäismäärän seurantaa.

2.1 Asetuksen yleiset muutosehdotukset

Ehdotuksen keskeisin muutos koskee poikkeuksia komissiolle tehtävään ilmoitusvelvollisuuteen kolmen edellä mainitun tukimuodon osalta. Tämän ohella asetusluonnoksessa esitetään eräitä yleisiä muutosehdotuksia koskien mm. rahoitukseen liittyvien erilaisten määritelmien muuttamista (mm. ehdotetun artiklan 2 teknologisen valmiustason määritelmät perustutkimuksesta, teollisesta tutkimuksesta ja kokeellisesta kehittämisestä).

Lisäksi asetuksessa esitetään ryhmäpoikkeusasetuksen yleisiin sääntöihin muutoksia ja kevennyksiä em. kolmen ilmoitusvelvollisuudesta vapautettavan tukimuodon osalta. Muutokset koskevat seuraavia osa-alueita: 1) tuen myöntämisen sallimista vaikeuksissa olevalle yritykselle, 2) ns. Deggendorf-ehtoa, 3) tukien kasautumista, 4) tuen kannustavaa vaikutusta ja 5) tuen läpinäkyvyyttä koskevia kriteerejä. Komissio on perustellut muutoksia sillä, että EU-rahoitusvälineitä koskeviin sääntöihin sisältyy jo nykyisellään ”suojatoimenpiteitä” tai määräyksiä, jotka varmistavat, että tuki kohdentuu oikealla tavalla ja kilpailun vääristymät rajautuvat minimiin. Tämän vuoksi komission mukaan kansallista rahoitusta myönnettäessä ei tarvitse enää tehdä uutta tarkastelua, eikä EU:n valtiontukisäännöissä siten vastaavia kriteerejä pidetä tarpeellisena toistaa.

- *Ns. Deggendorf-ehdon (artikla 1)* mukaan valtiontukea ei voida myöntää taholle, jota koskee komission aikaisempi valtiontuen takaisinperintää koskeva päätös, jota ei ole laitettu täytäntöön. Asetusluonnoksen mukaan Deggendorf-ehtoa ei noudatettaisi, kun kansallista tukea myönnetään eurooppalaisen alueellisen yhteistyön hankkeille ja InvestEU-rahastonmukaisissa tukiohjelmissa.

- Ryhmäpoikkeusasetuksen (artikla 1) yleisten sääntöjen mukaan tukea ei saa myöntää taloudellisissa vaikeuksissa olevalle yritykselle. Ehdotuksen mukaan myös tästä säännöstä poikettaisiin siten, että yrityksen vaikeuksissa oloa ei tarvitsisi tarkistaa, jos on kyse InvestEU-ohjelman rahoitustuotteisiin sisältyvästä kansallisesta tuesta pk-yritykselle (ehdotettu artikla 56 e) tai tuesta InvestEU-rahaston piirissä oleville rahoituksen välittäjille – edellyttäen kuitenkin, ettei kyseisissä tukiohjelmissa kohdeltaisi vaikeuksissa olevia yrityksiä muita yrityksiä suotuisammin.

- Ryhmäpoikkeusasetuksen 5 artiklan lähtökohta on, että asetuksen nojalla myönnettävän tuen tulee olla läpinäkyvää, ja tuen määrä tulee pystyä määrittää etukäteen. Ehdotuksen mukaan InvestEU:n rahoitustuotteisiin (lainat, takaukset ja pääomasijoitukset) sisältyvä tuki katsottaisiin automaattisesti läpinäkyväksi, eikä tuen määrää tulisi laskea ennakkoon. Komissio perustelee muutosta sillä, että tuen määrän määrittäminen aiheuttaisi kohtuutonta hallinnollista taakkaa, mikä voisi estää kansallisen rahoituksen kanavoimista InvestEU-ohjelman kontekstissa.

- Ryhmäpoikkeusasetuksen (artikla 6) tuella pitää olla kannustava vaikutus; tuen tulee muuttaa tuensaajan käyttäytymistä ja tuottaa lisäarvoa. Ehdotuksen mukaan tuen myöntävien viranomaisten ei tarvitsisi tarkastella tuen kannustavuutta, kun kyse on kansallisesta rahoituksesta, joka liittyy Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeisiin, huippuosaamismerkkiin, Horisontti-ohjelman yhteisrahoitettuihin tukiin ja tiimiyttämistoimiin liittyvissä ja InvestEU-rahaston puitteissa myönnetyissä kansallisissa tukimuodoissa.

- Ryhmäpoikkeusasetuksen artiklan 8 mukaan tukea myönnettäessä pitää huomioida muista rahoituslähteistä samaan hankkeeseen saatujen tukien kasautuminen eli kumulaatio. Asetuksen piiriin ehdotettujen uusien tukimuotojen osalta tehtäisiin osittainen

poikkeus tukien kasautumista koskevasta säännöstä. InvestEU-ohjelman rahoitustuotteisiin sisältyvää valtiontukea ei otettaisi lainkaan huomioon tuen kasautumistarkastelussa. Lisäksi mikäli tuella ei ole yksilöitävissä olevia tukikelpoisia kustannuksia, tuki voi kasautua minkä tahansa muun valtiontuen kanssa artiklassa tarkemmin kuvatulla tavalla.

Asetusmuutoksessa uudistettaisiin myös nykyisiä ryhmäpoikkeusasetuksen ilmoituskynnysarvoja (artikla 4). Jos tuki ylittää kynnysarvon, tulee siitä tehdä komissiolle valtiontuki-ilmoitus ja komissio tutkii tuen soveltuvuuden sisämarkkinoille notifiointimenettelyssä. Aiemman Eurooppalaisen alueellisen yhteistyöhankkeiden kustannuksiin myönnettävän 2 milj. euron rajaarvon lisäksi uudessa tukimuodossa Eurooppalaisen alueellisen yhteistyön rajoitettujen tukimäärien (artikla 20 a) tuessa raja-arvo olisi 20 000 euroa, huippuosaamismerkin osalta tukimäärät voisivat olla enintään 2,5 milj. euroa sekä yhteisrahoitettujen hankkeiden ja tiimiyttämistoimien osalta enintään 30–100 %, siten kuin tukimäärät on määritelty niitä koskevissa artikloissa tarkemmin. InvestEU:n osalta kynnysarvot vaihtelevat sektoreittain 0,2 miljoonasta eurosta 100 miljoonaan euroon. InvestEU:n kynnysarvoja tarkasteltaessa on huomioitava, että kynnysarvot koskevat rahoituksen kokonaismäärää (ei valtiontukielementin määrää), sillä tarkkaa valtiontuen määrää ei tarvitse laskea edellä kuvatulla tavalla ennakkoon.

Myös InvestEU-rahastosta tuettuihin rahoitustuotteisiin liittyvät määritelmät lisättäisiin yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen, jolloin asetuksessa määriteltäisiin (artikla 2) mm. innovatiivinen pk-yritys, innovatiivinen midcap-yritys sekä pieni midcap-yritys sekä rahoitukseen liittyviä rooleja (välittäjä, kaupallinen välittäjä, toteutuskumppani) ja laajakaistainfrastruktuurin alueita.

Seuraavassa on kuvattu yksityiskohtaisemmin kolmea uutta ryhmäpoikkeusasetuksen laajennusta koskevaa tukimuotoa ja niiden kattavuutta.

2.2 InvestEU –rahastoa koskevat ehdotukset

Tulevalla ohjelmakaudella (2021–2027) InvestEU-ohjelman tavoitteena on jatkaa uudistettuna Euroopan investointiohjelman pohjalta. Ohjelman tavoitteena on koota yhteen monia nykyisiä EU-rahoitusohjelmia ja -instrumentteja. Ohjelman tavoitteena on käynnistää budjettikauden aikana EU:n alueella 650 miljardin euron investoinnit noin 38 miljardin euron EU:n budjettitakauksella. Yksityisen rahoituksen vivuttaminen tehostaa niukkojen julkisten varojen vaikuttavuutta.

InvestEU-rahastoa koskevia ryhmäpoikkeusasetuksen säännöksiä sovelletaan ainoastaan tilanteissa, joihin liittyy valtiontueksi katsottava kansallista rahoitusta. InvestEU:n kansallisen rahoituksen tulee sisältää harkintavaltaa (esim. kansalliset kehityspankit toimivat toteuttamiskumppaneina tai rahoituksen välittäjinä tai jos kyseessä on EU:n takaus, edellytetään että takaus saa tukea Euroopan rakenne- ja investointirahastosta), tuesta tulee koitua taloudellista etua (se ei ole markkinaehtojen mukainen), tuki on valikoiva, tuki myönnetään taloudelliseen toimintaan ja tuella on kilpailua vääristäviä vaikutuksia ja vaikutuksia jäsenvaltioiden kauppaan. Jos jokin näistä edellytyksistä puuttuu, rahoitusta ei katsota valtiontueksi eikä unionin valtiontukisääntöjä (ml. ehdotettu ryhmäpoikkeusasetus) tarvitse lainkaan soveltaa.

Ehdotuksen mukaista ryhmäpoikkeusasetuksen laajennusta voidaan hyödyntää tilanteissa, joissa jäsenvaltio myöntää omia varojaan InvestEU-rahaston jäsenvaltio-osioon kuuluvasta EU:n takauksesta tai rahoittaa kansallisten kehityspankkien tai muiden julkisten rahoituslaitosten kautta InvestEU-rahaston tuella. Tällaisissa tilanteissa jäsenvaltion toimenpiteet tulevat EU:n valtiontukisääntöjen piiriin.

InvestEU-ohjelmalla pyritään lisäämään investointeja erityisesti neljällä keskeisellä osa-alueella, jotka ovat 1) kestävä infrastruktuuri, 2) tutkimus, innovointi ja digitalisaatio, 3) pienet ja keskisuuret yritykset sekä 4) sosiaaliset investoinnit ja osaaminen. Asetuksella vapautetaan ilmoitusvelvollisuudesta kansallinen InvestEU-rahastosta tuetun rahoitustuotteen sisältyvä tuki seuraaville toimialoille (artikla 56 e): laajakaistainfrastruktuuri, satamainfrastruktuuri, energian tuotanto ja energiainfrastruktuuri (kaasun ja sähkön energiainfrastruktuuri ja uusiutuvan energia lähteiden investointituki), sosiaali- ja koulutus- ja kulttuuri-infrastruktuuri, liikenne- ja liikenneinfrastruktuuri, eräille muille infrastruktuureille myönnettävä tukivedenjakelu, jätevesi, jätehuolto, tutkimusinfrastruktuuri). Lisäksi artiklan piiriin kuuluu ilmaston – ja ympäristönsuojelun tuki, tuki tutkimukseen, kehittämiseen, innovointiin ja digitalisointiin sekä tuki pk-yrityksille ja pienille tai innovatiivisille midcap-yrityksille.

Asetuksessa on tarkemmin määritelty edellä kuvattujen eri sektoreiden tukimuotojen enimmäismäärät (0,2–100 milj. euroa) ja tuensaajia koskevat kelpoisuus- ja poissulkemisperusteet. Kansallisen tuen on lisäksi täytettävä kaikki edellytykset, joista säädetään InvestEU-rahastoa koskevassa asetuksessa ja investointisuuntaviivoissa. Tuki tulee myöntää lainojen, takuiden tai pääoman muodossa. Ryhmäpoikkeusasetuksen muutoksen myötä kansallinen lisärahoitus saisi oman ryhmäpoikkeuksen eikä InvestEU-rahaston kansallisesti rahoitettavista tukimuodoista tarvitsisi tehdä ennakkoilmoitusta komissiolle.

Lisäksi yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen lisättäisiin säännös (artikla 56f), jonka nojalla InvestEU-rahastosta tuettuihin kaupallisiin rahoitustuotteisiin liittyvä tuki vapautetaan komissiolle tehtävästä ilmoitusvelvollisuudesta. Artiklan nojalla kaupalliset rahoituksen välittäjät saisivat tarjota enintään 6 tai 10 milj. euron rahoitusta tuensaajille. Rahoituksen tarjoajat säilyttävät osan riskistä itse. Artiklassa ei aseteta tuensaajille rajoituksia eikä kelpoisuusehtoja. Suomessa nykyisellä rahoituskaudella ns. pk-yritysaloite-rahoitusinstrumenttiin on sisältynyt EU-oikeuden valtiontuen kriteerit täyttävää tukea. Tuki on kanavoitu pk-yrityksiin de minimis -asetuksen (komission asetus 1407/2013) puitteissa, ja rahoituslaitokset ovat vastanneet de minimis -tuen seurannasta. Jatkossa kyseinen rahoitus voisi tulla ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin.

2.3 Tutkimus-, kehitys- ja innovointihankkeet, jotka ovat saaneet Horisontti 2020 -ohjelman tai Horisontti Eurooppa -ohjelman nojalla huippuosaamismerkin, sekä Horisontti 2020 -ohjelman tai Horisontti Eurooppa -ohjelmasta yhteisrahoitetut hankkeet ja tiimiyttämistoimet

Horisontti-ohjelmissa tietyille pienten ja keskisuurten yritysten tekemille tutkimus- ja kehittämishankkeille voidaan myöntää riippumattomien asiantuntijoiden tekemän arvioinnin ja paremmuusjärjestykseen asettamisen jälkeen huippuosaamismerkki. Merkki tarkoittaa, että hanketta pidetään erinomaisena ja julkisen rahoituksen arvoisena, mutta kyseiselle hankkeelle ei voitu myöntää rahoitusta Horisontti-puiteohjelmasta EU:n budjettirajoitteiden vuoksi ja siksi hanketta voidaan tukea kokonaan jäsenvaltioiden varoista, mukaan luettuna rakennerahastovarat. Asetusluonnoksessa tällaisiin hankkeisiin liittyvä kansallinen rahoitus vapautettaisiin komissiolle tehtävästä ennakkoilmoitusvelvollisuudesta tietyin edellytyksin.

Ehdotuksessa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tutkimus- ja kehityshankkeisiin myönnettävän tuen ryhmäpoikkeukseen (artikla 25) lisättäisiin Horisontti 2020 -ohjelman pk-yrityksiä koskevan välineen ja Horisontti Eurooppa -ohjelman nojalla huippuosaamismerkin saaneiden hankkeiden tuet. Käytännössä ehdotetun muutoksen myötä kansallinen Horisontti-ohjelmaa täydentävä lisärahoitus vapautettaisiin ennakkoilmoitusvelvollisuudesta. Artikla 25 a koskisi tukea pk-yrityksille tki-hankkeisiin sekä Marie Sklodowaska-Curie –toimiin, jotka ovat saaneet huippuosaamismerkin. Uusi artikla 25 b koskisi tukea yhteisrahoitettuihin hankkeisiin, jotka on riip-

pumattomasti arvioitu Horisontti Eurooppa -ohjelmassa ja valittu rajat ylittävän ehdotuspyynnön perusteella sekä tukea vastaaviin tiimiyttämistoimiin. Artiklassa määriteltäisiin tuen kelpoisuusehdot mm. hankkeen kuuluvuus tiettyihin teknologisen valmistason luokkiin, tuki-intensiteetit sekä tukikelpoiset kustannukset. Em. tukikriteerit ovat muun muassa enimmäistukitasojen osalta selvästi joustavammat kuin yleiset tki-valtiontukia koskevat kriteerit.

2.4 Eurooppalainen alueellinen yhteistyö

Euroopan alueellisen yhteistyön -tavoitteen (Interreg/EAY) yhteistyöohjelmilla tuetaan jäsenvaltioiden rajat ylittäviä yhteisiä kehittämishankkeita. Ohjelmakaudella 2014–2020 Suomi osallistuu yhdeksään Interreg-ohjelmaan EU:n sisärajoilla. Ohjelmaan osallistuvat maat tekevät hankepäätökset yhteisessä seurantakomiteassa. Kehittämishankkeisiin osallistuu aina hankekumppaneita useista maista ja hankkeiden tavoitteena on koko ohjelma-alueen kehittäminen. Hankkeisiin osallistuu lähinnä julkisia toimijoita kuten kuntia, korkeakouluja ja erilaisia kehittämisyhtiöitä ja tutkimuslaitoksia. Myös yritykset voivat osallistua hankkeisiin, mutta toistaiseksi niiden suora osallistuminen hankekumppaneina on ollut melko vähäistä. Yritykset ovat useammin hankkeiden kohderyhmänä, jolloin niihin kohdistettavat toimet (tyypillisimmin erilaiset räätälöidyt koulutukset tai valmennukset) voivat täyttää epäsuoran valtiontuen kriteerit. Yleisellä tasolla Interreg-ohjelmista myönnetään nykyisellään hyvin vähän EU-oikeuden valtiontuen kriteerit täyttävää rahoitusta. Silloin kun valtiontukia myönnetään, määrät ovat yleensä pieniä ja ne jakautuvat useille hankekumppaneille.

Ehdotuksessa nykyistä ryhmäpoikkeusta, joka rajoittuu EAY-hankkeisiin osallistuvien pk-yritysten osallistumiskustannuksiin kohdennettavaan tukeen, laajennetaan koskemaan myös suuria yrityksiä (artikla 20). Myös tukikelpoisia kustannuksia selkeytetään ja enimmäistuki-intensiteettiä korotetaan huomattavasti (nykyisin pk-yritysten tukitaso 50%; ehdotuksen mukaan enimmäistukitaso olisi 65% suurilla yrityksillä, 75% keskisuurilla yrityksillä ja 80% pienillä yrityksillä). Lisäksi uudessa artiklassa (20 a) säädetään uudesta ryhmäpoikkeuksesta Euroopan alueellisen yhteistyönhankkeisin myönnettävien erittäin pienten tukimäärien osalta (enintään 20 000 euroa yritystä ja hanketta kohden).

Ryhmäpoikkeusasetuksen myötä EU-valtiontukisääntelyn ja EU-Interreg rahaston säännöt yhdenmukaistuvat. Ehdotuksessa tukikelpoiset kustannukset vastaavat muutoksen myötä paremmin komission delegoidussa asetuksessa (481/2014) määritettyjä kustannuksia sekä uuden ohjelmakauden Interreg-asetuksessa ehdotettuja tukikelpoisia kustannuksia (COM(2018) 374 final). Muutos selkeyttäisi laintulkintaa, ja enimmäistuki-intensiteetin muutos lisäisi ryhmäpoikkeuksen käyttöalaa, sillä se vie tukea lähemmäs Interreg-ohjelmista kehittämishankkeille myönnettävää EU-tukea, jonka tuki-intensiteetti tyypillisesti vaihtelee 60–85% välillä.

3 Oikeusperusta

Euroopan komissiolla on yksinomainen toimivalta antaa Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen artiklan 107 kohtien 2 ja 3 soveltamisesta tulkintaohjeita. Käsiteltävänä oleva ehdotus pohjautuu EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklaan 4 kohtaan, jonka nojalla komissio voi antaa asetuksen tiettyjen tukimuotojen vapauttamisesta valtiontukien ilmoitusvelvollisuudesta.

SEUT-sopimuksen 109 artikla mukaan neuvosto voi komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan antaa aiheelliset asetukset sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta ja vahvistaa ne edellytykset, joilla 108 artiklan 3 kohtaa (ennakkoilmoitusmenettely) sovelletaan, sekä vahvistaa ne tukimuodot, joihin tätä menettelyä ei sovelleta. SEUT 109 artiklan nojalla neuvosto on hyväksynyt valtiontukien valtuusasetuksen (EU 2015/2018), jota on muutettu

vuonna 2018 annetulla muutosasetuksella (EU 2018/1911). Nyt käsiteltävänä oleva yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen laajentaminen perustuu tähän valtuusasetuksen muutokseen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarvio

Komissio on käyttänyt omaa markkinakokemustaan ja tapauskäytäntöön perustuvaa kokemusta sekä asetuksessa ryhmäpoikkeuksen saavien kolmen uuden tukimuodon valmistelun yhteydessä saatuja tietoja asetusluonnoksen laadinnassa. Komissio ei ole tehnyt erillistä vaikutusarviota, koska kyseessä on täydentävä toimenpide, jossa on politiikan ja vaihtoehtojen laatimisen osalta vain vähäistä harkintavaltaa.

4.2 Vaikutukset EU:n ja Suomen kannalta

Ehdotus laajentaa poikkeuksia valtiontukien ennakkoilmoitusvelvollisuuteen, eikä sillä vaikuteta tukimäärärahoihin. Käytännössä ehdotus tarkoittaa, että Suomessa voitaisiin myöntää jatkossa asetuksen soveltamisalaan kuuluvia yritystukia entistä kevyempiin tukikriteereihin perustuen sekä hallinnollisesti helposti. Ehdotus voi siten keventää niin tiettyjen viranomaisten kuin tukia saavien yritysten hallinnollista työtä. Ehdotus voi myös myötävaikuttaa siihen, että jäsenvaltioiden käytössä olevat kansalliset yritystukimäärärahat kohdentuvat enenevässä määrin EU-rahoitusta kyljessä – kohteisiin, joille on jo myönnetty EU-rahoitusta.

Käytännössä jo nykyisellään Suomessa tukiviranomaiset myöntävät ehdotetun asetuksen soveltamisalaan kuuluvia tukia tavalla, joka ei edellytä komissiolle tehtävää ennakkoilmoitusta. Esimerkiksi Horisontti-ohjelmaa täydentävää kansallista tki-tukea myönnetään ryhmäpoikkeusasetuksen yleisten tki-sääntöjen puitteissa. InvestEU-rahastoa edeltävän Euroopan strategisten investointien rahaston puitteissa Suomessa rahoitetut hankkeet ovat puolestaan toteutettu pääasiallisesti siten, että EU-oikeuden mukaista valtiontukea ei ole syntynyt (EIP-ryhmän suora takaus yksityisille rahoituslaitoksille/rahoittajille tai suora laina yrityksille). Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeisiin sisältyvä valtiontuki on puolestaan yhteensovitettu EU:n valtiontukisääntöihin de minimis -asetuksen (1407/2013) nojalla.

InvestEU-ohjelmassa EU:n rahoitusinstrumenttien tärkein toteuttajakumppani on jatkossakin Euroopan investointipankki-ryhmä. Tulevalla kaudella kuitenkin myös muut rahoituslaitokset, kuten kansalliset rahoituslaitokset ja kehityspankit (esim. Finnvera, Teollisuussijoitus), EU-alueella toimivat kansainväliset rahoituslaitokset (esim. Pohjoismaiden investointipankki NIB) ja muut toteuttajakumppanit (esim. Business Finland) voivat hakeutua EU:n budjettitakauksen välittäjiksi ja tarjota sen turvin lainoja, takauksia tai oman pääoman ehtoista rahoitusta esimerkiksi infrastruktuurihankkeille tai pk-yrityksille. Kaikkiaan 25% (n.10 miljardia euroa) InvestEU-ohjelman puitteissa tehtävästä rahoituksesta on tarkoitus toteuttaa edellä mainittujen toteuttajakumppanien ja kehityspankkien välityksellä. Mikäli kansallisten kehityspankkien myöntämään rahoitukseen sisältyy valtiontukea, voidaan ko. rahoitus yhteensovittaa EU:n valtiontukisääntöihin nyt ehdotettavan ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla. Uusi toimintamalli on omiaan lisäämään kilpailua pitkälti markkinaehtoisten toimijoiden välillä. Suomessa käytännössä Finnvera tullee mahdollisesti käyttämään InvestEU-ohjelman rahoitusta osana omaa rahoitustaan suomalaisille pk-yrityksille. Toistaiseksi tiedossa ei kuitenkaan ole, että Suomessa tultaisiin hyödyntämään InvestEU-rahastoa (artikla 56e) koskevaa ryhmäpoikkeusasetusta kansallisten kehityspankkien/rahoituslaitosten toimesta. Esimerkiksi Finnvera ja Teollisuussijoitus ovat vakiintuneesti myöntäneet rahoituksen markkinaehtoisesti tavalla, joka ei sisällä EU-oikeuden mukaista valtiontukea. Myös osa InvestEU-rahastoa koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen puitteissa rahoi-

tettavista toiminnoista (koulutusinfrastruktuuri, liikenneinfrastruktuuri ja SOTE-palvelujen infrastruktuuri) on katsottu Suomessa ei-taloudelliseksi toiminnaksi, joka ei tule lainkaan EU:n valtiontukisääntöjen piirin.

Kaupallisten rahoituksen välittäjien kautta tuensaajille myönnetty rahoitus (ehdotettu artikla 56 f) on Suomessa niin ikään myönnetty suurelta osin markkinaehtoisesti kuluvalla rahoituskaudella. Vuosina 2017–2019 Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR) yhdessä muiden EU:n rahoitusinstrumenttien kanssa on mahdollistanut suomalaisille pk-yrityksille noin 2 mrd. euron rahoituksen innovatiivisiin ja kasvupotentiaalia omaaviin pk-yrityksiin. Suomi on hyödyntänyt pk-sektorin rahoitusvälineitä monipuolisesti ja tehokkaasti. Suomessa näissä rahoitusinstrumenteissa pankit (6 kpl) ja vakuutusyhtiöt (1 kpl) toimivat rahoituksen välittäjinä, jolloin rahoitus on pitkälti markkinaehtoista ja kilpailuvääristymät ovat marginaalisia. Ainoastaan pk-yritysaloitteen kautta kanavoitu rahoitus on sisältänyt valtiontukea. Instrumenttien voidaan arvioida lisänneen pk-yrityssektorin pankkirahoituksen saatavuutta, rahoituslaitosten välistä kilpailua ja kasvattaneet pienempien rahoituslaitosten kiinnostusta osallistua pk-yrityssektorin lainojen tarjontaan. Siltä osin kuin näin välitettyyn rahoitukseen on sisältynyt valtiontukea (pk-yritysaloite), voitaisiin jatkossa tuen EU-oikeudellisena perustana hyödyntää ryhmäpoikkeusasetusta tällä hetkellä hyödynnettävän de minimis -asetuksen sijaan. Muutos vähentäisi joiltain osin hallinnollista taakkaa, sillä rahoituslaitosten ei tarvitsisi enää seurata yrityskohtaisesti de minimis -tuen enimmäismäärää.

InvestEU-rahaston ja mahdollisesti Horisontti Eurooppa -ohjelman huippuosaamismerkin osalta ehdotetulla muutoksella on odotettavissa vaikutuksia rahoitusinstrumenttien laajempaan käyttöön. EU:n rahoitusinstrumenttien määrän oletetaan kasvavan tulevalla ohjelmakaudella.

Euroopan alueellisen yhteistyön osalta Interreg-ohjelmissa myönnetty valtiontuki on määrältään usein hyvin pientä, joten esitetty muutos vähentäisi valtiontukien käsittelyyn liittyvää hallinnollista taakkaa sekä tuensaajien että hallintoviranomaisen näkökulmasta. Nykyisellään tukea myönnetään pääasiassa vähämerkityksellisenä (de minimis) -tukena, jolloin hallintoviranomainen pyytää yrityksiä selvittämään saamiaan tukia ja niiden ilmoitusten perusteella seuraa tukien kasautumista. Muutoksen myötä hallintoviranomaisen ei tarvitsisi enää kerätä hankkeeseen osallistuvalta taholta tietoa de minimis -tuista.

Tukikilpailun riskiä ja muita kielteisiä kilpailuvaikutuksia on vaikea arvioida. Asetusluonnoksesta ei ole tehty Euroopan laajuista vaikutusarviointia. Esitykseen sisältyy kuitenkin toimenpiteitä, jotka suojaavat kilpailua vääristymiseltä ja estävät haitallisia vaikutuksia. Rahoitettavat hankkeet käyvät läpi kohdennetun tarkistuksen EU:n rahoitusohjelmissa, noudattaminen varmistetaan komission osallistumisella ohjelmien hallintoon ja hallintotavalla sekä päätöksentekoprosessilla varmistetaan InvestEU-rahastosta tuettujen toimien täyttävän niille asetetut vaatimukset. InvestEU-rahastosta myönnettävä rahoitus on avointa ja sen vaikutukset arvioidaan. Ryhmäpoikkeuksilla ilmoitusvelvollisuudesta vapautettavat kansallisen rahoituksen tuet ovat myös luonteeltaan täydentäviä. Asetuksessa määritellään tuki-intensiteetit/rahoituksen enimmäismäärät, kynnysarvot ja muut soveltuvuuskriteerit. Tutkimus-, kehitys- ja innovointihankkeissa, joissa valtiontuki yhdistetään Horisontti-varojen kanssa, komissio osallistuu hankkeiden arviointiin ja valintaan. Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeissa on tyypillisesti paljon tuen saajia ja rahoitusmäärät pieniä, jolloin kilpailun vääristymisen riski on erittäin vähäinen.

Kielteisiä vaikutuksia voisi syntyä, mikäli kevyemmän menettelyn kohteena olevien ryhmäpoikkeusten käyttö lisääntyisi merkittävästi suhteessa nykyisiin tukijärjestelyihin. Toisaalta uudet rahoitusvälineet ovat perusteltuja ennen kaikkea markkinapuutteiden paikkaajina ja niillä voidaan korvata osittain myös kansallisia tukia. Huippuosaamismerkin haasteena voidaan pitää

sitä, että vaikka sen avulla aikaan saadaan laadukkaita tuloksia, rahoituksen saajalla ei ole välttämättä kyvykkyyttä hyödyntää tuloksia. Tämä ei tue täysin yritysten kasvupolkujen rakentamista. Tki-tulosten kaupallistaminen on keskeistä kasvun synnyttämisessä.

Asetukseen sisältyvät yksinkertaistukset ja kevennykset ryhmäpoikkeusasetuksen yleisiin säännöksiin (tuen myöntäminen vaikeuksissa olevalle yritykselle, ns. Deggendorf-ehdon soveltaminen, tukien kasautumisessa jätettäisiin huomioimatta laajennuksen piirissä olevat tukimuodot, kannustavan vaikutuksen edellytyksen puuttuminen uusissa tukimuodoissa) voivat lisätä riskiä kilpailun vääristymistä kansallisesti ja sisämarkkinoilla.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Komissio käynnisti 26.6.2019 julkisen kuulemisen ryhmäpoikkeusasetuksen muuttamisesta. Julkinen kuuleminen päättyy 27.9.2019. Komission järjesti jäsenvaltioille 10.9.2019 neuvoa-antavan valtiontukikomitean kokouksen, jossa komissio esitteli ehdotusta. Komissio tulee järjestämään toisen neuvoa-antavan valtiontukikomitean kokouksen ryhmäpoikkeussääntelyn muuttamisesta ja laatimaan uuden täydennetyn asetusluonnoksen loppuvuonna 2019.

Komission asetusluonnoksella ei ole komission säädösehdotuksen COM-numeroa. Luonnos on löydettävissä komission verkkosivuilta: https://ec.europa.eu/competition/consultations/2019_gber/

Ehdotusta ja luonnosta U-kirjelmäksi on käsitelty EU-12 kilpailu-, valtiontuki- ja hankintajaoston kirjallisessa menettelyssä 16.9.2019–18.9.2019.

Ehdotettavaa ryhmäpoikkeusasetusta on jo käsitelty yleisellä tasolla neuvoston asetuksen (EU) 2015/1588 muuttamista koskevan kansallisen valmistelun yhteydessä (U-kirjelmä U 59/2018 vp). Tässä yhteydessä Suomi kannatti valtuusasetuksen muuttamista. Suomen kannan mukaan yleislähtökohtana tuli olla, että komissiolle tehtävästä valtiontukien ennakkoilmoitusvelvollisuudesta vapautetaan vain sellaisia tukimuotoja, joilla tuetaan talouskasvua ja EU:n yhteisen edun mukaisia tavoitteita sekä joiden kilpailua vääristävät vaikutukset sisämarkkinoilla ovat rajalliset.

6 Ahvenanmaan itsehallinto

Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Se ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön Manner-Suomessa eikä Ahvenanmaalla.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotusta pääosin kannatettavana. Ehdotus yksinkertaistaisi ja tehostaisi valtiontukien valvontaa EU:ssa laajentamalla ilmoitusvelvollisuudesta poikkeuksen saaneiden tukitoimenpiteiden joukkoa kohdennetusti. Ehdotus myös helpottaisi kansallisen ja EU-rahoituksen yhdistämistä, mitä voidaan pitää kannatettavana.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ryhmäpoikkeusasetuksen laajentaminen ja asetuksen yleisten soveltamiskriteerien keventäminen ei aiheuta merkittäviä kilpailua vääristäviä vaikutuksia ja tukikilpailua sisämarkkinoilla. Yleislähtökohdan tulee olla, että ryhmäpoikkeusasetuksella vapautetaan ilmoitusvelvollisuudesta vain sellaiset tukitoimenpiteet, joiden kilpailua vääristävät vaikutukset ovat rajalliset.

On keskeistä, että rajattujen ja kohdennettujen sääntökevennysten kohteena oleviin tukiin sisältyy riittävän vahvoja kilpailua suojaavia toimenpiteitä EU:n rahoitusohjelmien tasolla. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena saada komissiolta lisäselvitystä ehdotetuista muutoksista tältä osin.