

Bryssel 14.12.2022  
SWD(2022) 409 final

**KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA**  
**TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA**

*asiakirjoihin*

**Komission tiedonanto - Kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukien tarkastelemista varten  
annetut suuntaviivat**

**Kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla  
toimiville yrityksille myönnettävien tukien tiettyjen muotojen toteamisesta  
sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja  
108 artiklan mukaisesti ... päivänä ...kuuta .... annettu komission asetus (EU) .../...  
ja**

**Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta  
vähämerkityksiseen tukeen kalastus- ja vesiviljelyalalla 27 päivänä kesäkuuta 2014  
annettu komission asetus (EU) N:o 717/2014**

{C(2022) 9139 final} - {SEC(2022) 441 final} - {SWD(2022) 408 final}

<b>Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä</b>
<b>Kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukien tarkistamista koskeva vaikutustenarviointi</b>
<b>A. Toimenpiteen tarve</b>
<b>Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?</b>
<p>Kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukisäännöt kattavat alakohtaisen ryhmäpoikkeusasetuksen, kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukien tarkastelemista koskevat suuntaviivat sekä kalastus- ja vesiviljelyalan vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen nojalla myönnettävän julkisen tuen. Näitä sääntöjä tarkistetaan seuraavanlaisten ongelmien vuoksi: i) aiheutuu tarpeetonta hallinnollista taakkaa sellaisten toimenpiteiden osalta, joista komissiolla on jo riittävästi kokemusta; ii) vähämerkityksisen tuen tuensaajakohtaista enimmäismäärää ja kansallista ylärajaa ei enää mukauteta markkinoiden kehitykseen ja inflaatioon, ja jalostusteollisuuteen ja kaupanpitoon sovelletaan eriytettyä kohtelua; iii) sääntöjä ei ole muokattu Euroopan meri- ja kalatalous- ja vesiviljelyrahaston (EMKVR) mukaisiksi; ja iv) valtiontukien valvonnan avoimuus on puutteellista. Tarkistus vaikuttaa eniten tuen myöntäviin jäsenvaltioiden viranomaisiin sekä kalastus- ja vesiviljelyalan yrityksiin koko EU:ssa (välillisesti, sillä ne voivat saada tai saavat tukea).</p>
<b>Mitä on tarkoitus saada aikaan?</b>
<p>Yleisenä tavoitteena on kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukisäännöt, joilla voidaan edistää yhteisen kalastuspolitiikan ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita. Samalla halutaan optimoida puitteet tehokkuuden parantamiseksi vääristämättä tilannetta eri jäsenvaltioiden kilpailevien yritysten osalta. Tarkistukselle on asetettu tätä varten seuraavat neljä erityistavoitetta: i) varmistetaan hallinnon yksinkertaistaminen; ii) mukautetaan vähämerkityksistä tukea koskevat puitteet tuoreimpaan markkinakehitykseen; iii) varmistetaan kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukisääntöjen johdonmukaisuus EMKVR:n ja yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden kanssa; ja iv) lisätään avoimuutta ja markkinakuria. Näihin tavoitteisiin liittyy operatiivisia tavoitteita ja kriteereitä, joiden perusteella toteutumista voidaan arvioida tulevaisuudessa: i) kilpailu ei vääristynyt ii) hallinto yksinkertaistui taakan keventämisen myötä.</p>
<b>Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?</b>
Toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta, koska komissiolla on yksinomainen toimivalta tällä alalla.
<b>B. Ratkaisut</b>
<b>Millä vaihtoehtoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?</b>
<p>Vaikutustenarvointiraportissa esitetään viisi toimintavaihtoehtoa. (Kussakin vaihtoehdossa käsiteltiin eri ongelmia kolmessa osiossa: vähämerkityksisen tuen enimmäismäärä ja kansallinen yläraja, yhdenmukaistaminen EMKVR:n kanssa ja tarpeettomat kustannukset sekä julkaisemiseen liittyvät kynnysarvot). 1) vähämerkityksisen tuen tuensaajakohtaisen enimmäismäärän ja kansallisen ylärajan korottaminen 2) jalostamiseen ja kaupan pitämiseen liittyvän vähämerkityksisen tuen enimmäismäärän korottaminen maatalousalalla sovellettavaa enimmäismäärää vastaavaksi 3) puitteiden yhdenmukaistaminen EMKVR:n kanssa mutta mukautettuna valtiontuen valvontaan 4) puitteiden yhdenmukaistaminen EMKVR:n kanssa mutta mukautettuna valtiontuen valvontaan, lisäksi tarkistus 5) julkaisemiseen liittyvien kynnysarvojen alentaminen yksittäisten tukien osalta. <b>Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on vaihtoehtojen 1, 4 ja 5 yhdistelmä</b> (koska eri vaihtoehdoissa käsiteltiin eri ongelmia, niiden vaikutukset ovat toisistaan riippumattomia ja niitä voidaan yhdistellä vaikutusten kumuloimiseksi).</p>

<b>Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?</b>
Ehdotetut toimintavaihtoehdot vaikuttavat eniten jäsenvaltioiden viranomaisiin. Ne olivat huolissaan hallinnollisen taakan lisääntymisestä, jos julkaisemiseen liittyviä kynnysarvoja alennetaan (vaihtoehto 5) ja nuorten kalastajien käynnistysvaiheen tuki poistetaan kalastusalan ryhmäpoikkeusasetuksesta (vaihtoehto 4). Toisaalta ne olivat tyytyväisiä ehdotuksiin kalastusalan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalan laajentamisesta (vaihtoehto 4) ja vähämerkityksisen tuen kansallisen ylärajan ja tuensaajakohtaisen enimmäismäärän korottamisesta (vaihtoehto 1). Toiset sidosryhmät (yritykset ja alan tuottajajärjestöt) kannattivat tuensaajakohtaisen enimmäismäärän ja kansallisen ylärajan korottamista (vaihtoehto 1) ja jopa tuensaajakohtaisen enimmäismäärän korottamista samalle tasolle kuin maataloustuotteiden jalostamisen ja kaupan pitämisen osalta sovelletaan (vaihtoehto 2).
<b>C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset</b>
<b>Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?</b>
Parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa mukautetaan vähämerkityksisen tuen kansallista ylärajaa ja tuensaajakohtaista enimmäismäärää talouskehitykseen (vaihtoehto 1), lisätään valtiontuen valvonnan avoimuutta (vaihtoehto 5) ja yhdenmukaistetaan alan valtiontukipuitteet EMKVR:n kanssa sekä parannetaan tehokkuutta (vaihtoehto 4). Tämä puolestaan lisäisi valtiontukisääntöjen tuloksellisuutta kalastus- ja vesiviljelyalalla. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto edistäisi paremmin yhteisen kalastuspolitiikan ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamista (yhdenmukaistaminen EMKVR:n kanssa). Sen myötä hallinto yksinkertaistuisi huomattavasti erityisesti jäsenvaltioiden viranomaisten mutta myös komission kannalta.
<b>Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?</b>
Parhaaksi arvioitu vaihtoehto nostaisi jäsenvaltioiden viranomaisten hallinnollisia kustannuksia uusien avoimuusvaatimusten vuoksi ja koska kalastusalan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalasta poistettua nuorten kalastajien käynnistysvaiheen tukea koskeville toimenpiteille tulisi ilmoitusvelvollisuus. Näiden kustannusten vastapainona saataisiin kuitenkin hyötyjä, kun kalastusalan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa laajennetaan kolmeen uuteen toimenpiteeseen ja vähämerkityksisen tuen tuensaajakohtaista enimmäismäärää ja kansallista ylärajaa korotetaan.
<b>Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?</b>
Parhaaksi arvioitu vaihtoehto vaikuttaisi myönteisesti pk-yrityksiin, koska kalastusalan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaan otettaisiin kolme uutta toimenpidettä. Valtiontukimenettelyjen nopeutuminen tarkoittaa, että tuki on nopeammin saatavilla. Tämä on erityisen tärkeää pk-yrityksille, jotka eivät usein saa helposti rahoitusta. Kalastusalan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalan laajentaminen hyödyttäisi enemmän pk-yrityksiä kuin suuria yrityksiä, koska monia kyseisen ryhmäpoikkeusasetuksen toimenpiteitä sovelletaan ainoastaan pk-yrityksiin. Lisäksi pk-yritykset saisivat vähämerkityksisen tuen kautta tukea nopeammin (vaihtoehto 1).
<b>Suhteellisuusperiaate</b>
Parhaaksi arvioiduilla vaihtoehdoilla voidaan puuttua havaittuihin ongelmiin tuloksellisesti ja oikeasuhteisesti.
<b>D. Seuranta</b>

## Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Koska uusi kalastusalan ryhmäpoikkeusasetus ja vähämerkityksistä tukea koskeva asetus olisivat voimassa vuoteen 2029 asti, ryhmäpoikkeusasetusta (ja suuntaviivoja) tarkasteltaisiin uudelleen ennen vuoden 2028 loppua. Vaihtoehdon 5 mukanaan tuoman avoimuuden lisääntymisen ennakoidaan vaikuttavan myönteisesti valtiontuen valvontaan ja myös tietojen saatavuuden ennakoidaan parantuvan yksittäisten tuensaajien tasolla. Vähämerkityksistä tukea koskevan rekisterin käyttöönotolla ennakoidaan saavutettavan vastaavia tuloksia. Komission yksiköt suorittavat vuosittain jälkiseurantaa ottamalla tukijärjestelmistä otoksen. Lisäksi komissio pyrkii tekemään jälkiarviointeja sellaisista valtiontukijärjestelmistä, joilla on korkea riski vääristää kilpailua. Tärkeä väline on myös valtiontukien tulostaulu, josta saa tietoa valtiontukien kokonaistilanteesta eri jäsenvaltioissa. Tulevien arviointien olisi koskettava aloitteen onnistumista suhteessa edellä mainittuihin operatiivisiin tavoitteisiin (kilpailun vääristymisen riskin minimointi ja hallinnon yksinkertaistaminen).

## Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

### A. Tausta ja tavoitteet

Valtiontuen valvonta on EU:n kilpailupolitiikan keskeinen väline, josta määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta. Sen tavoitteena on turvata sisämarkkinat estämällä kilpailun ja kaupan kohtuuton vääristyminen. Perussopimuksessa pääsääntöisesti kielletään valtiontuki, jollei se ole perusteltua talouden kehitykseen tai yhteiseen etuun liittyvistä syistä. Euroopan komissio seuraa sitä, miten jäsenvaltiot käyttävät kansallista tukea. Lisäksi se vahvistaa arviointia koskevia sääntöjä, jotta tuen soveltuvuutta voidaan arvioida sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta.

Kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukikehys sisältää kalastusalan ryhmäpoikkeusasetuksen<sup>1</sup>, vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen<sup>2</sup> ja alakohtaiset suuntaviivat<sup>3</sup>. Tämä arviointi koskee sitä, miten valtiontukikehys on toiminut tärkeimpien tavoitteidensa osalta:

- minimoidaan kalastus- ja vesiviljelyalan kilpailun ja kaupan vääristyminen, jotta ennustettavuus ja oikeusvarmuus on turvattu jäsenvaltioiden ja valtiontuen saajien kannalta
- priorisoidaan valtiontuen valvontatoimia paremmin ja lisätään yksinkertaistamista
- parannetaan avoimuutta, arvioinnin tuloksellisuutta ja valtiontukisääntöjen noudattamisen valvontaa kansallisella ja unionin tasolla ja
- edistetään yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden saavuttamista.

Tämä arviointi tehdään, koska kalastusalan ryhmäpoikkeusasetuksen ja vähämerkityksistä tukea koskevan asetuksen voimassaolo päättyy 31. joulukuuta 2022. Suuntaviivoissa ei ole päättymislauseketta. Koska suuntaviivat kuitenkin täydentävät kalastusalan ryhmäpoikkeusasetusta ja vähämerkityksistä tukea koskevaa asetusta ja ovat yhteydessä Euroopan meri- ja kalatalousrahastoon (EMKR), niitä olisi

<sup>1</sup> Komission asetus (EU) N:o 1388/2014, annettu 16 päivänä joulukuuta 2014, tiettyjen kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville yrityksille myönnettävien tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (EUVL L 369, 24.12.2014, s. 37–63).

<sup>2</sup> Komission asetus (EU) N:o 717/2014, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kalastus- ja vesiviljelyalalla (EUVL L 190, 28.6.2014, s. 45).

<sup>3</sup> Komission tiedonanto – Kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukien tarkastelemista koskevat suuntaviivat (EUVL C 217, 2.7.2015, s. 1–15).

tarkistettava, koska mainittuja asetuksia tarkistetaan ja vuosina 2021–2027 sovelletaan EMKR:n seuraajaa eli Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa (EMKVR).

Arvioinnissa tarkastellaan nykyisten puitteiden toimintaa suhteessa viiteen kriteeriin: tuloksellisuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus ja EU:n tasolla saatava lisäarvo. Siinä kartoitetaan, miten säännöt ovat toimineet ja missä on parantamisen varaa.

Huomioon otetaan sisäiset tiedot, tapausten käsittelystä saatu kokemus ja julkisen kuulemisen tulokset. Arvioinnin tukena on ulkopuolinen arviointitutkimus.

### Tärkeimmät tulokset

Arvioinnin mukaan kalastus- ja vesiviljelyalan valtioneuvosto on yleisesti ottaen toiminut hyvin ja saavuttanut tavoitteensa. Kehyksessä on kuitenkin havaittu joitakin puutteita ja parannusmahdollisuuksia.

Analyysin mukaan kehyksen tavoitteet ovat suurelta osin **merkityksellisiä** EU:n politiikkatavoitteiden ja prioriteettien kannalta. Tapausten käsittelystä saadun kokemuksen perusteella vaikutukset yhteisen kalastuspolitiikan laajempien tavoitteiden edistymiseen ovat eittämättömät. Samaa osoittaa myös kuulemisissa saatu palaute. Vaikka analyysi tehtiin ennen koronaviruspandemian alkamista ja ennen Euroopan vihreän kehityksen ohjelman kaltaisten tärkeimpien painopisteiden vahvistamista, kilpailupolitiikan merkitys EU:n kasvua tukevana tekijänä on ollut hyvin tiedossa.

Analyysi vahvisti myös, että välineiden tavoitteet ovat merkityksellisiä siinä mielessä, että niillä voidaan korjata markkinoiden toimintapuutteita. Erityisesti se, että arviointijaksolla on käytetty vähämerkityksistä tukea, näyttäisi korjanneen markkinoiden toimintapuutteita ja saaneen aikaan merkittävää parannusta – tähän eivät olisi markkinat yksin pysyneet. Sama päätelmä tehtiin sellaisen tuen osalta, jota on myönnetty muille kuin EMKR-tyyppisille toimenpiteille suuntaviivojen ja kalastusalan ryhmäpoikkeusasetuksen puitteissa. Suuntaviivojen ja kalastusalan ryhmäpoikkeusasetuksen puitteissa toteutettujen EMKR-tyyppisten toimenpiteiden osalta analyysi osoittaa, että markkinoiden toimintapuutteita esiintyy edelleen parannuksista huolimatta. Puutteet liittyvät erityisesti kestäväyyteen ja mahdollistaviin edellytyksiin innovoinnin ja markkinakehityksen helpottamiseksi sisäisessä taloudessa.

**Tehokkuuden** osalta analyysin tulokset, komission tapausten käsittelystä saama kokemus ja kuulemiset osoittavat, että valtioneuvostovälineiden valvonnasta aiheutuvia hallinnollisia rasitteita ja kustannuksia pidetään valtaosin asianmukaisina ja perusteltuina. Hallinnollista taakkaa voidaan kuitenkin keventää monin tavoin ja näin parantaa tehokkuutta edelleen. Sidosryhmien mielipide avoimuudesta, selkeydestä ja asianmukaisuudesta oli erittäin myönteinen. Näitä seikkoja voitaisiin vielä parantaa soveltamalla valikoituihin tapauksiin jälkiseurantaa, myös vähämerkityksisen tuen osalta. Lisäksi ottaen huomioon, että ainoastaan 20–25 prosenttia kaikista EU:ssa maksetuista valtiontuista julkistetaan, yksittäisen tuen myöntämistä koskevilla julkistamisvaatimuksilla ei pystytä täysin takaamaan, että asiaan kuuluvat tiedot tulevat julkisesti saataville.

Analyysi näyttäisi osoittavan, että kalastus- ja vesiviljelyalan valtioneuvosto on myös **tuloksellinen**. Oikeudelliset välineet ovat yksityiskohtaisempia, joten soveltuvuusarvioinnista on tullut avoimempaa ja virtaviivaisempaa sekä sen osalta, miten komissio käsittelee ilmoitettua tukea, että sen osalta, miten jäsenvaltiot käyttävät kalastusalan ryhmäpoikkeusasetusta. Valtiontuen valvonnasta on tullut paremmin ennakoitavaa, mikä on parantanut jäsenvaltioiden ja tuensaajien oikeusvarmuutta. Ryhmäpoikkeuksen

soveltamisalaan kuuluvan tuen osalta nykyinen järjestelmä on kattava ja on edistänyt yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden saavuttamista: sen myötä EMKR:n toimenpideohjelmat ovat kehittyneet ja koko EU:ssa on voitu soveltaa johdonmukaista ja yhtenäistä lähestymistapaa. Ulkopuolisessa tutkimuksessa tehdyn analyysin mukaan kalastusalan ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisalaa voitaisiin kuitenkin laajentaa. Näin jäisivät pois ilmoitukset tuista, joiden käsittelystä komissio on saanut riittävästi kokemusta ja joista ei ole uhkaa kilpailulle ja kaupalle. Vähämerkityksistä tukea koskevalla nykyjärjestelmällä pystytään yleisesti ottaen reagoimaan nopeasti poikkeuksellisiin tapahtumiin ilman, että kilpailu tai markkinat vääristyvät. Arvioinnin tulosten mukaan tuensaajakohtainen enimmäismäärä ja kansallinen yläraja, jotka vahvistettiin ja joita arvioitiin viimeksi vuosina 2007 ja 2013, eivät kuitenkaan ole kaikille jäsenvaltioille riittäviä. (Toisaalta ei vaikuta asianmukaiselta korottaa tuensaajakohtaista enimmäismäärää, koska joissakin jäsenvaltioissa kilpailun vääristymisen riski on jo suuri.) Kalojen jalostuksen ja kaupan pitäminen alalla tuensaajakohtainen enimmäismäärä vastaa nykyisellään kalojen alkutuotannossa sovellettavaa enimmäismäärää (30 000 euroa) ja poikkeaa siis suuresti maataloustuotteiden jalostuksen ja kaupan pitämisen alalla sovellettavasta enimmäismäärästä (200 000 euroa). Tätä kysymystä on kuitenkin pohdittava huolellisesti, koska alojen rakenteet ja kestävyysaasteet ovat erilaiset. Analyysi osoittaa, että suuntaviivat ovat yleisesti ottaen merkitykselliset ja riittävät. Joitakin poikkeuksia kuitenkin on: esimerkiksi järjestelmistä, jotka koskevat rauhoitettujen eläinten aiheuttaman vahingon korvaamista, ei ole annettu ohjeistusta.

Kalastus- ja vesiviljelyalan säännöt ovat **johdonmukaiset** muiden horisontaalisten valtiontukivälineiden kanssa. Tämä kävi ilmi komission sisäisissä menettelyissä, ja myös kaikki asiaankuuluvat sidosryhmät olivat sitä mieltä kuulemisvaiheessa. **Ulkoisen johdonmukaisuuden** osalta voidaan todeta, että komission vuosien 2019–2024 painopisteiden (erityisesti Euroopan vihreän kehityksen ohjelman) ja muiden hiljattaisten tapahtumien vaikutus kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukivälineisiin ei ole vielä lopullinen ja määritettävissä, joten tässä vaiheessa tehtävä arviointi on rajallinen. Julkisen kuulemisen tulokset osoittavat kuitenkin, että valtiontukikehys on tarpeen saattaa ympäristöpolitiikan mukaiseksi (erityisesti Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tarpeiden huomioon ottamiseksi). Vaikka nykyisillä valtiontukitoimenpiteillä katsotaan edistettävän Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita, toimenpiteitä olisi mukautettava EMKVR:ssä tehtyjen muutosten huomioon ottamiseksi valtiontukikehyksessä.

Tässä arvioinnissa tarkastellulla kalastus- ja vesiviljelyalan valtiontukiarkkitehtuurilla on selvästi **EU:n lisäarvoa**, kuuluvathan sekä kilpailupolitiikka että yhteinen kalastuspolitiikka EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Nykyinen kehys tuo EU:n lisäarvoa, sillä se turvaa oikeusvarmuuden ja varmistaa, että vuosille 2014–2020 yhteisessä kalastuspolitiikassa ja EMKR-asetuksessa vahvistettuja politiikkatavoitteita noudatetaan.