Valiokunnan lausunto HaVL 18/2020 vp– E 116/2020 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus alueellisia valtiontukia koskeviksi suuntaviivoiksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Komission ehdotus alueellisia valtiontukia koskeviksi suuntaviivoiksi (E 116/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):
- kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen, työ- ja elinkeinoministeriö
- johtava asiantuntija Hanna-Maria Urjankangas, työ- ja elinkeinoministeriö
- kehittämispäällikkö Annukka Mäkinen, Suomen Kuntaliitto

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen uudistaminen on osa EU:n valtiontukisääntöjen laajempaa tarkastelua. Aluetuella tuetaan taloudellista kehitystä unionin heikommassa asemassa olevilla alueilla ja varmistetaan samalla tasapuoliset toimintaedellytykset jäsenvaltioiden välillä.

Komissio esittää aluetukisuuntaviivoissa edellytykset, joiden täyttyessä aluetuen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille, sekä vahvistaa kriteerit niiden alueiden määrittämiseksi, jotka täyttävät perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan mukaiset edellytykset. Tukikelpoiset alueet määritetään aluetukikartoissa. Suuntaviivojen uudistaminen on yhteydessä valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen uudistamiseen: suuntaviivoissa määritellyt keskeiset tuen myöntämisen kriteerit, esimerkiksi tukitasot, tulevat olemaan yhtenevät ryhmäpoikkeusasetuksen kriteerien kanssa. Ryhmäpoikkeusasetuksessa määritellään myös kriteerit, joiden puitteissa alueelliset tuet voidaan ottaa käyttöön heti jäsenvaltion viranomaisten itsearvioinnin pohjalta heti ilman komission hyväksyntää.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2020 vp

Vuosille 2014—2020 laadittujen aluetukisuuntaviivojen on ollut tarkoitus olla voimassa vuoden 2020 loppuun, mutta voimassaoloa on jatkettu vuoden 2021 loppuun. Uudet aluetukisuuntaviivat on määrä hyväksyä vuoden 2021 alussa, jotta jäsenvaltioille jää riittävästi aikaa aluetukikarttojen laatimiseen ja niistä ilmoittamiseen ottaen huomioon uusien aluetukisuuntaviivojen suunniteltu voimaantulo vuoden 2022 alussa.

Suuntaviivojen perusteella määritellyt kartat ja tuen myöntämisen kriteerit ovat voimassa vuosina 2022—2027. Covid-19-pandemian keskipitkän ja pitkän aikavälin alueellisten vaikutusten vuoksi komissio suunnittelee aluetukikarttojen väliarviointia vuodelle 2024.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen uudistamisen peruslähtökohtana tulee olla talouskasvun edistäminen unionin eri alueilla ja sääntöjen tulee tukea EU:n yhteisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamista. Alueellisten tukien tulisi kohdistua lähinnä yritystoiminnan kasvun, uudistumisen ja innovaatioiden edistämiseen. Lisäksi keskeistä on, että sääntöjen avulla varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset eri jäsenvaltioiden välillä ja minimoidaan riskiä kilpailun vääristymiin sisämarkkinoilla.

Aluetukikartat

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komission linjauksen mukaisesti aluetuki kohdistetaan alueille, joiden taloudellinen tilanne on epäsuotuisa suhteessa koko unioniin tai jotka ovat epäedullisessa asemassa kansalliseen keskiarvoon nähden.

Kokonaisväestökattavuuden tulee olla käytettävissä siten, että ennalta määriteltyjen c-alueiden ohella aluetukikarttaan on mahdollista nimetä muualla jäsenvaltion alueella epäedullisessa asemassa olevia alueita ennalta määrittelemättöminä c-alueina.

Ennalta määriteltyjen c-alueiden nimeäminen

Alueen epäedullista asemaa arvioitaessa harva asutus on edelleen perusteltu kriteeri. Valtioneuvosto katsoo, että harvan asutuksen ohella tulisi selvittää mahdollisuutta ottaa huomioon myös sosioekonomisia kriteereitä kuten alueen BKT ja työttömyys ja käyttää väestöpeittoa näiden sosioekonomisten kriteereiden tai harvan asutuksen perusteella myös ennalta määriteltyjen alueiden ulkopuolella.

Ennalta määrittelemättömien c-alueiden nimeäminen

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että saaria tai muita maantieteellisesti eristyneitä, asukasluvultaan pieniä alueita on mahdollista nimetä ennalta määrittelemättömiksi c-alueiksi. Luonnos aluetukisuuntaviivoiksi edellyttää, että c-alueeksi nimettävällä ennalta määrittelemättömällä c-alueella tulee olla vähintään 50 000 asukasta. Tämä asukaslukukriteeri on korkea Suomen kaltaisissa väkiluvultaan melko pienissä maissa, joissa ennalta määrittelemättömien c-alueiden väestökattavuus on pieni.

Tärkeää myös, että suuren rakennemuutoksen tai vakavan suhteellisen taantuman kohteena olevat alueet on jatkossakin mahdollista nimetä tukialueeksi ja että näillä alueilla väestömäärän madallettu kynnysarvo 25 000 säilyy tai madaltuu.

Valtioneuvosto katsoo, että myös oikeudenmukaisen siirtymän alueiden osalta jäsenvaltioiden tulisi esittää perustelut c-alueeksi nimeämiselle. Tämä tekee menettelystä läpinäkyvän esimerkiksi tilanteissa, joissa kaikkia oikeudenmukaisen siirtymän alueita ei ole väestöpeiton sallimissa rajoissa mahdollista nimetä.

On tärkeää, että aluetukikartan muutoksilla voidaan reagoida joustavasti aluetalouksien muuttuneeseen tilanteeseen. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komissio esittää covid-19 –pandemian keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutusten huomioimiseksi aluetukikarttojen väliarviointia vuonna 2024. Tällöin tukialueiden nimeämisessä olisi mahdollista käyttää tilastotietoja vuosilta 2020-2022.

Tuen myöntämisen kriteerit ja ennakkoilmoitusmenettely

Valtioneuvosto katsoo, että suuntaviivojen enimmäistukitasoja ja tuen myöntämisen kriteerejä määritettäessä erityistä huomiota tulee kiinnittää jäsenvaltioiden tasapuolisiin toimintaedellytyksiin sisämarkkinoilla.

Valtioneuvosto ei pidä kannatettavana komission aluetuen suuntaviivoja koskevassa ehdotuksessaan yritysten investointitukien enimmäistukitasojen korottamista 5 prosenttiyksiköllä aluetukikelpoisilla alueilla. Olisi perusteltua selvittää, voidaanko aluekehitykseen liittyvät tavoitteet saavuttaa unionin vähiten kehittyneimmillä alueilla nykyistä matalammilla enimmäistukitasoilla.

Erityisesti valtioneuvosto suhtautuu pidättyvästi komission ehdotukseen korottaa investointitukien enimmäistukitasoja myös suurten yritysten osalta. Valtioneuvosto pitää myös perusteltuna, että C-alueilla suuryritysten tukeminen on jatkossakin mahdollista vain rajoitetusti. Perusteena tähän on suurten yritysten pk-yrityksiä huomattavasti paremmat mahdollisuudet järjestää investointien toteuttamiseen tarvittava kokonaisrahoitus. Suurille yrityksille myönnettävällä tuella ei yleisesti arvioida olevan merkittävää kannustavaa vaikutusta investointien toteuttamiseksi.

Hyvin pienten, lähinnä mikroyritysten osalta, kielteiset kilpailuvaikutukset jäisivät vähäisemmiksi kuin tukitasojen yleisestä korottamisesta aiheutuvat vaikutukset. Nykyisessä aluetukia koskevassa valtiontukisääntelyssä mikroyrityksiä ei kuitenkaan ole määritelty omaksi ryhmäkseen, vaan mahdolliset muutokset tukitasoissa koskisivat laajemmin koko pienten yritysten joukkoa. Pienten yritysten investoinneilla voi puolestaan olla jo tuntuvia kilpailuvaikutuksia (mikroyrityksiä enemmän), minkä vuoksi näin laajojen muutosten tarvetta ja kilpailuvaikutuksia on syytä selvittää tarkemmin. Tämän vuoksi valtioneuvosto suhtautuu tässä vaiheessa varauksellisesti tukitasojen korottamiseen myös muiden kuin suurten yritysten osalta.

Valtioneuvosto katsoo, että kilpailua eniten vääristävien alueellisten tukien tulee säilyä valtiontukien ennakkoilmoitusmenettelyn piirissä. Suuntaviivojen arviointimenettelyn tulee varmistaa, että niin tuen sijaintipaikkaa koskevat haitalliset vaikutukset kuin vaikutukset tuotemarkkinoilla ovat rajalliset.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Aluetukisuuntaviivojen uudistamisen lähtökohdat

Alueellisia valtiontukia koskevien suuntaviivojen uudistaminen on osa EU:n valtiontukisääntöjen laajempaa toimivuustarkastelua, jonka yhteydessä uudistetaan kaikki keskeiset yritystukia koskevat säännöt. Nykyisten suuntaviivojen voimassaoloa on jatkettu vuoden 2021 loppuun.

Suomessa alueellisia valtiontukia, kuten yrityksen kehittämisavustus ja alueellinen kuljetustuki, myönnetään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus 651/2014) nojalla, eikä Suomessa ole käytössä alueellisten suuntaviivojen mukaisia tukiohjelmia. Suuntaviivojen uudistaminen vaikuttaa kuitenkin suoraan myös Suomen yritystukiohjelmiin, sillä suuntaviivoissa määritellyt keskeiset tuen myöntämisen kriteerit (esimerkiksi tukitasot) tulevat olemaan samat kuin ohjelmakaudella 2022—2027 voimassa olevassa myöhemmin annettavassa ryhmäpoikkeusasetuksessa.

Hallintovaliokunta tukee valtioneuvoston linjauksia aluetukisuuntaviivojen uudistamisen lähtökohdista. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että alueellisten tukien tulee kohdistua lähinnä yritystoiminnan kasvun, uudistumisen ja innovaatioiden edistämiseen. Valiokunta pitää keskeisenä asiana sitä, että sääntöjen avulla varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset eri jäsenvaltioiden välillä ja minimoidaan riskiä kilpailun vääristymiin sisämarkkinoilla.

Aluetukikartat

Suuntaviivoissa määritetään aluetukikartoissa esitettävien tukikelpoisten alueiden valintaedellytykset. Aluetukea kohdistetaan alueille, joiden taloudellinen tilanne on epäsuotuisa suhteessa koko unioniin (ns. a-alueet) tai jotka ovat epäedullisessa asemassa kansalliseen keskiarvoon nähden (ns. c-alueet). Komission esityksen mukaan tukialueiden kattaman EU:n kokonaisväestön osuus säilyy samana kuin nykyisellä kaudella eli 47 %:ssa.

Vuonna 2019 tehdyn väliarvioinnin perusteella komissio ei esitä muutoksia aluetukikartan määrittelyn perusteisiin. Ensin nimetään a-alueet sekä ennalta määritellyt c-alueet, joita ovat entiset a-alueet ja harvaan asutut alueet. Harvaan asutuiksi alueiksi katsotaan NUTS 2 -alueet (Suomessa suuralue), joilla on alle 8 asukasta/km^2, tai NUTS 3 -alueet (Suomessa maakunta), joilla on alle 12,5 asukasta/km^2. Tämän jälkeen jäsenvaltiot valitsevat ennalta määrittelemättömät c-alueet. Ennalta määrittelemättömien c-alueiden nimeämisen kriteerit (BKT, työttömyys, rakennemuutos) säilyvät ennallaan.

Suuntaviivaluonnoksen mukaan c-alueeksi nimettävällä ennalta määrittelemättömällä c-alueella tulee olla vähintään 50 000 asukasta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, että kyseinen asukaslukukriteeri on korkea Suomen kaltaisissa väkiluvultaan melko pienissä maissa, joissa ennalta määrittelemättömien c-alueiden väestökattavuus on pieni.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että suuren rakennemuutoksen tai vakavan suhteellisen taantuman kohteena olevat alueet on jatkossakin mahdollista nimetä tukialueeksi ja että näillä alueilla sovelletaan väestömäärän madallettua kynnysarvoa. Nykyisellä ohjelmakaudella Suomessa on hyödynnetty rakennemuutoskriteeriä ennalta määrittelemättömien c-alueiden nimeämisessä. Ni-

metyt alueet ovat olleet seutukuntia tai niiden osia. Kriteeriä sovellettaessa jäsenvaltioilla on mahdollisuus hyödyntää sosioekonomisia indikaattoreita BKT:ta ja työttömyysastetta laajemmin. Rakennemuutoskriteerin kynnysarvo on 25 000 asukasta, joka valiokunnan käsityksen mukaan on sekin Suomen olosuhteisiin varsin korkea. Valtioneuvoston kantaan sisältyvää tavoitetta siitä, että tulevalla kaudella kynnysarvo 25 000 säilyy tai madaltuu, voidaan siten pitää perusteltuna.

Lisäksi suuntaviivoissa on kriteeri, jonka perusteella ennalta määrittelemättömiksi c-alueiksi voi matalan BKT:n, korkean työttömyysasteen tai asukasmäärän (alle 5 000) perusteella nimetä saaria tai vierekkäisiä alueita, joille on ominaista samanlainen maantieteellinen eristyneisyys. Valiokunta pitää tärkeänä, että saaria tai muita maantieteellisesti eristyneitä, asukasluvultaan pieniä alueita on mahdollista nimetä ennalta määrittelemättömiksi c-alueiksi myös tulevalla kaudella.

Esityksen mukaan myös oikeudenmukaisen siirtymän alueille on mahdollista antaa ennalta määrittelemättömän c-alueen asema. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että myös oikeudenmukaisen siirtymän alueiden osalta jäsenvaltioiden tulisi esittää nimeämiselle perustelut, jotta menettely olisi läpinäkyvää esimerkiksi tilanteissa, joissa väestöpeitto ei mahdollista kaikkien oikeudenmukaisen siirtymän alueiden nimeämistä c-alueiksi.

Komission esityksen mukaan Suomen kokonaisväestökattavuus kaudelle 2022—2027 olisi 26,63 %, kun se nykyisellä kaudella on 26,03 %. Ennalta määrittelemättömien c-alueiden väestöpeitto kasvaa Suomessa jonkin verran. Nykyisellä kaudella se on 1,85 % (101 393 asukasta), ja kaudella 2022—2027 se nousee 3,29 %:iin. Vuoden 2019 väestötilaston perusteella ennalta määrittelemättömien c-alueiden väestömäärä olisi 181 782 asukasta. Valiokunta toteaa myönteisenä, että tämä mahdollistaa nykyistä enemmän liikkumavaraa nimetä tukialueeksi Etelä- ja Länsi-Suomen epäedullisessa asemassa olevia alueita.

Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että niin nykyisten kuin komission esittämien uusienkin suuntaviivojen mukaan ennalta määrittelemättömiä c-alueita ei ole välttämätöntä ilmoittaa maakuntatasolla, vaan ne voidaan tietyin edellytyksin määritellä myös pienempinä tilastollisina alueina. Tämä antaa joustoa ja erilaisia mahdollisuuksia aluemäärittelyihin väestöpeiton sallimissa rajoissa. Samalla tulee kuitenkin huomioida edellä mainitut asukaslukukriteerit (50 000/25 000).

Komissio suunnittelee Covid-19-pandemian keskipitkän ja pitkän aikavälin alueellisten vaikutusten vuoksi aluetukikarttojen väliarviointia vuodelle 2024. Tällöin tukialueiden nimeämisessä olisi mahdollista käyttää tilastotietoja vuosilta 2020—2022. Valiokunta pitää väliarviointia kannatettavana. Vaikka tukien tietynlainen ennakoitavuus on ehdoton etu yritysten kannalta, on myös tärkeää, että aluetukikartan muutoksilla voidaan reagoida joustavasti aluetalouksien muuttuneeseen tilanteeseen.

Tukien myöntämisen kriteerit ja tukitasot

Suuntaviivojen mukaisia tukia ovat jatkossakin investointi- ja toimintatuki aluekehityksen edistämiseen. Komission esityksen mukaan c-alueilla jatketaan nykyisten suuntaviivojen mukaista menettelyä, jonka perusteella alueellista investointitukea voidaan myöntää suurille yrityksille vain investointeihin, jotka luovat alueelle uutta taloudellista toimintaa. Suuntaviivojen sovelta-

misala pysyisi pääosin entisenä. Soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät alat, jotka kuuluvat erityisten valtiontukisääntöjen piiriin (maatalous, laajakaista, energia, liikenne sekä kalastus- ja vesiviljely) sekä esimerkiksi terästeollisuus.

Komissio esittää alueellisten investointitukien enimmäistukitasojen korottamista viidellä prosenttiyksiköllä sekä vähemmän kehittyneillä a-alueilla että paremmin kehittyneillä c-alueilla. Lisäksi uutta on, että a-alueilla tukea voitaisiin myöntää nykyistä ohjelmakautta suuremmilla enimmäistukitasoilla myös paremmin kehittyneillä alueilla. Kirjelmän mukaan esimerkiksi nykyisellä ohjelmakaudella alueella, jonka BKT on ollut 54 % unionin BKT:sta, enimmäistukitaso on ollut 35 %. Komission ehdotuksen mukaan enimmäistukitaso ko. alueella olisi jatkossa 50 %. Komissio perustelee enimmäistukitasojen korottamista koskevaa ehdotustaan Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja digitaalistrategian edistämisellä.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston kantaa siitä, että suuntaviivojen enimmäistukitasoja ja tuen myöntämisen kriteerejä määritettäessä tulee kiinnittää erityistä huomiota jäsenvaltioiden tasapuolisiin toimintaedellytyksiin sisämarkkinoilla. Valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin varauksellisesti komission esittämiin yritysten investointitukien enimmäistukitasojen korotuksiin. Komission esitys lisää entisestään tukitasoeroa EU-maiden tukialueiden ja Suomen ei-tukikelpoisten alueiden välillä, ja riski kilpailun vääristymiin uhkaa kasvaa. Lisäksi useissa muissa EU-jäsenvaltioissa alueellisen investointituen sallittu enimmäistaso on Suomen aluetukikelpoisia alueita merkittävästi korkeampi. Valiokunta pitääkin perusteltuna valtioneuvoston kantaan sisältyvää esitystä sen selvittämisestä, voidaanko aluekehitykseen liittyvät tavoitteet saavuttaa unionin vähiten kehittyneillä alueilla nykyistä matalammilla enimmäistukitasoilla.

Komission esittämät enimmäistukitasojen korotukset merkitsevät Suomessa sitä, että Itä- ja Pohjois-Suomen I-tukialueilla yritysten investointihankkeisiin myönnettävän investointituen enimmäistukitasot olisivat suuressa yrityksessä 20 %, keskisuuressa yrityksessä 30 % ja pienessä yrityksessä 40 %. Vastaavasti II-tukialueilla tukitasot olisivat suuressa yrityksessä 15 %, keskisuuressa yrityksessä 25 % ja pienessä yrityksessä 35 %. Suomen olosuhteita katsoen esitetyt enimmäistukitasot ovat asiallisia ja perusteltuja.

Valiokunta toteaa erikseen mikroyritysten osalta, että ne ovat erityisesti maaseutualueilla tärkeitä paikallisia työllistäjiä, joten korkeampi tukitaso on niiden kohdalla kannattavaa. Epäedullisten kilpailuvaikutusten voidaan olettaa tältä osin olevan varsin vähäisiä.

Koronakriisi vaikuttaa yritysten investointeihin, joten sen huomioiminen aluetukien yhteydessä on valiokunnan mielestä aiheellista, olkoonkin, että varsinaiseen koronakriisin hoitoon on muita toimia. Koronakriisin myötä erilaiset kansalliset ja EU:n tukitoimet ovat entistä moninaisemmat, joten kattava tiedottaminen eri tukimahdollisuuksista olisi kokonaiskuvan muodostamiseksi tarpeen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

Valiokunnan lausunto HaVL 18/2020 vp

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomioin.

Helsingissä 5.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne