

U 31/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sisämarkkinoita vääristävistä ulkomaisista tuista

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 5 päivänä toukokuuta tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n ulkopuolisten maiden tukien aiheuttamiin kilpailuvääristymiin EU:n sisämarkkinoilla.

Helsingissä 17.6.2021

Työministeri Tuula Haatainen

Hallitusneuvos Virve Haapajärvi

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2021/0495

9.6.2021

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI SISÄMARKKINOITA VÄÄRISTÄVISTÄ ULKOMAISISTA TUISTA (COM(2021) 223 FINAL)

1 Tausta

Komissio ehdotti 5.5.2021 uutta asetusta puuttumiseksi EU:n ulkopuolisten maiden tukien aiheuttamiin kilpailunvääristymiin EU:n sisämarkkinoilla. Ehdotus liittyy pidempään erityisesti EU –tasolla käytyyn keskusteluun tasapuolisista toimintaedellytyksistä ja EU:n kilpailukyvyistä suhteessa kolmansien maihin. Keskustelua on käyty muun muassa EU:n kilpailukyvyistä suhteessa Kiinaan ja Yhdysvaltoihin, mutta myös suhde Iso-Britanniaan on tärkeä.

Asetusehdotus perustuu myös komission 17.6.2020 antamaan valkoiseen kirjaan toimintaedellytysten tasapuolistamisesta ulkomaisten tukien osalta (COM (2020) 253 final). Valkoinen kirja oli komission ensimmäinen keskustelualoite kolmansien maiden myöntämiin kilpailua vääristäviin tukiin puuttumiseksi. Komission valkoisen kirjan tavoitteena oli avata keskustelu siitä, miten EU:n toimin voitaisiin nykyistä tehokkaammin puuttua sellaisiin kolmansien valtioiden myöntämiin valtion tukiin, jotka vääristävät kilpailua ja vaarantavat yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset (level playing field) EU:n sisämarkkinoilla. Komission nyt julkaisema asetusehdotus on käytännössä lainsäädäntöaloite valkoisessa kirjassa esitetyistä asioista.

Euroopan unionin talous on avoin ulkomaisille sijoituksille. Avoin suhtautuminen ulkomaisiin investointeihin on luonut mahdollisuuksia EU:n taloudelle, mutta myös lisännyt riskejä. Komission mukaan EU:n jäsenvaltioiden myöntämien valtiontukien tapaan ulkomaiset tuet voivat vääristää kilpailua sisämarkkinoilla ja johtaa epätasapuolisiin toimintaedellytyksiin ja tilanteeseen, jossa tehottomammat toimijat kasvattavat markkinaosuuttaan tehokkaampien toimijoiden kustannuksella. Avoimuuden ja vastavuoroisuuden puute kolmansien maiden markkinoille pääsyssä ovat tekijöitä, jotka edelleen pahentavat näitä haitallisia vaikutuksia.

Komission mukaan EU:n nykyiset säännöt eivät riittävällä tavalla mahdollista puuttumista näihin sisämarkkinoita vääristäviin tilanteisiin. Esimerkiksi EU:n valtiontukisäännöt koskevat tilanteita, joissa on kyse EU:n jäsenvaltioiden myöntämistä tuista, mutta ne eivät anna mahdollisuutta puuttua vääristymiin silloin, kun tuen myöntäjänä on EU:n ulkopuolinen taho. Myöskään EU:n hankintalainsäädäntö ei mahdollista kolmansien maiden myöntämien valtion tukien kilpailua vääristävien vaikutusten tehokasta huomioimista. Myöskään kauppapolitiikan säännöt eivät mahdollista riittävän tehokasta puuttumista kaikkiin kolmansien maiden myöntämiin vääristäviin tukiin.

2 Ehdotuksen tavoite

Komission mukaan voimassa olevaa sääntelyä ei voida soveltaa ulkomaisiin tukiin, jotka antavat niiden saajille epäoikeudenmukaisen edun hankkia EU:ssa toimivia yrityksiä, osallistua julkisiin hankintoihin EU:ssa tai tehdä muita investointipäätöksiä EU:ssa. Nykyiset valtiontukia, kilpailua ja julkisia hankintoja koskevat EU-säännöt eivät koske lainkaan tilanteita, joissa kolmansien maiden myöntämät tuet aiheuttavat kilpailunvääristymiä sisämarkkinoilla. Kolmansien

maiden tuetulta tuonnilta suojautumista koskevan asetuksen ((EU) 2016/1037) nojalla voidaan puuttua sisämarkkinoita vääristävään tavara kauppaan mutta ei palvelukauppaan eikä investointeihin. Ehdotetulla asetuksella on tarkoitus poistaa tämä sääntelyaukko ja torjua ulkomaisia tukia, jotka vääristävät kilpailua ja heikentävät tasapuolisia toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla. Esimerkkeinä tukien erilaisista muodoista komissio mainitsee nollakorkoiset lainat tai muun edullisen rahoituksen, rajoittamattomat valtiontakaukset, nollaverosopimukset ja suorat avustukset.

Komission mukaan uudella välineellä on tarkoitus täydentää erityisesti unionin valtiontukisääntöjä, joilla puututaan jäsenvaltioiden tukien aiheuttamiin sisämarkkinoiden vääristymiin.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Ehdotuksen soveltamisala

Komission asetusehdotus on horisontaalinen ja kattaa useita keskeisiä EU politiikka-alueita. Keskiössä ovat erityisesti kilpailupolitiikka ja julkiset hankinnat, kauppapolitiikka, sisämarkkinapolitiikka ja teollisuuspolitiikka. Asetusehdotuksessa esitetyt toimenpiteet liittyvät erityisesti kilpailu- ja valtiontukisääntöihin sekä julkisiin hankintoihin ja kauppapolitiikan keinoihin. Lainsäädäntöehdotus on annettu ehdotuksena asetukseksi, joka olisi jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Asetusehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat EU:ssa taloudellista toimintaa harjoittaville yrityksille myönnettävät ulkomaiset tuet. Ehdotus kattaa kaikki talouden alat ja myös palvelujen tarjoamisen sisämarkkinoilla ja siinä vahvistetaan säännöt ja menettelyt sisämarkkinoita vääristävien ulkomaisten tukien tutkimiseksi ja tällaisten vääristymien korjaamiseksi. Tällaisia vääristymiä voi ilmetä missä tahansa taloudellisessa toiminnassa ja erityisesti keskittymissä ja julkisissa hankintamenettelyissä.

Ehdotuksen mukaan komissio olisi asetuksen täytäntöönpanija ja komissio saisi merkittävät tiedonsaanti-, puuttumis- ja sanktiointitoimivaltuudet.

Komission asetusehdotukseen sisältyy kolme uutta välinettä, joilla voitaisiin puuttua ulkomaisiin tukiin sisämarkkinoilla ja joita komissio valvoisi. Nämä välineet ovat:

- 1) Ennakkoilmoitus yritysostosta, jos hankkija on sijoittautunut EU:n alueelle ja ostettavan yrityksen liikevaihto EU:ssa on vähintään 500 miljoonaa euroa ja EU:n ulkopuolisen maan taloudellinen tuki on vähintään 50 miljoonaa euroa
- 2) Ennakkoilmoitus julkisiin hankintoihin liittyvistä tarjouksista, jos hankintaprosessiin osallistuva harjoittaa taloudellista toimintaa EU:n alueella, tarjouksiin liittyy taloudellista tukea EU:n ulkopuoliselta valtiolta ja hankinnan arvon on arvioitu olevan vähintään 250 miljoonaa euroa.
- 3) Komission oma-aloitteinen tarkastelu, joka koskee kaikkia markkinatilanteita, ml. alle kynnysarvojen olevat yritysostot ja julkisten hankintojen tarjoukset. Kolmansien maiden tuen kohteena tulee olla EU:ssa taloudellista toimintaa harjoittava taho.

Näitä välineitä koskevat pääasiallisesti samat menettelyjä, päätöksiä ja sakkoja koskevat säännöt.

Komissio julkaisi 5.5.2021 asetusehdotuksen lisäksi vaikutusten arviointiraportin (SWD(2021) 99 final) ja tiivistelmän siitä (SWD(2021) 100 final).

3.2 Yleiset säännöt

Asetusehdotuksen mukainen ulkomaisen tuen määritelmä vastaa pitkälti EU:n valtiontuen määritelmää. Asetuksen mukainen ulkomainen tuki on olemassa tilanteissa, joissa jokin kolmas maa myöntää jonkin avustuksen, josta on etua yritykselle, joka harjoittaa taloudellista toimintaa sisämarkkinoilla, ja tämä etu rajoittuu yhteen tai useampaan yritykseen tai yhteen tai useampaan tuotannonalaan (art 2). Poikkeuksena EU:n sisäisten valtiontukien määritelmälle asetusehdotuksessa todetaan, että myös minkä tahansa yksityisen yhteisön, jonka toiminta voidaan johtaa kolmannen valtion toiminnaksi, myöntämä tuki voidaan tulkita asetusehdotuksen mukaiseksi ulkomaiseksi tueksi, ottaen huomioon asiaankuuluvat olosuhteet (art 2).

Asetusehdotuksessa on myös määritelty indikaattorit, joiden perusteella komissio suorittaa arvioinnin siitä, aiheuttaako tuki kilpailunvääristymiä sisämarkkinoilla, kuten mm. tuen määrä, luonne, tuensaajan taloudellisen toiminnan taso ja markkinoiden tilanne (art 3). Alle 5 miljoonan euron tuki minkä tahansa kolmen vuoden ajanjakson aikana ei asetusehdotuksen mukaan todennäköisesti aiheuta vääristymiä. Indikaattorien lisäksi asetusehdotuksessa määritellään tietyt kategoriat, jotka todennäköisimmin aiheuttavat vääristymiä, kuten vaikeuksissa olevalla yritykselle myönnetty tuki, rajoittamaton takaus, suoraan yritysostoon mahdollistava tuki tai tuki joka johtaa kohtuuttoman edullisen tarjouksen tekemiseen julkisissa tarjouskilpailuissa (art 4).

Arvioidessaan tuen haitallisia vaikutuksia komissio voi arvioida ulkomaisen tuen kielteisiä vaikutuksia, eli sisämarkkinoiden kilpailunvääristymiä, mahdollisiin myönteisiin vaikutuksiin, kuten taloudellisen toiminnan kehitykseen, jos tämä on perusteltua (ns. tasapainotus). Komissio punnitsee näitä vaikutuksia tehdessään päätöksiä (art 5).

3.3 Komission tutkintamenettelyt

Komissiolla on yksinomainen toimivalta asetuksen toimeenpanossa. Komission tutkinta on kaksivaiheinen, alustavassa tarkastelussa komissio arvioi onko mahdollisesti tukea myönnetty ja onko se aiheuttanut kilpailunvääristymiä sisämarkkinoilla (art 8). Alustavan tarkastelun päätteeksi komissio voi joko aloittaa perusteellisen tutkimuksen tai päättää tarkastelun.

Sekä alustavassa tarkastelussa että perusteellisessa tutkimuksessa komissiolla on laaja tiedonsaantioikeus sekä kohdeyritykseltä että muilta yrityksiltä (art 11). Tarkastelun ja tutkimuksen aikana komissiolle on myös annettu laajat valtuudet suorittaa tarkastuksia yrityksen tiloissa sekä pyytää yrityksen henkilöstöä kertomaan tarkemmin tietoja tai kysyä heiltä asiakirjoista ja äänittämään näiden vastaukset. Komissiolla on myös valtuudet sinetöidä asiakirjoja siihen asti, kun tarpeellista (art 12). Tarkastusvaltuudet ovat saman tyyppisiä kuin kilpailuoikeudessa, mutta vastaavia ei ole käytössä valtiontukien valvonnassa.

Myös jäsenvaltioille asetetaan velvollisuuksia tarkastelun ja tutkimuksen aikana. Niiden on toimitettava komissiolle kaikki asetusehdotuksen toimeenpanoa varten olevat tarpeelliset tiedot ja tarkastuksissa jäsenvaltion virkamiesten tulee aktiivisesti avustaa tarkastuksessa, jolloin heillä on samat oikeudet kuin komission työntekijöillä. Komission pyynnöstä jäsenvaltion tulee myös itse suorittaa tarkastus siellä sijaitsevan yrityksen tiloihin (art 12).

Komissio voi myös pyytää kolmatta maata antamaan kaikki tarvittavat tiedot, ja komissio voi myös suorittaa tarkastuksen EU:n ulkopuolisessa maassa, mikäli kohdeyritys on antanut suostumuksensa ja kolmannen valtion hallintoa on informoitu asiasta ja tämä on hyväksynyt tarkastuksen (art 13).

Perusteellisen tutkimuksen päätteeksi komissio voi antaa päätöksen, jossa se i) asettaa korjaustoimenpiteitä, ii) hyväksyy yritykseltä sitoumuksia tai tuen takaisinmaksun, mikäli nämä sitoumukset ovat hyväksyttäviä ja riittäviä korjaamaan vääristymän kokonaan ja tehokkaasti, tai iii) toteaa, että vääristymää ei ole tai että sen positiiviset vaikutukset ylittävät sen negatiiviset vaikutukset (art 9). Komissio voi myös asettaa välitoimia, jos vääristävästä ulkomaisesta tuesta on viitteitä ja on olemassa vakava vaara siitä, että kilpailulle aiheutuu huomattavaa ja peruuttamatonta vahinkoa sisämarkkinoilla (art 10). Komissio voi myös kumota aiemman päätöksensä ja tehdä uuden päätöksen, jos aiemman päätöksen sitoumuksia tai korjaustoimenpiteitä ei ole noudatettu tai jos aiempi päätös on perustunut vaillinaisiin, vääriin tai harhaanjohtaviin tietoihin (art 16).

3.4 Sakot ja uhkasakot

Komissiolle on myös annettu toimivalta asettaa sakkoja tai uhkasakkoja (art 15). Tiedonsaannin osalta mm. jos annetut tiedot ovat joko tarkastelun, tutkimuksen tai tarkastuksen aikana vääriä, puutteellisia tai harhaanjohtavia, tai jos yritys ei annetussa ajassa korjaa tarkastuksen aikana henkilöstön antamaa väärää tietoa, komissio voi määrätä sakkoja ja asettaa uhkasakon. Sakko ei voi ylittää 1% tilikauden kokonaisliikevaihdosta ja uhkasakko ei voi ylittää 5% edellisen tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä kokonaisliikevaihdosta jokaisen päivän osalta, kun pyydetty tieto myöhästyy.

Komissiolla on myös oikeus määrätä sakkoja tai asettaa uhkasakko tilanteissa joissa komission antamaa päätöstä (korjaustoimenpiteitä, sitoumuksia tai väliaikaisia toimenpiteitä sisältävä päätös) ei noudateta. Tällöin komissio voi asettaa sakon, joka ei saa ylittää 10% edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta ja uhkasakon joka ei saa ylittää 5% edellisen tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä kokonaisliikevaihdosta jokaisen päivän osalta, kunnes yritys noudattaa päätöstä. Kaikissa sakkoa ja uhkasakkoa koskevissa päätöksissä komission on otettava huomioon rikkomuksen luonne, vakavuus ja kesto sekä suhteellisuus ja sopivuus.

3.5 Keskittymät

Asetusehdotuksen 3 luvussa säädettäisiin keskittymiä koskevista säännöistä, jotka liittyvät yritysostoihin. Ennakkoilmoitus yritysostosta on tehtävä komissiolle, jos hankkija on sijoittautunut EU:n alueelle ja ostettavan yrityksen liikevaihto EU:ssa on vähintään 500 miljoonaa euroa ja EU:n ulkopuolinen taloudellinen tuki on vähintään 50 miljoonaa euroa edeltävien kolmen kalenterivuoden aikana.

Ilmoittamisen kynnysarvoja ei voida suoraan verrata EU:n yrityskauppavalvonnan kynnysarvoihin, joista säädetään sulautuma-asetuksen (EY) N:o 139/2004) 1 artiklassa. Säännöissä huomioidaan eri liikevaihtoja, eikä sulautuma-asetuksessa ole esimerkiksi ratkaisevaa pelkästään kohteen liikevaihto. Sulautuma-asetuksen pääsäännön mukaan keskittymä tulee ilmoittaa komissiolle, jos: a) siihen osallistuvien yritysten yhteenlaskettu globaali kokonaisliikevaihto on yli 5 miljardia euroa; ja b) ainakin kahden siihen osallistuvan yrityksen yhteisön alueelta kertynyt kokonaisliikevaihto on erikseen yli 250 miljoonaa euroa; ellei jokaisen keskittymään osallistuvan yrityksen omasta yhteisön alueelta kertyneestä kokonaisliikevaihdosta yli kaksi kolmasosaa ole kertynyt yhdestä ja samasta jäsenvaltiosta. Käsiteltävänä oleva asetusehdotus ei rajoita sulautuma-asetuksen soveltamista.

Ehdotuksen mukaan ilmoitetun keskittymän osalta arvioidaan, onko sisämarkkinoilla tapahtunut vääristymä (art 17). Sisämarkkinoiden vääristymän katsotaan olevan olemassa, jos ulkomainen tuki on omiaan parantamaan asianomaisen yrityksen kilpailuasemaa sisämarkkinoilla ja jos sillä on siten tosiasiallisesti tai mahdollisesti kielteinen vaikutus kilpailuun sisämarkkinoilla (art 3). EU:n ulkopuolisen taloudellisen tuen osalta kynnysarvon täyttymisessä arvioidaan asianomaisten yritysten kolmansilta mailta saaman yhteensä yli 50 miljoonan euron rahoitusosuuden ilmoitusta edeltäneiden kolmen kalenterivuoden aikana.

Tuen vaikutusarvioinnissa komissio voi huomioida eri tekijöitä kuten tuen määrän lukuna tai suhteessa markkinoiden kokoon tai investoinnin arvoon. Kun ulkomainen tuki kattaa yritysoston yhteydessä merkittävän osan ostohinnasta, kyseessä on todennäköisesti vääristävä tuki.

Yritysostojen kynnysarvojen täytyessä hankkijan on ilmoitettava komissiolle etukäteen EU:n ulkopuolisesta maasta saadusta taloudellisesta tuesta. Keskittymää ei voida toteuttaa ennen komission tarkastelua (täytäntöönpanokiello). Komission päätöksille on asetettu sitovat määräajat. Keskittymää ei saa toteuttaa ennen kuin täydellisen ilmoituksen vastaanottamisesta on kulunut 25 työpäivää. Jos komissio aloittaa perusteellisen tutkimuksen, keskittymää ei saa toteuttaa ennen kuin on kulunut 90 työpäivää perusteellisen tutkimuksen aloittamisesta. Jos keskittymää arvioidaan perusteellisessa tutkimuksessa, on mahdollista, että keskittymää ei saa toteuttaa noin puoleen vuoteen. Perusteellinen tutkimus voi päättyä sitoumuspäätökseen, keskittymän hyväksyvään päätökseen tai sen kieltävään päätökseen. Yritysten tarjotessa sitoumuksia vääristymien korjaamiseksi, 90 työpäivän määräaika pidennetään vielä 15 työpäivällä.

Jos yritys ei noudata velvoitetta ilmoittaa tuetusta yrityskeskittymästä, komissio voi määrätä sakkoja ja tarkastella liiketoimea ikään kuin siitä olisi ilmoitettu. Jos keskittymä on jo toteutettu ja se vääristää sisämarkkinoita, yrityksiä voidaan vaatia purkamaan keskittymä.

Luvussa 3 säädetään muun muassa edellytyksistä, joiden täytyessä keskittymälle myönnetyn ulkomaisen tuen katsotaan vääristävän sisämarkkinoita (art 17), vahvistetaan keskittymän määritelmä (18 artikla) ja säädetään, milloin keskittymästä on ilmoitettava (art 19). Ehdotuksen mukaan keskittymän katsotaan syntyvän määräysvallan vaihtuessa pysyvästi ja määräysvallalla tarkoitetaan mahdollisuutta käyttää ratkaisevaa vaikutusvaltaa yrityksessä (art 18 ja 20).

Ehdotuksen mukaan komissio voi pyytää ennakoilmoitusta myös muusta kuin ilmoitusta edellyttävästä keskittymästä ennen sen toteuttamista, jos komissio epäilee, että yritykset ovat voineet saada ulkomaisia tukia (art 19).

Asetuksen 2 luvussa säädettyjä sakkoja ja uhkasakkoja (art 25) sovelletaan myös ilmoitettaviin keskittymiin. Jos ilmoituksessa annetaan virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja komissio voi määrätä sakkoja, jotka ovat enintään 1 prosenttia niiden edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta. Jos keskittymä toteutetaan täytäntöönpanokiellon vastaisesti tai keskittymästä ei ilmoiteta ennen sen täytäntöönpanoa, komissio voi määrätä sakkoja, jotka ovat enintään 10 prosenttia niiden edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta (art 25).

Komissiolla olisi myös mahdollisuus tehdä oma-aloitteinen tarkastelu jo toteutetuista yrityskaupoista. Ehdotus mahdollistaa myös jo toteutetun keskittymän purettavaksi määräämisen, jos keskittymän on todettu vääristävän sisämarkkinoita (art 24).

Arvioitaessa sisämarkkinoiden vääristymää keskittymien yhteydessä, arvioinnissa huomioitaisiin keskittymälle edeltävien kolmen vuoden aikana myönnetty ulkomaiset tuet. Asetuksen soveltamisen alkamista edeltävien kolmen vuoden aikana jollekin ilmoitettavan keskittymän osapuolelle myönnetty rahoitusosuudet kuuluisivat asetuksen soveltamisalaan.

3.6 Julkiset hankinnat

Julkisista hankintamenettelyistä säädetäisiin ehdotuksen 4 luvussa.

Uutena välineenä asetusehdotuksessa myös julkisissa hankinnoissa on otettava huomioon mahdolliset hankintamenettelyä vääristävät ulkomaiset tuet. Hankinnoissa tällaiseksi tulkitaan ulkomainen tuki, jonka ansiosta yritys voi jättää kohtuuttoman edullisen tarjouksen liittyen tarjouskilpailun kohteena olevaan palveluun/tavaraan/urakkaan (art 26). Arvioinnissa otetaan huomioon ainoastaan ilmoitusta edeltävien kolmen vuoden aikana myönnettyt ulkomaiset tuet.

Hankinnoissa ilmoitusvelvollisuuden kynnysarvo on asetettu korkealle, ja ainoastaan hankinnat, jotka ylittävät 250 miljoona euroa, kuuluvat automaattisesti ennakkoilmoituksen piiriin. Kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa tarjoajan on joko osallistumisilmoitusta tai tarjousta tehdessään ilmoitettava hankintayksikölle kaikki ulkomaiset rahalliset avustukset, joita se on saanut viimeisen kolmen vuoden aikana tai antaa vakuutus siitä, että se ei ole saanut mitään ulkomaisia tukia tuona aikana. Hankintasopimusta ei voida solmia yrityksen kanssa, joka ei toimita ilmoitusta tai vakuutusta (art 28).

Ilmoitus on tehtävä myös pääasiallisten alihankkijoiden ja toimittajien tiedoista, jos niiden panos hankinnan kohteen suoritukseen keskeinen ja ainakin silloin, jos niiden osuus ylittää 30 % hankinnan ennakoidusta arvosta. Hankintayksikön tulee toimittaa saamansa ilmoitukset komissiolle. Jos ilmoitus jää toimittamatta joko hankintayksikölle tai komissiolle, komissio voi aloittaa tutkinnan (art 28).

Komissiolle on myös jätetty harkintavaltaa siten, että se voi pyytää ilmoitusta missä tahansa hankinnassa, myös kynnysarvot alittavassa hankinnassa, ja missä tahansa vaiheessa ennen hankintasopimuksen tekemistä, jos se epäilee, että menettelyyn osallistunut yritys on saanut ulkomaista tukea (art 28).

Tutkintamenettelyt ovat samat kuin muissakin välineissä. Hankinnoissa on lisäksi omat määräaikansa: komission on annettava alustava arvio ja tieto siitä, aloittaako se perusteellisen tutkimuksen viimeistään 60 päivää ilmoituksen saamisen jälkeen ja komissio on lopetettava perusteellinen tutkimuksensa viimeistään 200 päivää ilmoituksen saamisen jälkeen (art 29). Erityistilanteissa komissio voi pidentää aikaa, keskusteltuaan asiasta ensin hankintayksikön kanssa. Hankintayksikön suostumusta ei pidennykseen tarvita.

Komissio voi antaa sitoumuspäätöksen ja vastustamatta jättämistä koskevan päätöksen lisäksi myös päätöksen, jossa se kieltää tekemästä hankintasopimusta tuensaajana olevan yrityksen kanssa (art 30).

Tutkinnan vaikutuksista hankintamenettelyyn on omat säännöksensä (art 31). Hankintamenettely voi jatkua entisellään sekä alustavan tarkastelun että perusteellisen tutkimuksen ajan. Hankintasopimusta ei voida kuitenkaan tehdä sen 60 päivän aikana, kun komissio tekee alustavaa arviota tai sen 200 päivän aikana jona komissio suorittaa perusteellista tutkimusta. Asetusehdotuksessa on myös määritelty erikseen, milloin hankintasopimus voidaan solmia tutkinnan kohteena olevalle yritykselle ja milloin ei. Hankintayksikön on kaikissa tapauksissa ilmoitettava komissiolle kaikista päätöksistä, jotka koskevat julkisen hankintamenettelyn tulosta.

Yleisiä sakkoja ja uhkasakkoja koskevia sääntöjä sovelletaan myös hankintamenettelyihin, ja lisäksi komissio voi määrätä sakkoja, jos ennakkoilmoituksessa on tahallisesti tai tuottamuksel-

lisesti virheellisiä tai harhaanjohtavia tietoja (enintään 1% edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta) tai jos ne jättävät antamatta ilmoituksen hankintamenettelyn aikana (enintään 10% edellisen tilikauden kokonaisliikevaihdosta) (art 32).

3.7 Komission oma-aloitteinen tarkastelu

Luvussa 2 säädetään komission oma-aloitteisesta ulkomaisten tukien tarkastelusta. Asetusehdotuksen mukaan komissio voi omasta aloitteestaan tutkia miltä tahansa taholta saatuja tietoja väitetyistä vääristävästä ulkomaisista tuista (art 7). Tämä tarkoittaa, että komissio voi ottaa tutkittavakseen minkä tahansa markkinatilanteen, tai minkä tahansa yritystalon tai hankinnan myös asetuksessa määriteltujen ilmoitukseen sidottujen kynnsarvojen alittavia toimia. Käytännössä komissiolla on siis rajoittamaton oikeus aloittaa tarkastelu markkinatoimista, jossa se arvioi olevan ulkomaista tukea taustalla, ja joka voi aiheuttaa kilpailun vääristymän sisämarkkinoille.

3.8 Yhteiset menettelysäännöt (Luku 5)

Menettelyjen välistä suhdetta koskevan 33 artiklan mukaan rahoitusosuutta, josta on ilmoitettu keskittymän tai julkisen hankintamenettelyn ennakoilmoituksessa, voidaan arvioida uudelleen suhteessa muuhun taloudelliseen toimintaan.

Artiklan 34 mukaan komissio voi tehdä markkinatutkimuksen tietystä alasta, taloudellisesta toiminnasta tai tukivälineen käytöstä.

Komission toimien vanhentumisajoista säädetään artiklassa 35 liittyen mm. komission perusteellisiin tutkimuksiin (10 vuotta), valtuuksiin määrätä sakkoja ja uhkasakkoja (3 vuotta) ja valtuuksiin valvoa sakkopäätösten täytäntöönpanoa (5 vuotta).

Ehdotuksen 38 artiklassa säädetään puolustautumisoikeuksiin liittyen asianosaisten oikeudesta esittää huomautuksia päätöksen syistä.

Artiklan 39 mukaan asetuksen nojalla saatuja tietoja saa käyttää ainoastaan siihen tarkoitukseen, jota varten ne hankittiin.

3.9 Suhde muuhun lainsäädäntöön (Luku 6)

Artiklan 40 mukaan asetus ei rajoita perussopimuksen kilpailuun ja valtiontukiin liittyvien 101, 102, 106, 107 ja 108 artiklojen, yrityskeskittymien ilmoittamista ja arviointia koskevan sulautuma-asetuksen ((EY) N:o 139/2004) eikä kilpailusääntöjä koskevan täytäntöönpanoasetuksen (EY) N:o 1/2003 soveltamista. Asetus ei rajoita myöskään ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaa koskevan asetuksen ((EU) 2019/452) eikä kolmansien maiden tuetulta tuonnilta suojautumista koskevan asetuksen ((EU) 2016/1037) soveltamista.

Komission mukaan asetuksen täytäntöönpano voi mennä päällekkäin alakohtaisten sääntöjen kanssa erityisesti meri- ja ilmailukenteen alalla. Sen vuoksi selvennetään asetuksen ja ulkomaisia tukia koskevien alakohtaisten välineiden välistä suhdetta. Artiklassa säädetään muun muassa asetuksen suhteesta alusten vahinkoa aiheuttavalta hinnoittelulta suojautumisesta annettuun asetukseen ((EU) 2016/1035) ja kilpailun turvaamista ilmakuljetuksissa koskevaan asetukseen ((EU) 2019/712).

3.10 Siirtymä- ja loppusäännökset (Luku 7)

Komissiota avustaa neuvoa-antava komitea (art 43). Komission keskittymän ja sopimuksen tekemisen kieltävät päätökset sekä komission sitoumuspäätökset hyväksytään neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen. Myös komission täytäntöönpanosäädöksiä koskevan 42 artiklan mukaiset päätökset annetaan neuvoa-antavaa menettelyä noudattaen.

Ehdotuksen 44 artiklan mukaan komissiolle annettaisiin valta antaa delegoituja säädöksiä, jotka koskevat keskittymien ja julkisten hankintamenettelyjen ilmoituskynnysten muuttamista, tiettyjen yritysluokkien vapauttamista ilmoitusvelvollisuuksista sekä ilmoitettuja keskittymiä tai julkisiin hankintamenettelyihin liittyviä ilmoitettuja rahoitusosuuksia koskevien määräaikaisten muuttamista. Peruutettavissa oleva valta antaa delegoituja säädöksiä alkaa kahden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta ja se on voimassa toistaiseksi (art 45).

Komissio antaa viiden vuoden kuluessa voimaantulosta kertomuksen asetuksen soveltamisesta (art 46).

Siirtymäsäännöksiä koskevan 47 artiklan mukaan asetusta sovelletaan ulkomaisiin tukiin, jotka on myönnetty asetuksen soveltamisen alkamista edeltävien kymmenen vuoden aikana, jos nämä tuet vääristävät sisämarkkinoita asetuksen soveltamisen aloittamisen jälkeen. Artiklan mukaan asetusta sovelletaan ulkomaisiin rahoitusosuuksiin, jotka on myönnetty asetuksen soveltamisen alkamista edeltävien kolmen vuoden aikana, jos nämä rahoitusosuudet on myönnetty yritykselle, joka ilmoittaa asetuksen nojalla keskittymästä tai julkisessa hankintamenettelyssä myönnetystä rahoitusosuudesta.

Asetusta sovelletaan kuuden kuukauden kuluessa voimaantulosta (art 48).

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Komissio ehdottaa asetuksen säädösperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sisämarkkinoita koskevaa SEUT 114 ja yhteistä kauppapolitiikkaa koskevaa SEUT 207 artiklaa.

Sisämarkkinoita koskevan SEUT 114 artikla kattaa sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Sisämarkkinat kuuluvat EU:n ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.

Yhteistä kauppapolitiikkaa koskeva SEUT 207 artikla kattaa muun muassa tavara- ja palvelukaupan, ulkomaisten suorien sijoitusten ja kauppaa suojaavien toimenpiteiden alalla tehtävät tulli- ja kauppasopimukset. Kauppapolitiikka kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperustat ovat asianmukaisia. Ehdotuksia käsitellään tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Komission mukaan ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Ulkomaiset tuet vääristävät sisämarkkinoita myös EU:ssa sijaitsevien kohteiden hankinnan ja julkisten hankintojen yhteydessä. Vääristäviin ulkomaisiin tukiin puuttuminen EU:n tasolla antaa mahdollisille ulkomaisten tukien saajille mahdollisuuden tietää etukäteen säännöt, joita komissio käyttää arvioidessaan ulkomaisten tukien olemassaoloa ja niiden mahdollisesti aiheuttamia vääristymiä. Tämä takaa ennustettavuuden ja parantaa järjestelmän oikeusvarmuutta kaikissa jäsenvaltioissa.

Komission mukaan ehdotuksella pyritään suojelemaan sisämarkkinoiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä, jotta ulkomaiset tuet eivät vääristäisi niitä. Ehdotukseen sisältyvät toimenpiteet ovat oikeasuhteisia, koska niillä saavutetaan niiden tavoite asettamalla rasite kohdennetusti vain sellaisille yrityksille, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa sisämarkkinoilla ja jotka saavat ulkomaisia tukia.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutustenarviointi

Komission mukaan ehdotus palauttaisi tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille talouden toimijoille ja estäisi tukea saamattomien innovatiivisten kilpailijoiden syrjäyttämisen ja sitä kautta kuluttajien valinnanvaran vähenemisen. Sillä voitaisiin myös osittain puuttua siihen, että yritykset siirtyvät EU:n ulkopuolisiin maihin, joissa ympäristönormit saattavat olla heikommät, mikä johtaa työpaikkojen menetyksiin EU:ssa. Komissiolla ei kuitenkaan ole tarkkaa tietoa siitä, kuinka paljon kolmansien maiden tukea on myönnetty EU:n alueella toimiville yrityksille.

Komission mukaan suurimmat kustannukset aiheutuvat siitä, että asianomaisille yrityksille menettelysääntöjen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset nousevat. Yritysten, jotka saavat ulkomaista rahoitusta laajamittaisen sulautumisen tai julkisen hankintamenettelyn yhteydessä, on toimitettava ilmoituksia ja vastattava tietopyyntöihin. Koska liiketoimista on ilmoitettava myös muiden voimassa olevien sääntöjen (EU:n sulautuma-asetus, ulkomaisia suoria sijoituksia koskeva asetus) nojalla, lisäkustannukset eivät komission arvion mukaan ole todennäköisesti merkittäviä.

Komissio arvioi, että ehdotus aiheuttaa vain vähän hallinnollista raskautta pienille ja keskisuurille yrityksille (pk-yrityksille), sillä niiden ei yleensä tarvitse antaa ilmoitusta hankintoihin ja julkisiin hankintoihin sovellettavien korkeiden kynnysarvojen vuoksi.

Komissio arvioi, että kansallisille viranomaisille ei aiheutuisi suuria kustannuksia, koska komissio olisi ainoa täytäntöönpanoa valvova viranomainen, ja tästä syystä suurimmat resurssintarpeet kohdistuisivat komissioon. Komissio arvioi, että keskittymien ennakoivalvonta edellyttää n. 40, julkisten hankintojen ennakoivalvonta n. 45 ja oma-aloitteinen valvonta n. 60 työntekijää kokoaikaiseksi muutettuna.

Komissio arvioi, että ehdotus saattaa johtaa ulkomaisten suorien sijoitusten vähenemiseen EU:ssa lyhyellä aikavälillä. Tämä kompensoituneekin keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, koska toimintaedellytykset tasapuolistuvat ja yritysten välinen kilpailu tervehtyy.

Komission mukaan ehdotus on oikeasuhteinen, kun otetaan huomioon ulkomaisten tukien merkittävä vaikutus EU:n sisämarkkinoihin. Kohdennetut tutkimusvälineet ja oikeasuhteiset korjaustoimenpiteet palauttaisivat yrityksille tasapuoliset toimintaedellytykset vain vähäisin sääntöjen noudattamisesta aiheutuvien kustannuksien.

5.2 Vaikutukset lainsäädäntöön ja viranomaisten toimintaan

Asetus olisi voimaan tullessaan sellaisenaan EU:n jäsenvaltioita sitova. Asetus liittyy Suomessa mm. julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön, ja koskee osin hankintalaeissa määriteltyjä asioita. Asetuksessa on määritelty mm. milloin hankintasopimusta ei voida solmia sekä asetettu hankintayksiköille uusia velvollisuuksia. On mahdollista, että asetusehdotus aiheuttaa tarpeen

muuttaa lakia julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Tätä muutostarvetta arvioidaan valmistelun aikana tarkemmin.

Ehdotuksen viranomaisvaikutukset kohdistuvat valtaosaltaan komissioon, jolla tulee olemaan yksinomainen toimivalta asetuksen täytäntöönpanossa. Kansallisille viranomaisille asetetaan velvollisuuksia etenkin tiedonsaannissa ja tarkastuksissa. Kansallisten viranomaisten on toimitettava komissiolle kaikki sen pyytämät relevantit tiedot, sekä avustettava aktiivisesti tarkastuksissa ja suoritettava tarkastuksia komission pyynnöstä. Jäsenvaltiot osallistuvat neuvoa-antavaan komiteaan, jossa käsitellään komission aikomia päätöksiä. Ehdotuksessa ei ole säännöksiä liittyen siihen, mikä kansallinen viranomainen olisi neuvoa-antavassa komiteassa edustettuna.

5.3 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Asetuksen sanamuoto on useimmissa artikloissa ehdollinen, jolloin komissiolle on jätetty laaja harkintavalta. Etenkin kun kyse on täysin uudesta välineestä, josta ei ole oikeuskäytäntöä, voi ennakoitavuus olla yrityksille vaikeaa.

Komission laajat tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet voivat aiheuttaa yrityksille sekä hallinnollista taakkaa että taloudellisia vaikutuksia. Esimerkiksi komission oikeus sinetöidä kaikki yrityksen tilat ja kirjanpito tai asiakirjat tarkastuksen ajaksi ja siltä osin kuin on tarpeen tarkastuksen tekemiseksi, voivat aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia.

Vaikka käytössä ei olekaan perusteellista analyysia siitä, millä tavoin ulkomaiset tuet vääristävät kilpailua sisämarkkinoilla suomalaisten yritysten näkökulmasta, suomalaisten yritysten voidaan arvioida hyötyvän ehdotuksesta, jos sen avulla saadaan karsittua kilpailua vääristäviä kolmansien maiden tukia EU:n sisämarkkinoilta. Jos voimaan tulevat välineet toimivat hyvin, niiden vaikutusten voidaan arvioida olevan pieniin ja keskiuuriin yrityksiin pidemmällä aikavälillä pääsääntöisesti myönteisiä.

Sen sijaan, jos esimerkiksi EU:n kauppakumppanit katsovat ehdotettujen välineiden olevan joiltain osin protektionistisia, niillä voi olla kielteisiä vaikutuksia EU:n ja Suomen pienille ja keskiuurille yrityksille. Uusien välineiden luoman epävarmuuden vuoksi on lisäksi mahdollista, että välineet tulevat ainakin jossain määrin vähentämään EU:n houkuttelevuutta potentiaalisena investointialueena.

Ehdotuksen soveltamisalaan kuuluvat kaikki toimialat, mutta esimerkiksi teräs-, alumiini- ja puolijohdeteollisuus nousevat erityisesti esiin komission vaikutusarvioinnissa.

5.4 Hankintaprosesseja koskevat vaikutukset

Julkisissa hankinnoissa melko monimutkaisen prosessin sisältävä asetusehdotus aiheuttaa todennäköisesti epävarmuutta ja hallinnollista taakkaa. Korkeat kynnysarvot vähentävät ennakkoilmoitusvelvollisuuden soveltamista, mutta koska komissiolle on annettu myös mahdollisuus pyytää ilmoitusta kynnysarvojen alittavissa hankinnoissa, ei voida etukäteen varmuudella tietää, mitkä hankintamenettelyt tulisivat komission tutkittavaksi. Tältä osin tilanne komissio yksinomaisessa toimivallassa ja tietyssä määrin ennakoimaton.

Mahdollinen tutkintamenettely hankintamenettelyn aikana voi myös aiheuttaa hankintamenettelyn läpivientiin viivästyksiä. Komissiolle on lisäksi annettu mahdollisuus pidentää 200 päivän määräaikaa perusteellisen tutkinnan tekemiselle erityistilanteessa.

Ennakoilmoitusten ja vakuutusten pyytäminen tarjoajilta ja niiden toimittaminen komissiolle on asetettu hankintayksikön tehtäväksi. Tämä lisää hankintayksiköiden hallinnollista taakkaa ja hankintayksiköiden kouluttamista/tiedottamista uusista vastuista. Lisäksi komissiolle annetut laajat toimivaltuudet määrätä sakkoja voivat aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia yrityksille.

Voidaan kuitenkin arvioida, että koska kynnysarvot on asetettu suhteellisen korkeiksi, eikä komissiolla liene intressiä ottaa tutkittavakseen kovinkaan pieniarvoisia hankintoja, niin on mahdollista, että vain hyvin harva hankintamenettely tulisi kuulumaan asetuksen ennakoilmoitusvelvollisuuden tai komission oma-aloitteisen tutkimuksen piiriin.

Myönteisenä vaikutuksena asetusehdotuksessa voidaan nähdä se, että sillä saatetaan kolmansista maista annettavat tuet samanlaiseen asemaan kuin kansalliset tuet. Julkisissa hankinnoissa tämä voi parantaa tasapuolisia kilpailuolosuhteita, kun kilpailua vääristävän ulkomaisen tuen turvin ei voitaisi antaa poikkeuksellisen alhaista tarjousta. Asetus on myös samassa linjassa komission vuonna 2019 antaman ohjeistuksen kanssa kolmansista maista annettavien tarjousten käsittelystä sekä valmisteltavana olevan kansainvälisen julkisten hankintojen instrumentin (IPI, International Procurement Instrument) kanssa.

5.5 Yrityskeskittymiä koskevat vaikutukset

Ilmoituskynnyksen ylittävien yritysostojen osalta yrityskaupan toteuttaminen voi viivästyä ja ilmoittaminen lisätä hallinnollista taakkaa. Taloudellisia vaikutuksia voi aiheutuvia esimerkiksi menettelysääntöjen rikkomisen perusteella määrättävien sakkojen seurauksena. Ehdotuksella on merkittävät taloudelliset vaikutukset hankkijayritykselle niissä tilanteissa, joissa komissio päätyy kieltämään yritysoston.

Yritysten kannalta epävarmuutta ostopäätöksen tekemiseen voi aiheuttaa se, että vaikka yritysosto ei ylittäisikään ilmoituskynnyksen rajaa, järjestely voi päättyä komission arvioitavaksi yleistä markkinatilannetta koskevan välineen kautta.

Yritysostoja harkitessaan yritykset voivat arvioida mahdollisia riskejä, kuluja ja viivettä, jotka voivat aiheutua tilanteissa, joissa järjestely tulee arvioitavaksi ja/tai ilmoitettavaksi myös EU:n sulautuma-asetuksen (Neuvoston asetus (EY) N:o 139/2004) tai kansallisen yrityskauppavalvonnan perusteella, ulkomaisia suoria investointeja koskevan sääntelyn perusteella tai tulevaisuudessa mahdollisesti myös digimarkkinasäädöksen perusteella (Digital Markets Act). Ehdotuksen toteutuessa yritykset voivat arvioida lisäksi käsiteltävän ehdotuksen aiheuttamia mahdollisia lisäriskejä, kuluja ja viivettä. Se, kohdistuuko tämän ehdotuksen mukainen arviointi vain rajalliseen melko suurten järjestelyjen arviointiin, riippuu muun muassa komission aktiivisuudesta arvioida alle kynnysarvon jääviä keskittymiä oma-aloitteisen tarkastelun perusteella.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission mukaan ehdotus on yhdenmukainen EU:n perusoikeuskirjan kanssa, ja siinä kunnioitetaan elinkeinovapautta. Kun komissio käyttää tutkintavaltuuksiaan uuden lainsäädäntövälineen nojalla, niihin sovelletaan komission mukaan täysimääräisesti prosessuaalisia oikeuksia, kuten oikeutta perusteltuun päätökseen ja oikeutta muutoksenhakuun, mukaan lukien mahdollisuus riitauttaa täytäntöönpanon valvontaa ja seuraamuksia koskevat toimenpiteet.

Ehdotukseen liittyy yritysten tiloihin tehtäviä tarkastuksia koskeva säännöksiä, mutta kyse ei ole pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin ulottuvista tarkastustoimenpiteistä. Ehdotusta ei ole siten tarpeen arvioida perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta.

Ehdotukseen sisältyvää viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä voidaan arvioida perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Ehdotukseen sisältyviä säännöksiä oikeudesta tulla kuulluksi ja hakea muutosta voidaan arvioida perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Myös syyttömyysolettama kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin.

Ehdotuksessa ehdotettuja rakenteellisia korjaustoimenpiteitä on arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojan kannalta. Rakenteellisista korjaustoimenpiteistä tulisi säätää täsmällisesti, niiden tulisi olla välttämättömiä ja oikeasuhteisia ja niiden olennaisen sisällön tulisi käydä ilmi asetuksesta. Komission joitakin korjaustoimenpiteitä voidaan arvioida paitsi omaisuuden suojan, myös perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta.

Asetuksen tavoitteiden toteuttamiseksi komissiolle annettavien toimivaltuuksien arvioinnissa on otettava huomioon perusoikeusjärjestelmä kokonaisuutena. Alustavasti voidaan arvioida, että komission estäessä sisämarkkinoiden vääristymää, ja käyttäessään tässä kilpailuoikeuden sääntöjä pitkälti muistuttavia tutkinta- ja puuttumiskeinoja ja muun muassa valtioneuvoston ohjeistusta pohjautuvia aineellisia säännöksiä, omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta rajoitetaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Tällaisten rajoitusten tulee kuitenkin olla välttämättömiä, tarkkarajaisia ja oikeassa suhteessa tavoitteisiin. Arvioinnissa tulee kuitenkin huomioida myös se, että asetus soveltuisi ainakin ilmoitettavia keskeytyksiä ja hankintoja koskevien menettelyjen osalta vain rajalliseen joukkoon toimijoita ja transaktioita.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Kilpailulainsäädäntö kuuluu valtakunnan lainsäädännön alaan. Itsehallintolain 27 § 12 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta myös ulkomaankaupan osalta.

EU:lla on yksinomainen toimivalta valtioneuvoston ja kaupan suojavälineiden aloilla, joten näiden osalta Ahvenanmaalla ei ole lainsäädäntövaltaa.

Ahvenanmaalla on oma hankintalakinsa, joka perustuu EU-hankintadirektiiveihin ja jossa viitataan Manner-Suomen hankintalakiin. Mikäli kansallisia lakimuutoksia tarvitaan asetuksen johdosta, huomioidaan valmistelussa myös Ahvenanmaan lainsäädäntö.

Ahvenanmaa pidetään informoituna kyseisessä säädösvalmistelussa tapahtuvasta kehityksestä.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio vahvisti 10.3.2020 hyväksymässään teollisuuspoliittisessa strategiassa, että se antaa vuoden 2020 alkupuoliskolla valkoisen kirjan, jossa se ehdottaa keinoja kolmansien maiden kilpailua vääristäviin tukiin puuttumiseksi. Komissio julkaisi EU:n teollisuusstrategian päivityksen (COM(2021) 350 final) samana päivänä 5.5.2021 tämän asetusehdotuksen kanssa. Komission mukaan asetusehdotus on keskeinen tekijä EU:n teollisuusstrategian toteuttamisessa, koska sillä varmistetaan tasapuoliset toimintaedellytykset ja edistetään oikeudenmukaisia ja kilpailukykyisiä sisämarkkinoita.

Asetusehdotusta käsitellään neuvoston kilpailutyöryhmässä. Ehdotuksen käsittely alkoi 20.5.2021. Alustavissa puheenvuoroissaan jäsenmaat ovat suhtautuneet ehdotuksen tavoitteisiin pääasiassa myönteisesti.

Euroopan parlamentissa vastuuvاليokuntana toimii kansainvälisen kaupan valiokunta (INTA).

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Asetusehdotusta edeltäneestä Valkoisesta kirjasta annettiin 10.9.2020 E-kirjelmä E 101/2020 vp.

EU ministerivaliokunta 11.6.2021 (U-asiat).

EU-8 ja 12 jaostot informoitu asetusehdotuksesta 7.5.2021 ja U-kirjelmäluonnoksen käsittely 4.6.2021. EU-2 jaosto, kirjallinen menettely.

10 Valtioneuvoston kanta

Hallitusohjelmassa linjatun mukaisesti EU:ssa tulee huolehtia unionin sekä sisäisestä että ulkoisesta kilpailukyvyistä. Niin ikään, EU:n teollisuus- ja kilpailupolitiikkaa kehitetään siten, että suomalaisyrityksille turvataan yhdenvertaiset mahdollisuudet unionin sisä- ja ulkomarkkinoilla.

Valtioneuvoston selonteossa EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp) on todettu, että sisämarkkinoilla toimivien kolmansien maiden yritysten on noudatettava vastaavia sääntöjä kuin eurooppalaisilta yrityksiltä ja teollisuudelta edellytetään. Selonteossa todetaan niin ikään, että on Suomen etu, että komissiolla säilyy itsenäinen rooli EU:n kilpailu- ja valtiontukipolitiikan keskeisimpänä toimijana.

Suomi pitää asetusehdotuksen tavoitteita yleisesti kannatettavina. On tärkeää, että EU:n lainsäädäntö mahdollistaa kaikkien yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset EU:ssa ja että EU:n markkinat säilyvät avoimina ja kilpailullisina. Tavoitteena ei tule olla kauppapoliittinen väline, jonka avulla pyritään perusteettomasti suojelemaan sisämarkkinoita kansainväliseltä kilpailulta.

Suomi pitää tärkeänä, että eri sääntelykokonaisuuksien välinen suhde ja käyttötarkoitus on selvä. Ehdotuksen mukaan se ei rajoittaisi kilpailuun, yrityskauppoihin, valtiontukiin tai ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan liittyvien sääntöjen soveltamista, vaan näitä sovellettaisiin rinnakkain.

Suomi yhtyy komission esittämään näkemykseen siitä, että jo nykyisen EU:n lainsäädännön nojalla voidaan puuttua moniin markkinavääristymiin sisämarkkinoilla, mutta EU:n käytössä olevat keinot eivät välttämättä kaikilta osin mahdollista tehokasta puuttumista tilanteisiin, joissa kolmansien maiden myöntämät tuet vääristävät kilpailua tai vaarantavat yritysten tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla.

Suomi kannattaa valtioneuvoston selonteossa esitetyn linjan mukaisesti, että asetusehdotuksen valvontaa hoitaisi komissio. Tämä varmistaisi asetusehdotuksen säännösten yhdenmukaisen soveltamisen. Niin ikään voidaan pitää myönteisenä, että hankintojen ja yritysostojen ilmoittamis- kynnys on sidottu ennustettavuutta ja oikeasuhtaisuutta lisäävällä tavalla euromääräisiin, melko korkeisiin kynnysarvoihin. Selkeyttä ja ennustettavuutta jossain määrin lisäävänä voidaan pitää sitä, että ehdotuksen mukaan alle 5 miljoonan euron tuki kolmen vuoden ajanjakson aikana ei todennäköisesti aiheuta vääristymiä.

Jatkotyössä tulee kiinnittää huomiota siihen, ettei asetus perusteettomasti estä tai vaikeuta ulkomaisia investointeja EU:n alueelle ja että EU:n markkinat pysyvät avoimina. Lisäksi on pyrittävä varmistamaan, että asetuksen säännöt olisivat yritysten ja hankintayksiköiden kannalta riittävän selkeitä ja ennustettavia, eivätkä ne aiheuttaisi tarpeetonta hallinnollista taakkaa tai kuluja niitä soveltaville viranomaisille. Jatkotyössä kiinnitetään huomiota myös ehdotuksen hankintamenettelyihin kohdistuviin vaikutuksiin ja mahdollisiin valitusprosesseja koskeviin vaikutuksiin. Suoraan sovellettavan asetuksen säännösten selkeyteen tulee kiinnittää huomiota paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti. Komissiolle ehdotettujen merkittävien toimivaltuuksien tulee olla selkeitä, oikeasuhteisia, ennustettavia, riittävän tarkkarajaisia ja asianmukaisesti perusteltuja. Useat ehdotetut tutkinta- ja tarkastusvaltuudet ovat vastaavan tyyppisiä kuin kilpailuoikeudessa ja niihin liittyvä soveltamiskäytäntö tulee huomioida arvioitaessa ehdotettuja toimivaltuuksia.

Komissiolle delegoiduilla säädöksillä siirrettävän toimivallan laajuutta ja asianmukaisuutta arvioidaan jatkovalmistelun aikana huomioiden hyvän hallinnon vaatimukset, oikeusturva sekä sääntelyn ennakoitavuus eri toimijoille. Arvioinnissa huomioidaan delegoidun säädöksen antamisen toimivalta muun muassa keskittymien ja julkisten hankintamenettelyjen ilmoituskynnyksen osalta.

Komissiolle on annettu toimivalta tehdä toimenpiteen haitallisista ja myönteisistä vaikutuksista punninta sen arvioimiseksi, aiheuttaako tuki kilpailuvääristymiä. Ehdotus jättää kuitenkin nämä vaikutukset avoimiksi, joten on epäselvää, mitä myönteiset vaikutukset voisivat olla, tai milloin punninta on perusteltua. Investointeja suunnittelevien yritysten sekä EU:n investointiympäristön kannalta on tärkeää, että jo investointien neuvottelu- ja suunnitteluvaiheessa yritykset voisivat ennakoida potentiaalisesti ongelmalliset tukitilanteet. Tuen vaikutuksia koskevan analyysin avoimuus on tärkeää, jotta vaimennetaan investointeihin liittyviä epävarmuuksia, joita uusi asetus voi tuoda mukanaan. Neuvottelujen aikana huomiota kiinnitetään muun muassa myönteisten ja kielteisten vaikutusten tasapainotusta koskevaan 5 artiklaan.

Käsittelijät/laatijat

Hallitusneuvos Virve Haapajarvi, työ- ja elinkeinoministeriö, virve.haapajarvi@tem.fi ja

Erityisasiantuntija Sissi Kohtala, työ- ja elinkeinoministeriö, sissi.kohtala@tem.fi