

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotusluonnoksesta valtioneuvoston yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 651/2014 muuttamisesta, de minimis -asetuksen (EU) N:o 1407/2013 soveltamisajan jatkamisesta sekä eräiden horisontaalisten valtioneuvoston suuntaviivojen muuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 18 päivänä toukokuuta 2020 tekemä ehdotus komission asetuksen tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EU) N:o 651/2014 muuttamisesta, komission asetuksen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen (EU) N:o 1407/2013 soveltamisajan jatkamisesta sekä eräiden horisontaalisten valtioneuvoston suuntaviivojen muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 2020

Työministeri Tuula Haatainen

Kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO
4.6.2020

EU/2020/0197

**KOMISSIION EHDOTUS VALTIONTUKIEN YLEISEN
RYHMÄPOIKKEUSASETUKSEN (EU) N:O 651/2014 MUUTTAMISESTA, DE MINIMIS
-ASETUKSEN (EU) N:O 1407/2013 SOVELTAMISAJAN JATKAMISESTA SEKÄ
ERÄIDEN HORIZONTAALISTEN VALTIONTUKISUUNTAVIIVOJEN
MUUTTAMISESTA**

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 useita 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; jatkossa *ryhmäpoikkeusasetus*). Ryhmäpoikkeusasetuksessa säädetään edellytyksistä, joilla jäsenvaltiot voivat ottaa tukitoimenpiteet käyttöön ilman komission enakkohyväksyntää.

Sellaisista tukitoimenpiteistä, joihin ei voida soveltaa ryhmäpoikkeusasetusta, tai muuta poikkeusta ilmoitusvelvollisuuteen, tulee tehdä valtiontuki-ilmoitus Euroopan komissiolle. Komissio arvioi tällaisen tukitoimenpiteen hyväksyttävyyttä antamiensa suuntaviivojen, puitteiden ja tiedonantojen nojalla. Suuntaviivojen tavoitteena on antaa jäsenvaltioiden viranomaisille oikeusvarmuutta sen suhteen, miten yksittäinen tuki tai tukiohjelma voidaan suunnitella EU:n valtiontukisääntöjen mukaiseksi ja näin nopeuttaa valtiontukien ilmoitusmenettelyyn kuluva aikaa.

Voimassaolevien valtiontuen hyväksyttävyyttä koskevien sääntöjen – ryhmäpoikkeusasetuksen ja suuntaviivojen – voimassaoloaika päättyy pääsääntöisesti 31.12.2020.

Koronaepidemian seurauksena komissio on joustavoittanut EU:n valtiontukisääntelyyn (ks. lähemmin E 21/2020 vp ja E 65/2020 vp). Komission antaman tiedonannon *Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämän hetkisessä COVID-19-epidemiassa* C(2020) 1863 (täydennykset, C(2020) 2215, C(2020) 3156) tarkoituksena on ollut mahdollistaa kohdennetut tukitoimenpiteet yrityksille, jotka ovat joutuneet vaikeuksiin koronaepidemian seurauksena. Tiedonannon nojalla sallittuja tukia ovat mm. yrityksen likviditeettiä turvaavat tukitoimenpiteet (takaukset, lainat, suorat tuet), tuet koronaliitännäisten tuotteiden T&K&I -toimintaan ja tuotantoon sekä yritysten pääomittaminen tietyin edellytyksin. Tukien käyttöönotto edellyttää komissiolle tehtävää valtiontuki-ilmoitusta ja komission enakkohyväksyntää. Yrityksen vaikeuksissa olon valvonnan osalta säännöissä edellytetään, että valtiontukea ei voida myöntää yrityksille, jotka ovat olleet vaikeuksissa olevia yrityksiä EU:n valtiontukisääntöjen merkityksessä 31.12.2019.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio on antanut luonnosehdotuksen ryhmäpoikkeusasetuksen (No 651/2014 (EU)) ja de minimis -asetuksen (No 1407/2013 (EU)) muuttamisesta. Lisäksi komissio on antanut luonnosehdotuksen tiedonannosta, jolla muutettaisiin eräitä suuntaviivoja ja tiedonantoja, joiden nojalla komissio arvioi tuet valtiontukien ennakkoilmoitusmenettelyssä. Muutokset koskevat seuraavia suuntaviivoja ja puitteita:

- Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014–2020 (2013/C 209/01),
- Suuntaviivat valtiontuesta riskirahoituslaitosten edistämiseksi (2014/C 19/04),
- Suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelulle ja energia-alalle vuosina 2014–2020 (2014/C 200/01),
- Suuntaviivat valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen (2014/C 249/01),
- Euroopan yhteistä etua koskevia tärkeitä hankkeita edistävän valtiontuen sisämarkkinoille soveltuvuuden arviointiperusteet (2014/C 188/02),
- Komission tiedonanto puitteista tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle (2014/C 198/01) sekä
- Komission tiedonanto jäsenvaltioille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta lyhytaikaisiin vientiluottovakuutuksiin (2012/C 392/01).

Komission ehdotuksella pidennettäisiin nykyisten valtiontukisääntöjen voimassaoloaikaa. Lisäksi esitykseen sisältyy eräitä muita kyseisiä sääntöjä koskevia täydennyksiä ja muutoksia.

2.1 Sääntöjen voimassaoloajan pidentäminen

Komissio käynnisti 7.1.2019 valtiontukisääntöjen toimivuustarkastuksen, jonka tarkoituksena on arvioida vuoden 2020 loppuun asti voimassaolevien valtiontukisääntöjä mm. vaikuttavuuden, tehokkuuden ja säännöille vuonna 2012 asetettujen tavoitteiden näkökulmista. Toimivuustarkastus on laaja ja sen tulokset saadaan vasta vuoden 2020 lopussa. Koska keskeisimpien voimassaolevien valtiontukisääntöjen voimassaolo päättyy kuitenkin jo 31.12.2020, komissio esittää sääntöjen ennakoitavuuden ja vakauden varmistamiseksi valtiontukisääntöjen voimassaolon jatkamista seuraavasti:

- Ryhmäpoikkeusasetuksen, de minimis -asetuksen sekä suuntaviivojen valtiontuesta rahoitusalan ulkopuolisten vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja rakenneuudistukseen voimassaoloa ehdotetaan jatkettavan kolmella vuodella 31.12.2023 saakka.
- Muiden edellä mainittujen valtiontukisuuntaviivojen, lukuun ottamatta komission tiedonantoa puitteista tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtiontuelle, voimassaoloa ehdotetaan jatkettavan 31.12.2021 saakka.

2.2 Tuen salliminen koronaepidemian vuoksi vaikeuksiin joutuneille yrityksille

Vaikeuksissa olevien yritysten tukeminen voi vääristää kilpailua ja markkinoiden toimintaa huomattavasti. Tämän vuoksi tukea vaikeuksissa oleville yrityksille voi myöntää EU:n

valtiontukisääntöjen puitteissa vain erittäin rajoitetusti. Vaikeuksissa oleva yritys on määritelty ryhmäpoikkeusasetuksen 2 artiklan 18 kohdassa. Vaikeuksissa olevalla yrityksellä tarkoitetaan muun muassa yritystä, joka on menettänyt yli puolet osakepääomastaan/omista varoistaan kertyneiden tappioiden vuoksi tai yritystä, joka on asetettu konkurssiin/yrityssaneerausmenettelyyn maksukyvyttömyyden vuoksi tai täyttää edellytykset menettelyyn asettamiselle velkojien pyynnöstä. Lisäksi suuryrityksiin sovelletaan erityisiä arviointikriteereitä niiden velkaantumistasen ja rahoitusaseman osalta. Alle 3-vuotiaisiin pk-yrityksiin sovelletaan vain konkurssi/yrityssaneerausmenettelyä koskevaa kriteeriä. Tukea myönnettäessä yrityksen vaikeuksissa oloa arvioidaan lähtökohtaisesti aina viimeisimmän vahvistetun tilinpäätöksen tietojen valossa.

Edellä mainituissa valtiontukisäännöissä (kuten ryhmäpoikkeusasetuksessa ja horisontaalisissa valtiontukisuuntaviivoissa) pääsääntöisesti kielletään vaikeuksissa olevien yritysten tukeminen. Kieltoa sovelletaan siten myös laajalti Suomen yritystukiohjelmissa. Vaikeuksissa olevia yrityksiä voidaan EU-sääntöjen puitteissa tukea niin sanottujen pelastamis- ja rakenneuudistustukia koskevien valtiontukisuuntaviivojen (komission tiedonanto 2014/C249/01) perusteella. Suuntaviivojen mukainen tuki täytyy ilmoittaa komissiolle ennakoon, eikä tukea saa laittaa täytäntöön ilman komission hyväksyntää. Lisäksi vaikeuksissa olevia yrityksiä voidaan tukea mm. de minimis -asetuksen nojalla. Tällöin keskeinen edellytys on, että tuen määrä on enintään 200 000 euroa kolmen verovuoden jaksolla. Lisäksi tuki 31.12.2019 jälkeen vaikeuksiin joutuneille yrityksille on sallittu koronaepidemian yhteydessä annettujen tilapäisten valtiontukiapuitteiden nojalla.

Yrityksille koronaepidemian vuoksi aiheutuneiden taloudellisten seurausten vuoksi komissio ehdottaa muutoksia ryhmäpoikkeusasetukseen ja edellä mainittuihin suuntaviivoihin. Ehdotuksen mukaan ryhmäpoikkeusasetuksen ja suuntaviivojen perusteella olisi poikkeuksellisesti rajoitetun ajan mahdollista myöntää tukea sellaisille yrityksille, joista tuli koronaepidemian seurauksena 1.1.2020-30.6.2021 välillä vaikeuksissa olevia yrityksiä. Tukea myönnettäessä ei tarvitsisi arvioida lähemmin, johtuvatko yrityksen vaikeudet koronaepidemiasta, vaan riittävää on tarkastella, milloin yritys on joutunut taloudellisiin vaikeuksiin. Komission ehdotus yhdenmukaistaa tältä osin ”tavanomaisia valtiontukisääntöjä” komission koronaepidemian yhteydessä antamien tilapäisten valtiontukisääntöjen kanssa.

2.3 Muut ryhmäpoikkeusasetusta koskevat keskeiset ehdotetut muutokset

Komissio esittää muutosta alueellisen investointituen myöntämisen kriteeriin, jonka tavoitteena on estää tuotannon ja työpaikkojen siirtyminen ETA-alueen sisällä maasta toiseen investointituen seurauksena. Ryhmäpoikkeusasetuksen 14 artiklan 16 kohdan mukaan tuensaaneen yrityksen tulee sitoutua siihen, ettei se siirrä tuotantoa ETA-alueen sisällä toiseen toimipaikkaan kahden vuoden kuluessa tuen myöntämisestä. Komission ehdottaa, että sellaisten yritysten, jotka tilapäisesti tai pysyvästi irtisanovat työntekijöitään koronaepidemian seurauksena, ei tule katsoa rikkoneen sitoumusta olla siirtämättä toimintojaan. Näitä koronaepidemiaan liittyviä muutoksia sovellettaisiin 1.1.2020-30.6.2021 välisenä aikana. Käytännössä muutos tarkoittaisi, ettei tuotannon siirtämistä koskevalla säännöllä olisi merkitystä kyseisellä ajanjaksolla.

Muut ehdotetut muutokset ryhmäpoikkeusasetukseen liittyvät kansallisten tukiohjelmien jatkamiseen asetuksen voimassaolon pidentämisen seurauksena. Asetusluonnoksen mukaan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamista voidaan jatkaa 1 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin evaluointivelvoitteen piirissä oleviin tukiohjelmiin, vaikka komissio on jo aiemmin jatkanut asetuksen soveltamista. Jäsenvaltio voi jatkaa tällaisia ohjelmia ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisen päättymiseen 31.12.2023 asti edellyttäen, että

jäsenvaltio on toimittanut komission hyväksymän arviointisuunnitelman mukaisen arviointiraportin.

Asetusluonnoksen mukaan ryhmäpoikkeusasetukseen perustuvien tukitoimien voimassaolon jatkaminen edellyttää asetuksen 11 artiklan mukaisten yhteenvetotietojen toimittamista komissiolle. Avoimuuden varmistamiseksi jäsenvaltioiden tulisi tällaisessa tilanteessa toimittaa komissiolle päivitetty yhteenvedo tukitoimien voimassaolon jatkamiseen liittyen.

2.4 Muut valtioneuvoston suuntaviivoja koskevat keskeiset ehdotetut muutokset

Koronaepidemian aiheuttama jyrkkä sähkön hinnanlasku voi johtaa yritysten sähköintensiteetin pienenemiseen. Tällaisessa tilanteessa yritys voi menettää oikeutensa tukeen, jota myönnetään ympäristö- ja energia-alan valtioneuvoston suuntaviivojen 3.7.2. jakson nojalla. Kyse on tuesta, joka myönnetään alennuksina maksuista, joilla rahoitetaan uusiutuvista lähteistä tuotetun energian tuottamista. Komissio ehdottaa laskentamenetelmään muutoksia, jotta tällainen mahdollisuus voidaan korjata asianmukaisesti. Tällaista tukea myönnetään esimerkiksi Saksassa; Suomessa uusiutuvan energian tuet rahoitetaan suoraan valtion budjetista.

Komissio pyytää jäsenvaltioita ilmoittamaan 1.9.2020 mennessä jos ne aikovat jatkaa kansallisten aluetukikarttojen voimassaoloa. Kansallisten aluetukikarttojen voimassaolon 31.12.2021 saakka jatkamisen seurauksena jäsenvaltiot voivat päättää alueellisia valtioneuvoston suuntaviivojen vuosille 2014–2020 nojalla hyväksytyjen tukiohjelmien jatkamisesta.

3 Oikeusperusta

Euroopan komissiolle on yksinomainen toimivalta antaa SEUT 107 artiklan 2 ja 3 kohtien soveltamisesta tulkintaohjeita. Ryhmäpoikkeusasetuksen ja de minimis -asetuksen osalta käsiteltävänä oleva ehdotus pohjautuu SEUT 108 artiklaan 4 kohtaan, jonka nojalla komissio voi antaa asetuksen tietyjen tukimuotojen vapauttamisesta valtioneuvoston suuntaviivojen nojalla.

Jäsenvaltioita kuullaan valtioneuvoston sääntöjä uudistettaessa asiantuntijan roolissa.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotusluonnoksella ei ole suoria budjettivaikutuksia. Ehdotukset laajentaisivat eräiltä osin valtioneuvoston suuntaviivojen soveltamisalaa, mutta tällä ei ole vaikutuksia kansallisiin tukimäärärahoihin tai niiden jakautumiseen. Suomen tukiviranomaiset voivat itsenäisesti päättää, ottavatko ne käyttöön sääntöjen mahdollistamia laajennuksia.

Vaikeuksissa olevien yritysten tukikieltoa sovelletaan normaalisti lähes kaikessa yritysrahoituksessa Suomessa, esimerkiksi Business Finlandin ja ELY-keskusten tukinstrumenteissa. Tuen salliminen tilapäisesti vaikeuksissa oleville yrityksille tuo siten joustoa kansallisten yritysrahoitusinstrumenttien täytäntöönpanoon koronatilanteessa. Ennakoarvioiden mukaan koronaepidemian seurauksena – ja erityisesti kriisin pitkittyessä – kasvava joukko yrityksiä menettää omaa pääomaansa, ja ne katsotaan sen vuoksi EU:n valtioneuvoston suuntaviivojen määritelmän mukaan vaikeuksissa oleviksi yrityksiksi. Kyse voi olla terveistä ja elinkelpoisista yrityksistä, jotka haluavat koronaepidemiasta huolimatta panostaa T&K&I-toimintaan, tehdä investointeja tai palkata osatyökykyisiä työntekijöitä ja hakea tähän toimintaan yritystukea. Ennakoarvioiden mukaan ilman nyt toteutettavia muutoksia

yritysrahoituksen saatavuus voisi kyseisten yritysten osalta heikentyä joiltain osin vuonna 2021, jolloin vuoden 2020 tilinpäätöstiedot olisivat saatavilla.

Lisäksi muutos toisi kansallisesti joustoa energiaverotukien myöntämiseen. Energiaverotukien kohdalla yritysten vaikeuksissa oloa valvotaan jälkikäteen esimerkiksi otoksen perusteella. Mikäli yritys todetaan tarkastuksessa vaikeuksissa olevaksi, peritään tuki siltä takaisin. Ehdotuksella näin varmistetaan, ettei koronan takia vaikeuksiin joutuneiden yritysten vaikeudet eskaloitu entisestään energiaverotuen takaisinperinnän seurauksena.

Valtiontuen myöntämisen salliminen vaikeuksissa oleville yrityksille voi myös vääristää kilpailua ja vaikuttaa markkinoiden toimintaan haitallisesti. Tämä johtuu muun muassa siitä, että ehdotetuissa valtiontukisäännöissä ei tarkemmin edellytetä sen tarkistamista, mistä syystä yritys on joutunut vaikeuksiin ajalla 1.1.2020-30.6.2021. Tukea voidaan siis periaatteessa myöntää myös muusta syystä kuin koronaepidemian takia vaikeuksiin joutuneille yrityksille.

Muutokset voivat vaikuttaa myös EU:n sisämarkkinoiden toimintaan. Suomen kilpailijamaat voivat hyödyntää joustoja tavalla, joka vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. Jäsenmaat, joilla on enemmän budjettivaroja käytössään voivat suunnata varoja myös vaikeuksissa olevien yritysten tukemiseen siten, että kilpailu vääristyy. Toistaiseksi Euroopan komissio on hyväksynyt koronaepidemian yhteydessä jäsenvaltioiden valtiontukitoimenpiteitä yhteensä 2,19 biljoonan euron arvosta. Luku perustuu jäsenvaltioiden komissiolle valtiontukien ilmoitusmenettelyyn yhteydessä ilmoittamiin arvioihin kansallisista tukibudjeteista. Suurimpia tuen myöntäjiä ovat näiden tietojen valossa Saksa (45%), Ranska (17%) ja Italia (17%).

Alueellisen investointituen tuotannon siirtymistä koskevan ehdon muuttaminen merkitsisi käytännössä, että ajanjaksolla 1.1.2020-30.6.2021 investointitukea saaneiden yritysten ei tarvitsisi sitoutua kieltoon olla siirtämättä tuotantoa ETA-alueella paikasta toiseen. Toteutuessaan muutos voi vääristää kilpailua EU:n sisällä.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Komissio teki esityksen 18.5.2020 ja asiasta järjestettiin jäsenvaltioiden ja komission välinen puhelinkokous 26.5.2020.

Ehdotusta on käsitelty EU-12 kilpailu-, valtiontuki- ja hankintajaoston - kirjallisessa menettelyssä 25.5. ja ehdotusta ja luonnosta U-kirjelmäksi on käsitelty EU-12 kirjallisessa menettelyssä 4.6-5.6.2020.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotusta valtiontukisääntöjen voimassaolon pidentämisestä kannatettavana. Voimassaolon jatkaminen lisäisi oikeusvarmuutta ja ennustettavuutta niin tuen myöntäjien kuin tuensaajien näkökulmasta. Lisäksi ehdotus mahdollistaa sen, että komissio saa tarvittavaa lisäaikaa sääntöjen sisällölliselle tarkastelulle.

Valtioneuvosto kannattaa myös ehdotusta tuen tilapäisestä sallimisesta vaikeuksissa oleville yrityksille. Ehdotus tuo joustoa kansalliseen yritysrahoitukseen koronatilanteen aikana. Yleislähtökohdan tulee kuitenkin olla, että EU:ssa palataan normaalien valtiontukisääntöjen soveltamiseen mahdollisimman pian heti taloustilanteen normalisoituessa, eikä kriisipolkeuksista tule pysyviä.

Valtioneuvosto katsoo, että alueellisia valtiontukia koskevissa säännöissä on perusteltua huomioida tuotannon ja työpaikkojen siirtämistä koskevat näkökohdat myös koronaepidemian oloissa. Tuki, jolla siirretään tuotantoa ja työpaikkoja jäsenmaasta toiseen, voi vääristää huomattavasti kilpailua EU:n sisämarkkinoilla.