



17.6.2020

1/3

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Ravinteiden kierrätyksen tukiohjelma; valtionavustus ravinteiden kierrätyksen hankkeisiin

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Ympäristöministeriö on pyytänyt 19.5.2020 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukitoimenpide *Ravinteiden kierrätyksen tukiohjelma; valtionavustus ravinteiden kierrätyksen hankkeisiin* Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit ja siitä, mitä valtiontukisääntöjen mukaista menettelyä tukitoimenpiteen osalta tulisi noudattaa (lausuntopyyntö liitteenä).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Tukiohjelman tavoitteena on korkealaatuisen elinympäristön turvaaminen ja vesien ja Itämeren tilan parantaminen vähentämällä erityisesti ravinteiden ja haitallisten aineiden kuormitusta vesiin. Tukiohjelman budjetti vuosina 2020-2024 on noin 6 miljoonaa euroa.

Valtionavustusta voitaisiin myöntää hankkeisiin, jotka vähentävät ravinteiden pääsyä vesistöihin, poistavat ravinteita vesistöistä ja kierrättävät ravinteita. Tukikelpoisia olisivat myös hankkeet, joissa parannetaan sivuvirtojen, jätevesien ja puhdistamolietteiden laatua ja käsittelymenetelmiä ravinteiden ja orgaanisen aineen talteen ottamiseksi ja kierrättämiseksi. Avustusta voitaisiin lisäksi myöntää hankkeisiin, joissa kehitetään sivuvirtojen ja lietteen käytön riskien arviointia ja hallintaa sekä hankkeisiin, joissa edistetään vesiensuojelua kierrättämällä ravinteita myös muilla kuin edellä mainituilla tavoilla.

Tukiohjelman kansallisena oikeusperustana olisi valtionavustuslaki (688/2001) ja sen 8 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus ravinteiden kierrätyksen hankkeisiin myönnettävästä valtionavustuksesta. Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian (annettaisiin syyskuussa 2020) ja se olisi voimassa 31.12.2026 saakka.

Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Tukitoimenpiteen arvioidaan täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit siltä osin kuin tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan. Tuki myönnetään valtion varoista (valtion vuoden 2020 talousarvioesityksen momentti 35.10.22) ja sen myöntää valtio (ympäristöministeriö). Tukea voidaan lausuntopyynnön mukaan myöntää taloudelliseen ja muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Ympäristöministeriön arvion mukaan esimerkiksi hankkeet, joilla kehitetään ravinteiden kierrätystä edistäviä teknologioita, voivat olla luonteeltaan taloudellista toimintaa.

Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämiseksi unionin tuomioistuin 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, on kuitenkin 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 ja sen liitteiden mukaan ympäristöministeriö valitsisi avustettavat hankkeet julkisten hakujen kautta. Avustuksen myöntäminen perustuisi kokonaisharkintaan sekä arviointiin hankkeiden odotetusta vaikuttavuudesta vesien hyvän tilan tavoitteeseen pääsemiseksi sekä kustannustehokkuuteen, laatuun ja toteuttamiskelpoisuuteen sekä vaikutukseen kiertotalouden edistämiseksi. Tukiohjelmaan varattu määräraha ei riitä avustuksen myöntämiseen kaikille hakijoille. Tukitoimenpide on näin ollen valikoiva. Lausuntopyynnön mukaan tukitoimenpiteellä ei arvioida olevan suoria vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun. Teoriassa kauppa- tai kilpailuvaikutus on kuitenkin mahdollinen, sillä tuen kohteena voi olla esimerkiksi sellaisen teknologian kehittäminen, josta on hyötyä kansainvälisesti kilpailluilla markkinoilla. Tukitoimenpiteen kilpailu- ja kauppavaikutusta ei näin ollen voida sulkea pois.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyynnön mukaan osaan avustuksista voidaan soveltaa vähämerkityksistä tukea koskevaa yleistä de minimis -asetusta (komission asetus 1407/2013), koska hankekohtaiset avustukset voivat olla verrattain pieniä. Lausuntopyynnön mukaan hakuilmoituksissa ja avustuspäätöksissä huolehditaan tällöin siitä, että myönnettävän tuen määrä täyttää de minimis -asetuksen ehdot. 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. Enimmäismäärää laskettaessa on otettava huomioon kaikki kyseisen yrityksen mahdollisesti eri viranomaisilta saamat de minimis -tuet.

Lausuntopyynnön mukaan tukitoimenpiteeseen soveltuu myös yleinen ryhmäpoikkeusasetus (*komission asetus EU 651/2014 muutoksineen*, jäljempänä RPA), sillä tuettavissa hankkeissa voidaan esimerkiksi kehittää uusia vesiensuojelumenetelmiä tutkimus- ja kehitystyönä tai parantaa ympäristönsuojelun tasoa RPA:n 25 tai 36 artiklan mukaisesti.

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 kuuluttava kokonaan vähintään yhteen seuraavista luokista: a) perustutkimus, b) teollinen tutkimus, c) kokeellinen kehittäminen; tai d) toteutettavuustutkimukset. Tuensaajakohdainen 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.

Tukiohjelmaa koskevan valtioneuvoston asetusluonnoksen ja sen perustelumuition mukaan tilanteissa, joissa valtionavustusta myönnettäisiin taloudelliseen toimintaan, sovellettaisiin joko RPA:n 25 tai 36 artiklaa tai de minimis -asetusta. Silloin kun avustukseen sovelletaan RPA:n 25 tai 36 artiklaa, hankkeen hyväksyttävät kustannukset ja avustuksen enimmäismäärät määräytyvät kyseisten artikloiden mukaisesti. Muussa tapauksessa avustus voisi kattaa kokonaan tai osittain hyväksyttävät kustannukset, joita olisivat hankkeen henkilöstökustannukset, matkakustannukset, välittömästi hankkeen toteuttamiseen liittyvät hankintakustannukset, vaikutusten seurannan kustannukset ja muut hankkeen toteuttamisen kustannukset.

Tukiohjelmaa koskeva valtioneuvoston asetusluonnos sisältää viittaukset sovellettaviin EU:n valtiontukisääntöihin sekä osan keskeisistä RPA:n yleisistä ehdoista, kuten kiellon myöntää tukea vaikeuksissa oleville yrityksille silloin, kun avustukseen sovelletaan RPA:ta. Asetusluonnos ei sen sijaan sisällä RPA:n 6 artiklan mukaista ehtoa, jonka mukaan tuella tulee olla kannustava vaikutus. Tuella katsotaan olevan kannustava vaikutus, jos tuensaaja on jättänyt kirjallisen tukihakemuksen valtionapuviranomaiselle ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista. RPA:n 6 artiklassa määritellään myös tukihakemuksen sisällytettävät vähimmäistiedot.

2. Esitys yritystukineuvottelukunnan lausunnoksi

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että Ravinteiden kierrätyksen tukiohjelma täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset siltä osin kuin tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan.

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 ja II luvun yleiset edellytykset. Yritystukineuvottelukunta kiinnittää tältä osin erityistä huomiota siihen, että ryhmäpoikkeusasetuksen 6 artiklan mukaan tuella tulee olla kannustava vaikutus. Ryhmäpoikkeusasetuksen mukaista tukea myönnettäessä tulee siten varmistaa, että tuensaaja on jättänyt kirjallisen tukihakemuksen valtionapuviranomaiselle ennen hanketta tai toimintaa koskevien töiden aloittamista.

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 31.12.2026 saakka. Yritystukineuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että tukiohjelmaan sovellettavat nykyiset EU:n valtiontukisäännöt ovat voimassa 31.12.2020 saakka¹ ja että tarvittaessa tukiohjelman kansallista oikeusperustaa tulee muuttaa valtiontukisääntöjen muutosten edellyttämällä tavalla.

Esittelijä: erityisasiantuntija Tanja Müller

LIITTEET

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 19.5.2020 liitteineen

¹ Komissio todennäköisesti jatkaa nykyisten valtiontukisääntöjen voimassaoloa vuoden 2023 loppuun saakka, mutta virallista päätöstä voimassaolon jatkamisesta ei vielä ole tehty.