

Talousvaliokunta

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)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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) (U 23/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Liisa Lundelin-Nuortio, työ- ja elinkeinoministeriö
- erikoistutkija Teemu Karttunen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtava asiantuntija Tommi Toivola, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Kaisa Saario, Keskuskauppakamari
- toimitusjohtaja Annaleena Mäkilä, Suomen Satamaliitto
- kilpailuasioden päällikkö Satu Grekin, Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdottamat merkittävimmät muutokset voimassa olevaan ryhmäpoikkeusasetukseen koskevat asetuksen soveltamisalan laajentamista alueellisten lentoasemien eli lentoasemien, joiden vuotuinen matkustajamäärä on enintään 3 miljoonaa matkustajaa, investointitukiin sekä meri- ja sisävesisatamien investointitukiin. Valtiontukien valtuusasetuksen mukaan komissio voi vapauttaa ennakoilmoitusvelvollisuudesta tuet infrastruktuurille, jolla tuetaan EU:n yleisen edun mukaisia tavoitteita. Voimassa olevan ryhmäpoikkeusasetuksen johdannossa on todettu, että komissio voi tarkastella uudelleen asetuksen soveltamisalaa riittävän käytännön soveltamiskoke-

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2016 vp

muksen pohjalta ja että erityisesti komissio aikoo kehittää satama- ja lentoasemainfrastruktuuria koskevat poikkeuksen myöntämisedellytykset. Komissio katsoo nyt, että sillä on riittävä soveltamiskokemus lentoasemien ja satamien sisällyttämiseksi ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin.

Komission ehdotukseen sisältyvissä ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisedellytyksissä lentoasemien investointitukiin on otettu huomioon komission vuonna 2014 antamat suuntaviivat valtiontuesta lentoasemille ja lentoyhtiöille (2014/C 99/03) sekä suuntaviivojen soveltamisesta komissiolle ennakoilmoitettuihin lentoasemien investointitukiin saatu kokemus. Komissio ei ole aiemmin antanut satamia koskevia erityisiä valtioneukisääntöjä, mutta on hyväksynyt lukuisia satamainfrastruktuurille myönnettyjä investointitukia suoraan perussopimuksen nojalla.

EU:n valtioneukisääntöjä sovelletaan lentoasemille ja satamille myönnettäviin julkisiin tukiin, kun perussopimuksen artiklan 107 kohdan 1 mukaiset valtioneukin kriteerit täyttyvät (tuki on myönnetty julkisista varoista, on valikoiva, vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua sekä vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan). Lentoasemille ja satamille myönnettävien investointitukien sisällyttäminen ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin mahdollistaa jäsenvaltioille kyseisten tukien myöntämisen ilman komission ennakkohyväksyntää, mikäli ryhmäpoikkeusasetuksen mukaiset edellytykset täyttyvät. Muutos koskee sovellettavaa valtioneukimenettelyä, eikä sinänsä tuo väljennyksiä julkisten tukien myöntämiseen tai käyttöön. Komissio valvoo jälkikäteisesti, että ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella myönnettyt tuet täyttävät EU:n valtioneukisääntöjen asettamat edellytykset. Huomattava on myös, että lentoasemille ja satamille myönnettävät toimintatuet eivät ole tulossa ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin.

Komission ehdotuksen mukaan tuensaajan kolmen vuoden kuluessa aloittamat investoinnit satamassa katsotaan osaksi yhtä ainoaa investointihanketta.

Mahdolliset toimiluvat kolmansille osapuolille sataman infrastruktuurin tai suprastruktuurin rakentamista, parantamista, toiminnan harjoittamista tai vuokraamista varten on myönnettävä avoimin, läpinäkyvin ja syrjimättömin perustein ottaen soveltuvin osin huomioon julkisia hankintoja koskevat unionin säännöt ja merisatamien osalta lisäksi Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltävänä oleva asetus satamapalvelujen markkinoille pääsyn puitteista ja satamien rahoituksen avoimuudesta. Kolmannelle osapuolelle infrastruktuurin vuokraamiseen tai toiminnan harjoittamiseen myönnettävän toimiluvan kesto saa komission ehdotuksen mukaan olla enintään 30 vuotta.

Satamainfrastruktuuri on asetettava kiinnostuneiden käyttäjien saataville avoimin, läpinäkyvin ja syrjimättömin perustein. Infrastruktuurin käytöstä perittävän hinnan on vastattava markkinahintaa.

Niin lentoasemien kuin satamienkaan osalta investointituen määrä ei saa ylittää tukikelpoisten kustannusten ja investoinnin liikevoiton (tuottojen) erotusta eli investointiin liittyvää rahoitusvajetta. Liikevoitot on vähennettävä tukikelpoisista kustannuksista etukäteen kohtuullisten ennusteiden perusteella tai jälkikäteen takaisinperintämenettelyllä.

Satamien ja lentoasemien investointituet olisi jatkossakin ennakoilmoitettava komissiolle, jos tuen määrä ylittää ryhmäpoikkeusasetuksen 4 artiklassa määritellyt ilmoituskynnysarvot. Komis-

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2016 vp

sio ehdottaa, että lentoasemien investointitukien osalta ilmoituskynnysarvoina olisivat artiklassa 56 a määritellyt prosentuaaliset enimmäistukitasot suhteessa tukikelpoisiin kustannuksiin. Merisatamien investointitukien ilmoituskynnysarvoksi komissio ehdottaa 100 miljoonaa euroa investointihanketta kohden ja vastaavasti 120 miljoonaa euroa, jos satama sisältyy asetuksen 1315/2013 47 artiklassa tarkoitetun ydinverkkokäytävän työsuunnitelmaan. Sisävesisatamien osalta ilmoituskynnysarvo olisi 20 miljoonaa euroa investointihanketta kohden.

Lisäksi komission ehdotukseen sisältyy useita muita muutoksia voimassa olevaan ryhmäpoikkeusasetukseen. Muutoksista osa on kuitenkin merkitykseltään vähäisiä tai teknisluonteisia.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotusta yleisesti kannatettavana. Ehdotus laajentaisi valtiontukien ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa ja siten yksinkertaistaisi valtiontukivalvontaan liittyviä menettelyjä edelleen.

Valtioneuvosto pitää satamille ja lentokentille myönnettävien investointitukien sisällyttämistä ryhmäpoikkeusasetuksen piiriin kannatettavana. Satamia koskevien valtiontukisääntöjen antaminen on tervetullutta ja selkeyttää satamille myönnettävien valtiontukien arviointia. Lentoasemien osalta valtioneuvosto on aiemmin valtiontukien ns. valtuusasetuksen muuttamisen yhteydessä katsonut, että ryhmäpoikkeusasetusten antamista voitaisiin laajentaa esimerkiksi alueellisten lentokenttien hyväksi myönnettäviin valtiontukiin (U 3/2013 vp). Komission ehdotusluonnoksessaan esittämät erityisesti satamien investointitukia koskevat ilmoituskynnysarvot ja enimmäistukitasot ovat varsin korkeita, erityisesti suhteutettuna suomalaisiin liikennemääriin, investointitasoihin ja julkisen tuen määriin. Valtioneuvosto ei kuitenkaan pidä välttämättömänä komission ehdottamien kynnysarvojen tai enimmäistukitasojen alentamista.

Valtioneuvosto pitää kulttuuriin ja kulttuuriperinnön edistämiseen myönnettyjä tukia koskevien ilmoituskynnysarvojen nostamista kannatettavana.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana ja tarkoituksenmukaisena komission ehdottamaa tuensääjien veroilmoitusten perusteella automaattisesti myönnettävien verotukien osalta jäsenvaltioille asetettavaa jälkikäteistä valvontavelvoitetta. Valvonnalla varmistetaan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisedellytysten noudattaminen hallinnollisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.

Valtioneuvosto pitää tarpeellisena saada komissiolta lisäselvitystä ja täsmennyksiä eräistä ehdotetuista muutoksista. Tämä koskee esimerkiksi artiklan 22 perusteella alle viisi vuotta toimineille, julkisesti noteeraamattomille pienille yrityksille myönnettävien käynnistystukien myöntämiselle ehdotettavaa lisäedellytystä uuden toiminnan aloittamisesta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio julkaisi 7.3.2016 yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen muuttamista koskevan luonnoksen, jossa ehdotetaan asetuksen soveltamisalan laajentamista sekä eräitä muita vähäisempiä muutok-

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2016 vp

sia. Ehdotus on osa komission REFIT-ohjelmaa, jolla pyritään yksinkertaistamaan unionitason lainsäädäntöä ja vähentämään sääntelystä aiheutuvia kustannuksia.

Jo nykyisinkin jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tukitoimenpiteitä ilman komission ennakkohyväksyntää edellyttäen, että tuki täyttää asetuksessa määritellyt yleiset ja kutakin tukimuotoa koskevat erityiset edellytykset.

Lentoasemat. Ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa laajennettaisiin alueellisille, määrätyn suuruisille lentoasemille myönnettäviin investointitukiin. Tuen sallittu enimmäismäärä riippuisi lentoaseman koosta. Erityisen syrjäisillä alueilla enimmäistasoa voitaisiin korottaa. Eräin poikkeuksin investointitukea ei kuitenkaan saisi myöntää lentoasemalle, joka sijaitsee samalla saavutettavuusalueella kuin toinen säännöllisen liikenteen lentoasema. Tukea ei myöskään saisi myöntää olemassa olevan lentoaseman siirtämiseen tai uuden matkustajalentoaseman luomiseen.

Satamat. Asetuksen soveltamisalaa laajennettaisiin satamille myönnettäviin investointitukiin. Aluetukikelpoisilla alueilla tukitasoa voitaisiin korottaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suomalaisten satamien investointihankkeissa ei käytännössä olisi ennakoilmoitusvelvollisuutta. Toimialalla pidetään kuitenkin hyvänä, että uudistuksella yhtenäistetään valtiontukien periaatteita. Talousvaliokunta huomauttaa, että jatkoneuvotteluissa tulee pyrkiä vaikuttamaan säädöksen soveltamisalan täsmentämiseen siten, että LNG-satamainfrastruktuurihankkeet kuuluisivat soveltamisalan piiriin.

Vaikutukset Suomessa. Ehdotuksen mukaiset kynnysarvot ja enimmäistukitasot ovat korkeita Suomen markkinoiden mittakaavassa. Valtioneuvosto ei ole pitänyt kuitenkaan tarpeellisena pyrkiä jatkoneuvotteluissa vaikuttamaan niiden alentamiseen. Talousvaliokunta yhtyy tähän kantaan. Yleinen ryhmäpoikkeusasetus pyrkii ottamaan huomioon erityisesti pienten ja keski suurten yritysten olosuhteita; asetuksen soveltamisalaan kuuluvat tukimuodot ovat pääosin niille suunnattuja. Asetuksen soveltamisalan laajentamisella ei arvioida olevan sellaisia kilpailua vääristäviä vaikutuksia, jotka aiheutuisivat siitä, että Suomen kannalta keskeiset kilpailijamaat voisivat ottaa käyttöön valtiontukia ilman komission ennakkohyväksyntää.

Valvonta. Talousvaliokunta korostaa, että tehokas valtiontukivalvonta on pienten ja keski suurten yritysten toimintaedellytysten näkökulmasta keskeinen toimintaympäristökysymys; sisämarkkinoiden tasapuoliset kilpailuolosuhteet parantavat myös suomalaisten yritysten kilpailumahdollisuuksia. Ryhmäpoikkeusasetuksen laajentaminen ehdotetulla tavalla auttaa myös kohdistamaan valvontaresursseja paremmin niihin tuen muotoihin, jotka vääristävät kilpailua eniten. Valvontamenettelyn ehdotetulla muutoksella ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia, sillä päätökset tukimuotojen käyttöön otosta tehtäisiin edelleen jäsenvaltiossa erikseen.

Kilpailun edistäminen. Talousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetut muutokset selkeyttäisivät valtiontukisääntelyn kokonaisuutta. Talousvaliokunta muistuttaa, että Suomessa, kuten useissa muissakin EU:n jäsenvaltioissa, on käytössä tukijärjestelmiä, joiden alkuperäinen liikkeelle paneva tekijä on ollut muissa maissa käytössä olevat tukijärjestelmät, joiden johdosta on nähty tarpeellisena taata omille yrityksille mahdollisimman tasapuoliset kilpailuedellytykset. Vaikka kilpailuneutraliteettia on pidettävä tärkeänä pitkän tähtäimen tavoitteena, kansalliset

Valiokunnan lausunto TaVL 19/2016 vp

sääntelyratkaisut eivät saa johtaa epätasapuoliseen kilpailuasetelmaan suomalaisten yritysten kannalta.

Valtiontukijärjestelmää koskevana yleisenä kannanottona talousvaliokunta korostaa kokonaisuuksien merkitystä kannustin- tai sanktiojärjestelmiä säädettäessä. Normiston tulee osaltaan edesauttaa markkinaehtoisuuden ja julkisten tukijärjestelmien tasapainon säilymistä, eivätkä tukijärjestelmät saa muodostaa markkinahäiriöitä. Suomen tulee pyrkiä vaikuttamaan EU-lainsäädännön kehittämiseen siten, että unionitasoisella sääntelyllä ei aiheuteta epäsuotuisaa kilpailuasetelmaa eurooppalaisille toimijoille. Yritystoiminnan säädösviitekehystä tulee kehittää kokonaisuutena ja pitkäjänteisesti siten, että investointipäätöksiä tehdessään yritysten on mahdollista ennakoida päätöstensä kokonaistaloudelliset vaikutukset.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 3.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller