

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vakavaraisuustukivälineestä ja asetuksen (EU) N:o 1017/2015 muuttamisesta (*vakavaraisuustukiväline*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vakavaraisuustukivälineestä ja asetuksen (EU) N:o 1017/2015 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Neuvoston kiireellisen käsittelyaikataulun vuoksi ehdotuksesta on poikkeuksellisesti annettu eduskunnalle ensin tätä kirjelmää sisällöltään vastaava valtioneuvoston selvitys E 73/2020 vp.

Helsingissä 2.7.2020

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Finanssineuvos Kristina Sarjo

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
17.6.2020

EU/2020/0991

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI VAKAVARAISUUSTUKIVÄLINEESTÄ JA ASETUKSEN (EU) N:O 1017/2015 MUUTTAMISESTA**1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Koronakriisin myötä monet eurooppalaiset yritykset ovat ajautuneet vakavaraisuusongelmiin. Kriisin pitkittyessä ongelmat syvenevät ja talouden toiminnan pysähdystilan vaikutukset voivat haitata eri sektoreiden yritystoimintaa vielä pitkään akuutin kriisin jälkeen, mikä on omiaan lisäämään taloudellisia eroja niin jäsenmaiden välillä kuin maiden sisällä. Komissio arvioi, että tämän hetken näkymien mukaan yritysten rahoitustarve on 720 miljardia euroa. Jos kuitenkin talouden mittavia rajoituksia jatketaan pitkään tai talouden laajat rajoitukset pitää jatkossa saat-
taa voimaan uudelleen, jäsenmaiden kansantulo voi komission arvion mukaan laskea 15,5 prosenttia vuonna 2020. Silloin rahoitustarve voi nousta 1,2 biljoonaan euroon.

Pääoman riittämättömyys vaihtelee taloussektoreittain ja alueittain. Eroja on myös teollisuuden ja talouden rakenteissa jäsenmaiden välillä. Tällä on merkittäviä vaikutuksia EU:n sisämarkkinoiden toimintaan. Yleisesti voidaan todeta, että useimmilla eurooppalaisilla yrityksillä on sisämarkkinoilla runsaasti monimutkaisia ja keskinäisriippuvaisia tuotantoketjuja. Lisäksi kapasiteetti tukea yrityksiä valtionavulla on hyvin erilainen eri jäsenmaissa. Komissio haluaa tukea eurooppalaisten yritysten vakavaraisuutta ja komission mukaan vakavaraisuustukiväline vähentää odotettavissa olevia vääristymiä EU:n sisämarkkinoilla.

Komission ehdottama uusi rahoitusinstrumentti on luonteeltaan väliaikainen. Vakavaraisuustuki-välineen rahoitusikkunasta yritykset voivat saada oman pääoman ehtoista rahoitusta vuoden 2024 loppuun asti. Euroopan investointipankki (jäljempänä *EIP*) sekä Euroopan investointirahasto (jäljempänä *EIR*) voivat tehdä investointipäätöksiä vuoden 2026 loppuun asti. Tarkoitus on auttaa muuten elinkelpoisia yrityksiä selviämään koronakriisin yli. Tavoitteena on myös saada yrityksille lisää yksityistä rahoitusta. Komissio arvioi, että vakavaraisuuden tukiväline voi auttaa liikkeelle yhteensä 300 miljardin euron investoinnit.

Vakavaraisuustukiväline on osa komission ehdottamaa 750 miljardin euron ”Seuraavan sukupolven EU”-rahoituspakettia, joka on EU:n vastaus koronakriisiin.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**2.1 Vakavaraisuustukiväline**

Komissio ehdottaa, että EIP:n hallinnoimaan Euroopan strategisten investointien rahastoon (jäljempänä *ESIR*) perustetaan uusi rahoitusikkuna, jolle myönnetään takaus EU:n budjetista. Komission ehdotuksen mukaan ESIR-takauksia kasvatetaan 26 miljardista eurosta 92,4 miljardiin euroon. EIP-ryhmä tulee käyttämään takausta pääosin välittäjäpankkien ja -rahoittajien kautta, myöntämällä takauksia tai rahoitusta pääomarahastoille, erillisyhtiöille (*SPV, special purpose vehicle*), investointiyhteen-liittymille (*investment platform*), kansallisille erityisrahoituslaitoksille ja kun se nähdään tarkoituksenmukaiseksi, myös suorana yritysrahoituksena tai muuna järjestelyinä.

Rahoitusikkuna on avoin kaikille jäsenmaille ja sektoreille, jotka on määritelty ESIR-asetuksessa. Samoin rahoitusikkunan hallinnossa seurataan sääntöjä, joista on sovittu ESIR-asetuksen yhteydessä. Takausten käytöstä tehdyt ehdotukset edellyttävät investointikomitean hyväksynnän. Investointikomitean jäseninä ovat ESIR:n toimitusjohtaja sekä kuusi riippumatonta markkina-asiantuntijaa. Euroopan investointirahaston hankkeiden kohdalla investointikomiteaa konsultoidaan. Komission ja EIP:n edustajista muodostuva johtoryhmä hyväksyy hankkeet, joten jäsenmailla ei ole roolia tässä päätöksenteossa. ESIR-asetuksesta on informoitu eduskuntaa U-kirjeellä helmikuussa 2015 (U 46/2014 vp).

Kuten ESIR-asetuksessa, komissio ehdottaa, että rahoitettaviin hankkeisiin ei sovellettaisi maantieteellisiä eikä alakohtaisia kiintiöitä. Sen sijaan ESIR:n johtokunta voisi päättää vakavaraisuutta tukevassa rahoitusikkunassa hankkeille myönnettävissä takauksissa tietyt rajat, joiden puitteissa estetään takuiden liiallinen maantieteellinen keskittyminen. Tämä tapahtuisi rahoitusikkunan toiminnasta päätettyjen periaatteiden mukaisesti, jossa huomioidaan, että rahoitus kohdentuu sitä eniten tarvitseville yrityksille. Näitä rajoja voitaisi myöhemmin tarpeen mukaan muuttaa.

Komissio korostaa, että tarkoitus on tukea elinkelpoisia yrityksiä, jotka ovat kärsineet taloudellisesti eniten korona-kriisistä ja missä jäsenmaiden mahdollisuudet tukea yrityksiä valtiontuilla ovat heikoimmat. Komission esityksen mukaan tarkoitus on tukea vihreää taloutta, digitalisatiota, tukea rajoja ylittävää taloudellista toimintaa, sosiaalista ulottuvuutta ja taloudellisten erojen vähentämistä EU:ssa.

Jäsenmaat voivat perustaa erillisyhtiöitä, jotka voivat saada tukea uudesta rahoitusikkunasta. Jäsenmaat voivat tehdä investointeja yhdessä EIP-ryhmän kanssa erikseen tai kansallisen erityisrahoituslaitosten kautta sekä helpottaa investointirahastojen ja erillisyhtiöiden perustamista.

Komission ehdotuksen mukaan tarkoitus on tukea yrityksiä kaupallisin ehdoin tai vaihtoehtoisesti valtionavusta laadittujen väliaikaisten poikkeussääntöjen linjan mukaisesti, missä määritellään rahoitukselle hinta sekä irtautumissuunnitelma. Rahoituksen käytössä noudatetaan EIP:n ja EIR:n sääntöjä ja standardeja. Komission mukaan näin varmistetaan rahoituksen lisäisyys ja estetään kilpailun mahdollinen vääristyminen.

Komission ehdotuksessa mainitaan myös kaavailtu EIR:n pääomankorotus, johon komissio haluaa varata 480 miljoonaa euroa monivuotisessa rahoituskehityksessä.

2.2 Artiklakohtainen sisältö

EU:n asetusta No 2015/1017 muutetaan seuraavasti:

Vakavaraisuustukivälineen piiriin kuuluvat yritykset (1—3 artikla)

Vakavaraisuustukivälineen piiriin kuuluvat erilaiset yritysmuodot, mukaan lukien projektiyritykset, julkis-yksityiset kumppanuudet sekä muut oikeushenkilöt, jotka on perustettu EU:ssa ja jotka toimivat EU:n alueella.

Komission ja EIP:n väliset säännöt rahoituksen käytölle (4—8 artikla)

Vakavaraisuustukivälineen hinnoittelussa käytetään EIP:n hinnoitteluperiaatteita, mutta voidaan myös sopia muista järjestelyistä. Pääomarahastoille, erillisyhtiöille, investointiyhteenliittymille voidaan myöntää tukea. Tukea ei voida myöntää yrityksille, jotka ovat olleet vaikeuksissa jo ennen koronapandemiaa.

Ehdot takauksen käytölle (9 artikla)

Kaikissa rahoitushankkeissa tulee varmistaa, että ne ovat EU-politiikan mukaisia. Erityisen maininnan saavat Vihreän kehityksen ohjelma sekä Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa ohjelma. Tuki tulee kohdentaa toimiin, joissa tasapuolisesti edistetään toimia kohti talouden toipumista ja kriisin jälkeistä aikaa. Komissio ehdottaa uutta lukua 2a, jossa vakavaraisuustukivälineeltä edellytetään, että tuki kohdennetaan pääasiassa yrityksille ja maille, jotka ovat kärsineet pahiten koronapandemiasta ja maihin, joiden oma kapasiteetti tukea yrityksiä on heikko. Tästä päättää ESIR:n johtokunta.

ESIR:n strategisten investointien sekä pk-yrityksille suunnatun rahoitusikkunan käytön takaraja siirtyy vuoden 2022 loppuun. Vakavaraisuustukivälineen rahoitusikkunasta yritykset voivat saada tukea vuoden 2024 loppuun asti. Euroopan investointipankki (EIP) sekä Euroopan investointirahasto (EIR) voivat tehdä investointipäätöksiä vuoden 2026 loppuun asti.

Rahoitusinstrumentit (10 artikla)

EIP ja ERI voivat käyttää ESIR:n alla kaikkia finanssi-instrumentteja. Vakavaraisuustukivälineen kohdalla käytössä ovat oman pääoman ehtoinen rahoitus sekä oman pääoman luonteinen rahoitus. Samoin hybridirahoitus (osallistuva rahoitusmalli) on mahdollista. Ehdotuksen mukaan EIR voi myöntää takauksia myös rahastoille sekä erillisyyhtiöille.

Takuiden enimmäismäärä ja käyttö (11–12 artikla)

Artiklassa määritellään ESIR:n kaikkien kolmen rahoitusikkunan täsmälliset takaussummat. Pk-yrityksille suunnatun rahoitusikkunan määrää kasvatetaan siten, että komission takaus kattaa 6,5 miljardin euron määrän (kasvua aiemmasta asetuksesta 3,5 miljardia euroa) EIR:n hankkeita ja EIP:n oma takaus EIR:lle on 4 miljardia euroa (kasvua 1,5 miljardia euroa).

Osallistuminen EIR:n pääomankorotukseen (13a artikla)

Komissio ehdottaa, että se osallistuu kaavailtuun EIR:n pääomankorotukseen 480 miljoonalla eurolla. Tällä summalla komissio säilyttäisi nykyisen omistusosuutensa EIR:ssa.

Vakavaraisuustukivälineen kustannukset (14a artikla)

Lisääntyneeseen neuvontaan ja tekniseen apuun varataan 100 miljoonaa euroa. Toimia kohdennetaan erityisesti jäsenmailhin, joiden osakemarkkinat ovat erityisen alikehittyneet sekä yritysten viherryttämiseen ja digitalisaatioon.

Raportointi ja kirjanpito (16–24 artikla)

Vakavaraisuustukivälineen toimista raportoidaan erikseen, EU:n varainhoitoasetuksen mukaisesti. Lisäksi määritellään, että EIP ei voi esittää tukia hankkeille, jotka ovat jo aiemmin nauttineet EU:n budjettitakauksesta.

3 Ehdotuksen oikeusperusperusta sekä suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen ja perustuslakiin

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikla 172 artikla, 173 artikla sekä 175 artiklan 3 kohta ja 182 artikla.

Toissijaisuusperiaatetta koskevassa EU:sta tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklassa määrätään, että EU:n tasolla on toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU-tasolla.

Komission mukaan jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa ehdotetun toimen tavoitteita, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin EU:n tasolla mittakaava- ja vaikuttavuusetujen ansiosta. Toteuttamalla toimia EU-tasolla voidaan tasoittaa sisämarkkinoilla toimivien yritysten välisiä eroja, jotka aiheutuvat jäsenvaltioiden erilaisesta kyvystä tukea kansallisten yritysten vakavaraisuutta kansallisista budjettivaroista. Näin tuetaan myös monikansallisia tuotantoketjuja EU:n sisämarkkinoilla. Lisäksi yhdistämällä EU:n budjetista takauksia EIP-ryhmän rahoitusinstrumentteihin voidaan lisätä yksityisiä investointeja kaikkialla EU:ssa. Ehdotuksessa ei komission mukaan ylitetä sitä, mikä on tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Valtioneuvosto ei katso ehdotuksen olevan ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomea velvoittavien perus- ja ihmisoikeusinstrumenttien kanssa.

4 Ehdotuksen lainsäädännölliset ja taloudelliset vaikutukset

Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Se ei edellytä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Komissio ehdottaa, että EIP:n hallinnoimaan Euroopan strategisten investointien rahastoon (ESIR) perustetaan uusi rahoitusikkuna, jolle myönnetään takaus EU:n budjetista. Komission ehdotuksen mukaan ESIR-takauksia kasvatetaan 26 miljardista eurosta 92,4 miljardiin euroon. Hankkeiden korkean riskipitoisuuden takia rahastoon suoritettavien maksujen ja unionin yhteenlaskettujen takuovelvoitteiden suhde on 50 prosenttia. Kun takauksia kasvatetaan 66,4 miljardilla eurolla, takuurahastoon kanavoidaan 33,2 miljardia euroa. Tämä tarkoittaa, että EU:n takuurahaston rahastointiaste nousee 45,5 prosenttiin takausten kokonaismäärästä ja ESIR-takuurahaston kokonaismäärä nousee 42,3 miljardiin euroon. Takuurahaston avulla suojattaisiin EU:n talousaviota ESIR-hankkeille myönnettyistä takauksista mahdollisesti aiheutuvilta tappioilta.

Komissio arvioi, että tarvitaan 100 miljoonaa euroa uuden rahoitusikkunan aiheuttamien kustannusten kattamiseen. Näistä kuluista osa aiheutuu neuvonnasta ja teknisestä avusta, jota tarjotaan yritysten viherryttämiseen sekä digitaalisiin uudistuksiin. Lisäksi komissio esittää, että EIR:n pääomakorotukseen kohdennetaan 480 miljoonaa euroa komission omistusosuuden pitämiseksi nykyisellä tasolla.

Komission ehdotuksen mukaan vakavaraisuuden tukivälineeseen (sisältäen takuurahaston, tukivälineen kulut sekä EIR:n pääomakorotuksen) tarvittavat varat rahoitetaan nostamalla 2014-2020 katto (5,5 miljardia euroa) sekä komission ehdottamasta elvytysrahastosta (26 miljardia euroa).

Komission ehdotukset vakavaraisuuden tukivälineestä, InvestEU:n kasvattamisesta ja uudesta strategisesta instrumentista sekä oikeudenmukaisen siirtymämekanismin julkisen sektorin lainajärjestelystä tulevat toteutuessaan vaikuttamaan EIP:n pääoman riittävyyteen. On erittäin todennäköistä, että EIP:n pääomaa joudutaan kasvattamaan, jotta pankki pystyisi toimeenpanemaan kyseiset rahoitusinstrumentit. Tässä vaiheessa on kuitenkin enneaikaista arvioida mahdollisen pääomakorotuksen määrää, koska pankki ei ole vielä kyennyt analysoimaan ja arvioimaan komission ehdotusten vaikutusta pankin liiketoimintaan ja pääoman riittävyyteen. Suomen osuus EIP:n pääomasta on 1,48 prosenttia.

Komissio antoi 28 päivänä toukokuuta 2020 myös kuluvaan rahoituskehyskauteen koskevan muutosehdotuksen toisin sanoen vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta annetun neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 1311/2013 koskevan muutosehdotuksen (KOM (2020) 446 lopullinen). Siinä komissio ehdottaa kuluvaan kauden sitoumusten nostamista 11,5 miljardilla eurolla koronakriisin rahoitustarpeiden vuoksi. Komissio antoi 3 päivänä kesäkuuta 2020 lisätalousarvion 6/2020 (KOM (2020) 423 lopullinen), joka liittyy samaan asiaan. Niistä informoidaan eduskuntaa erikseen valtiovarainministeriön U-kirjelmällä.

Taloudelliset vaikutukset tulevat riippumaan elpymisvälineen perustamisesta, koosta sekä EU:n tulevasta rahoituskehyksestä saavutettavasta sovusta.

Suomalaiset yritykset ovat kyenneet hyödyntämään EIP-ryhmän rahoitusta suhteellisen hyvin. EIP:n ESIR-rahoitusta on hyväksytty Suomeen marraskuuhun 2019 mennessä 2,1 miljardia euroa, jonka käynnistämät odotetut kokonaisinvestoinnit ovat 8,8 miljardia euroa. Suhteessa BKT:en Suomi on hyötynyt ohjelmasta 8. eniten Euroopassa.

Uuden vakavaraisuustukivälineen käyttöastetta Suomessa on vielä vaikea ennakoida. On odotettavissa, että suomalaiset yritykset tulevat hyötymään myös yleiseurooppalaisen takuurahaston tuella myönnettävästä rahoituksesta, jolla pyritään ensisijaisesti lieventämään koronapandemiasta kärsineitä pk- ja midcap-yrityksiä.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Asia kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n perusteella valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Asetusehdotusta ja sitä käsittelevää valtioneuvoston selvitystä (E 73/2020) on käsitelty 11 päivänä kesäkuuta 2020 talouspolitiikan koordinointi ja kansainväliset rahoituskysymykset -jaoston kirjallisessa menettelyssä, 12 päivänä kesäkuuta 2020 valtioneuvoston rahoituskehysneuvotteluja käsittelevässä MFF-johtoryhmässä sekä 17 päivänä kesäkuuta 2020 EU-ministerivaliokunnassa.

Valtioneuvoston kirjelmä on käsitelty valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa ja valtioneuvoston yleisistunnossa 2 päivänä heinäkuuta 2020.

Esitystä käsitellään neuvoston finanssineuvoston työryhmässä sekä ECOFIN-neuvostossa.

Euroopan parlamentissa ehdotus käsitellään talous- ja raha-asioiden valiokunnassa (ECON) ja budjettivaliokunnassa (BUDG).

Tavoitteena on saattaa asetus voimaan mahdollisimman pian.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on linjannut kantoja komission ehdottamaan elpymiskokonaisuuteen 4 päivänä kesäkuuta 2020 annetussa selvityksessä (E 64/2020).

Ohessa tarkennetaan kannanmuodostusta komission ehdottamaan elpymiskokonaisuuteen liittyvästä ehdotuksesta vakavaraisuustukivälineen perustamiseksi

Komission ehdotusten rahoituksen mitoitukseen ja rahoituksen luonteeseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä komissio pyrkimystä tukea eurooppalaisten yritysten vakavaraisuutta, jotta elinkelpoiset eurooppalaiset yritykset selviäisivät koronapandemian aiheuttaman talouden pysähdystilan yli kohti talouden elpymistä. Vakavaraisuustukivälineen yksi keskeinen tavoite on myös saada yrityksille lisää yksityistä rahoitusta; valtioneuvosto korostaa yksityisten sijoittajien keskeistä merkitystä investointien vauhdittamisessa.

Valtioneuvosto painottaa, että komission ehdottaman uuden rahoitusinstrumentin tulee olla luonteeltaan väliaikainen. Valtioneuvosto ymmärtää, että nopean tuen tarve edellyttää joustavuutta, mutta pitää ongelmallisena, että ehdotuksessa ei piirretä askelmerkkejä vakavaraisuustuen purkamiseen, kun olosuhteet niin aikanaan sallivat. Lisäksi sisämarkkinoiden tehokkaan ja tasapuolisen toiminnan kannalta on tärkeää varmistaa, että tukea ei kohdenneta kroonisista talousvaikeuksista kärsiville yrityksille.

Valtioneuvosto pitää järkevänä, että tukea kohdennetaan taloudellisesti vahvoin kestävyysperustein sitä eniten tarvitseville, mutta erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että tuki ei kanavoitu yksinomaan tietyille talouden sektoreille tai yksinomaan tiettyihin maihin. Rahoituksessa tulisi ottaa johdonmukaisesti huomioon ilmastoneutraalisuustavoitteen toteuttaminen. Samoin tulee kiinnittää huomiota siihen, että koronakriisi on edennyt Euroopassa eritahtisesti.

Muutettua rahoituskehys ehdotusta vuosille 2021—2027 (MFF+) ja ehdotusta uudeksi elpymisvälineeksi tarkastellaan ja linjataan erikseen ehdotuksia koskevassa valtioneuvoston kirjeessä E 64/2020 vp.