



ALUEELLINEN VALTIONTUKI

Alueellisella valtiontuella pyritään edistämään taloudellista kehitystä ja työpaikkojen luomista Euroopan epäsuotuisimmilla alueilla.

OIKEUSPERUSTA

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artikla, erityisesti 107 artiklan 3 kohdan a ja c alakohta.

Neuvoston asetus (EY) N:o 994/98, annettu 7. toukokuuta 1998, Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 92 ja 93 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin (valtuutusasetus).

Komission asetus (EU) N:o 651/2014, annettu 17. kesäkuuta 2014, tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti ("ryhmäpoikkeusasetus"). Yleistä ryhmäpoikkeusasetusta muutettiin 14. kesäkuuta 2017 annetulla komission asetuksella (EU) 2017/1084 satama- ja lentoasemainfrastruktuurille myönnettävän tuen, kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen ja urheiluinfrastruktuurille ja monikäyttöiselle vapaa-ajan infrastruktuurille myönnettävään tukeen sovellettavien ilmoituskynnysarvojen sekä syrjäisimmillä alueilla sovellettavien alueellisten toimintatukiohjelmien osalta.

Komissio hyväksyi 19. kesäkuuta 2013 "Alueellisia valtiontukia koskevat suuntaviivat vuosille 2014–2020" (2013/C 209/01). Suuntaviivat tulivat voimaan 1. heinäkuuta 2014.

TAUSTA

Valtiontuella tarkoitetaan yleisesti minkä tahansa muotoista tukea, jota kansalliset viranomaiset myöntävät tietyille taloudellista toimintaa harjoittaville yrityksille. Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, tällainen tuki ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vääristää kilpailua ja vaikuttaa kauppaan. Tukiohjelmaa on valvottava, ja jäsenvaltioiden on SEUT:n 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti ilmoitettava komissiolle ennalta tällaisen tuen myöntämistä koskevasta suunnitelmasta. Neuvosto antoi ns. valtuutusasetuksella komissiolle mahdollisuuden määritellä poikkeuksia (antamalla valtiontukea koskevia ryhmäpoikkeusasetuksia) ja siten todeta tietyt valtiontukimuodot sisämarkkinoille soveltuviksi, jolloin niistä ei tarvitse ilmoittaa ennalta.

Erään poikkeuksen mukaan tietyt tukimuodot voidaan pitää tietyillä alueilla sisämarkkinoille soveltuvina. Tällaista tukea kutsutaan alueelliseksi tueksi, ja sen tarkoituksena on edistää taloudellista kehitystä ja työpaikkojen luomista.



Yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa vahvistetaan erityissäännökset, joissa määritellään edellytykset, joiden täytyessä aluetukiohjelmat soveltuvat yhteismarkkinoille ja ne vapautetaan ilmoitusvelvollisuudesta. Komissio antaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti ohjeita tukitoimenpiteistä, joita ei ole vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta, myös alueellista tukea koskevia ohjeita. Suuntaviivoja sovelletaan ilmoitettuihin aluetukiohjelmiin ja yksittäiseen tukeen.

TUKIMUODOT JA TUKIKELPOISUUS

Jäsenvaltiot laativat suuntaviivoissa vahvistettujen sääntöjen perusteella aluetukikartat, joissa ne voivat määrittää 1) alueet, joilla yritykset voivat saada alueellista valtiontukea, ja 2) kyseisen tuen intensiteetin.

A. Soveltamisala

Suuntaviivoja sovelletaan lähtökohtaisesti kaikilla taloudellisen toiminnan aloilla. Seuraava toiminta ei kuitenkaan kuulu suuntaviivojen soveltamisalaan:

- alat, joilla alueellinen tuki ei sovellu sisämarkkinoille: teräs- ja synteettikuituteollisuus
- alat, joilla tukeen sovelletaan erillisiä säädöksiä ja/tai muita valtiontukea koskevia suuntaviivoja: kalastus- ja vesiviljelyala, maatalous (tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta), liikenne, lentoasemat, energia-ala
- toiminta, jonka ei katsota soveltuvan sisämarkkinoille, paitsi jos suuntaviivoissa vahvistetut yleiset edellytykset ja tietyt erityisedellytykset täyttyvät: laajakaistaverkot ja tutkimusinfrastruktuurit.

Näiden lisäksi kiinnitetään erityistä huomiota suuriin yrityksiin ja toimintatukeen:

- suurille yrityksille myönnettävä alueellinen tuki ei sovellu sisämarkkinoille SEUT:n 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti, ellei sitä myönnetä alkuinvestointeihin, joilla luodaan uutta taloudellista toimintaa tai monipuolistetaan laitoksen tuotantoa uusiin tuotteisiin tai uusiin prosessi-innovaatioihin
- yrityksille juoksevien menojen vähentämiseksi myönnettävä tuki (toimintatuki) ei sovellu sisämarkkinoille, ellei sitä myönnetä epäedullisessa asemassa olevien alueiden tiettyjen tai pysyvien haittojen lieventämiseen (jolloin sen tavoitteena on vähentää tiettyjä pk-yritysten kohtaamia vaikeuksia, korvata lisäkustannuksia syrjäisimmillä alueilla tai estää tai vähentää väestökatoa erittäin harvaan asutuilla alueilla).

B. Alueellisen tuen soveltuvuuden arviointi

Komissio arvioi ilmoitetun alueellisen tuen, jolloin tehdään analyysi siitä, ylittääkö tuen myönteinen vaikutus yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen sen kielteiset vaikutukset kauppaan ja kilpailuun. Analyysissa selvitetään seuraavat seikat:

- vaikutus hyvin määritellyn yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen SEUT:n 107 artiklan 3 kohdan mukaisesti
- tarve tukitoimenpiteisiin (tilanteissa, joissa tuella saadaan aikaan sellainen merkittävä vaikutus, johon ei päästä markkinoiden omin toimin)



- tukitoimenpiteen tarkoituksenmukaisuus yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseen
- kannustava vaikutus, jolloin tuki muuttaa yrityksen käyttäytymistä (eli yritykset harjoittavat ylimääräistä toimintaa)
- tuen oikeasuhteisuus (eli tuki rajataan vähimmäismäärään, joka tarvitaan investointien tai toimintojen lisäämiseksi)
- kilpailuun ja kauppaan kohdistuvien kohtuuttomien kielteisten vaikutusten välttäminen
- tuen läpinäkyvyys (mahdollisuus saada helposti käyttöön tuen myöntämistä koskevat tiedot).

Tukiohjelmista, jotka voivat merkittävästi vääristää kilpailua, voidaan myös tehdä jälkiarviointi, ja komissio voi rajoittaa niiden kestoja. Jälkiarviointi voidaan tehdä vain tukiohjelmissa, joiden talousarvio on suuri tai joihin sisältyy uusia ominaispiirteitä, tai kun on odotettavissa merkittäviä markkinoihin, teknologiaan tai sääntelyyn liittyviä muutoksia.

C. Aluetukikartat – tukikelpoisuus

Jäsenvaltioiden on määritettävä aluetukikartoissa SEUT:n 107 artiklan 3 kohdan a ja c alakohdan edellytysten mukaiset alueet (eli ns. a- ja c-alueet) ja tuen enimmäisintensiteetit. Kartoista ilmoitetaan komissiolle, joka hyväksyy ne, ennen kuin alueellista tukea voidaan myöntää kohdealueilla sijaitseville yrityksille. A- ja c-alueiden kokonaisväestökattavuudeksi on asetettu 47 prosenttia EU-28:n väestöstä.

1. A-alueet – SEUT:n 107 artiklan 3 kohdan a alakohta

Suuntaviivojen mukaan a-alueiksi voidaan nimetä seuraavat alueet^[1]:

- NUTS 2^[2] -alueet, joiden bruttokansantuote (BKT) asukasta kohden ostovoimastandardina ilmaistuna on enintään 75 prosenttia EU-27:n keskiarvosta
- syrjäisimmät alueet.

Tuen enimmäisintensiteetti a-alueilla on seuraava:

- 50 prosenttia bruttoavustusekvivalenttina (BAE) NUTS 2 -alueilla, joiden BKT asukasta kohden on enintään 45 prosenttia EU-27:n keskiarvosta
- 35 prosenttia bruttoavustusekvivalenttina NUTS 2 -alueilla, joiden BKT asukasta kohden on 45–60 prosenttia EU-27:n keskiarvosta
- 25 prosenttia bruttoavustusekvivalenttina NUTS 2 -alueilla, joiden BKT asukasta kohden on yli 60 prosenttia EU-27:n keskiarvosta.

Tuen enimmäisintensiteettejä voidaan korottaa enintään 20 prosenttiyksikköä muita heikommin kehittyneillä syrjäisimmillä alueilla tai enintään 10 prosenttiyksikköä muilla syrjäisimmillä alueilla. Tuen enimmäisintensiteettejä voidaan korottaa enintään

[1]Suuntaviivojen liitteessä I luetellaan tukikelpoiset a-alueet jäsenvaltioittain.

[2]NUTS: tilastollisten alueyksiköiden nimikkeistö.



20 prosenttiyksikköä pienten yritysten osalta tai enintään 10 prosenttiyksikköä keskisuurten yritysten osalta.

2. C-alueet – SEUT:n 107 artiklan 3 kohdan c alakohta

Suuntaviivojen mukaan c-alueita on kahdenlaisia:

- ennalta määritellyt c-alueet^[3]: alueet, jotka täyttävät tietyt ennalta määritetyt edellytykset ja jotka jäsenvaltio voi nimetä c-alueiksi ilman lisäperusteluja; näitä ovat NUTS 2 -alueet, jotka olivat a-alueita kaudella 2011–2013, ja harvaan asutut NUTS 2- ja NUTS 3 -alueet sekä tietyin edellytyksin osat NUTS 3 -alueista tai niiden viereiset alueet
- ennalta määrittelemättömät c-alueet^[4]: alueet, jotka jäsenvaltio voi nimetä c-alueiksi sillä edellytyksellä, että ne täyttävät tietyt sosioekonomiset kriteerit.

Jotta voidaan ottaa huomioon talouskriisin vaikutus jäsenvaltioihin ja varmistaa jatkuvuus aluetukikartoissa, suuntaviivoissa vahvistetaan suojatoimenpiteet ja vähimmäisväestökattavuus^[5]. Suuntaviivoissa esitetään viisi kriteeriä, jotka liittyvät sosioekonomisiin (BKT asukasta kohden, työttömyys), maantieteellisiin (eristyneisyys) tai rakenteellisiin (suuri rakennemuutos, taantuma) ongelmiin ja joita jäsenvaltioiden on käytettävä nimitessään c-alueiksi ennalta määrittelemättömiä c-alueita.

Tuen enimmäisintensiteetti c-alueilla on seuraava:

- 15 prosenttia bruttoavustusekvivalenttina harvaan asutuilla alueilla ja alueilla (NUTS 3 -alueet tai NUTS 3 -alueiden osat), jotka jakavat maarajan Euroopan talousalueen (ETA) tai Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) ulkopuolisen maan kanssa
- 10 prosenttia bruttoavustusekvivalenttina ennalta määrittelemättömillä c-alueilla.

Tuen enimmäisintensiteettejä voidaan korottaa entisillä a-alueilla (10 prosentista bruttoavustusekvivalenttina 15 prosenttiin) ja a-alueen viereisillä c-alueilla. Tuen enimmäisintensiteettejä voidaan korottaa enintään 20 prosenttiyksikköä pienten yritysten osalta tai enintään 10 prosenttiyksikköä keskisuurten yritysten osalta.

D. Ilmoittaminen ja väliarviointi

Kunkin jäsenvaltion oli suuntaviivojen mukaisesti ilmoitettava komissiolle aluetukikartta, jota sovelletaan 1. heinäkuuta 2014 ja 31. joulukuuta 2020 välisenä aikana. Komissio tutki ja hyväksyi nämä kartat, jotka myös julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja jotka siten muodostavat olennaisen osan suuntaviivoja.

Alueiden tukikelpoisuuden tarkistus (aluetukikarttojen välitarkistus) tehtiin vuonna 2016, ja muutetut aluetukikartat ovat voimassa 1. tammikuuta 2017 ja 31. joulukuuta 2020 välisenä aikana.

[3]Suuntaviivojen liitteessä I esitetään ennalta määritellyn c-väestökattavuuden jako jäsenvaltioittain.

[4]Suuntaviivojen liitteessä II esitetään ennalta määrittelemättömän c-väestökattavuuden jakomenetelmä jäsenvaltioiden kesken.

[5]Ennalta määrittelemätön c-väestökattavuus edellä mainittuine mukautuksineen esitetään suuntaviivojen liitteessä I.



E. Raportointi ja seuranta

Jäsenvaltioiden on säilytettävä yksityiskohtaista asiakirja-aineistoa kaikista tukitoimenpiteistä kymmenen vuoden ajan tuen myöntämispäivästä ja toimitettava komissiolle seuraavat asiakirjat ja tiedot:

- vuosikertomukset
- tiedot jokaisesta yksittäisestä yli 3 miljoonan euron tuesta.

VALTIONTUKI JA KOHEESIOPOLITIikka

Koheesiopolitiikan mukaisesti (Euroopan rakenne- ja investointirahastoista) tuettujen hankkeiden on oltava unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisia^[6]. Jäsenvaltioiden tehtävänä on varmistaa, että niiden tukiohjelmat ovat valtiontukisääntöjen ja myös alueellista valtiontukea koskevien sääntöjen mukaisia, ja tässä yhteydessä analysoida (toimenpide)ohjelmiensa yhteydessä suunnitellut tukitoimenpiteet ja noudattaa mahdollista ilmoitusvelvollisuutta. Koheesiopolitiikassa toteutettava strateginen ohjelmasuunnittelu ja tuen analysointi valtiontukisääntöjen kannalta pysyvät erillisinä, mutta tietyissä tapauksissa on mahdollista hyödyntää koheesiopoliittisten tukitoimenpiteiden taustalla olevaa analyysia perusteena valtiontuelle.

Lainsäädännössä^[7] viitataan valtiontukisääntöihin erityisesti rahoitusvälineiden, tuloja tuottavien toimien, julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien sekä toimien pysyvyyden yhteydessä. Valtiontukisääntöjen tehokasta soveltamista jäsenvaltioissa on edistetty asettamalla tuen maksamisen ehdoksi tiettyjen velvoitteiden (ennakkoehto) täyttäminen^[8]. Näihin kuuluvat jäsenvaltioissa toteutettavat järjestelyt henkilöstön kouluttamiseksi ja hallinnollisten valmiuksien vahvistamiseksi tällä alalla.

Valtiontukisääntöjen soveltaminen on yksi niistä aloista, joilla koheesiopolitiikan toteuttamiseen liittyy ”riskejä”, ja tilintarkastajat havaitsevat usein tähän liittyviä virheitä.

Neuvosto hyväksyi marraskuussa 2018 asetuksen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin annetun asetuksen (EU) 2015/1588 muuttamisesta. Sen tavoitteena on parantaa EU:n rahoitusohjelmien ja valtiontukisääntöjen välistä vuorovaikutusta. Muutokset koskevat kolmea alaa, eli kansallista rahoitusta ja InvestEU-rahaston välineitä, tutkimusta, kehitystä ja innovointia (Euroopan horisontti, huipputaustat) sekä tukea Euroopan alueelliselle yhteistyölle.

EUROOPAN PARLAMENTIN ROOLI

Parlamentti on useita kertoja ilmaissut huolensa, että kilpailusääntöjen olisi oltava sopusoinnussa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden periaatteen kanssa.

[6] 17 joulukuuta 2013 annetun asetuksen (EU) N:o 1303/2013 6 artikla.

[7] Asetus (EU) N:o 1303/2013, annettu 17. joulukuuta 2013.

[8] 17 joulukuuta 2013 annetun asetuksen (EU) N:o 1303/2013 liitteen XI osa II.



Vuonna 2012 aloitetun valtiontuen uudistamisen yhteydessä komissio esitti ehdotuksensa SEUT:n 109 artiklan mukaisesti, joten parlamenttia ainoastaan kuultiin eikä se voinut vaikuttaa suuntaviivojen hyväksymiseen. Aluepolitiikasta osana laajempia valtiontukijärjestelmiä 12. kesäkuuta 2013 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kuitenkin tuki komission luonnosta suuntaviivoiksi, kehotti parantamaan niiden yhdenmukaisuutta yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ja muiden suuntaviivojen kanssa sekä ilmaisi huolensa siitä, ovatko valtiontukisäännöt johdonmukaisia koheesiopolitiikan välineiden (unionin rakenne- ja investointirahastot) täytäntöönpanon kanssa varsinkin siltä osin, kohdellaanko koheesiopolitiikan piirissä samaan ryhmään kuuluvia alueita yhdenvertaisesti. Parlamentti katsoi, että alueellisen tuen väestökattavuus olisi säilytettävä tai sen olisi ylitettävä aiempi 45 prosentin taso, ja se kannatti suojaimenpiteiden käyttöönottoa entisille a-alueille sekä erityissääntöjä harvaan asutuille, syrjäisimmille ja saarialueille. Se korosti myös erityisten poikkeusten tarvetta etenkin alueilla, joita talouskriisi on koetellut vakavasti.

Parlamentin mukaan valtiontukea olisi annettava ensisijaisesti pk-yrityksille, mutta suurten yritysten jättäminen sääntöjen ulkopuolelle saattaisi johtaa siihen, että työpaikkoja katoaa, joten tällaisille yrityksille olisi edelleen voitava myöntää valtiontukea c-alueilla edellyttäen, että niitä valvotaan erityisen tarkasti.

Temaattisen tavoitteen ”Pk-yritysten kilpailukyvyyn parantaminen” täytäntöönpanosta 13. syyskuuta 2016 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kehotti komissiota vahvistamaan sellaisia valtiontukiehtoja, jotka eivät syrji pk-yrityksiä ja joiden olisi oltava johdonmukaisia pk-yrityksille myönnettävän koheesiopolitiikan tuen kanssa, sekä hyödyntämään täysimääräisesti tukijärjestelmiä yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella ja selventämään samalla, mikä on pk-yrityksille tarkoitettuja ERI-rahastoja koskevien sääntöjen ja valtiontukisääntöjen suhde toisiinsa.

Aiheesta ”Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen Euroopan unionissa: Euroopan komission seitsemäs kertomus” 17. huhtikuuta 2018 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti piti tarpeellisena vauhdittaa valtiontukimenettelyjä niissä tapauksissa, joissa edellytetään sääntöjen noudattamista. Parlamentti kannatti myös suoraan hallinnoitavien EU:n varojen ja koheesiopolitiikan varojen yhdenmukaista ja johdonmukaisempaa kohtelua valtiotukien osalta.

Aiheesta ”Yhteenkuuluvuuden ja kehityksen edistäminen EU:n syrjäisimmillä alueilla: SEUT-sopimuksen 349 artiklan täytäntöönpano” 6. heinäkuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa parlamentti kehotti komissiota nojautumaan alueellisia valtiontukia koskevissa suuntaviivoissa ja yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan a alakohtaan ja 349 artiklaan, jotta voidaan edistää syrjäisimpien alueiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä ja kiinnittää niihin enemmän huomiota.

Diána Haase / Marek Kołodziejski
04/2019

