

## Talousvaliokunta

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisämarkkinoita vääristävistä ulkomaisista tuista**

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisämarkkinoita vääristävistä ulkomaisista tuista (U 31/2021 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Virve Haapajärvi, työ- ja elinkeinoministeriö
- kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- lähetystöneuvos Jukka Nikulainen, ulkoministeriö
- kaupallinen neuvos Mary-Anne Nojonen, ulkoministeriö
- ohjelmajohtaja Mikael Wigell, Ulkopoliittinen instituutti
- yksikön päällikkö, johtaja Rainer Lindberg, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- tutkimusjohtaja Heli Koski, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- kilpailuasiantuntija Annaliisa Oksanen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ekonomisti Petri Malinen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Teollisuusliitto ry

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

#### *Ehdotuksen soveltamisala*

Komission asetusehdotus on horisontaalinen ja kattaa useita keskeisiä EU politiikka-alueita. Keskiössä ovat erityisesti kilpailupolitiikka ja julkiset hankinnat, kauppapolitiikka, sisämarkkinapo-

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2021 vp

litiikka ja teollisuuspolitiikka. Asetusehdotuksessa esitetyt toimenpiteet liittyvät erityisesti kilpailu- ja valtiontukisääntöihin sekä julkisiin hankintoihin ja kauppapolitiikan keinoihin. Lainsäädäntöehdotus on annettu ehdotuksena asetukseksi, joka olisi jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Asetusehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat EU:ssa taloudellista toimintaa harjoittaville yrityksille myönnettävät ulkomaiset tuet. Ehdotus kattaa kaikki talouden alat ja myös palvelujen tarjoamisen sisämarkkinoilla ja siinä vahvistetaan säännöt ja menettelyt sisämarkkinoita vääristävien ulkomaisten tukien tutkimiseksi ja tällaisten vääristymien korjaamiseksi. Tällaisia vääristymiä voi ilmetä missä tahansa taloudellisessa toiminnassa ja erityisesti keskittymissä ja julkisissa hankintamenettelyissä.

Ehdotuksen mukaan komissio olisi asetuksen täytäntöönpanija ja komissio saisi merkittävät tiedonsaanti-, puuttumis- ja sanktiointitoimivaltuudet.

Komission asetusehdotukseen sisältyy kolme uutta välinettä, joilla voitaisiin puuttua ulkomaisiin tukiin sisämarkkinoilla ja joita komissio valvoisi. Nämä välineet ovat:

Ennakoilmoitus yritysostosta, jos hankkija on sijoittautunut EU:n alueelle ja ostettavan yrityksen liikevaihto EU:ssa on vähintään 500 miljoonaa euroa ja EU:n ulkopuolisen maan taloudellinen tuki on vähintään 50 miljoonaa euroa

Ennakoilmoitus julkisiin hankintoihin liittyvistä tarjouksista, jos hankintaprosessiin osallistuva harjoittaa taloudellista toimintaa EU:n alueella, tarjouksiin liittyy taloudellista tukea EU:n ulkopuoliselta valtiolta ja hankinnan arvon on arvioitu olevan vähintään 250 miljoonaa euroa.

Komission oma-aloitteinen tarkastelu, joka koskee kaikkia markkinatilanteita, ml. alle kynnsarvojen olevat yritysostot ja julkisten hankintojen tarjoukset. Kolmansien maiden tuen kohteena tulee olla EU:ssa taloudellista toimintaa harjoittava taho.

Näitä välineitä koskevat pääasiallisesti samat menettelyjä, päätöksiä ja sakkoja koskevat säännöt.

Komissio julkaisi 5.5.2021 asetusehdotuksen lisäksi vaikutusten arviointiraportin (SWD(2021) 99 final) ja tiivistelmän siitä (SWD(2021) 100 final).

### *Yleiset säännöt*

Asetusehdotuksen mukainen ulkomaisen tuen määritelmä vastaa pitkälti EU:n valtiontuen määritelmää. Asetuksen mukainen ulkomainen tuki on olemassa tilanteissa, joissa jokin kolmas maa myöntää jonkin avustuksen, josta on etua yritykselle, joka harjoittaa taloudellista toimintaa sisämarkkinoilla, ja tämä etu rajoittuu yhteen tai useampaan yritykseen tai yhteen tai useampaan tuotannonalaan (art 2). Poikkeuksena EU:n sisäisten valtiontukien määritelmälle asetusehdotuksessa todetaan, että myös minkä tahansa yksityisen yhteisön, jonka toiminta voidaan johtaa kolmannen valtion toiminnaksi, myöntämä tuki voidaan tulkita asetusehdotuksen mukaiseksi ulkomaiseksi tueksi, ottaen huomioon asiaankuuluvat olosuhteet (art 2).

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2021 vp

Asetusehdotuksessa on myös määritelty indikaattorit, joiden perusteella komissio suorittaa arvioinnin siitä, aiheuttaako tuki kilpailunvääristymiä sisämarkkinoilla, kuten mm. tuen määrä, luonne, tuensaajan taloudellisen toiminnan taso ja markkinoiden tilanne (art 3). Alle 5 miljoonan euron tuki minkä tahansa kolmen vuoden ajanjakson aikana ei asetusehdotuksen mukaan todennäköisesti aiheuta vääristymiä. Indikaattorien lisäksi asetusehdotuksessa määritellään tietyt kategoriat, jotka todennäköisimmin aiheuttavat vääristymiä, kuten vaikeuksissa olevalle yritykselle myönnetty tuki, rajoittamaton takaus, suoraan yritysostoon mahdollistava tuki tai tuki joka johtaa kohtuuttoman edullisen tarjouksen tekemiseen julkisissa tarjouskilpailuissa (art 4).

Arvioidessaan tuen haitallisia vaikutuksia komissio voi arvioida ulkomaisen tuen kielteisiä vaikutuksia, eli sisämarkkinoiden kilpailunvääristymiä, mahdollisiin myönteisiin vaikutuksiin, kuten taloudellisen toiminnan kehitykseen, jos tämä on perusteltua (ns. tasapainotus). Komissio punnitsee näitä vaikutuksia tehdessään päätöksiä (art 5).

### *Komission tutkintamenettelyt*

Komissiolla on yksinomainen toimivalta asetuksen toimeenpanossa. Komission tutkinta on kaksivaiheinen, alustavassa tarkastelussa komissio arvioi onko mahdollisesti tukea myönnetty ja onko se aiheuttanut kilpailunvääristymiä sisämarkkinoilla (art 8). Alustavan tarkastelun päätteeksi komissio voi joko aloittaa perusteellisen tutkimuksen tai päättää tarkastelun.

Sekä alustavassa tarkastelussa että perusteellisessä tutkimuksessa komissiolla on laaja tiedonsaantioikeus sekä kohdeyritykseltä että muilta yrityksiltä (art 11). Tarkastelun ja tutkimuksen aikana komissiolle on myös annettu laajat valtuudet suorittaa tarkastuksia yrityksen tiloissa sekä pyytää yrityksen henkilöstöä kertomaan tarkemmin tietoja tai kysyä heiltä asiakirjoista ja äänittämään näiden vastaukset. Komissiolla on myös valtuudet sinetöidä asiakirjoja siihen asti, kun tarpeellista (art 12). Tarkastusvaltuudet ovat saman tyyppisiä kuin kilpailuoikeudessa, mutta vastaavia ei ole käytössä valtioneuvoston valvonnassa.

Myös jäsenvaltioille asetetaan velvollisuuksia tarkastelun ja tutkimuksen aikana. Niiden on toimitettava komissiolle kaikki asetusehdotuksen toimeenpanoa varten olevat tarpeelliset tiedot ja tarkastuksissa jäsenvaltion virkamiesten tulee aktiivisesti avustaa tarkastuksessa, jolloin heillä on samat oikeudet kuin komission työntekijöillä. Komission pyynnöstä jäsenvaltion tulee myös itse suorittaa tarkastus siellä sijaitsevan yrityksen tiloihin (art 12).

Komissio voi myös pyytää maata antamaan kaikki tarvittavat tiedot, ja komissio voi myös suorittaa tarkastuksen EU:n ulkopuolisessa maassa, mikäli kohdeyritys on antanut suostumuksensa ja kolmannen valtion hallintoa on informoitu asiasta ja tämä on hyväksynyt tarkastuksen (art 13).

Perusteellisen tutkimuksen päätteeksi komissio voi antaa päätöksen, jossa se i) asettaa korjaustoimenpiteitä, ii) hyväksyy yritykseltä sitoumuksia tai tuen takaisinmaksun, mikäli nämä sitoumukset ovat hyväksyttäviä ja riittäviä korjaamaan vääristymän kokonaan ja tehokkaasti, tai iii) toteaa, että vääristymää ei ole tai että sen positiiviset vaikutukset ylittävät sen negatiiviset vaikutukset (art 9). Komissio voi myös asettaa väli-toimia, jos vääristävästä ulkomaisesta tuesta on viitteitä ja on olemassa vakava vaara siitä, että kilpailulle aiheutuu huomattavaa ja peruuttama-

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2021 vp

tonta vahinkoa sisämarkkinoilla (art 10). Komissio voi myös kumota aiemman päätöksensä ja tehdä uuden päätöksen, jos aiemman päätöksen sitoumuksia tai korjaustoimenpiteitä ei ole noudatettu tai jos aiempi päätös on perustunut vailinaisiin, vääriin tai harhaanjohtaviin tietoihin art 16).

### *Sakot ja uhkasakot*

Komissiolle on myös annettu toimivalta asettaa sakkoja tai uhkasakkoja (art 15). Tiedonsaannin osalta mm. jos annetut tiedot ovat joko tarkastelun, tutkimuksen tai tarkastuksen aikana vääriä, puutteellisia tai harhaanjohtavia, tai jos yritys ei annetussa ajassa korjaa tarkastuksen aikana henkilöstön antamaa väärää tietoa, komissio voi määrätä sakkoja ja asettaa uhkasakon. Sakko ei voi ylittää 1% tilikauden kokonaisliikevaihdosta ja uhkasakko ei voi ylittää 5% edellisen tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä kokonaisliikevaihdosta jokaisen päivän osalta, kun pyydetty tieto myöhästyy.

Komissiolla on myös oikeus määrätä sakkoja tai asettaa uhkasakko tilanteissa joissa komission antamaa päätöstä (korjaustoimenpiteitä, sitoumuksia tai väliaikaisia toimenpiteitä sisältävä päätös) ei noudateta. Tällöin komissio voi asettaa sakon, joka ei saa ylittää 10% edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta ja uhkasakon joka ei saa ylittää 5% edellisen tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä kokonaisliikevaihdosta jokaisen päivän osalta, kunnes yritys noudattaa päätöstä. Kaikissa sakkoa ja uhkasakkoa koskevissa päätöksissä komission on otettava huomioon rikkomuksen luonne, vakavuus ja kesto sekä suhteellisuus ja sopivuus.

### *Keskittymät*

Asetusehdotuksen 3 luvussa säädettäisiin keskittymiä koskevista säännöistä, jotka liittyvät yritysostoihin. Ennakoilmoitus yritysostosta on tehtävä komissiolle, jos hankkija on sijoittautunut EU:n alueelle ja ostettavan yrityksen liikevaihto EU:ssa on vähintään 500 miljoonaa euroa ja EU:n ulkopuolinen taloudellinen tuki on vähintään 50 miljoonaa euroa edeltävien kolmen kalenterivuoden aikana.

Ilmoittamisen kynnysarvoja ei voida suoraan verrata EU:n yrityskauppavalvonnan kynnysarvoihin, joista säädetään sulautuma-asetuksen (EY) N:o 139/2004) 1 artiklassa. Säännöissä huomioidaan eri liikevaihtoja, eikä sulautuma-asetuksessa ole esimerkiksi ratkaisevaa pelkästään kohteen liikevaihto. Sulautuma-asetuksen pääsäännön mukaan keskittymä tulee ilmoittaa komissiolle, jos: a) siihen osallistuvien yritysten yhteenlaskettu globaali kokonaisliikevaihto on yli 5 miljardia euroa; ja b) ainakin kahden siihen osallistuvan yrityksen yhteisön alueelta kertynyt kokonaisliikevaihto on erikseen yli 250 miljoonaa euroa; ellei jokaisen keskittymään osallistuvan yrityksen omasta yhteisön alueelta kertyneestä kokonaisliikevaihdosta yli kaksi kolmasosaa ole kertynyt yhdestä ja samasta jäsenvaltiosta. Käsiteltävänä oleva asetusehdotus ei rajoita sulautuma-asetuksen soveltamista.

Ehdotuksen mukaan ilmoitetun keskittymän osalta arvioidaan, onko sisämarkkinoilla tapahtunut vääristymä (art 17). Sisämarkkinoiden vääristymän katsotaan olevan olemassa, jos ulkomainen tuki on omiaan parantamaan asianomaisen yrityksen kilpailuasemaa sisämarkkinoilla ja jos sillä on siten tosiasiallisesti tai mahdollisesti kielteinen vaikutus kilpailuun sisämarkkinoilla (art 3).

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2021 vp

EU:n ulkopuolisen taloudellisen tuen osalta kynnysarvon täyttymisessä arvioidaan asianomaisten yritysten kolmansilta mailta saaman yhteensä yli 50 miljoonan euron rahoitusosuuden ilmoitusta edeltäneiden kolmen kalenterivuoden aikana.

Tuen vaikutusarvioinnissa komissio voi huomioida eri tekijöitä kuten tuen määrän lukuna tai suhteessa markkinoiden kokoon tai investoinnin arvoon. Kun ulkomainen tuki kattaa yritystoston yhteydessä merkittävän osan ostohinnasta, kyseessä on todennäköisesti vääristävä tuki.

Yritystosten kynnysarvojen täytyessä hankkijan on ilmoitettava komissiolle etukäteen EU:n ulkopuolisesta maasta saadusta taloudellisesta tuesta. Keskittymää ei voida toteuttaa ennen komission tarkastelua (täytäntöönpanokiello). Komission päätöksille on asetettu sitovat määräajat. Keskittymää ei saa toteuttaa ennen kuin täydellisen ilmoituksen vastaanottamisesta on kulunut 25 työpäivää. Jos komissio aloittaa perusteellisen tutkimuksen, keskittymää ei saa toteuttaa ennen kuin on kulunut 90 työpäivää perusteellisen tutkimuksen aloittamisesta. Jos keskittymää arvioidaan perusteellisessa tutkimuksessa, on mahdollista, että keskittymää ei saa toteuttaa noin puoleen vuoteen. Perusteellinen tutkimus voi päättyä sitoumuspäätökseen, keskittymän hyväksyvään päätökseen tai sen kieltävään päätökseen. Yritysten tarjotessa sitoumuksia vääristymien korjaamiseksi, 90 työpäivän määräaika pidennetään vielä 15 työpäivällä.

Jos yritys ei noudata velvoitetta ilmoittaa tuetusta yrityskeskittymästä, komissio voi määrätä sakkoja ja tarkastella liiketoimea ikään kuin siitä olisi ilmoitettu. Jos keskittymä on jo toteutettu ja se vääristää sisämarkkinoita, yrityksiä voidaan vaatia purkamaan keskittymä.

Luvussa 3 säädetään muun muassa edellytyksistä, joiden täytyessä keskittymälle myönnetyn ulkomaisen tuen katsotaan vääristävän sisämarkkinoita (art 17), vahvistetaan keskittymän määritelmä (18 artikla) ja säädetään, milloin keskittymästä on ilmoitettava (art 19). Ehdotuksen mukaan keskittymän katsotaan syntyvän määräysvallan vaihtuessa pysyvästi ja määräysvallalla tarkoitetaan mahdollisuutta käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa yrityksessä (art 18 ja 20).

Ehdotuksen mukaan komissio voi pyytää ennakoilmoitusta myös muusta kuin ilmoitusta edellyttävästä keskittymästä ennen sen toteuttamista, jos komissio epäilee, että yritykset ovat voineet saada ulkomaisia tukia (art 19).

Asetuksen 2 luvussa säädettyjä sakkoja ja uhkasakkoja (art 25) sovelletaan myös ilmoitettaviin keskittymiin. Jos ilmoituksessa annetaan virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja komissio voi määrätä sakkoja, jotka ovat enintään 1 prosenttia niiden edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta. Jos keskittymä toteutetaan täytäntöönpanokiellon vastaisesti tai keskittymästä ei ilmoiteta ennen sen täytäntöönpanoa, komissio voi määrätä sakkoja, jotka ovat enintään 10 prosenttia niiden edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta (art 25).

Komissiolla olisi myös mahdollisuus tehdä oma-aloitteinen tarkastelu jo toteutetuista yrityskaupoista. Ehdotus mahdollistaa myös jo toteutetun keskittymän purettavaksi määräämisen, jos keskittymän on todettu vääristävän sisämarkkinoita (art 24).

Arvioitaessa sisämarkkinoiden vääristymää keskittymien yhteydessä, arvioinnissa huomioitaisiin keskittymälle edeltävien kolmen vuoden aikana myönnettyt ulkomaiset tuet. Asetuksen sovel-

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2021 vp

tamisen alkamista edeltävien kolmen vuoden aikana jollekin ilmoitettavan keskittymän osapuolelle myönnettyt rahoitusosuudet kuuluisivat asetuksen soveltamisalaan.

### *Julkiset hankinnat*

Julkisista hankintamenettelyistä säädettäisiin ehdotuksen 4 luvussa.

Uutena välineenä asetusehdotuksessa myös julkisissa hankinnoissa on otettava huomioon mahdolliset hankintamenettelyä vääristävät ulkomaiset tuet. Hankinnoissa tällaiseksi tulkitaan ulkomainen tuki, jonka ansiosta yritys voi jättää kohtuuttoman edullisen tarjouksen liittyen tarjouskilpailun kohteena olevaan palveluun/tavaraan/urakkaan (art 26). Arvioinnissa otetaan huomioon ainoastaan ilmoitusta edeltävien kolmen vuoden aikana myönnettyt ulkomaiset tuet.

Hankinnoissa ilmoitusvelvollisuuden kynnysarvo on asetettu korkealle, ja ainoastaan hankinnat, jotka ylittävät 250 miljoona euroa, kuuluvat automaattisesti ennakoilmoituksen piiriin. Kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa tarjoajan on joko osallistumisilmoitusta tai tarjousta tehdessään ilmoitettava hankintayksikölle kaikki ulkomaiset rahalliset avustukset, joita se on saanut viimeisen kolmen vuoden aikana tai antaa vakuutus siitä, että se ei ole saanut mitään ulkomaisia tukia tuona aikana. Hankintasopimusta ei voida solmia yrityksen kanssa, joka ei toimita ilmoitusta tai vakuutusta (art 28).

Ilmoitus on tehtävä myös pääasiallisten alihankkijoiden ja toimittajien tiedoista, jos niiden panos hankinnan kohteen suoritukseen keskeinen ja ainakin silloin, jos niiden osuus ylittää 30 % hankinnan ennakoidusta arvosta. Hankintayksikön tulee toimittaa saamansa ilmoitukset komissiolle. Jos ilmoitus jää toimittamatta joko hankintayksikölle tai komissiolle, komissio voi aloittaa tutkinnan (art 28).

Komissiolle on myös jätetty harkintavaltaa siten, että se voi pyytää ilmoitusta missä tahansa hankinnassa, myös kynnysarvot alittavassa hankinnassa, ja missä tahansa vaiheessa ennen hankintasopimuksen tekemistä, jos se epäilee, että menettelyyn osallistunut yritys on saanut ulkomaista tukea (art 28).

Tutkintamenettelyt ovat samat kuin muissakin välineissä. Hankinnoissa on lisäksi omat määräaikansa: komission on annettava alustava arvio ja tieto siitä, aloittaako se perusteellisen tutkimuksen viimeistään 60 päivää ilmoituksen saamisen jälkeen ja komissio on lopetettava perusteellinen tutkimuksensa viimeistään 200 päivää ilmoituksen saamisen jälkeen (art 29). Erytistilanteissa komissio voi pidentää aikaa, keskusteltuaan asiasta ensin hankintayksikön kanssa. Hankintayksikön suostumusta ei pidennykseen tarvita.

Komissio voi antaa sitoumuspäätöksen ja vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen lisäksi myös päätöksen, jossa se kieltää tekemästä hankintasopimusta tuensaajana olevan yrityksen kanssa (art 30).

Tutkinnan vaikutuksista hankintamenettelyyn on omat säännöksensä (art 31). Hankintamenettely voi jatkua entisellään sekä alustavan tarkastelun että perusteellisen tutkimuksen ajan. Hankintasopimusta ei voida kuitenkaan tehdä sen 60 päivän aikana, kun komissio tekee alustavaa arvi-

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2021 vp

ota tai sen 200 päivän aikana jona komissio suorittaa perusteellista tutkimusta. Asetusehdotuksessa on myös määritelty erikseen, milloin hankintasopimus voidaan solmia tutkinnan kohteena olevalle yritykselle ja milloin ei. Hankintayksikön on kaikissa tapauksissa ilmoitettava komissiolle kaikista päätöksistä, jotka koskevat julkisen hankintamenettelyn tulosta.

Yleisiä sakkoja ja uhkasakkoja koskevia sääntöjä sovelletaan myös hankintamenettelyihin, ja lisäksi komissio voi määrätä sakkoja, jos ennakoilmoituksessa on tahallisesti tai tuottamuksellisesti virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja (enintään 1% edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta) tai jos ne jättävät antamatta ilmoituksen hankintamenettelyn aikana (enintään 10% edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta) (art 32).

### *Komission oma-aloitteinen tarkastelu*

Luvussa 2 säädetään komission oma-aloitteisesta ulkomaisten tukien tarkastelusta. Asetusehdotuksen mukaan komissio voi omasta aloitteestaan tutkia miltä tahansa taholta saatuja tietoja väitetyistä vääristävistä ulkomaisista tuista (art 7). Tämä tarkoittaa, että komissio voi ottaa tutkittavakseen minkä tahansa markkinatilanteen, tai minkä tahansa yritystalon tai hankinnan myös asetuksessa määriteltyjen ilmoitukseen sidottujen kynnysarvojen alittavia toimia. Käytännössä komissiolla on siis rajoittamaton oikeus aloittaa tarkastelu markkinatoimista, jossa se arvioi olevan ulkomaista tukea taustalla, ja joka voi aiheuttaa kilpailun vääristymän sisämarkkinoille.

### *Yhteiset menettelysäännöt (Luku 5)*

Menettelyjen välistä suhdetta koskevan 33 artiklan mukaan rahoitusosuutta, josta on ilmoitettu keskittymän tai julkisen hankintamenettelyn ennakoilmoituksessa, voidaan arvioida uudelleen suhteessa muuhun taloudelliseen toimintaan.

Artiklan 34 mukaan komissio voi tehdä markkinatutkimuksen tietyistä alasta, taloudellisesta toiminnasta tai tukivälineen käytöstä.

Komission toimien vanhentumisajoista säädetään artiklassa 35 liittyen mm. komission perusteellisiin tutkimuksiin (10 vuotta), valtuuksiin määrätä sakkoja ja uhkasakkoja (3 vuotta) ja valtuuksiin valvoa sakkopäätösten täytäntöönpanoa (5 vuotta).

Ehdotuksen 38 artiklassa säädetään puolustautumisoikeuksiin liittyen asianosaisten oikeudesta esittää huomautuksia päätöksen syistä.

Artiklan 39 mukaan asetuksen nojalla saatuja tietoja saa käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne hankittiin.

### *Suhde muuhun lainsäädäntöön (Luku 6)*

Artiklan 40 mukaan asetus ei rajoita perussopimuksen kilpailuun ja valtioneuvoston liittyvien 101, 102, 106, 107 ja 108 artiklojen, yrityskeskittymien ilmoittamista ja arviointia koskevan sulautuma-asetuksen ((EY) N:o 139/2004) eikä kilpailusääntöjä koskevan täytäntöönpanoasetuksen (EY) N:o 1/2003 soveltamista. Asetus ei rajoita myöskään ulkomaisten suorien sijoitusten seu-

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2021 vp

rantaa koskevan asetuksen ((EU) 2019/452) eikä kolmansien maiden tuetulta tuonnilta suojautumista koskevan asetuksen ((EU) 2016/1037) soveltamista.

Komission mukaan asetuksen täytäntöönpano voi mennä päällekkäin alakohtaisten sääntöjen kanssa erityisesti meri- ja ilmailukenteen alalla. Sen vuoksi selvennetään asetuksen ja ulkomaisia tukia koskevien alakohtaisten välineiden välistä suhdetta. Artiklassa säädetään muun muassa asetuksen suhteesta alusten vahinkoa aiheuttavalta hinnoittelulta suojautumisesta annettuun asetukseen ((EU) 2016/1035) ja kilpailun turvaamista ilmakuljetuksissa koskevaan asetukseen ((EU) 2019/712).

### *Siirtymä- ja loppusäännökset (Luku 7)*

Komissiota avustaa neuvoo-antava komitea (art 43). Komission keskittymän ja sopimuksen tekemisen kieltävät päätökset sekä komission sitoumuspäätökset hyväksytään neuvoo-antavaa menettelyä noudattaen. Myös komission täytäntöönpanosäädöksiä koskevan 42 artiklan mukaiset päätökset annetaan neuvoo-antavaa menettelyä noudattaen.

Ehdotuksen 44 artiklan mukaan komissiolle annettaisiin valta antaa delegoituja säädöksiä, jotka koskevat keskittymien ja julkisten hankintamenettelyjen ilmoituskynnysten muuttamista, tiettyjen yritysluokkien vapauttamista ilmoitusvelvollisuuksista sekä ilmoitettuja keskittymiä tai julkisiin hankintamenettelyihin liittyviä ilmoitettuja rahoitusosuuksia koskevien määräaikojen muuttamista. Peruutettavissa oleva valta antaa delegoituja säädöksiä alkaa kahden vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta ja se on voimassa toistaiseksi (art 45).

Komissio antaa viiden vuoden kuluessa voimaantulosta kertomuksen asetuksen soveltamisesta (art 46).

Siirtymäsäännöksiä koskevan 47 artiklan mukaan asetusta sovelletaan ulkomaisiin tukiin, jotka on myönnetty asetuksen soveltamisen alkamista edeltävien kymmenen vuoden aikana, jos nämä tuet vääristävät sisämarkkinoita asetuksen soveltamisen aloittamisen jälkeen. Artiklan mukaan asetusta sovelletaan ulkomaisiin rahoitusosuuksiin, jotka on myönnetty asetuksen soveltamisen alkamista edeltävien kolmen vuoden aikana, jos nämä rahoitusosuudet on myönnetty yritykselle, joka ilmoittaa asetuksen nojalla keskittymästä tai julkisessa hankintamenettelyssä myönnetystä rahoitusosuudesta.

Asetusta sovelletaan kuuden kuukauden kuluttua voimaantulosta (art 48).

### ***Valtioneuvoston kanta***

Hallitusohjelmassa linjatun mukaisesti EU:ssa tulee huolehtia unionin sekä sisäisestä että ulkoisesta kilpailukyvyistä. Niin ikään, EU:n teollisuus- ja kilpailupolitiikkaa kehitetään siten, että suomalaisyrityksille turvataan yhdenvertaiset mahdollisuudet unionin sisä- ja ulkomarkkinoilla.

Valtioneuvoston selonteossa EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp) on todettu, että sisämarkkinoilla toimivien kolmansien maiden yritysten on noudatettava vastaavia sääntöjä kuin eurooppalaisilta yrityksiltä ja teollisuudelta edellytetään. Selonteossa todetaan niin ikään, että on Suomen etu, että



## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2021 vp

komissiolla säilyy itsenäinen rooli EU:n kilpailu- ja valtiontukipolitiikan keskeisimpänä toimijana.

Suomi pitää asetusehdotuksen tavoitteita yleisesti kannatettavina. On tärkeää, että EU:n lainsäädäntö mahdollistaa kaikkien yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset EU:ssa ja että EU:n markkinat säilyvät avoimina ja kilpailullisina. Tavoitteena ei tule olla kauppapoliittinen väline, jonka avulla pyritään perusteettomasti suojelemaan sisämarkkinoita kansainväliseltä kilpailulta.

Suomi pitää tärkeänä, että eri sääntelykokonaisuuksien välinen suhde ja käyttötarkoitus on selvä. Ehdotuksen mukaan se ei rajoittaisi kilpailuun, yrityskauppoihin, valtiontukiin tai ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan liittyvien sääntöjen soveltamista, vaan näitä sovellettaisiin rinnakkain.

Suomi yhtyy komission esittämään näkemykseen siitä, että jo nykyisen EU:n lainsäädännön nojalla voidaan puuttua moniin markkinavääristymiin sisämarkkinoilla, mutta EU:n käytössä olevat keinot eivät välttämättä kaikilta osin mahdollista tehokasta puuttumista tilanteisiin, joissa kolmansien maiden myöntämät tuet vääristävät kilpailua tai vaarantavat yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla.

Suomi kannattaa valtioneuvoston selonteossa esitetyn linjan mukaisesti, että asetusehdotuksen valvontaa hoitaisi komissio. Tämä varmistaisi asetusehdotuksen säännösten yhdenmukaisen soveltamisen. Niin ikään voidaan pitää myönteisenä, että hankintojen ja yritysostojen ilmoittamiskynnys on sidottu ennustettavuutta ja oikeasuhtaisuutta lisäävällä tavalla euromääräisiin, melko korkeisiin kynnysarvoihin. Selkeyttä ja ennustettavuutta jossain määrin lisäävänä voidaan pitää sitä, että ehdotuksen mukaan alle 5 miljoonan euron tuki kolmen vuoden ajanjakson aikana ei todennäköisesti aiheuta vääristymiä.

Jatkotyössä tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei asetus perusteettomasti estä tai vaikeuta ulkomaisia investointeja EU:n alueelle ja että EU:n markkinat pysyvät avoimina. Lisäksi on pyrittävä varmistamaan, että asetuksen säännöt olisivat yritysten ja hankintayksiköiden kannalta riittävän selkeitä ja ennustettavia, eivätkä ne aiheuttaisi tarpeetonta hallinnollista taakkaa tai kuluja niitä soveltaville viranomaisille. Jatkotyössä kiinnitetään huomiota myös ehdotuksen hankintamenettelyihin kohdistuviin vaikutuksiin ja mahdollisiin valitusprosesseja koskeviin vaikutuksiin. Suoraan sovellettavan asetuksen säännösten selkeyteen tulee kiinnittää huomiota paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti. Komissiolle ehdotettujen merkittävien toimivaltuuksien tulee olla selkeitä, oikeasuhteisia, ennustettavia, riittävän tarkkarajaisia ja asianmukaisesti perusteltuja. Useat ehdotetut tutkinta- ja tarkastusvaltuudet ovat vastaavan tyyppisiä kuin kilpailuoikeudessa ja niihin liittyvä soveltamiskäytäntö tulee huomioida arvioitaessa ehdotettuja toimivaltuuksia.

Komissiolle delegoiduilla säädöksillä siirrettävän toimivallan laajuutta ja asianmukaisuutta arvioidaan jatkovalmistelun aikana huomioiden hyvän hallinnon vaatimukset, oikeusturva sekä sääntelyn ennakoitavuus eri toimijoille. Arvioinnissa huomioidaan delegoidun säädöksen antamisen toimivalta muun muassa keskittymien ja julkisten hankintamenettelyjen ilmoituskynnysten osalta.

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2021 vp

Komissiolle on annettu toimivalta tehdä toimenpiteen haitallisista ja myönteisistä vaikutuksista punninta sen arvioimiseksi, aiheuttaako tuki kilpailuvääristymiä. Ehdotus jättää kuitenkin nämä vaikutukset avoimiksi, joten on epäselvää, mitä myönteiset vaikutukset voisivat olla, tai milloin punninta on perusteltua. Investointeja suunnittelevien yritysten sekä EU:n investointiympäristön kannalta on tärkeää, että jo investointien neuvottelu- ja suunnitteluvaiheessa yritykset voisivat ennakoita potentiaalisesti ongelmalliset tukitilanteet. Tuen vaikutuksia koskevan analyysin avoimuus on tärkeää, jotta vaimennetaan investointeihin liittyviä epävarmuuksia, joita uusi asetus voi tuoda mukanaan. Neuvottelujen aikana huomiota kiinnitetään muun muassa myönteisten ja kielteisten vaikutusten tasapainotusta koskevaan 5 artiklaan.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Ehdotuksen tausta*

Kyseessä on periaatteellisesti merkittävä ja laaja-alainen, useisiin EU:n politiikka-alueisiin kytkeytyvä lainsäädäntöehdotus. Ehdotus kytkeytyy myös laajempaan keskusteluun EU:n asemasta geotaloudellisessa kilpailussa ja EU:n strategisesta autonomiasta. Kyse on EU:n tasapuolisista toimintaedellytyksistä ja kilpailukykyvystä suhteessa kolmansiiin maihin. Ehdotuksen keskiössä ovat kilpailupolitiikka ja julkiset hankinnat, kauppapolitiikka, sisämarkkinapolitiikka ja teollisuuspolitiikka.

Ulkomaiset tuet voivat EU:n jäsenvaltioiden myöntämien tukien tavoin vääristää kilpailua sisämarkkinoilla ja johtaa epätasa-arvoisiin kilpailuedellytyksiin. Voimassa olevaa EU-sääntelyä ei kuitenkaan voida soveltaa ulkomaisiin tukiin, jotka voivat antaa niiden saajille epäoikeudenmukaisen edun hankkia EU:ssa toimivia yrityksiä, osallistua EU-alueen julkisiin hankintoihin tai tehdä muita investointipäätöksiä EU:ssa. Kyse on siten myös tarpeesta varmistaa sääntelyn symmetria: tasapuolisten kilpailuedellytysten näkökulmasta on loogista pyrkiä arvioimaan ulkomaisien tukien hyväksyttävyyttä EU-alueen tukia vastaavin periaattein.

On nähtävissä, että suurvaltojen pyrkimykset teknologiseen ja taloudelliseen riippumattomuuteen voivat johtaa haitalliseen, markkinoita vääristävään valtiontukikilpailuun erityisesti korkean teknologian aloilla. Asetuksella voidaan arvioida olevan erityistä merkitystä huomattavia julkisia tukia kotimaisille yrityksille antavien maiden toimijoiden kannalta. Esimerkiksi kiinalaiset Eurooppaan suuntautuvat yritysostot ovat 2010-luvulla lisääntyneet. Samalla erityisesti Yhdysvallat ja Kiina soveltavat erilaisia markkinoille pääsyä rajoittavia toimia.

#### *Keskeisten ehdotusten arviointia*

Ehdotetun sääntelyn keinovalikoima sisältää kolme uutta välinettä, joilla ulkomaisiin tukiin voidaan puuttua: 1. ennakkoilmoitus EU-alueelle suuntautuvasta yritysostosta, 2. ennakkoilmoitus julkisiin hankintoihin liittyvästä tarjouksesta ja 3. komission oma-aloitteinen tarkastelu kynnysarvot alittavissa tilanteissa. Kahta ensin mainittua välinettä koskevat varsin korkeat kynnysarvot. Sääntelyn voidaan sen vuoksi arvioida kohdistuvan pääosin suuriin kolmansien maiden yrityksiin. Tämä on keskeistä, jottei luoda erityisesti pk-yrityksiä haittaavaa hallinnollista taakkaa ja sa-

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2021 vp

malla vaaranneta sellaisia investointeja, joilla voi olla kilpailua lisääviä ja EU-alueen kuluttajia hyödyttäviä vaikutuksia.

Ehdotuksen kynnysarvot ovat suhteellisen korkeat, ja komissio on alustavasti arvioinut, että sen käsittelyyn voisi vuosittain tulla yrityskeskittymiä koskevan välineen soveltamisen osalta 30 tapausta, hankintojen osalta 26 tapausta ja oma-aloitteisen tarkastelun osalta 30—45 tapausta. Ehdotuksen viranomaisvaikutukset kohdistuisivat pääosin komissioon. Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kannalta talousvaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota jo nykyisin olemassa oleviin ilmoitusvelvollisuuksiin ja yritystojen seurannan mekanismeihin. Ilmoituskanavien määrää olisi syytä rajoittaa, ja pyrkimyksenä tulisi olla yhden luukun periaate tai vähintään yritysten hallinnollista taakkaa keventävä ja menettelyjen ennakoitavuutta helpottava neuvontapalvelu.

Talousvaliokunta pitää sääntelyn tavoitteita kannatettavina ja sääntelyehdotuksessa esitettyjä keinoja keskeisiltä osin perusteltuina. Erityisesti digitalisoituvassa toimintaympäristössä kilpailu markkinoista tapahtuu innovaatioiden avulla. Tämä merkitsee kuitenkin myös sitä, että yritysostoilla ei välttämättä tavoitella synergiaetuja, vaan niillä voidaan myös tappa kilpailevan yrityksen innovaatioita ja siten estää tulevaa kilpailua. Samoin kyseessä voi olla kriittisen ulkomaisen teknologian hankinta yritysostojen kautta ja pyrkimys esimerkiksi vientivalvonnan kiertämiseen. Siten myös turvallisuuspolitiikka, suurvaltojen teknologiakilpailu ja vientirajoitukset voivat kytkeytyä yritysrahoitukseen ja valtiontukipolitiikkaan. Tällaisessa toimintaympäristössä ja nykyisessä geotaloudellisessa tilanteessa on keskeistä, että sääntely tarjoaa tehokkaat keinot puuttua julkisen tuen mahdollistamiin ja globaalia kilpailua vääristäviin yritysostoihin.

Suomalaisyritysten voidaan arvioida hyötyvän ehdotuksesta, mikäli sillä saadaan turvattua yhtäläisiä kilpailuedellytyksiä ja mikäli sääntelyn seurauksena ei ole EU-alueelta tulevien yritysten toimintaedellytysten vaikeutumisen kolmansissa maissa tai EU:n houkuttelevuuden väheneminen investointikohteena.

### *Ongelmakohtia ja kehittämistarpeita*

Ehdotetussa sääntelyssä on kyse tasapainon löytämisestä niin, että ongelmatilanteisiin voidaan puuttua kuitenkin samalla vaarantamatta EU:n investointiympäristöä. Talousvaliokunta katsoo, että ehdotuksessa on sinänsä varsin hyvin paikallistettu tämänhetkisessä oikeustilassa olevat sääntelyaukot.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä myös varmistaa sääntelyn selkeys, kattavuus ja johdonmukaisuus muiden sääntelyalueiden kanssa. Tärkeää on varmistaa sääntelyn tosiasiallinen tehokkuus niin, ettei sääntelyä voida kiertää esimerkiksi erilaisten omistusjärjestelyjen kautta siten, että toimijat edelleen voisivat hyödyntää esimerkiksi emoyhtiöidensä saamia tukia.

Sääntelyn keskeiseksi ongelmakohdaksi voivat osoittautua sen investointiympäristön ennakoitavuutta vähentävät vaikutukset. EU:n markkinoiden tulee pysyä avoimina, eikä sääntelyllä tule perusteettomasti estää tai vaikeuttaa ulkomaisia investointeja EU-alueelle. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että jatkovalmisteluissa kiinnitetään huomiota erityisesti sääntelyn selkeyteen ja enna-

## Valiokunnan lausunto TaVL 31/2021 vp

koitavuuteen. Tähän liittyy erityisesti komissiolle delegoiduilla toimivaltuuksilla siirrettävän toimivallan laajuus.

Sääntelyn soveltamisen ennakoitavuutta voi heikentää myös ehdotuksen 5 artiklaan sisältyvä tasapainotus, jonka mukaan komissio vertaa tuen kielteisiä vaikutuksia taloudelliseen kehitykseen kohdistuviin myönteisiin vaikutuksiin. Talousvaliokunta pitää tarpeellisena turvata sääntelyn soveltamisen ennakoitavuutta esimerkiksi myöhemmin annettavin suuntaviivoin, joissa selvitetäisiin, miten kilpailun vääristymistä ja tukien positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia arvioidaan.

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 7.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok  
jäsen Mari Holopainen vihr  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Eeva Kalli kesk  
jäsen Pia Kauma kok  
jäsen Minna Reijonen ps  
jäsen Janne Sankelo kok  
jäsen Hussein al-Tae sd  
jäsen Veikko Vallin ps  
jäsen Tuula Väätäinen sd  
varajäsen Aki Lindén sd  
varajäsen Kai Mykkänen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen