

U 28/2013 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle komission 20.3.2013 päivänä julkaisema ehdotusluonnos Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen

107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen sekä ehdotusluonnoksesta laadittu muistio.

Helsingissä 23 päivänä toukokuuta 2013

Työministeri *Lauri Ihalainen*

Hallitussihteeri Tarja Sinivuori-Boldt

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO
21.5.2013

**EHDOTUSLUONNOS KOMISSION ASETUKSEKSI EUROOPAN UNIONIN TOIMIN-
NASTA TEHDYN SOPIMUKSEN 107 JA 108 ARTIKLAN SOVELTAMISESTA VÄHÄ-
MERKITYKSISEEN TUKEEN**

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107–108 artiklojen mukaan EU:n valtioneuvoston päätely kuuluu komission toimivaltaan. EU:n valtioneuvoston perusperiaate on, että SEUT 107 artiklan 1 kohdan kriteerit täyttävistä tuista tulee tehdä ilmoitus Euroopan komissiolle SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Euroopan komissiolla on yksinomaisen toimivalta päättää, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Tukiohjelmia tai yksittäisiä tukia ei saa laittaa täytäntöön ennen komission hyväksyntää.

Komissiolle tehtävään ennakoilmoitusvelvollisuuteen on poikkeuksia. Neuvoston asetuksen (EY) N:o 994/1998 nojalla (ns. valtuusasetus) komissiolle on mahdollisuus määrittää euromääräinen raja-arvo, jonka alapuolelle jäävät tukitoimenpiteet ovat vähämerkityksisiä, eivätkä ne näin ollen vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Vähämerkityksiin tukiin (jäljempänä de minimis -tuki) ei tämän vuoksi sovelleta ilmoitusmenettelyä, vaan ne voidaan ottaa käyttöön ilman komission hyväksyntää. Tukia myöntäessään jäsenvaltioiden viranomaisten on kuitenkin noudatettava asetuksessa säädettyjä menettelyjä mm. sen varmistamiseksi, ettei de minimis -kynnys ylity.

Komissio on antanut valtuusasetuksen nojalla de minimis -tukia koskevia asetuksia vuodesta 2001 lähtien. Nykyisin voimassa olevassa de minimis -asetuksessa (komission asetus (EY) N:o 1998/2006) vähämerkityksisen tuen enimmäismääräksi on määritetty 200 000 euroa per yritys kolmen peräkkäisen verovuoden jaksolla. Asetusta sovelletaan lähtökohtaisesti kaikilla teollisuuden ja palveluiden aloilla. Joillain toimialoilla (esim. maatalouden alkutuotanto, kalastus- ja vesiviljely) sovelletaan matalampia de minimis-

rajoja ja erillisiä de minimis -asetuksia kilpailun vääristymien minimoimiseksi.

Enimmäismäärää laskettaessa huomioidaan kaikkien viranomaisten yritykselle myöntämät de minimis -tuet. Jäsenvaltion viranomaiset voivat myöntää de minimis -tukea vasta selvitettyään, ettei tämä enimmäisraja ylity. Rajan seuraamiseen on kaksi vaihtoehtoista tapaa: tukikumulaation tarkistaminen kansallisesta de minimis -tukien keskusrekisteristä tai yrityksen omaan selvitykseen perustuva seurantamenettely.

Nykyisen yleisen de minimis -asetuksen voimassaolo päättyy 31.12.2013. Komissio käynnisti 20.3.2013 ensimmäistä valmistelmaansa asetusluonnosta koskevan julkisen kuulemisen. Syksyllä 2012 komissio järjesti asetuksen uudistamiseen liittyen yleisen kartoittavan kuulemisen, jossa tiedusteltiin jäsenvaltioiden ja sidosryhmien näkemyksiä asetuksen soveltamisesta.

Asetuksen uudistaminen on osa komission toukokuussa 2012 käynnistämää EU:n valtioneuvoston uudistusta (KOM (2012) 209 lopullinen), jolla on kolme tavoitetta. Uudistuksen tavoitteena on ensinnäkin uudistaa valtioneuvoston päätelyä siten, että valtioneuvosto edistetään talouskasvua Eurooppa 2020 -tavoitteiden mukaisesti. Toiseksi uudistuksella tavoitellaan valtioneuvoston painopisteen siirtämistä kilpailua eniten sisämarkkinoilla vääristäviin tapauksiin. Tällä tarkoitetaan yhtäältä suurten ja kilpailua vääristävien tukien tarkempaa valvontaa, toisaalta uudistuksella pyritään helpottamaan vain vähän kilpailua vääristävien tukien myöntämistä. Uudistuksen kolmantena tavoitteena on virtaviivaistaa ja yksinkertaistaa valtioneuvoston päätöksentekoa.

Asetusluonnoksessa komissio on pyrkinyt löytämään tasapainon valtioneuvoston uudistuksen eri tavoitteiden välillä. Ehdotuksen keskiössä

on sääntöjen yksinkertaistaminen siten, ettei kilpailu sisämarkkinoilla vääristy, ja että tuella edistetään julkisten varojen tehokasta käyttöä. De minimis -asetus on jo nyky muodossaan merkittävästi yksinkertaistanut pienten tukien käsittelyä, sillä tuista ei ole täytynyt tehdä ilmoitusta komissiolle.

Asetusluonnoksen tavoitteena on entisestään selkeyttää ja yksinkertaistaa de minimis -tukia koskevia sääntöjä sekä kumulaatioseurantaa tehostamalla varmistaa tuen enimmäismäärän noudattaminen.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen keskeisimmät osa-alueet koskevat tuen enimmäisrajaa, lainojen ja takauksen tukimäärän laskentatapaa sekä de minimis -tukien seurantajärjestelmän kehittämistä.

Ehdotuksessa esitetään nykyisen 200 000 euron de minimis -rajan pitämistä ennallaan useista syistä. Komission mukaan tuen merkittävä korotus saattaisi johtaa suuriin kasautuneisiin tukimääriin ja tukien epätasaiseen jakautumiseen yritysten ja jäsenvaltioiden välillä erityisesti nykyisessä talouden laskusuhdanteessa. Tuen korotukseen sisältyy myös oikeudellisia reunaehtoja. Komissio voi nostaa tukirajaa vain siltä osin kuin tuella ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Tämän vuoksi korkeampi enimmäismäärä ei välttämättä ole mahdollinen. Lisäksi tuen enimmäisrajan korotus saattaisi olla ristiriidassa valtiontukiudistuksen tavoitteen kanssa suunnata tuki EU2020 -tavoitteiden hyväksi, sillä de minimis -tukea voidaan myöntää mihin tahansa yrityksen tavoitteisiin.

Ehdotuksen mukaan maanteiden henkilöliikenteen alalla enimmäisraja nousisi nykyisestä 100 000 eurosta 200 000 euroon, sillä pienet yritykset eivät ole enää alalle luonteenomaisia. Maanteiden tavaraliikenteen alalla toimivat yritykset pysyisivät sitä vastoin jatkossakin matalamman 100 000 euron rajan piirissä.

Komission tukirajaa koskeva ehdotus ei aiheuttaisi oleellisia muutoksia Suomen nykyisiin yritystukijärjestelmiin. Yleisen kustannustason nousun huomioiden ehdotus tarkoittaisi

tosiasiallisesti rajan kiristämistä, sillä ehdotuksen myötä raja pysyisi samana hyvin pitkällä ajanjaksolla vuosina 2007–2019. Alustavissa epävirallisissa yhteyksissä on käynyt ilmi, että useat jäsenmaat tulevat todennäköisesti ehdottamaan rajan korottamista. Suurten jäsenmaiden taholta saattaa olla odotettavissa vaatimuksia hyvin huomattavistakin korotuksista.

Suomen yritystuista osin tai kokonaan de minimis -sääntelyyn perustuvat esimerkiksi ELY-keskusten yritysten kehittämisavustukset, TE-toimistojen starttiraha, TEKESin nuorten innovatiivisten yritysten tuki, Finnveran lainojen ja takauksen tukielementit sekä kuntien myöntämät yritystuet. Vuonna 2010 Suomessa myönnettiin de minimis -tukia arviolta noin 300 miljoonaa euroa (summa ei sisällä kuntien myöntämiä tukia). Suomen yritystukijärjestelmästä saadun kokemuksen perusteella nykyinen de minimis -raja-arvo ei ole keskeisesti rajoittanut tuen myöntämistä, eikä raja-arvon nostamiselle ole siten kansallista tarvetta.

Ehdotuksella yksinkertaistettaisiin asetuksen soveltamista lainoina ja takauksina myönnettäviin tukiin helpottamalla näihin tukimuotoihin liittyvää tukimäärän laskentaa. Esimerkiksi lainojen kohdalla yksinkertaista menetelmää voitaisiin käyttää tilanteessa, jossa lainan määrä on alle miljoona euroa ja kesto enintään viisi vuotta. Tässä tilanteessa tukimäärää ei enää tarvitsisi laskea markkinahintaisen viitekoron ja yritykseltä tosiasias-
assa perityn koron erotuksena.

De minimis -tukien seurannan osalta ehdotuksessa edellytetään jäsenvaltioilta de minimis -tukia koskevan keskusrekisterin perustamista 1.1.2016 alkaen. Nykyisin voimassaolevassa de minimis -asetuksessa keskusrekisterin perustaminen on perustunut vapaaehtoisuuteen ja tukikumulaation järjestämiseen on ollut kaksi vaihtoehtoa:

1) tukiviranomaisen on ennen tuen myöntämistä pyydettävä yritykseltä selvitys sen saamista de minimis -tuista kolmen vuoden jaksolla. Vastaavasti tukipäätöksessä on ilmoitettava yritykselle myönnetyn de minimis -tuen määrä, jotta yritys osaa jatkossa kysytessä ilmoittaa saamiensa de minimis -tukien määrät. Esimerkiksi Suomessa ja suurimmassa osassa EU:n jäsenvaltioista de mi-

nimis -tukien seuranta on järjestetty tällä tavoin,

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 tarvitsee tiedustella tilannetta. De minimis -tukien keskusrekisteri on käytössä esimerkiksi Sloveniassa, Tsekin tasavallassa ja Portugalissa.

Ensiksi mainitun menettelyn ongelmana voidaan pitää sitä, että se perustuu tuen saajan omaan aktiivisuuteen. Tuensaajan on oltava perillä saamistaan de minimis-perustaisista tuista. Tämän takia tukien seurannan taso saattaa vaihdella yrityksestä toiseen, sillä tukiviranomaisen ilmoituksesta huolimatta yritykset eivät välttämättä tunne de minimis -sääntelyä. Komissio katsookin, ettei tuensaajan ilmoituksen perustuva järjestely takaa jäsenvaltioiden viranomaisille riittäviä keinoja valvoa enimmäismäärän noudattamista. Keskusrekisterin perustaminen on ehdotuksen mukaan välttämätön väline kattavan valvonnan takaamiseksi ja sen varmistamiseksi, ettei de minimis -tuella ole haitallista vaikutusta kilpailuun.

Komission ehdotus merkitsi, että Suomessa tulisi perustaa tukikumulaation valvontaa varten keskusrekisteri, jonne kerättäisiin tiedot kaikkien viranomaisten (ml. kuntien) myöntämistä de minimis -tuista 1.1.2016 alkaen. Suomessa on selvitetty aiemmin kansallisista lähtökohdista keskusrekisterin perustamiseen liittyviä näkökohtia, mutta hankkeesta on luovuttu toistaiseksi.

Koska esityksen mukaan uudistetun de minimis -asetuksen mukainen tuki yhdessä esimerkiksi maatalousalan de minimis -tuen kanssa ei saa ylittää 200 000 euron raja-arvoa, tulisi keskusrekisterin avulla todennäköisesti seurata myös eri de minimis -tukien yhteiskumulaatiota. Tämän vuoksi joissain erityistapauksissa tukikumulaatioseuranta saattaa olla teknisesti hankalasti toteutettavissa. Esimerkiksi maatalouden alkutuotannon alalla (komission asetus (EY) N:o 1535/2007) seurataan yrityskohtaisen tukirajan ohella myös maakohtaista enimmäisrajaa,

mikä aiheuttaa haasteita rekisterin tietojärjestelmille.

Käytännössä rekisteristä ja sen käytöstä tulisi säätää lain tasolla. Viranomaisia velvoitettaisiin lainsäädännössä merkitsemään myöntämänsä de minimis -tuet rekisteriin. Koska de minimis -tukien valvonta edellyttää kolmen verovuoden jakson tarkastelua, rekisteri olisi käyttövalmis 2018 alkaen. Siirtymäkaudella, ajanjaksolla 2014–2017, käytettäisiin nykyistä valvontamekanismia tukien seurantaan.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja toissijaisuusperiaate

EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 107–108 artiklojen mukaan valtiontukien sääntely kuuluu komission toimivaltaan. Komissiolla on yksinoikeus Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnan alla antaa yksityiskohtaisia sääntöjä koskien tukien hyväksyttävyyttä 107 artiklan 2 ja 3 kohtien nojalla. Jäsenvaltioita kuullaan asiantuntijan roolissa.

Neuvoston asetuksella (EY) N:o 994/98 2 artiklan 1 kohdassa annetaan komissiolle valtuudet säätää asetuksella enimmäismäärästä, jonka alle jäävien valtiontukitoimenpiteiden ei katsota täyttävän kaikkia perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrättyjä valtiontuen kriteereitä. Komission on kuultava jäsenvaltioita kaksi kertaa neuvonantavassa valtiontukikomiteassa ennen kuin se voi antaa määräaikaisen asetuksen edellä mainitun neuvoston valtuusasetuksen nojalla.

Toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta, koska ehdotus koskee valtiontukisääntöjen soveltamista, mikä kuuluu Euroopan unionin yksinomaisen toimivallan piiriin.

4 Asian käsittely EU:ssa ja kansallinen käsittely

Asiassa on kuultu EU -12 kilpailu-, valtiontuki- ja hankintajaostoa kirjallisesti ja U-kirjettä on käsitelty ko. jaoston kokouksessa 13.5.2013. Tässä yhteydessä Ahvenanmaan maakuntahallitus on pitänyt hyväksyttävänä nykyisen de minimis -raja-arvon nostamista 500 000 euroon kolmen vuoden jaksolla.

Komissio on kutsunut jäsenmaiden edustajat ensimmäiseen neuvoo-antavan valtioneuvoston kokoukseen 23.5.2013. Komissio tulee järjestämään vuoden 2013 aikana vielä toisen kokouksen julkaistuaan ensin jäsenmaiden ja sidosryhmien kommenttien pohjalta muutetun asetusluonnoksen.

Uuden asetuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2014.

5 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaan asema

Ehdotus ei edellytä suoria muutoksia kansalliseen yritystukilainsäädäntöön. Kansallisen de minimis -tukirekisterin perustamisesta tulisi sen sijaan säätää lain tasolla.

Komission asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta Suomessa. Asetus ei sisällä Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä.

6 Muut vaikutukset

Ehdotuksella ei ole suoria budjettivaikutuksia yritystukien käyttöön Suomessa. EU:n valtioneuvoston sääntely, mukaan lukien de minimis-tukia koskeva asetus, asettavat viranomaisille yleiset reunaehdot tuen myöntämiselle; säännöillä ei vaikuteta yritystukimäärärahoihin.

De minimis -tukien keskusrekisterin perustaminen aiheuttaisi taloudellisia vaikutuksia valtiolle ja joillekin de minimis -tukea myöntäville viranomaisille. Perustamiskustannusten ohella tukikumulaation seurantajärjestelmän ylläpitäminen sekä olemassa olevien tietojärjestelmien integroiminen uuteen tukirekisteriin aiheuttaisivat kustannuksia.

Keskusrekisteriä koskevan esityksen voidaan arvioida pienentävän jonkin verran yritysten hallinnollista taakkaa, sillä yritysten ei enää tarvitsisi säilyttää tietoja saamistaan de minimis -tuista, vaan viranomaiset valvoisivat tukikumulaatiota keskusrekisterin avulla. Keskusrekisteriin perustuva kumulaatiovalvonta kohtelisi kaikkia yrityksiä tasapuolisesti ja parantaisi siten yritysten oikeusturvaa. Rekisterillä voidaan lisäksi arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia valtioneuvoston kilpailu-

luvaikutusten näkökulmasta, sillä keskusrekisterin avulla riski tukirajan ylittävän tuen myöntämiseen minimoitaisiin.

Tukia myöntävien viranomaisten hallinnolliseen taakkaan esityksellä ei olisi merkittäviä vaikutuksia. Hallinnollinen rasitus lisääntyisi lähinnä niillä viranomaisilla, joilla ei olisi mahdollista integroida omia tietojärjestelmiään perustettavaan keskusrekisteriin. Kyseiset viranomaiset joutuisivat syöttämään de minimis -tukia koskevat tiedot manuaalisesti keskusrekisteriin. Esitys kuitenkin parantaisi kaikkien tukia myöntävien viranomaisten oikeusvarmuutta, kun vastuu tukien sääntöjen mukaisuudesta ei enää olisi tukea saavan yrityksen ilmoituksen varassa.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen. Ehdotus ei sisällä näkökohtia, joita Suomen olisi tarpeen vastustaa.

Valtioneuvosto kannattaa de minimis -tukien enimmäisrajan pitämistä ennallaan 200 000 eurossa. Suomen tavoitteena on enimmäisrajan pitäminen ennallaan tai enintään enimmäisrajan maltillinen korotus (esim. inflaatiotarkistus). Jos tukirajan korotus nousee kuitenkin neuvotteluissa esiin, valtioneuvosto ennakoii lopullisen kompromissin olevan tätä korkeampi korotus. Nykyisen de minimis -rajan pitäminen ennallaan olisi perusteltua kilpailu- ja sisämarkkinapolitiikan näkökulmasta. Koska de minimis -tuki voi kohdentua mihin tahansa yrityksen kustannuksiin, tukirajan nostaminen nykyisestä saattaisi kasvattaa selvästi kilpailun vääristymisen uhkaa. Ottaen huomioon jäsenvaltioiden erilaiset talousarviotilanteet tukirajan merkittävä nostaminen saattaisi lisätä tukikilpailun riskiä sisämarkkinoilla ja johtaa entistä kilpailua vääristävämpään tukipolitiikkaan jäsenvaltioiden välillä.

De minimis -tukien keskusrekisterin perustamiseen liittyy vielä kansallisia selvityskysymyksiä, mutta valtioneuvosto ei näe syytä vastustaa rekisterin perustamista koskevaa komission ehdotusta. Kumulaatioseurannan ulottaminen eri de minimis -tukien yhteiskumulaatioon saattaa joissain tilanteissa olla

teknisesti vaikeasti toteutettavissa. Tämän vuoksi valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti erityisesti maatalouden alkutuotannon alan de minimis -tukien seurantaan keskusre-

kisterin avulla, sillä ko. tukien seuranta perustuu paitsi yrityskohtaisen tukirajan myös maakohtaisen tukikiintiön seurantaan.