



11.6.2019

1/3

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Vesiensuojelun tehostamisohjelma

1 Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Ympäristöministeriö on 9.5.2019 pyytänyt yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *vesiensuojelun tehostamisohjelma* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukiohjelman osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteenä).

Yritystukineuvottelukunnan lausunto koskee ainoastaan niitä tukitoimenpiteitä, jotka kuuluvat taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain soveltamisalaan. Lausunnossa ei näin ollen ole arvioitu sellaisten vesiensuojelun tehostamisohjelman puitteissa myönnettävien tukien EU-oikeudenmukaisuutta, jotka kohdistuvat maa- ja metsätalouden alkutuotantoon tai kalatalouteen. Ympäristöministeriö aikoo lausuntopyynnön mukaan varmistaa näiden tukitoimenpiteiden EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden maa- ja metsätalousministeriöltä.

Tuen tavoitteet ja sisältö

Tukiohjelman tavoitteena on parantaa Itämeren ja Suomen sisävesien tilaa vesistökunnostuksilla ja vähentämällä ravinteiden ja haitallisten aineiden päätymistä vesistöön maa- ja metsätaloudesta, yhdyskunnista ja haja-asutusalueilta sekä aluevesillä olevista vanhoista vedenalaisista hyllyistä. Vesiensuojelun tehostamisohjelman teemoja ovat 1) maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen käyttäen uusia innovatiivisia menetelmiä, 2) pienten vesistökunnostushankkeiden toteuttaminen kuormituksen vähentämiseksi ja monimuotoisuuden lisäämiseksi sekä alueellisten asiantuntijaverkostojen vahvistaminen vesien- ja merenhoidon toimenpiteiden toteuttamiseksi, 3) kaupunkien vesien hallinta ja käsittely, 4) Itämeren hylkyihin liittyvien riskien vähentäminen ja 5) Itämeren ja vesien tilan selvitykset ja tutkimus. Ohjelmalle varattu määräraha on tarkoitus käyttää edellä mainittujen teemojen mukaisiin hankkeisiin sekä ohjelman hallinnointiin ja sen tarvitsemiin tukipalveluihin ja selvityksiin. Tukea voidaan lausuntopyynnön mukaan myöntää taloudelliseen ja muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Taloudelliseen toimintaan tullaan ympäristöministeriön arvion mukaan myöntämään noin 2–4 miljoonaa euroa tukea tukiohjelman voimassaoloaikana, kun ei oteta huomioon maa- ja metsätalouden alkutuotantoon tai kalatalouteen myönnettäviä tukia, joita neuvottelukunnan lausunto ei koske.

Tuen määrä ja myöntäminen

Tukiohjelman budjetiksi on esitetty 45 miljoonaa euroa vuosille 2019–2021. Eduskunta on myöntänyt 15 miljoonaa euroa vuodelle 2019. Tukiohjelma on voimassa vuosina 2019–2023.

2 Ennakkoarvointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Vesiensuojelun tehostamisohjelman puitteissa myönnettävän valtionavustuksen voidaan arvioida täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit siltä osin kuin tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan tai siihen liittyviin investointeihin ja tukitoimenpiteellä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun.

Tuki myönnetään valtion varoista (vuoden 2019 talousarvion momentille 35.10.22, 31.10.61 ja 35.10.20 myönnetty määräraha) ja sen myöntää valtio (elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset). Tukea voidaan lausuntopyynnön mukaan myöntää taloudelliseen ja muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Ympäristöministeriön arvion mukaan hankkeita, joissa tuki kohdistuisi taloudelliseen toimintaan, toteutettaisiin erityisesti vesiensuojelun tehostamisohjelman kolmessa ensimmäisessä teemassa, joita ovat maatalouden ravinnekuormituksen vähentäminen, pienten vesistökunnostushankkeiden toteuttaminen sekä kaupunkien vesien hallinta ja käsittely.

Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuimien on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla. Koska taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten toimintojen välinen ero riippuu jossain määrin jäsenvaltioiden poliittisista valinnoista ja taloudellisesta kehityksestä, ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa toiminnoista, jotka lähtökohtaisesti eivät koskaan olisi taloudellisia. Komissio on kuitenkin pyrkinyt selventämään taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välistä eroa *useilla tärkeillä aloilla* valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa (2016/C 262/01). Tiedonannon mukaan tiettyjen luonnonsuojeluun liittyvien toimintojen erityisluonteen vuoksi ne voidaan järjestää toisin kuin kaupalliselta pohjalta, eivätkä ne tällöin ole luonteeltaan kaupallisia. Niiden julkinen rahoitus ei tämän vuoksi ole välttämättä valtiontukea. Luonnonsuojeluun liittyvä toiminta, joka rahoitetaan pääasiassa kävijä- tai käyttäjämaksuilla tai muunlaisin kaupallisin keinoin (esimerkiksi kaupalliset näyttelyt), on kuitenkin tiedonannon mukaan katsottava luonteeltaan taloudelliseksi (tiedonannon 35 kohta). Tapauksissa, joissa yksikkö harjoittaa toimintoja, joista jotkin ovat muita kuin taloudellisia toimintoja ja jotkin taloudellisia toimintoja, sen saama julkinen rahoitus kuuluu valtiontukisääntöjen piiriin vain siltä osin, kuin se kattaa taloudellisiin toimintoihin liittyvät kustannukset (tiedonannon 37 kohta).

Lausuntopyynnön mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset valitsevat avustettavat hankkeet avoimien hakujen kautta. Tuensaajia on useita, mutta tukiohjelmaan varattu määräraha ei riitä avustuksen myöntämiseen kaikille hakijoille, joten elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset tekevät avustuspäätökset kokonaisharkinnan perusteella. Tuki on siten luonteeltaan valikoiva. Lausuntopyynnön mukaan tuella ei arvioida olevan käytännön vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun. Teoriassa kauppa- ja kilpailuvaikutus on kuitenkin mahdollinen, sillä tuen kohteena voi olla esimerkiksi sellaisen teknologian kehittäminen, josta on hyötyä kansainvälisesti kilpailluilla markkinoilla.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyynnössä on arvioitu, että suunniteltuun tukitoimenpiteeseen soveltuu vähämerkityksistä tukea koskeva yleinen de minimis- asetus (*komission asetus (EU) N:o 1407/2013*), sillä hankekohtai-

set avustukset voivat olla verrattain pieniä. De minimis- asetuksen 3 artiklan mukaan tukitoimenpiteiden ei katsota täyttävän kaikkia perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdan perusteita, jos ne täyttävät asetuksessa vahvistetut edellytykset. Jäsenvaltion yhdelle yritykselle myöntämän vähämerkityksisen tuen kokonaismäärä ei saa olla yli 200 000 euroa minkään kolmen verovuoden jakson aikana. Edellä mainittua enimmäismäärää sovelletaan riippumatta vähämerkityksisen tuen muodosta tai tarkoituksesta sekä siitä, rahoitetaanko jäsenvaltion myöntämä tuki kokonaan tai osittain unionin varoista. Enimmäismäärää laskettaessa on otettava huomioon kaikki kyseisen yrityksen mahdollisesti eri viranomaisilta saamat de minimis -tuet.

Lausuntopyynnössä on arvioitu, että suunnitellut tukitoimenpiteet voitaisiin toteuttaa myös yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (*komission asetus EU 651/2014 muutoksineen*, jäljempänä RPA) 25 tai 36 artiklan nojalla. RPA:n 25 artiklan nojalla voidaan myöntää tukea tutkimus- ja kehityshankkeisiin edellyttäen, että tukitoimenpide täyttää asetuksen I luvun yleiset edellytykset ja kyseisen artiklan erityiset edellytykset. RPA:n 25 artiklan mukaan tutkimus- ja kehityshankkeen tuetun osan on kuultava kokonaan vähintään yhteen seuraavista luokista: a) perustutkimus, b) teollinen tutkimus, c) kokeellinen kehittäminen; tai d) toteutettavuustutkimukset. Tuensaajakohtainen tuki-intensiteetti voi olla enintään: a) 100 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista, kun on kyse perustutkimuksesta; b) 50 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista, kun on kyse teollisesta tutkimuksesta; c) 25 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista, kun on kyse kokeellisesta kehittämisestä; ja d) 50 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista, kun on kyse toteutettavuustutkimuksista. Tutkimus- ja kehityshankkeiden tukikelpoiset kustannukset eritellään RPA:n 25 artiklan 3 kohdassa määriteltyjen tutkimus- ja kehitystyön luokkien mukaisesti. Tutkimus- ja kehitystyöhön myönnettävää tukea koskevat määritelmät sisältyvät RPA:n 2 artiklan 83–98 kohtiin.

RPA:n 36 artiklan nojalla voidaan puolestaan myöntää investointitukea, jonka ansiosta yritykset voivat ylittää ympäristönsuojelua koskevat unionin normit tai unionin normien puuttuessa parantaa ympäristönsuojelun tasoa edellyttäen, että tukitoimenpide täyttää asetuksen I luvun yleiset edellytykset ja kyseisen artiklan erityiset edellytykset. Jotta investointi olisi 36 artiklan mukainen, on sen täytettävä yksi seuraavista edellytyksistä: a) sen on mahdollistettava, että tuensaaja voi parantaa toimintansa ympäristönsuojelun tasoa ylittämällä sovellettavat unionin normit riippumatta siitä, onko voimassa velvoittavia kansallisia normeja, jotka ovat tiukempia kuin unionin normit; tai b) sen on mahdollistettava, että tuensaaja voi parantaa toimintansa ympäristönsuojelun tasoa unionin normien puuttuessa. Tukea ei lähtökohtaisesti saa myöntää, jos investoinnit toteutetaan sen varmistamiseksi, että yritykset noudattavat jo hyväksytyjä unionin normeja, jotka eivät ole vielä tulleet voimaan. Tuki-intensiteetti saa olla enintään 40 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista, jotka määritellään tarkemmin RPA:n 36 artiklan 5 kohdassa. Ympäristönsuojeluun myönnettävään tukeen sovellettavat määritelmät sisältyvät RPA:n 2 artiklan 101–131 kohtiin.

3

Esitys yritystukineuvottelukunnan lausunnoksi

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että vesiensuojelun tehostamisohjelma täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset siltä osin kuin tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan tai siihen liittyviin investointeihin ja tukitoimenpiteellä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun.

Valtiontukea koskevana menettelytapana kyseessä olevan tukiohjelman tapauksessa voidaan soveltaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25 artiklaa silloin, kun kyseessä on kyseisen artiklan soveltamisalaan kuuluva tutkimus- tai kehityshanke, tai 36 artiklaa silloin, kun kyseessä on investointituki, jonka ansiosta yritykset voivat ylittää ympäristönsuojelua koskevat unionin normit tai unionin normien puuttuessa parantaa ympäristönsuojelun tasoa. Yritystukineuvottelukunta toteaa, että ryhmäpoikkeusasetuksen soveltaminen edellyttää, että myönnettävä tuki täyttää asetuksen I luvun yleiset edellytykset muun muassa

tuen kannustavan vaikutuksen, tukien kasautumisen sekä soveltamisalarajausten osalta, sekä tukien valvontaa koskevan II luvun edellytykset. Ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla ei esimerkiksi saa myöntää tukea vaikeuksissa oleville yrityksille.

Valtiontukea koskevana menettelytapana voidaan tarvittaessa soveltaa myös vähämerkityksisiä tukia koskevaa yleistä de minimis -asetusta. Lausuntopyynnöstä ei käy ilmi, voisiko niihin hankkeisiin, joiden tuen tarve on alle 200 000 euroa, soveltaa de minimis -asetuksen lisäksi ryhmäpoikkeusasetuksen 25 tai 36 artiklaa. Neuvottelukunta toteaa, että ryhmäpoikkeusasetusta tulisi tarkastella ensisijaisena vaihtoehtona arvioitaessa yritystukien yhteensovittamista EU:n valtiontukisääntöihin. Vaikka de minimis -asetus mahdollistaa yrityksen tukemisen joustavasti, myönnetty tuki rasittaa yrityksen ”de minimis -kiintiötä” kolmen verovuoden ajan. De minimis -asetuksen soveltaminen tilanteessa, jossa muitakin EU-oikeuden mukaisia menettelyjä olisi käytettävissä, voi siten tarpeettomasti kaventaa yrityksen mahdollisuuksia saada valtiontukea tulevaisuudessa.

Tukiohjelman on tarkoitus olla voimassa vuoden 2023 loppuun saakka. Yritystukineuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että tukiohjelmaan sovellettavat nykyiset EU:n valtiontukisäännöt ovat näillä näkymin voimassa 31.12.2022 asti ja että tarvittaessa tukiohjelmaa tulee mukauttaa valtiontukisääntöjen muutosten edellyttämällä tavalla sääntöjen mukaisen siirtymäajan puitteissa.

Esittelijä: Erityisasiantuntija Tanja Müller

LIITTEET

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 9.5.2019.