

14.9.2005

Euroopan komissio
Kilpailun pääosasto
Valtiontukirekisteri
SPA 3, toimisto 6/5
B-1049 Bryssel
Belgia

Valtiontuen toimintasuunnitelma – Suomen kanta

Ohessa Suomen alustava kanta komission valtiontukien toimintasuunnitelmaan. Varaamme mahdollisuuden täsmentää kantaamme myöhemmin.

Yleistä

Suomi toivottaa tervetulleeksi komission toimintasuunnitelman vuosille 2005-09. Tukipolitiikan toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi viime vuosina. Mm. laajentuminen, tuleva rakennerahastokausi sekä uudistettu Lissabonin strategia edellyttävät omalta osaltaan myös sääntöjen tarkistamista. Uudistustarve koskee niin yksittäisiä substanssisääntöjä kuin menettelytapojakin.

Vaikka valtiontukivalvonnalla on omat erityispiirteensä, on se samalla myös osa laajaa kilpailuoikeuden käsitettä. Valtiontukien yhteismarkkinoille sopivuuden arviointiperiaatteiden uudistamisessa tulisikin huomioida muun kilpailuoikeuden (sulautumat, kilpailurajoitukset) menetelmät ja kokemukset. Ennen kaikkea kokemukset taloustieteellisistä arviointimenetelmistä tulee pitää mielessä tarkistettaessa tukien kilpailuvaikutusten arviointimenetelmiä.

Komission esittämä ajatus valvontatehtävien vastuunjaosta komission ja kansallisten viranomaisten välillä on keskeinen osa toimintasuunnitelmaa. Lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden sitoutuminen toimimaan nykyistä tiiviimmässä yhteistyössä komission kanssa on eräs keino tehostaa tukisääntöjen noudattamista. Samoin, yritysten ja muiden asianosaiset valtiontukisääntöjen ja –menettelyiden osaamisen lisääminen tehostaisivat valvontaa nykyisestä.

Substanssisäännöt

Haluamme tässä yhteydessä tuoda esiin substanssisääntöjen osalta ainoastaan muutaman keskeisimmän havainnon.

Tuemme komission linjauksia *t&k-* ja *riskipääomaa* koskevien sääntöjen uudistamiseksi sekä *innovaatioiden* laajemmasta tukikelpoisuudesta. Käytännössä kyseiset säännöt tulee uudistaa käsi kädessä yhtenä kokonaisuutena, ja niitä tulee tarkistaa ennen kaikkea uudistetun Lissabonin tavoitteiden hengessä.

PL 32	Vaihde (09) 160 01
00023 Valtioneuvosto	Faksi (09) 1606 2120
Ratakatu 3	kirjaamo@ktm.fi
00120 Helsinki	www.ktm.fi

14.9.2005

Katsomme, että *innovaatioiden* tukikelpoisuus laajempaan kuin pelkästään teknologisenä innovaationa on välttämätöntä. *T&k- säännön* osalta toistamme pääperiaatteen, jonka mukaan tuki-intensiteettien tulee olla sitä alhaisemmat, mitä lähempänä markkinoita tuettava toiminta on. Uudistuksessa tulee kuitenkin samalla huomioida globaalin kilpailun haasteet. Tästä näkökulmasta keskeiseksi nousee nykyisen t&k- säännön kohdan 5.13 käyttömahdollisuuden uudelleenarviointi.

Erityisesti innovatiivisten, aikaisen kasvuvaiheen yritysten toimintaedellytysten parantamisen näkökulmasta avainasemaan nousee *riskirahoitusta* koskevan säännön uudistaminen. Nykymuodossaan sääntö on soveltamisalaltaan liian rajoittava. Säännön keskeiset periaatteet (mm. anti-kumulaatiosääntö, ulkopuolisen yksityisen rahoituksen määrä) ovat jossain tilanteissa liian tiukat, ja ehkäisevät oman pääoman ehtoisen rahoitusmuodon käyttöä. Yritykset eivät ole halukkaita ottamaan oman pääoman ehtoista sijoitusta vastaan, mikäli tämä rajoittaa merkittävästi muiden komission hyväksymien tukien saatavuutta. Mielestämme sääntö on lisäksi räätälöity ennen kaikkea sellaisia tilanteita silmällä pitäen, jossa tuki kohdistuu ensisijassa sijoittajiin. Mikäli pääomasijoitustoimintaa harjoitetaan julkisrahoitteisesti pari passu eli ilman insentiiviä sijoittajille¹, säännön ehdot eivät ole joka suhteessa käyttökelpoisia. Markkinataloussijoittajaperiaatteen perusteet ja kriteerit nykyisen komission ja tuomioistuimien päätösten valossa tulisi kirjoittaa selkeämmin auki riskirahoitusta koskevan säännön uudistamisen yhteydessä.

Eräs keskeinen puute *ympäristönsuojelun* valtioneukisäännöissä on se, että ne eivät sääntelee päästökauppaa ja kansallisten jakosuunnitelmien laadintaa. Toinen havainto on se, että eko-innovaatioiden erityistarpeiden huomioiminen olisi keskeistä jo suunniteltaessa yleisperiaatteita innovaatioiden tukikelpoisuudesta

Laivanrakennusteollisuuden osalta katsomme, että nykykäytännön mukainen erillinen puiteasiakirja olisi syytä säilyttää myös jatkossakin.

Eräs keskeinen *kaikkia horisontaalisia sääntöjä* koskeva kysymys on se, tuleeko säännöissä jatkossakin säilyttää ns. aluebonus. Kantamme on se, että alueellinen porrastus tulisi sisältyä sääntöihin myös jatkossa. Aluetukikelpoisten alueiden määrä tulee joka tapauksessa laskemaan nykyisestä merkittävässä määrin. Tällöin tuki-intensiteetit tulevat automaattisesti alenemaan myös horisontaalisten tukien käytössä. Bonusjärjestelmä on käyttökelpoinen insentiivi kannustamaan kyseisillä alueilla myös muihin hankkeisiin kuin perinteisiin alkuinvestointeihin. Bonusjärjestelmä palvelisi myös tulevan rakennerahastokauden työllisyys- ja kilpailukykytavoitteen hengen toteuttamista.

Tukien kumulaatiosäännöt tarvitsevat mielestämme tarkentamista. Myös eri tukimuotojen haitallisuutta ja/tai tehokuutta tulisi selkiyttää, kuten komissio asiaa onkin harkinnut.

Tarkistettu taloustieteellinen lähestymistapa

Komission arvioidessa 87 artiklan poikkeusperusteiden soveltuvuutta, ja ennen kaikkea kilpailuvaikutusten arvioinnissa, taloustieteellisempi lähestymistapa on perusteltua. Markkinaepätäydellisyyksien systemaattinen analysointi luo uskottavuutta tukipolitiikan oikeutukseen. Markkinapuutteet tulee kuitenkin pystyä perustelemaan kestäväällä tavalla (robust). Keskeistä on myös toimialakohtaisten analyysimenetelmien kehittäminen.

¹ Tavoitteena ainoastaan kasvattaa rahastojen pääomia, ja toimia esimerkkirahoittajana ennen kaikkea markkinapuitealueilla.

14.9.2005

Kannustamme komissiota etsimään kokemuksia kilpailuvaikutusten arvioinnissa muun kilpailuoikeuden puolelta. On tietysti hyvä muistaa, että myös puhtaalla taloustieteellisellä lähestymistavalla on puutteensa; ekonometriset mallit yksistään ovat usein liian teoreettisia (sisältävät mm. liikaa oletuksia ja muuttujia).

Menettelytapasäännöt

Ryhmäpoikkeuksien käyttömahdollisuuksien laajentaminen varsinkin aluetukeen on perusteltua. Myös nykyisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalan laajentamista koskemaan esimerkiksi innovaatioita, kulttuuria ja riskirahoitusta olisi syytä harkita. Katsomme lisäksi, että yksi yhtenäinen ryhmäpoikkeusasetus on mahdollinen, muttei välttämättä kuitenkaan itsetarkoitus. Yksi sääntö olisi perusteltua ennen kaikkea silloin, mikäli tuki-intensiteetit ja alueelliset bonukset ovat samat tuettavasta toiminnasta (=hyväksyttävistä kustannuksista) riippumatta.

Tuki-ilmoitusten *käsittelyajat* ovat nykyisellään liian pitkiä. Toisaalta vielä ei ole kokemusta siitä, miten uudistettu sähköinen ja määrämuotoinen ilmoitusmenettely vaikuttaa käsittelyaikoihin. Epäkohtaan on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota. Ennen kaikkea 18 kuukauden käsittelyaika muodollisessa tutkimusmenettelyssä on liian pitkä. Samoin sääntöjen vastaista tai ilmoittamatonta tukea koskevan menettelyn rajoittamaton kesto tuntuu asianomaisten osapuolien näkökulmasta kohtuuttomalta. Komission esittämä erilaisten välipäätösten systemaattisempi käyttö olisi perusteltua pitkien käsittelyaikojen tapauksessa.

Sääntöjenvastaista tukea koskevien komission perimispäätösten laiminlyönti tai kohtuuton viivästyminen vie uskottavuutta tukien valvonnan tehokkuudelta. Sama vaikutus on myös tukien ennakoilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnillä. Mikäli jäsenvaltion voidaan katsoa toistuvasti syyllistyneen 88 kohdan 3 mukaisen ennakoilmoitusvelvollisuuden rikkomiseen, asian systemaattisempi EU- tuomioistuinten käsittelyyn vienti voisi olla perusteltua.

Avoimuuden ja informaation lisääminen

Tuemme erityisesti komission ajatuksia yhteistyöverkostojen luomisesta ja tiedon lisäämisestä valtiontukisääntöjen osaamisen saralla. Komission ajatus sidosryhmien aktivoimisesta osallistumaan valtiontukien valvontaan on perusteltua. Informaation lisääminen sidosryhmien keskuudessa esimerkiksi koulutuksen muodossa on kannatettava esitys². Myös komission toimenpiteiden ja suunnitelmien systemaattinen tiedottaminen esimerkiksi sähköisen julkaisun ("newsletter") muodossa saa tukemme.

Tiedonvaihdon tehokkuuden näkökulmasta kansallisten ja komission viranomaisten yhteyshenkilöverkoston luominen olisi perusteltua. Verkoston toiminnan voisi määritellä kuitenkin siinä määrin epäviralliseksi tai vapaamuotoiseksi, ettei sen tehokkuutta rajoitettaisi mm. liiallisilla käänösvaatimuksilla. Esimerkiksi CIRCA:n yhä aktiivisempi käyttö olisi eräs vaihtoehto.

² Suomessa on käynnistetty hanke, jossa EY:n valtiontukisääntöjen koordinaatiosta vastaava viranomainen järjestää koulutus- ja tiedotustilaisuuksia paikallisille toimijoille (viranomaiset, etujärjestöt, yritykset). Koulutushanke toteutetaan vuosien 2005 – 06 aikana yhteensä 15 eri paikkakunnalla.

14.9.2005

Jaettu vastuu komission ja jäsenmaiden kesken

Komissio esittää, että kansallisilla viranomaisilla olisi suurempi rooli valtiontukien valvonnassa. Tämä mahdollistaa sen, että komissio jatkossa keskittyy ensisijassa suuriin, eniten kilpailua vääristäviin tapauksiin. Periaate on oikea, ja siten lähtökohtaisesti kannatamme ajatusta. Esitetty jaetun vastuun täsmällinen sisältö jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi.

Katsomme, että de minimistuen määrän korottaminen tai ryhmäpoikkeusasetusten soveltamisalan laajentaminen eivät yksistään muuta nykytilannetta lainkaan. Jäsenvaltiot ovat myös nykyisin vastuussa siitä, että tukijärjestelmät ovat valtiontukisääntöjen mukaisia.

Ajatus valtiontukiasioita nykyistä systemaattisemmin koordinoivasta kansallisesta viranomaisesta on varmasti perusteltua. Tältä osin mm. Pohjoismaiden järjestelmä muistuttaa komission linjaamaa systeemiä; esimerkiksi kaikki teollisuuden ja palvelualojen tuki-ilmoituksen (ml. ryhmäpoikkeukset) toimitetaan koordinoitusti yhden viranomaisen toimesta komissiolle.

Mikäli sen sijaan halutaan puhua jäsenvaltioiden toimivallan aidosta lisäämisestä, avainkysymys on se, missä määrin komissio olisi valmis jakamaan toimivaltaansa jäsenvaltioiden kanssa. Tämä koskee erityisesti perustamissopimuksen 88 artiklan mukaista toimivaltaa arvioida tuen soveltuvuutta yhteismarkkinoille sekä tukien takaisinperintää. Voisi arvioida, että ilman todellista toimivallan siirtoa jäsenvaltiot eivät ole nykyistä enempää halukkaita ottamaan valtiontukien valvontatehtäviä itselleen. Pelkkä avustava ("facilitating") rooli on tuskin houkuttelevaa. Jos tällainen aito toimivallanjako toteutettaisiin, tulisi tietysti harkittavaksi, olisiko jäsenvaltioiden perustettava erillinen kansallinen valtiontukiviranomainen näitä tehtäviä varten. Katsomme, että tällaisessa tilanteessa olisi perusteltua pohtia valtiontukien valvontamenettelyjä mm. suhteessa 81-82 artiklojen mukaisiin menettelyihin.

Toimintasuunnitelmassa esitetty ajatus *kansallisten tuomioistuimien* tehtävien lisäämisestä tuntuu esitetyssä muodossa hiukan keskeneräiseltä. Ei liene ole realistista olettaa, että kansalliset tuomioistuimet rupeaisivat systemaattisesti tutkimaan ryhmäpoikkeusten ja de minimis- tukien tai tukiohjelmien sääntöjenmukaisuutta. Selvää tietysti on, että mikäli viranomaisen katsotaan rikkoneen EY 88 kohdan 3 mukaista ennakkoilmoitusvelvollisuutta, asian tutkiminen on myös kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

Osastopäällikkö

Henrik Räihä

Ylitarkastaja

Kari Virtanen