

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2013 vp

Valtioneuvoston selvitys luonnoksesta vuosien 2014—2020 alueellisia valtiontukia koskeviksi suuntaviivoiksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 13 päivänä helmikuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen luonnoksesta vuosien 2014—2020 alueellisia valtiontukia koskeviksi suuntaviivoiksi (E 5/2013 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Ilkka Mella ja ylitarastaja Olli Hyvärinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- kehityspäällikkö Jarkko Huovinen, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus / Ålands landskapsregering
- Keski-Pohjanmaan liitto
- Pohjois-Savon liitto.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Alueellisten valtiontukisuuntaviivojen uudistaminen on osa Euroopan komission 8.5.2012 käynnistämää EU:n valtiontukivalvonnan modernisaatiota (KOM 2012(209 Final)). Tavoitteena on ensinnäkin uudistaa valtiontukisääntelyä siten, että valtiontuella edistetään talouskasvua Eurooppa 2020 -tavoitteiden mukaisesti. Toiseksi uudistuksella tavoitellaan valtiontukivalvonnan painopisteen siirtämistä eniten kilpailua vääristäviin tapauksiin sisämarkkinoilla. Kolmantena tavoitteena on yhdenmukaistaa ja virtaviivaistaa valtiontukisääntöjä ja nopeuttaa valtiontukimenettelyjä. Aluetuen suuntaviivat on ensimmäinen horisontaalisista suuntaviivois-

ta, joita koskevan luonnoksen komissio on toimittanut jäsenvaltioille kommentoitavaksi.

Valtiontukiuudistuksen tavoitteiden toteuttaminen edellyttää komissiolta niin tuen hyväksytävyyttä koskevien sääntöjen (suuntaviivat, puitteet) kuin ryhmäpoikkeusasetuksen tarkistamista. Yleistä ryhmäpoikkeusasetusta on tarkoitus uudistaa siten, että entistä useammat tukiluokat tulevat ryhmäpoikkeuksen piiriin. Suurin osa Suomen tukijärjestelmistä (ml. alueelliset valtiontuet) perustuisivat jatkossa ryhmäpoikkeusasetukseen. Suuntaviivojen nojalla arvioitaisiin jatkossa tuet, joiden kilpailua vääristävät vaikutukset ovat huomattavat. Suuntaviivojen mukaiset tuet edellyttäisivät komissiolle tehtävää ennakoilmoitusta.

Komissio julkaisee ehdotukset tuen hyväksytävyyttä koskeviksi säännöiksi vuoden 2013 aikana. Lisäksi komissio julkaisee kevään 2013 aikana ehdotuksen uudeksi ryhmäpoikkeusasetukseksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on keskeisimmiltä osiltaan seuraava. Kanta kokonaisuudessaan ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä. Suomen yksityiskohtainen kanta komission uudistushankkeen eri osa-alueisiin muodostetaan siinä vaiheessa, kun ehdotusten konkreettinen sisältö on tiedossa.

1) Aluetukikartat (suuntaviivojen jaksot 5)

1.a) Väestöpeitto

Suomi pitää tärkeänä, että komission linjauksen mukaisesti aluetuki kohdistetaan vähiten kehittyneille alueille. Harvan asutuksen määritelmä kattaa oleellisilta osilta nämä alueet Suomessa. Harva asutus on täten perusteltu kriteeri aluetukien määrittelyssä.

Komissio esittää, että harva asutus määriteltäisiin NUTS III -tasolla ja kynnyksarvona olisi 12,5 as/km².

Esitetyn sijaan Suomi kannattaa harvan asutuksen kriteerin määrittelyn soveltamista vuosien 2007—2013 suuntaviivojen kohdan 30. b mukaisesti. Suomi siis kannattaa nykyisten suuntaviivojen mukaisen määrittelyn säilyttämistä.

Komission kilpailun pääosasto on luonnoksessaan lähtenyt siitä, että määrittelyn pohjana käytetään vanhaa vuoden 2006 NUTS-alueluokitusta. Suomi pitää tärkeänä, että määrittelyn pohjana käytetään uudempaa vuoden 2010 NUTS-alueuokitusta.

Lisäksi Suomi katsoo, että väestötiheys tulisi laskea suhteessa alueiden kokonaispinta-alaan, ei maapinta-alaan. Tällöin sisävesistöt huomioitaisiin harvan asutuksen alueiden määrittelyssä. Määrittely tekisi oikeutta erityisesti niille alueille, joilla laajat vesistöalueet ovat maantieteelliseksi haitaksi tulkittava erityispiirre, joka vai-

keuttaa elinkeinopolitiikkaa ja logistiikkaa. Suomessa tämä koskee Pohjois-Savoa (NUTS III -alue).

Komission esittämä aluetuen kohdentamisratkaisu edellyttää tiettyä joustoa. Joustojen suhteen komission esitys on parantunut aiemmasta. Joustolla turvattaisiin se, että kaikkein heikoimmin kehittyneet harvan asutuksen alueet, jotka eivät sisälly Itä- ja Pohjois-Suomen harvan asutuksen NUTS III -alueisiin, voitaisiin ottaa harvan asutuksen alueeksi käyttämällä komission 147 kohdassa esittämää joustomahdollisuutta. Tällä menettelyllä saataisiin Suomen harvan asutuksen alueet säilytettyä aluekehittämisen kannalta yhtenäisenä kokonaisuutena.

1.b) Ennalta määrittelemättömien c-alueiden nimeäminen (suuntaviivojen jaksot 152—156)

Suomi on pääosin tyytyväinen komission esitykseen jouston lisäämisestä aluetukikelpoisten alueiden määrittelyssä. Komission esitys antaa jäsenmaille harkintavaltaa aluetukikelpoisten alueiden valinnassa. Komission esitys mahdollistaa tukialueaseman saariston osalta. Sen sijaan maaseudun osalta tilanne on epäselvä.

Suomi pitää tärkeänä, että nykyisten suuntaviivojen joustot säilyvät myös uusissa suuntaviivoissa ja että Ahvenanmaan osalta on mahdollista saada tuleviin tukialueisiin mukaan sekä maaseutu- että saaristoseutukunnat.

Rakennemuutoksen sisällyttäminen arviointikriteereihin on Suomen näkökulmasta perusteltua. Komission esittämä jousto siitä, että jäsenvaltio voi jättää osan väestöpeitosta käyttämättä nimetessään tukialueita kauden alussa, on kannatettava. Samoin komission esittämä tukialueiden välitarkistumahdollisuus vuonna 2017 on hyvä. Suomi esittää mahdollisuutta nimetä ennalta määrittelemättömiä alueita koko tukikautta lyhyemmäksi ajaksi, esimerkiksi 2—3 vuodeksi, mikä ei sisälly komission esitykseen.

2) Alueelliseen investointitukeen sovellettavat enimmäistuki-intensiteetit ja suuryritysten tukimahdollisuuksien poistuminen

c-alueilta (suuntaviivojen jakso 10 ja jaksot 156—163)

Suomi pitää komission esitystä suuryritysten tukimahdollisuuden poistamisesta c-alueilla aiheellisena. Kilpailun vääristymisen minimoimiseksi Suomi lisäksi kannattaa yleistä tukitasojen laskua. Tukitasoja voitaisiin Suomen näkemyksen mukaan laskea myös kaikilla A-alueilla, toisin kuin komissio esittää.

Tukitasojen osalta Suomi suhtautuu varauksellisesti komission esitykseen, jonka mukaan alueen vieressä sijaitsevilla c-alueilla tuki-intensiteettejä voitaisiin nostaa siten, että tuki-intensiteettien erotus ei ylitä 15:tä prosenttiyksikköä. Ehdotus saattaa vääristää jäsenvaltioiden välistä kauppaa ja kilpailua.

3) Komissiolle ilmoitettavat tuet (suuntaviivojen jakso 2)

Suomen näkökulmasta on tärkeää, että eniten kilpailua vääristävät tuet säilyvät ilmoitusvelvollisuuden piirissä myös jatkossa, eikä tukia saa laittaa täytäntöön ilman komission hyväksyntää. Suomi pitää komission esitystä tältä osin kilpailupolitiikan näkökulmasta riittävänä. Komission esityksen mukaan ilmoitusvelvollisuuden piirissä säilyisivät 1) tietyille toimialoille suunnatut investointitukiohjelmat (mm. laivanrakennusteollisuudelle suunnatut tuet), 2) tukiohjelman puitteissa myönnettyt suuret yksittäiset investointituet, 3) yksittäiset investointituet, jotka mahdollisesti liittyvät saman tai samantapaisen toiminnon lopettamiseen ETA:ssa sekä 4) alueelliset toimintatukiohjelmat. Käytännössä esitys varmistaa sen, että aluetuet, jotka lisäävät ylikapasiteettia (suuret tuet), tai tuet, joilla siirretään tuotantokapasiteettia alueelta toiselle, ovat komission ennakoarvioinnin kohteena.

Suomen omien tukijärjestelmien osalta komission esitys tarkoittaa, että jatkossa yksikään Suomen aluetukisuuntaviivojen mukaisista tukiohjelmista ei olisi enää ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Komission esityksen mukaan syrjäisimmillä tai harvaan asutuilla alueilla syrjäiseen sijaintiin perustuva lisäkuljetuskustannusten tuki kuuluisi kaudella 2014—2020 ryhmä-

poikkeusasetuksen soveltamisalaan, eikä siitä enää tarvitsisi ilmoittaa komissiolle alueellisten valtiontukien suuntaviivojen mukaisesti.

Suomi katsoo, että kuljetuskustannusten tuen siirto ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalan piiriin on perusteltu hallinnollisen taakan keventämisen näkökulmasta. Siirto kuitenkin edellyttää, että ryhmäpoikkeusasetuksessa määritellään selkeästi tuen hyväksyttävyyden kriteerit ja että ryhmäpoikkeusasetus mahdollistaa jäsenvaltion olosuhteiden ja perusteltujen erityistarpeiden huomioon ottamisen tukiohjelman sisällystystä päätettäessä.

4) Aluetuen soveltuvuuden arviointi (suuntaviivojen jakso 3)

Suomi pitää tärkeänä, että komissiolle ilmoitettavien tukien kilpailua vääristävät vaikutukset arvioidaan tarkasti. Komission esityksen perusteella voidaan arvioida, että Suomen omat tukijärjestelmät eivät olisi tukianalyysin kohteena. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että komissio tutkii kriittisesti Suomen kilpailijamaiden kilpailua vääristävät tuet. Erityisesti tuki suurille yrityksille rakenteellisesta ylikapasiteetista kärsivillä aloilla voi vääristää huomattavasti jäsenvaltioiden välistä kauppaa ja kilpailua (ml. investoinnin ja tuotannon siirtyminen jäsenvaltioista toiseen). Tämänkaltaisen tuki voi myös estää ja hidastaa toimialan kilpailukyvyyn kanalta välttämätöntä rakennemuutosta.

Suomi katsoo, että komission esittämä tukiarviointi huomioi riittävällä tavalla aluetuen haitalliset vaikutukset sisämarkkinoilla. Komission esityksen mukaan tuki sektoreille, jotka ovat ”absoluuttisesti taantuvia”, ei lähtökohtaisesti olisi mahdollinen. Lisäksi aluetuki olisi kiellettyä tilanteissa, joissa tuensaaja on kahden edellisen vuoden aikana lopettanut vastaavan toiminnan ETA-alueella ja siirtänyt toimintaa tuen myöntäneelle alueelle. Käytännössä komission esitys tarkoittanee sitä, että alueellisin perustein myönnetty tuki kapasiteetin lisäämiseen rakenteellisesta ylikapasiteetista kärsivillä aloilla ei olisi todennäköisesti mahdollinen aluetukikaudella 2014—2020. Suomi ei vastusta tuen

hyväksyttävyyden analyysin kiristämistä muiltakaan osin: on asianmukaista, että esimerkiksi aluetukisuuntaviivojen nojalla myönnettävien suurien investointitukien oikeasuhtaisuus ja kannustavuus arvioidaan tarkasti.

Komissio ehdottaa myös kannustavan vaikutuksen muodollisen kriteerin muuttamista siten, että tuettu toiminta ei saa alkaa ennen tukipäättöstä. Kyseinen muutos koskisi todennäköisesti myös muita horisontaalisia valtiontukisääntöjä sekä ryhmäpoikkeusasetusta, joihin suuri osa Suomen tukijärjestelmistä perustuu.

Suomen näkemyksen mukaan kyseinen muutos ei huomioi riittävällä tavalla tuen laadullisia vaikutuksia. Kaavamaisesti kaikkiin tukimuotoihin sovellettuna ko. kriteeri ei johda optimaali-

siin lopputuloksiin, eikä se välttämättä paranna EU:n valtiontukipolitiikan vaikuttavuutta. Säännön soveltamisella saattaa olla vaikutuksia esimerkiksi innovaatiotoiminnan saralla, jonka nopea ja syklinen luonne tyypillisesti edellyttää hankkeen toteuttamista ilman suuria viivytyksiä. Säännös ei myöskään ottaisi huomioon Suomen vaikeita talviolosuhteita. Jollei tukipäättöstä saada annettua riittävän aikaisin ennen rakentamiskauden alkua, käytännössä työn aloittamiseen yleensä syntyy vuoden viive, kun aloittaminen lykkääntyy talven ylitse. Lisäksi säännös näyttäisi aiheuttavan tukikelpoisten kustannusten erilaista käsittelyä silloin, kun hanketta tuetaan EU:n varoin.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission luonnos alueellisten valtiontukien suuntaviivoiksi vuosille 2014—2020 on osa EU:ssa valmisteilla olevaa laajempaa valtiontukisääntelyn ja -valvonnan uudistusta. Komissio julkaisee myöhemmin keväällä 2013 luonnoksen uudeksi ryhmäpoikkeusasetukseksi, johon suurin osa Suomen tukijärjestelmistä, mukaan lukien alueelliset valtiontuet, jatkossa perustuu.

Komission linjauksen mukaan aluetuki kohdennetaan vähiten kehittyneille alueille. Aluetukikelpoisia alueita ovat ns. a-alueet, joiden taloudellinen tilanne on äärimmäisen epäsuotuisa koko unioniin verrattuna, ja ns. c-alueet, jotka ovat epäedullisessa asemassa kansalliseen keskiarvoon nähden. Suomen kannalta relevantteja ovat c-alueiden määrittelyt ja tukitasot. Komission esityksen mukaan ns. ennalta määritellyjä c-alueita ovat harvaan asutut alueet sekä entiset a-alueet, joiden BKT/asukas on alle 90 prosenttia EU-27:n keskiarvosta.

Valiokunta ei kannata komission esitystä siitä, että harvan asutuksen alueiksi katsottaisiin NUTS III -alueet, joilla on vähemmän kuin 12,5 asukasta/km². Nykyisten vuosille 2007—2013 laadittujen suuntaviivojen mukaan harvaan asutut alueet muodostuvat pääasiassa NUTS II -ta-

soa vastaavista maantieteellisistä alueista, joiden väestötiheys on alle 8 asukasta/km², tai NUTS III -tasoa vastaavista maantieteellisistä alueista, joiden väestötiheys on alle 12,5 asukasta/km². Valiokunnan mielestä nykyinen määrittely on edelleen perusteltu, ja valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että se tulisi säilyttää.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että komissio on käyttänyt määrittelyn pohjana vanhaa vuoden 2006 NUTS-alueuokitusta. Nykyisin on voimassa vuoden 2010 NUTS-alueuokitus, ja valiokunta pitää selvänä, että määrittelyssä vuosien 2014—2020 tukialueita tulee pohjana käyttää tätä — huomattavasti uudemmaa — alueuokitusta. Tällä on myös Suomen kannalta olennainen merkitys. Jos käytetään vuoden 2010 NUTS-alueuokitusta ja nykyisten suuntaviivojen mukaista harvan asutuksen määrittelyä, sekä Keski-Pohjanmaa että Pohjois-Savo pääsisivät osana Itä- ja Pohjois-Suomen NUTS II -aluetta tukialueeksi.

Valiokunta katsoo myös, että väestötiheys tulee laskea suhteessa alueiden kokonaispintaalaan, ei maapinta-alaan. Tämä laskentatapa huomioisi harvan asutuksen alueiden määrittelyssä myös sisävesistöt. Laajat vesistöalueet muodostavat maantieteellisen haitan, joka vai-

keuttaa elinkeinopolitiikkaa ja logistiikkaa sekä aiheuttaa tuntuvia lisäkustannuksia. Lisäksi EU-ROSTATin tilastojen mukaan näyttäisi siltä, että kaikki jäsenmaat eivät pysty toimittamaan NUTS III -tasolla maapinta-alaa, vain kokonaispinta-alan. Tämäkin puoltaa kokonaispinta-alan käyttämistä.

Valiokunta pitää myönteisenä, että komission esitykseen sisältyy joustoelementtejä aluetukikelpoisten alueiden määrittelyssä, mikä antaa jäsenmaille harkintavaltaa tukikelpoisten alueiden valinnassa. Komission esitykseen sisältyy joustomahdollisuus, jolla kaikkein heikoimmin kehittyneet harvan asutuksen alueet, jotka eivät sisälly Itä- ja Pohjois-Suomen harvan asutuksen NUTS III -alueisiin, voitaisiin ottaa harvan asutuksen alueeksi. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota Ahvenanmaan tukialueasemaan. Selvityksen mukaan komission esitys antaa Ahvenanmaan saariston seutukunnalle mahdollisuuden tulla määritellyksi tukikelpoiseksi alueeksi, mutta Ahvenanmaan maaseudun tilanne on epäselvä. Saadun selvityksen mukaan tältä osin kirjelmässä tulisi viitata nykyisten suuntaviivojen kohdan 31 lisäksi myös nykyisten suuntaviivojen alaviitteeseen 35. Valiokunta pitää tärkeänä, että Ahvenanmaalla on tulevallakin kaudella mahdollista saada kumpikin seutukunta mukaan tukialueisiin.

Suuntaviivat sisältävät myös muun muassa komission linjaukset alueellisista yritystuista. Komissio esittää kilpailunäkökohtiin liittyvistä syistä, että suuryritysten tukimahdollisuus c-alueilla poistetaan. Valiokunta pitää ehdotusta valtioneuvoston tavoin aiheellisena. Valiokunta pitää aluekehityksen näkökulmasta perusteltuna, että tuki kohdentuu pk-yrityksiin. Yritystuet ovat tärkeä keino monipuolistaa yritystoimintaa ja vahvistaa olemassa olevan yritystoiminnan kilpailukykyä. Rahoitusta voidaan suun-

nata suoraan alueen vahvuuksiin pohjautuviin yrityksiin sekä niiden investointeihin että muihin merkittäviin tuottavuutta ja kilpailukykyä lisääviin kehittämistoimenpiteisiin. Harvaan asutulla alueella yritykset sijaitsevat kaukana globaaleista markkinoista. Myös alueen sisällä pitkät etäisyydet ja logistiikka ovat haaste esimerkiksi kuljetuksille. Kasvua ja kansainvälistymisen lisäämistä tavoittelevat pk-yritykset tarvitsevat tukea uudistaessaan toimintaansa ja kilpailukykyään.

Suurille yrityksille myönnettyjen alueellisten valtiontukien sijaan merkittävämpiä tekijöitä aluekehityksen näkökulmasta voidaan arvioida olevan toimiva infrastruktuuri, osaavan työvoiman saatavuus, sujuva hallinto, säädösympäristö ja muu yritystoiminnan yleisiin puitteisiin liittyvät tekijät. Valiokunta toteaa, että suurilla yrityksillä on monesti keskeinen rooli aluekehityksen kannalta alueiden vetureina. Pk-yritysten tukeminen voi edistää myös suurten yritysten toimintaedellytyksiä, kun pk-yritykset kehittyvät ja pystyvät tarjoamaan suurille yrityksille palveluitaan.

Valiokunta kiinnittää vielä huomiota komission ehdotukseen muuttaa kannustavan vaikutuksen muodollista kriteeriä siten, että tuettu toiminta ei saa alkaa ennen tukipäätöstä. Nykyisen kriteerin mukaan on riittävää, että tukihakemus on jätetty ennen töiden aloittamista. Saadun selvityksen mukaan asian vaikutuksia kansallisesti vielä tutkitaan. Valiokunta pitää valtioneuvoston varauksellista suhtautumista perusteltuna.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

HaVL 1/2013 vp — E 5/2013 vp

Helsingissä 8 päivänä maaliskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Timo V. Korhonen /kesk
vpj.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Antti Lindtman /sd
jäs.	Heikki Autto /kok	Markus Lohi /kesk
	Jussi Halla-aho /ps	Outi Mäkelä /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Mäkinen /kok
	Reijo Hongisto /ps	Markku Mäntymaa /kok
	Mika Kari /sd	Ulla-Maj Wideroos /r.
	Elsi Katainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.