

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen perustamisesta (STEP)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 20 päivänä kesäkuuta 2023 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (‘STEP-kehysväline’) perustamisesta ja direktiivin 2003/87/EC sekä asetusten (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 ja (EU) 2021/241 muuttamisesta, COM(2023) 335 final, sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7.9.2023

Elinkeinoministeri Wille Rydman

Johtaja Mikko Vähä-Sipilä

7.9.2023

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN STRATEGISTEN TEKNOLOGIOIDEN KEHYSVÄLINEEN (‘STEP-KEHYSVÄLINE’) PERUSTAMISESTA JA DIREKTIIVIN 2003/87/EY SEKÄ ASETUSTEN (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) N:O 1303/2013, (EU) N:O 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 JA (EU) 2021/241 MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Komissio antoi 20.6.2023 ehdotukset EU:n monivuotista rahoituskehystä 2021–2027 koskeiksi välitarkistukseksi (jäljempänä MFF-välitarkistusehdotus).

Komission MFF-välitarkistusehdotus sisältää tiedonannon ”EU:n monivuotisen rahoituskehysten 2021–2027 väliarviointi” (COM(2023) 336 final), rahoituskehysasetuksen N:o 2020/2093 muutosehdotuksen (COM(2023) 337 final), asetusehdotuksen Ukrainan tukivälineeksi (COM(2023) 338 final) ja asetusehdotuksen Euroopan kriittisten teknologioiden kehysvälineeksi, johon myös sisältyy useiden nykyisten asetusten ja yhden direktiivin muutosehdotukset (COM(2023) 335 final). Komission tiedonannosta laadittiin erillinen E-kirje (E 17/2023 vp). Rahoituskehysasetuksen muutosehdotuksen ja kahden lainsäädäntöehdotuksen osalta laaditaan erilliset U-kirjelmät.

Komissio taustoittaa ehdotustaan tiedonannossaan COM(2023) 336 final koskien monivuotisen rahoituskehysten väliarviointia. Komission mukaan Euroopan talouden kilpailukyvyn vahvistaminen ja strategisten riippuvuuksien vähentäminen vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen avulla ovat näyttäneet EU:lle suuntaa viime vuosina. EU:n teollisuus on osoittanut sisäänrakennetun häiriönsietokykynsä, mutta sitä uhkaavat korkea inflaatio, työvoimapula, toimitusketjujen häiriöt, korkojen nousu sekä energiakustannusten ja tuotantopanosten hintojen nousu. Komission mukaan strategisten teknologioiden kehittämisen, käyttöönoton ja valmistuskapasiteetin lisääminen unionissa ovat olennaisia tärkeitä vihreän ja digitaalisen siirtymän mahdollisuuksien hyödyntämiseksi ja unionin tavoitteiden saavuttamiseksi. Samalla Euroopan suvereniteettia ja taloudellista turvallisuutta vahvistetaan.

Komissio on jo aiemmin esittänyt useita aloitteita teollisuutensa tukemiseksi. Vihreän kehityksen teollisuussuunnitelmaa koskevassa tiedonannossa komissio esitteli toimia, joilla pyritään parantamaan Euroopan nettonollateollisuuden kilpailukykyä, tukemaan teollisuuden nopeaa siirtymistä ilmastoneutraaliuteen, vähentämään raaka-aineriippuvuutta sekä luomaan laadukkaita työpaikkoja. Komissio antoi 16.3.2023 säädösehdotukset nettonollateollisuuden ja kriittisten raaka-aineiden hallinnollisen taakan keventämiseksi ja luvituksen sujuvoittamiseksi. Komission mukaan EU tarvitsee teollisuuden investointien edistämiseen lisäksi rakenteellisen ratkaisun, jotta Euroopan etumatka vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen sekä resilienssin kannalta merkityksellisissä kriittisissä ja kehitteillä olevissa teknologioissa voidaan säilyttää.

Komissio on viimeaikaisilla aloitteillaan pyrkinyt kannustamaan ja nopeuttamaan yritysten investointeja Eurooppaan. Yhtäältä nettonollateollisuuden ja kriittisten raaka-aineiden säädösehdoituksilla edistetään olennaisiksi määriteltyjen teknologioiden ja hankkeiden lupaprosessien ennakoitavuutta ja sujuvuutta, toisaalta valtiontukipuitteiden muutoksilla ja nyt ehdotetulla uudella Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineellä (Strategic Technologies for Europe Platform, jäljempänä ”STEP”) pyritään saamaan investoinneissa tarvittava rahoitus nopeasti liikkeelle.

EU:lla on talousarviossa ja sen ulkopuolella useita rahastoja ja ohjelmia, joilla tuetaan puhdasta teknologiaa, bioteknologiaa ja digitalisaatiota. Komissio ehdottaa, että perustetaan uusi STEP-kehysväline, jolla vahvistetaan ja joustavoitetaan olemassa olevia EU:n välineitä ja hyödynnetään olemassa olevia ohjelmia, kuten InvestEU-ohjelmaa, innovaatorahastoa, Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaa, Euroopan puolustusrahastoa, elpymis- ja palautumistukivälinettä (RRF) ja koheesiopolitiikan rahastoja. STEP-investointien edistämiseen tarkoitettun rahoituskapasiteetin lisäämiseksi komissio ehdottaa, että kohdennettuihin ohjelmiin osoitetaan 10 miljardia euroa lisärahoitusta. Komissio arvioi, että näiden varojen avulla STEP voisi saada aikaan uusia investointeja arviolta 110 miljardilla eurolla. Kaiken kaikkiaan STEP-kehysvälineen kautta tehtävien uusien investointien arvioitu kokonaismäärä voisi komission mukaan olla 160 miljardia euroa.

2 Ehdotuksen tavoite

STEP-kehysvälineen on määrä vahvistaa Euroopan suvereniteettia ja turvallisuutta, vauhdittaa vihreää ja digitaalista siirtymää, vahvistaa kilpailukykyä, vähentää strategisia riippuvuuksia, edistää tasapuolisia toimintaedellytyksiä investointien osalta sisämarkkinoilla koko unionissa ja tukea osallistavaa pääsyä houkutteleviin ja laadukkaisiin työpaikkoihin. STEP:n avulla tuetaan kriittisten teknologioiden ja tuotteiden kehittämistä ja valmistusta EU:ssa, niiden arvoketjujen suojaamista ja varmistamista sekä tarvittavan työvoiman ja osaamisen turvaamista seuraavilla aloilla: 1) syvä- ja digitaalitekniikat, 2) puhtaat teknologiat ja 3) biotekniikat. Tekniikat luokitellaan kriittisiksi, mikäli ne tuovat sisämarkkinoille innovatiivisen huippuluokan osatekijän, jolla on merkittävä taloudellinen potentiaali, tai mikäli ne edistävät unionin strategisten riippuvuuksien vähentämistä tai ehkäisemistä. Lisäksi, jos komission hyväksymä Euroopan yhteistä etua koskeva tärkeä hanke (Important Project of Common European Interest, IPCEI) liittyy ehdotuksessa tarkoitettuun teknologia-alaan, siihen liittyviä teknologioita on pidettävä kriittisinä.

Ehdotuksen johdantolausekkeessa todetaan, että STEP on tärkeä elementti uusien toimenpiteiden toteutettavuuden ja valmistelun testaamiseksi askeleena kohti Euroopan suvereniteettirahastoa, jonka tarvetta komissio tulee arvioimaan vuonna 2025.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

STEP-toimien toteuttamiseksi esitetään 10 miljardin euron lisärahoitusta. Tämän lisäksi nykyisiin ohjelmiin ja rahastoihin esitetään sisällöllisiä muutoksia.

STEP-lisärahoitus kohdentuisi olemassa oleviin EU-ohjelmiin seuraavasti: InvestEU 3 miljardia euroa, Horisontti Eurooppa -puiteohjelma 0,5 miljardia euroa, Euroopan puolustusrahasto 1,5 miljardia euroa ja innovaatorahasto 5 miljardia euroa.

Lisäksi STEP-kehysvälineen toimeenpano eri EU-ohjelmissa edellyttäisi muutoksia seuraaviin ohjelmakohtaisiin EU-säädöksiin: koheesiopolitiikan rahastot (EAKR, ESR+, koheesiorahasto), oikeudenmukaisen siirtymän rahasto (JTF), InvestEU, elpymis- ja palautumistukiväline, Horisontti Eurooppa -puiteohjelma ja Euroopan puolustusrahasto. Lisäksi innovaatorahastoon liittyvää sääntelyä muutettaisiin.

Koheesiopolitiikan rahastoihin lisättäisiin mm. kaksi uutta strategisten investointien toimintalinjaa Euroopan aluekehitysrahastolle (EAKR), koheesiorahastolle ja oikeudenmukaisen siirtymän rahastolle. Rahastojen mahdollisuuksia tukea muita kuin pk-yritysten tuotannollisia investointeja laajennettaisiin, mutta ehdotetuilla koheesiopolitiikan sääntelymuutoksilla ei puututtaisi sovellettaviin EU:n valtioneuvoston säätöihin. Euroopan sosiaalirahasto+ (ESR+) tuella voitaisiin täydentää STEP-toimia. Lisäksi kasvatettaisiin jäsenvaltioille vuonna 2024 maksettavaa ennakkorahoitusosuutta 30 prosenttiin JTF-rahastossa sekä EAKR:ssä ja ESR+:ssa STEP-toimintalinjojen osalta. EU:n enimmäisrahoitusosuutta ohjelmissa voitaisiin STEP-toimintalinjojen osalta korottaa 100 prosenttiin.

EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen osalta kasvatettaisiin jäsenvaltioiden mahdollisuutta hyödyntää RRF-rahoitustaan nykyistä laajemmin osana InvestEU-ohjelmaa (4 prosentista 10 prosenttiin).

InvestEU-ohjelmaan luotaisiin kokonaan uusi strategisten investointien rahoitusikkuna.

Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaan sisältyvään Euroopan innovaationeuvostoon (EIC) luotaisiin mm. uusi rahoitusikkuna, joka voisi pääomittaa nykyistä merkittävästi suuremmilla summilla strategisilla aloilla toimivia pk-yrityksiä ja pieniä midcap-yrityksiä. Ehdotus lisää EIC:n määrärahoja yhteensä 2,63 miljardilla eurolla, josta 0,8 miljardia euroa tulisi Horisontti Eurooppa -puiteohjelman pilarista II, 0,13 miljardia euroa Horisontti 2020 -puiteohjelmaan kuuluvasta EIC:n pilottihankkeesta takaisin saaduista varoista ja 1,2 miljardia euroa Horisontti Eurooppa -puiteohjelman käyttämättä jääneiden varojen uudelleenohjaamisesta. 0,5 miljardia euroa ehdotetaan tulevan uudesta lisärahoituksesta.

Digitaalinen Eurooppa ja EU4Health -ohjelmiin tehtäisiin vähäisiä muutoksia, joilla mahdollistettaisiin nykyistä paremmin strategisten investointien tukeminen.

Nykyistä EU:n päästökauppatuloilla rahoitettavaa innovaatorahaston rahoitusta lisättäisiin 5 miljardilla eurolla, mikä rahoitettaisiin komission ehdotuksen mukaan EU:n budjetin kautta korotetuilla EU-jäsenmaksuilla. Esitetty rahoitusjärjestely olisi uusi ja poikkeuksellinen. Lisäksi komissio ehdottaa, että innovaatorahaston STEP-lisärahoituksen hyödyntäminen rajattaisiin jäsenvaltioihin, joiden BKT on alle EU:n keskiarvon. Tällöin rahoitusta voisi hyödyntää komission mukaan 17 jäsenvaltiota (BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, LT, HU, PL, PT, RO, SI, SK ja MT). Suomalaiset toimijat eivät siis voisi hakea kyseistä rahoitusta. Nykyisellään innovaatorahastosta maksettava tuki perustuu ainoastaan avoimeen hankekilpailuun, eikä siihen ole sisältynyt kiintiöitä.

Komission mukaan ehdotetuilla ohjelmien sisällöllisillä muutoksilla sekä lisärahoituksella voitaisiin saavuttaa noin 160 miljardin euron kokonaisinvestoinnit STEP-kehysvälineen kattamiin teknologioihin.

STEP-ehdotuksessa luotaisiin myös nk. suvereniteettimerkki (Sovereignty Seal). Komissio voisi myöntää merkin suoraan hallinnoimien ohjelmiensa puitteissa arvioituille hankkeille, jotka edistävät STEP-tavoitteita ja samalla täyttävät ko. ohjelman kriteerit. Merkki voisi mahdollistaa hankkeille myös täydentävän rahoituksen, jos suoran hallinnon EU-ohjelma rahoittaisi vain osan hankkeesta.

Komission STEP-ehdotus ei sisällä suoraan uusia avauksia valtiontukisääntöjen helpotuksista. Ehdotuksessa kuitenkin mainitaan, että komissio tulee tältä osin konsultoimaan jäsenvaltioita uusista joustoista valtiontukisääntöihin. Tämän mukaisesti komissio käynnisti 20.7.2023 jäsenvaltioille suunnatun konsultaation, jossa tiedustellaan jäsenvaltioiden näkemyksiä mahdollisuudesta suosia valtiontukisääntöjen joustoilla STEP-tavoitteita tukevia hankkeita. Komission suunnittelemaat joustot koskisivat käynnistyneen kyselyn perusteella alueellisia investointitukia koskevia valtiontukisääntöjä siten, että aluetukisuuntaviivoja (RAG) väljennettäisiin aluetukikarttoja muuttamalla.

Asetusehdotuksen sisältö artikloittain

1 artiklassa selitetään asetuksen kohde.

2 artiklassa määritellään välineen tavoitteet ja soveltamisala.

3 artiklassa säädetään EU:n lisärahoituksesta, jolla vahvistetaan useiden välineiden eli Invest-EU-ohjelman, Horisontti Eurooppa -puiteohjelman, Euroopan puolustusrahaston ja innovaatorahaston rahoitusvoimaa.

4 artiklassa luodaan ”suvereniteettimerkki”, jonka tarkoituksena on auttaa hankkeiden toteuttajia houkuttelemaan julkisia ja yksityisiä investointeja todistamalla hankkeiden myönteinen vaikutus STEP-tavoitteisiin.

5 artiklassa määritellään, miten komissio seuraa STEP-kehysvälineen täytäntöönpanoa ja tuloksia sekä edistymistä kehysvälineen tavoitteiden saavuttamisessa.

6 artiklassa säädetään komission velvollisuudesta perustaa uusi julkisesti saatavilla oleva verkkosivusto (suvereniteettiportaali), jolla tuetaan STEP-investointeihin rahoitusta hakevia yrityksiä ja hankkeiden toteuttajia.

7 artiklassa säädetään komission velvollisuudesta antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosittain kertomus edistymisestä STEP-tavoitteiden toteuttamisessa.

8 artiklassa vahvistetaan kehysvälineen arviointia koskevat säännöt.

9 artiklalla muutetaan EU:n päästökauppadirektiiviä siten, että siinä täsmennetään innovaatorahastosta sellaisille hankkeille annettavan lisärahoituksen määrä, joilla pyritään tukemaan puhtaisten teknologioiden kehittämistä tai valmistusta unionissa. Tätä lisätukea myönnetään ainoastaan jäsenvaltioille, joiden keskimääräinen asukaskohtainen BKT on alle 27 jäsenvaltion EU:n keskiarvon ostovoimastandardina mitattuna ja laskettuna kautta 2015–2017 koskevien unionin lukujen perusteella.

10-15 artikloilla muutetaan koheesiopolitiikan rahastoja koskevia asetuksia:

Ohjelmakausi 2021–2027

Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR) ja koheesiorahastoa koskevaa asetusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että luodaan kaksi STEP-tavoitteita tukevaa toimintalinjaa. Lisäksi tehdään mahdolliseksi tukea tuotannollisia investointeja muihin yrityksiin kuin pk-yrityksiin vähemmän kehittyneillä ja siirtymäalueilla sekä sen lisäksi kehittyneemmällä alueilla jäsenvaltioissa, joiden keskimääräinen henkeä kohti laskettu BKT on alle EU:n 27 jäsenvaltion keskiarvon ostovoima-standardeina (PPS) laskettuna unionin vuosien 2015–2017 lukujen perusteella.

Oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa (JTF) koskevaa asetusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahastosta voidaan tukea STEP-tavoitteisiin liittyviä investointeja.

STEP-investointien nopeuttamiseksi ja tarvittavan likviditeetin tarjoamiseksi rahastoissa olisi lisäksi käytettävissä kyseisille toimintalinjoille kohdennettujen määrärahojen perusteella poikkeuksellinen 30 prosentin ennakkomaksu vuodelle 2024. Muista rahastoista poiketen JTF-määrärahojen ennakkomaksu koskisi myös muita kuin STEP-toimintalinjoja.

Jäsenvaltioiden olisi mahdollista soveltaa korotettua EU:n rahoitusastetta (enintään 100 prosenttia) koheesiopolitiikan ohjelmien STEP-toimintalinjoissa.

Ohjelmakausi 2014–2020

Vuosien 2014–2020 koheesiopolitiikan ohjelmien viimeisen maksatushakemuksen jättämisen määräaika pidennettäisiin 12 kuukaudella. Uusi määräaika olisi 31.7.2025, ja sulkemisasiakirjojen toimittamisen määräaika päättyisi 15.2.2026. Komissio ei ehdota hankkeiden toteutusta koskevan tukikelpoisuusajan jatkamista, joka voimassaolevan sääntelyn mukaan päättyy vuoden 2023 loppuun.

16 artiklalla luodaan uusi politiikan ala (viides ikkuna), jonka tarkoituksena on tukea STEP-investointeja InvestEU-ohjelmasta.

17 artiklan tarkoituksena on tarjota lisäjoustoa ja -rahoitusta EIC:n Accelerator-välinettä varten.

18 artiklalla muutetaan Euroopan puolustusrahastoa koskevaa asetusta täsmentämällä Euroopan puolustusrahaston kautta täytäntöön pantavien lisävarojen määrä. Lisärahoituksella on määrä tukea syvä- ja digitaaliteknologioiden investointeja.

19 artikla korottaa rahoituksen enimmäismäärää, jonka jäsenvaltiot voivat käyttää InvestEU:n jäsenvaltio-osioon elpymis- ja palautumissuunnitelmistaan (enintään 10 prosenttia elpymis- ja palautumissuunnitelman määrärahoista).

20 artikla koskee asetuksen voimaantuloa ja soveltamista.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

4.1 Oikeusperusta

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaisesti EU pyrkii Euroopan kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täytyöllisyys ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Unioni edistää tieteellistä ja teknistä kehitystä.

Komissio perustaa STEP-ehdotuksensa seuraaviin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) määräyksiin, jotka koskevat Euroopan unionin teollisuuspolitiikkaa, koheesiopolitiikan rahastoja, tutkimusta ja teknologista kehittämistä sekä ympäristöä: artikkelit 164, 173, 175(3), 176, 177, 178, 182(1) ja 192(1). Oikeusperustojen määrä selittyy sillä, että STEP-kehysvälineen toimeenpano edellyttäisi yhdentoista olemassa olevan säädöksen muuttamista.

Teollisuuspolitiikka

SEUT 173 artikla koskee unionin teollisuuspolitiikkaa, jota koskevien määräysten mukaan unioni ja jäsenvaltiot huolehtivat siitä, että unionin teollisuuden kilpailukyvyyn kannalta tarpeelliset edellytykset turvataan. Tällöin niiden toiminnalla pyritään avointen markkinoiden ja kilpailumarkkinoiden järjestelmän mukaisesti nopeuttamaan teollisuuden mukauttamista rakenteellisiin muutoksiin, edistämään kaikkialla unionissa yritysten, erityisesti pienten ja keskisuuren yritysten, aloittamisen ja kehittämisen kannalta suotuisaa toimintaympäristöä, edistämään yritysten välisen yhteistyön kannalta suotuisaa toimintaympäristöä sekä edistämään keksintöjä, tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan politiikan antamien teollisten mahdollisuuksien parempaa hyväksikäyttöä.

Koheesiopolitiikan rahastot

SEUT 164 artikla koskee Euroopan sosiaalirahaston ja *178 artikla* Euroopan aluekehitysrahaston soveltamisasetuksia. *SEUT 175 artiklan 3 kohta* koskee rahastojen ulkopuolisia taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiselle tarpeellisia erityistoimia. *SEUT 177 artiklan* nojalla vahvistetaan rahastoihin sovellettavat yleiset säännöt ja annetaan säännökset, jotka ovat tarpeen rahastojen tehokkuuden turvaamiseksi ja eri rahastojen keskinäiseksi sekä rahastojen ja muiden rahoitusvälineiden yhteensovittamiseksi. *SEUT 176 artiklan* mukaan Euroopan aluekehitysrahaston tarkoituksena on myötävaikuttaa keskeisimmän alueellisen epätasapainon poistamiseen unionissa osallistumalla kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittämiseen ja rakenteelliseen mukauttamiseen sekä taantuvien teollisuusalueiden uudistamiseen.

Tutkimus ja teknologinen kehittäminen sekä avaruusala

SEUT 182 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät kaikkea unionin toimintaa koskevan monivuotisen puiteohjelman.

Ympäristö

SEUT 192 artiklan 1 kohdan mukaan päätetään unionin toimista SEUT 191 artiklassa määritettyjen unionin ympäristöpolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi.

EU:n tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän olisi pyrittävä käyttämään vain yhtä oikeusperustaa. Oikeusperustan valinta tulee tehdä säädöksen tarkoituksen ja sisällön perusteella. Kahden tai useamman oikeusperustan käyttäminen on mahdollista ainoastaan, kun on kyse toimesta, jolla on useampi samanaikainen tarkoitus tai useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan, ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen tai välillinen.

STEP-asetuksen tavoitteena on edistää laajasti Euroopan talouden kilpailukykyä ja muutosjoustavuutta asetusehdotuksen johdanto-osassa tarkemmin kuvatuilla sektoreilla olemassa olevia ra-

hoitusvälineitä hyödyntäen. Ehdotuksella muutetaan edellä kuvatulla tavalla yhtätoista säädöstä, jotka koskevat useampaa eri politiikka-alan jo olemassa olevaa unionin ohjelmaa ja välinettä. Näin ollen useamman oikeusperustan käyttämistä voidaan tässä tapauksessa pitää hyväksyttävänä ratkaisuna. Ehdotetut oikeusperustat ovat myös keskenään yhteensopivia, sillä ne edellyttävät kaikki samaa päätöksentekomenettelyä. Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä yhdessä Euroopan parlamentin kanssa ja neuvosto tekee päätöksensä määräenemmistöllä.

Ehdotettujen oikeusperustojen mukaisesti määräytyvässä EU:n toimivallan laajuudessa ja luonteessa on eroja. Täydentävän toimivallan oikeusperustojen yhdistämiseen jaetun toimivallan oikeusperustoihin tulee suhtautua pidättyvästi. Nyt kyseessä olevassa tapauksessa estettä yhdistämiselle ei kuitenkaan ole, koska kyse on useammasta olemassa olevasta unionin ohjelmasta ja välineestä, eikä esimerkiksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisoinnista. Lisäksi ehdotuksen eri osat on säädoskohtaisesti eroteltu toisistaan omien selkeiden otsikoidensa alle.

Unionilla on toimivalta STEP-kehysvälineen perustamiseen, ja komission ehdottama useampaan yhdistettyyn oikeusperustaan nojautuminen unionin toimivaltaperusteena vaikuttaa valtioneuvoston näkemyksen mukaan asianmukaiselta.

STEP-ehdotuksen teollisuuspolitiikkaa koskevalla oikeusperustalla ei SEUT 173 artiklan nimomaisen määräyksen mukaan voida antaa unionille perusteita toteuttaa toimenpiteitä, jotka voivat johtaa kilpailun vääristymiseen. Komissio viittaa perusteluissaan myöhemmin annettaviin kilpailuoikeudellisiin säännöksiin (EU:n valtiontuet).

Valtioneuvosto katsoo, että valitut oikeusperustat ovat asianmukaisia.

4.2 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

Komission ehdotus kuuluu oikeusperustojensa mukaisesti pääosin jaetun toimivallan alaan, jolla sovelletaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita. Komissio katsoo, että ehdotettujen toimien luonne, mittaluokka ja täytäntöönpanon kiireellisyys edellyttävät sisämarkkinatason toimia yksittäisten jäsenvaltioiden ponnistelujen sijaan.

Suhteellisuusperiaatteen noudattamista komissio perustelee asetusehdotuksessa sillä, että koska uutta rahastoa ei ehdoteta, on 10 miljardin euron lisärahoitus olemassa oleviin instrumentteihin STEP-kehysvälineen käynnistämiseksi lyhyellä aikavälillä perusteltua.

Komissiolle ei ehdoteta delegoitavaksi säädosvaltaa eikä komissiolle myöskään siirrettäisi toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä.

Valtioneuvosto arvioi, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

EU-tason vaikutustenarviointi

Komission mukaan ehdotus ei luo uutta välinettä, vaan se pannaan täytäntöön EU:n talousarvioon sisältyvillä nykyisillä välineillä, joita muutetaan, jotta voidaan paremmin mobilisoida investointiresursseja kriittisiin teknologioihin. Näistä olemassa olevista välineistä, kuten koheesiovaroista, InvestEU:sta ja Horisontti Euroopasta, on tehty aiemmat vaikutustenarvioinnit.

Lisäksi komission mukaan ehdotus perustuu olemassa oleviin ehdotuksiin, joista on tehty vaikutustenarviointi, kuten kriittisiä raaka-aineita koskeva säädös, Euroopan innovaatio-ohjelma, 55-valmiuspaketti, EU:n sirusäädös ja Digitaalinen vuosikymmen -ohjelma sekä 23.3.2023 julkaistu investointitarpeiden arviointi.

Komission mukaan vaikutustenarvioinneissa tai komission yksiköiden valmisteluasiakirjoissa tehty analyysi kattaa ehdotuksen merkittävimmät vaikutukset, eikä uutta vaikutustenarviointia tästä syystä tarvita. Perustelumuiotiossa mainitaan myös komission ennakoarviointi, joka koski EIC:stä myönnettävää pääomasijoitustukea pankkialan ulkopuolisille pk-yrityksille ja pienille midcap-yrityksille.

STEP-ehdotukseen suoraan liittyvien vaikutustenarviointien puuttuminen EU-tasolla hankaloittaa ehdotettujen muutosten kokonaisarviointia, eri ehdotusten yhteisvaikutusten arviointi mukaan lukien, sekä arviointia vaihtoehtojen toteuttamistapojen sopivuudesta.

Taloudelliset vaikutukset

Komission mukaan ehdotetuilla ohjelmien sisällöllisillä muutoksilla sekä lisärahoituksella voitaisiin saavuttaa noin 160 miljardin euron kokonaisinvestoinnit STEP-kehysvälineen kattamiin teknologioihin.

Komissio esittää, että erityisesti strategisten teknologioiden painopistealoille osoitetun investointikapasiteetin lisäämiseksi STEP-kehysvälinettä olisi tuettava lisärahoituksen kautta vahvistamalla InvestEU:n, innovaatorahaston, Horisontti Eurooppa -ohjelman puitteissa toimivan Euroopan innovaationeuvoston ja Euroopan puolustusrahaston talousarviota yhteensä 10 miljardilla eurolla (käyvin hinnoin) vuosina 2024–2027.

Komissio ehdottaa, että tämä lisärahoitustarve katettaisiin kansallisin maksuosuuksin korottamalla rahoituskehysten enimmäismääriä otsakkeessa 1 (Sisämarkkinat, innovointi ja digitaalitalous) 3 020 miljoonalla eurolla, otsakkeessa 3 (Luonnonvarat ja ympäristö) 4 311 miljoonalla eurolla ja otsakkeessa 5 (Turvallisuus ja puolustus) 1 293 miljoonalla eurolla (vuoden 2018 hinnoin).

Komission ehdottama 10 miljardin euron lisäys EU:n budjettiin vuosina 2024–2027 merkitsisi Suomen EU-jäsenmaksuosuuden nousua kyseisellä ajanjaksolla keskimäärin noin 41 miljoonalla eurolla/vuosi.

Suomen mahdollinen saanto komission ehdottamasta budjettilisäyksestä riippuisi suomalaisten toimijoiden menestyksestä STEP-kehysvälineen piiriin kuuluvien komission suoraan hallinnoimien ohjelmien rahoitushauissa.

Puolet komission ehdottamasta budjettilisäyksestä, eli innovaatorahastolle ehdotettu viiden miljardin euron lisäys, ei olisi komission ehdotuksen mukaan suomalaisten toimijoiden haettavissa.

Suomen mahdollisia saanto-odotuksia muiden STEP-kehysvälineeseen ehdotettujen lisärahoitettujen ohjelmien (InvestEU, Horisontti Eurooppa, Euroopan puolustusrahasto) osalta voidaan tarkastella ohjelmien tähänastisen toteuman valossa ja suhteessa Suomen EU-jäsenmaksuosuuteen (1,62 prosenttia komission viimeisimmän heinäkuun 2023 tilaston mukaan) EU:n 27 jäsenvaltion yhteenlasketuista maksuista.

Kokonaisuutena voidaan olettaa, että komission ehdotuksen mukainen lisärahoitus edellä mainittuihin komission suoraan hallinnoimiin ohjelmiin tulisi kasvattamaan Suomen nettomaksuosuutta.

Innovaatorahasto

Innovaatorahaston varat ovat tähän asti olleet peräisin EU:n päästökaupan päästöoikeuksien huutokauppatuloista. Komission innovaatorahastolle nyt ehdottama viiden miljardin euron lisärahoitus katettaisiin kuitenkin EU-jäsenmaksuilla. Lisätuki olisi haettavissa ainoastaan niissä 17 jäsenvaltiossa, joiden keskimääräinen henkeä kohti laskettu BKT on alle EU:n 27 jäsenvaltion keskiarvon ostovoimastandardeina (PPS) laskettuna unionin vuosien 2015–2017 lukujen perusteella. Suomalaisilla toimijoilla ei siten olisi mahdollisuutta hyötyä innovaatorahaston lisärahoituksesta.

Innovaatorahastosta on vuosina 2020–2022 tehty kaksi suomalaista toimijaa koskevaa rahoituspäätöstä (88 ja 135 miljoonan euron rahoituspäätökset) edustaen 7,21 prosenttia innovaatorahaston kaikista rahoituspäätöksistä kyseisenä ajanjaksona.

InvestEU-ohjelma

Esitykseen sisältyvä uusi strategisten investointien rahoitusikkuna, johon esitetään kolmen miljardin euron lisäystä (7,5 miljardin euron takausvaltuutuksen korotusta), voisi vahvistaa suomalaisten yritysten mahdollisuuksia hyödyntää InvestEU-rahoitusta (budjettitakausta) kasvuyritysten laina- tai oman pääoman ehtoista rahoitusta välittävien ohjelmien tai vihreää siirtymää edistävien suuren mittakaavan projektirahoitushankkeiden kautta. Näissä tilanteissa rahoitus kanavoituisi ensi sijassa Euroopan investointipankkiryhmän kautta.

Horisontti Eurooppa -puiteohjelma

Horisontti Eurooppa -puiteohjelman Accelerator-välineeseen tehtävää lisäystä komissio ehdottaa valtaosin (0,5 miljardin euron lisärahoituksen lisäksi) rahoitettavan Horisontti 2020 ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelmiin sidotuilla, mutta käyttämättömättä jäävillä varoilla. Normaalisti nämä käyttämättä jääneet varat palautettaisiin jäsenmaille. Suomen arvioitu osuus näistä jäsenmaille normaalisti palautettavista käyttämättömistä varoista olisi noin 19 miljoonaa euroa.

Suomen saanto Horisontti Euroopasta on puiteohjelman kahdelta ensimmäiseltä vuodelta ollut 2,85 prosenttia (610 miljoonaa euroa) puiteohjelmasta myönnetystä kokonaisrahoituksesta.

Euroopan puolustusrahasto

Komission ehdotukseen sisältyy Euroopan puolustusrahaston kautta täytäntöön pantavien varojen määrän lisääminen 1,5 miljardilla eurolla. Lisärahoituksella on määrä tukea syvä- ja digitaaliteknologioiden investointeja.

Suomen saanto Euroopan puolustusrahastosta vuonna 2021 oli 2,6 prosenttia (30,3 miljoonaa euroa) myönnetystä rahoituksesta, ja arvioitu saanto vuoden 2022 rahoituksesta on 1,08 prosenttia (9 miljoonaa euroa).

Vaikutukset Suomen alue- ja rakennepolitiikan ohjelmiin 2021–2027

Komission ehdotus uusista strategisista STEP-toimista EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmissa koskee Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa, joiden kokonaisuudessaan noin 3 miljardin euron toimet Suomessa pannaan kansallisesti täytäntöön Manner-Suomessa Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelmassa. Ahvenanmaan maakunta on laatinut oman ohjelmansa. Suomessa toteutettavien koheesiopolitiikan ohjelmien muuttaminen STEP-aloitteen käyttöönottamiseksi perustuu komission ehdotuksessa vapaaehtoisuuteen. Vastuuviranomaiset yhdessä sidosryhmien kanssa arvioisivat mahdollisia ohjelmamuutostarpeita ja niiden tarkoituksenmukaisuutta ottaen huomioon muun ohella muutosten kustannusvaikutukset ja vaikutukset 2021–2027 ohjelmakaudelle hyväksyttyjen ohjelmien tavoitteiden toteutumiseen. Uudistuva ja osaava Suomi 2021–2027 -ohjelma on hyväksytty valtioneuvostossa, joka päättää myös mahdollisesta ohjelmamuutoksesta. Ahvenanmaan maakuntahallitus vastaa omasta ohjelmastaan itsehallintolain mukaisesti. Muutosten laajuudesta riippuen varojen uudelleensuuntaaminen saattaisi edellyttää lisäksi komission suostumuksen.

Vaikutukset Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan

Komission ehdotus EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) perustamista koskevan asetuksen (EU) 2021/241 muuttamiseksi korottaisi jäsenvaltioiden InvestEU:n jäsenvaltio-osioon käytettävissä olevien kansallisten elpymis- ja palautumissuunnitelmien arvioitujen kustannusten enimmäismäärää. Elpymis- ja palautumissuunnitelman määrärahoista nykyisin sovellettavan 4 prosentin enimmäismäärän lisäksi jäsenvaltiot voisivat päättää myöntää 6 prosenttia lisää STEP-investointien tukemiseen, eli yhteensä enintään 10 prosenttia. Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan ei tällä hetkellä sisälly lainkaan siirtoa InvestEU:n jäsenvaltio-osuuteen.

Toimivaltaisen viranomaisen nimeäminen

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta unionin jäsenvaltioissa. Asetus voi kuitenkin aiheuttaa myös tarpeen mukauttaa kansallista lainsäädäntöä vastaamaan asetuksen sääntelyä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin hallinnon lainalaisuuden periaatteen toteutumiseksi toimivaltaisen viranomaisen tulee käydä ilmi laista (PeVL 67/2010 vp, s. 5 II). Asetusehdotuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion olisi nimettävä yksi toimivaltainen viranomainen, joka toimii STEP-kehysvälineen kansallisena yhteyspisteenä. Tämä aiheuttaisi hallinnollisia lisäkustannuksia. Kustannuksiin vaikuttaisi se, perustettaisiinko toimintaa varten kokonaan uusi viranomainen, vai voisiko uusia tehtäviä sisällyttää jo olemassa olevan viranomaisen tehtäviin. Alustavan arvion mukaan esitetty kolmen kuukauden määräaika on liian lyhyt ottaen huomioon, että viranomaisen nimeäminen vaatii todennäköisesti kansallisen lainsäädännön muutoksia.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio katsoo ehdotuksen edistävän Euroopan ihmisoikeuskirjan 15 artiklassa turvattua ammatillista vapautta ja oikeutta tehdä työtä, koska ehdotetut toimet tukevat Euroopan teollisuuden kilpailukykyä, joka takaa talouskasvun ja varmistaa mahdollisuuden työhön. Komission mukaan asetusehdotus edistää myös EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklassa turvattua elinkeinovapautta, koska ehdotuksen arvioidaan lisäävän innovaatiovalmiuksia sekä puhtaiden energiateknologioiden käyttöönottoa.

Valtioneuvosto arvioi, että asetusehdotuksen määräykset edistäisivät ainakin Suomen perustuslain (731/1999) 12 §:n (julkisuus), 18 §:n (elinkeinovapaus ja oikeus työhön) ja 20 §:n (vastuu ympäristöstä) tavoitteita.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin riippuvat ehdotettujen toimien mahdollisesta toimeenpanosta jäsenvaltioissa. Komission ehdotuksen mukaan esimerkiksi koheesiovarojen uudelleenalokaatiot olisivat vapaaehtoisia.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työllisyyden edistämistä ja elinkeinotoimintaa tietyin rajoituksin.

Asetusehdotuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti jäsenvaltion olisi nimettävä yksi toimivaltainen viranomainen, joka toimii STEP-kehysvälineen kansallisena yhteyspisteenä. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen nimittämisen osalta tulee sovellettavaksi itsehallintolain 59 b §:n 3 momentti, jonka mukaan, jos jäsenvaltio yhteisön oikeuden mukaan voi nimetä vain yhden hallintoviranomaisen sellaisessa tilanteessa, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla olisi toimivaltaa, viranomaisen nimeäminen kuuluu valtakunnalle.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Neuvostossa MFF-välitarkistukseen liittyviä ehdotuksia käsitellään yleisten asioiden neuvostossa ja AHWP MFF -työryhmässä. Poliittisella tasolla käsittely alkoi 10.7.2023 yleisten asioiden neuvostossa. Asiakokonaisuudesta sovitaan päämiesten kesken Eurooppa-neuvostossa yksimielisesti. Neuvoston puheenjohtajamaa Espanjan tavoitteena on saavuttaa sopu MFF-välitarkistuksesta lokakuun Eurooppa-neuvostossa.

Euroopan parlamentissa ehdotuksesta mietinnön antavat vastuuvaliokunnat ovat teollisuuden, tutkimuksen ja energian ITRE sekä budjetin BUDG, joille lausunnon antavat AFET, AGRI, ECON, ENVI, EMPL ja REGI.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Eduskunnalle annettiin 7.7.2023 E-kirje (E17/2023 vp) koskien komission tiedonantoa sekä ehdotuksia EU:n monivuotista rahoituskehystä 2021–2027 koskevaksi välitarkistukseksi.

Suomen ennakkovaikuttamiskannoista EU:n monivuotisen rahoituskehyn välitarkistukseen liittyen linjattiin valtioneuvoston selvityksessä E 178/2022 vp.

Jaostokäsittelyt:

- Alue- ja rakennepolitiikka EU-4 ja kilpailukyky EU-8: komission ehdotuksen suullinen esittely laajassa kokoonpanossa 9.8.2023, kantojen muodostaminen ja yhteen sovittaminen kirjallisessa menettelyssä suppeassa kokoonpanossa 2.–9.8.2023.
- Tutkimus ja innovaatio EU-20: U-kirjelmäluonnos toimitettu suppealle kokoonpanolle tiedoksi kirjallisesti 15.8.2023.

U-kirjelmä on käsitelty MFF-johtoryhmässä 22.8.2023.

U-kirjelmä on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 25.8.2023.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto on ottanut kantaa komission rahoituskehyksen väliarvioinnin tiedonannossa esittämään kokonaisuuteen valtioneuvoston selvityksessä (E 17/2023 vp), jossa todetaan STEP-kehysväline-ehdotukseen liittyen muun muassa seuraavaa:

Valtioneuvoston tavoitteiden mukaista on, ettei MFF-välitarkistukseen sisältynyt ehdotusta uudeksi suvereniteettirahastoksi. Valtioneuvosto ei nykytilanteessa kannata lisärahoitusta tai kokonaan uusia EU-tason rahoitusvälineitä.

Valtioneuvosto tukee STEP-kehysvälineen tavoitetta koordinoita toimia ja rahoitusta strategiisiin investointeihin tarkkaan määritetyillä aloilla. Valtioneuvosto kuitenkin pitää STEP-toimiin ehdotettua lisärahoitusta liian suurena. Mahdolliset STEP-kehysvälineen rahoitukselliset lisätarpeet tulisi kattaa uudelleenkohdennuksin.

Valtioneuvosto kiinnittää kriittistä huomiota komission ehdotukseen uudesta EU-jäsenmaksuilla rahoitettavasta lisärahoitusosuudesta innovaatorahastoon. Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisina komission ehdottamia muutoksia liittyen rahaston rahoitusmalliin tai rahanjaon kohdentamiseen BKT-pohjaisesti. Valtioneuvosto pitää tärkeänä innovaatorahaston nykyistä luonnetta päästökauppajärjestelmään kytkeytyvänä avoimeen hankekilpailuun perustuvana kannustinrahastona.

Valtioneuvoston tavoitteena on, että STEP-rahoitusta kohdennettaisiin eri ohjelmissa niiden nykyisten kriteerien mukaisesti.

Ehdotus STEP-kehysvälineeksi edellyttää yksityiskohtaista tarkastelua ja arviointia myös valtiontukinäkökulmasta. Jo tehtyjen tilapäisten EU:n valtiontukisääntöjen joustojen osalta Suomi korostaa mahdollisimman nopeaa paluuta kriisejä edeltäneeseen normaalitilaan. Suomi ei kannata mahdollisia uusia lisäjoustoja nykyisiin valtiontukisääntöihin osana STEP-kehysvälineestä tehtäviä ratkaisuja.

Valtioneuvosto täydentää kantaansa koskien STEP-kehysväline-ehdotusta seuraavasti:

Valtioneuvosto katsoo, että STEP-kehysvälineen toimeenpanossa tulisi ensisijaisesti hyödyntää olemassa olevia koheesiopolitiikan toimintalinjoja ja InvestEU-välineen rahoitusikkunoita.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että mikäli InvestEU-ohjelmaan ohjattaisiin lisärahoitusta, tulisi rahoitus kanavoida hankkeisiin markkinaehtoisesti. Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä, että

rahoitusta allokoitaisiin jäsenvaltioiden strategisesti tärkeisiin hankkeisiin niiden meriittien mukaan, eikä ennalta määriteltyjen jäsenvaltio-, alue-, tai muiden kiintiöiden perusteella.

Valtioneuvosto ei pidä ensisijaisena komission ehdotusta ottaa Horisontti Eurooppa -ohjelman käyttöön vuosina 2024–2027 puiteohjelmasta ja sitä edeltäneestä puiteohjelmasta aiemmin vapautettuja sitoumuksia, jotka muutoin raukeaisivat.

Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksia koheesiopolitiikan mukautuksiksi kokonaisuutena lähtökohtaisesti hyväksyttävinä.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksen lähtökohtaa, jonka mukaan mahdolliset STEP-kehysvälinettä koskevat muutokset koheesiopolitiikan kansallisiin ja alueellisiin ohjelmiin jäisivät jäsenvaltioiden harkintavaltaan.

Yleisenä periaatteena valtioneuvosto korostaa kansallisen osarahoituksen merkitystä osana EU-rahoituksen toimeenpanoa ja pitää ehdotettua 100 prosentin EU-tukiosuutta poikkeuksellisenä.

Valtioneuvosto kiinnittää lisäksi huomiota oikeudenmukaisen siirtymän rahaston osalta jäsenvaltioille ehdotettuun poikkeukselliseen ennakkomaksusuuteen vuodelle 2024.

Valtioneuvosto tukee komission esittämää portaalia, jossa kaikki STEP-rahoitusmahdollisuuksia ja toteutunutta rahoitusta koskevat tiedot asetetaan keskitetysti ja julkisesti saataville.

Valtioneuvosto korostaa teknologianeutraalisuuden tavoitetta asetuksen valmistelussa.

Valtioneuvosto määrittelee lopullisen kantansa STEP-kehysväline-ehdotukseen osana MFF-välitarkistusehdotuksen kokonaisuutta neuvottelujen myöhemmässä vaiheessa Suomen kokonaisedun lähtökohdista.