



25.2.2019

1/3

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Kyläkaupat monipalvelukeskuksina -tukiohjelma

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Maa- ja metsätalousministeriö on 24.1.2019 pyytänyt yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukiohjelma *Kyläkaupat monipalvelukeskuksina -kokeiluhanke* 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).

Tuen tavoitteet ja sisältö

Lausuntopyynnön ja sen liitteiden mukaan tukiohjelman tavoitteena on hakea kokeiluluonteisesti uutta tapaa turvata ja tarjota edellytyksiä kehittää päivittäistavarakaupan ja sen liitännäisten palveluiden saatavuutta ja monipuolisuutta harvaan asutulla maaseudulla. Lisäksi tukiohjelman tavoitteena on luoda edellytyksiä harvaan asutun alueen eri palveluiden yhteensovittamiselle, turvata tietty perustaso kaupallisille palveluille maaseutualueilla sekä tukea alueiden elinvoimaisuutta maan eri osissa. Päivittäistavarakaupan ja sen liitännäisiä palveluja ei lausuntopyynnön mukaan pystytä markkinaehtoisesti tarjoamaan tyydyttävällä tavalla harvaan asutulla maaseudulla, joten on olemassa tosiasiallinen tarve julkiselle tuelle näiden palveluiden saatavuuden turvaamiseksi. Tukiohjelman taustaksi on Luonnonvarakeskuksessa laadittu, joulukuussa 2018 valmistunut markkinakartoitus, jossa selvitettiin kyläkauppojen nykytilannetta ja palveluntarjontaa sekä päivittäistavaroiden että muiden palveluiden (posti-, käteisnosto-, apteekki- ja polttoainejakelupalvelut) osalta.

Tukiohjelmassa myönnettäisiin avustuksia harvaan asutuilla maaseutualueilla sijaitseville päivittäistavarakaupoille, jotka sitoutuvat määrääjäksi täyttämään valtioneuvoston asetuksella tarkemmin määriteltävän julkisen palvelun velvoitteen. Avustusta myönnettäisiin palveluvelvoitteen mukaisesta toiminnasta aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Palveluvelvoitteen on tarkoitus muodostaa niin sanotun SGEI de minimis -asetuksen (komission asetus 360/2012) mukaisen palveluvelvoitteen. Tukiohjelma olisi määräaikainen ja voimassa 2019–2020. Tuen vaikuttavuutta on tarkoitus arvioida saatujen kokemusten perusteella jälkikäteen mahdollista jatkoa varten.

Tuen määrä ja myöntäminen

Lausuntopyynnön ja sen liitteiden mukaan tukiohjelman budjetti olisi 1 000 000 euroa. Avustukset myönnettäisiin valtioneuvustuslain (688/2001) ja erikseen annettavan valtioneuvoston asetuksen (valtioneuvoston asetus päivittäistavarakauppapalveluiden tukemisesta harvaan asutuilla maaseutualueilla vuosina 2019-2020) nojalla.

Avustusta voitaisiin myöntää sellaisille harvaan asutuilla maaseutualueilla sijaitseville päivittäistavarakaupoille, jotka toimivat ympäri vuoden, joiden päivittäistavaroiden myynti on alle kaksi miljoonaa euroa vuodessa ja joiden etäisyys lähimpään toiseen päivittäistavarakauppaan on vähintään 7,5 kilometriä tai ne ovat muuten vaikeasti saavutettavissa. Asetuksessa määriteltäisiin myös, mitä harvaan asutuilla maaseutualueilla tarkoitetaan. Avustuksen myöntämisen ehtona olisi, että tuensaajayritys sitoutuu palveluntarjontaa koskevan velvoitteen hoitamiseen kahden vuoden ajaksi. Tänä aikana tuensaajayrityksen olisi tarjottava päivittäistavarakauppapalvelun lisäksi vähintään kahta muuta kaupallista palvelukokonaisuutta, joita ovat posti-, käteisnosto-, apteekki- ja polttoainejakelupalvelut.

Avustuksen määrä olisi enintään 50 prosenttia palveluvelvoitteen mukaisesta toiminnasta yritykselle aiheutuneista kustannuksista ja avustusta voitaisiin myöntää enintään 15 000 euroa yritystä kohden vuosittain. Avustusta voitaisiin maksaa vain palveluvelvoitteen ajalta. Avustusta ei myönnettäisi huoltamoiden yhteydessä oleville myymälöille, myymäläautoille eikä vaikeuksissa oleville yrityksille. Avustuksen myöntämisestä ja maksamisesta vastaisi Ruokavirasto.

2. Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Tukiohjelman voidaan arvioida täyttävän SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit.

Tuki myönnettäisiin valtion varoista (vuoden 2019 talousarvion momentille 30.10.63 myönnetty kolmen vuoden määräraha). Tuki myönnettäisiin taloudelliseen toimintaan, jollaiseksi päivittäistavarakaupan ja sen liitännäiset palvelut on katsottava. Tuki olisi valikoiva, koska sitä myönnettäisiin vain tietyille, yrityksen koon, maantieteellisen sijainnin ja toimialan mukaan rajatuille yrityksille. Lausuntopyynnön arvion mukaan noin 100 kyläkauppaa täyttäisi tuen kriteerit. Tukiohjelmallaan varattu määräraha ei riittäisi avustuksen myöntämiseen kaikille tukikelpoisille yrityksille, joten Ruokavirasto tekisi avustuspäätökset valtioneuvoston asetuksessa säädettävien tukiehtojen ja kokonaisharkinnan perusteella. Tuensaajayritykset toimivat kilpailluilla markkinoilla, joten tuki voisi vääristää tai uhata vääristää kilpailua. Tuella ei asiassa esitettyjen tietojen valossa olisi vaikutusta EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, mutta tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan voida täysin sulkea pois. Tuki olisi määrältään huomattavan pieni ja se myönnettäisiin SGEI de minimis -asetuksen nojalla. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tukien ei katsota vääristävän kilpailua tai vaikuttavan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyynnön mukaan tukiohjelma toteutettaisiin SGEI de minimis -asetuksen mukaisena tukena. Tällöin arvioitavaksi tulevat sekä tuen hyväksyttävyyden SEUT 106 artiklan 2 kohdan perusteella ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden (Services of General Economic Interest, SGEI) olemassaolo että SGEI de minimis -asetuksessa säädettyjen, ennen kaikkea tuen enimmäismäärää koskevien vaatimusten noudattaminen.

EU:n valtiontukisäännöt mahdollistavat jäsenvaltioille tietyin edellytyksin ja ehdoin valtiontuen myöntämisen yrityksille korvauksena yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tuottamisesta. Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla tarkoitetaan kansalaisille tärkeitä tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittäviä palveluita, joita markkinat eivät tuota joko lainkaan tai tyydyttävällä tavalla, mutta joiden saatavuuden kansalaisille viranomaiset haluavat kuitenkin turvata kaikissa olosuhteissa. Palvelun turvaaminen tapahtuu käytännössä antamalla yritykselle nimenomainen velvoite yksilöidyn palvelun tuottamiseksi.

Jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen suhteen, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina. Komissio voi kyseenalaistaa jäsenvaltion tulkinnan vain, jos kyse on ilmeisestä virheestä palvelun määrittelyssä. Maa- ja metsätalousministeriön arvion mukaan kyseessä olevan tukiohjelman kohdalla voidaan katsoa olevan kyse yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta. Ministeriön arvion ja Luonnonvarakeskuksen tekemän markkinakartoituksen mukaan kyläkauppojen toiminta monipuolisina palveluntarjoajina korostuu harvaan asutulla maaseudulla kansalaisille tärkeänä ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävänä palveluna. Näillä alueilla kilpailu ei toimi eikä kyseessä olevia palveluja tarjota tai pystytä tulevaisuudessa tarjoamaan tyydyttävällä tavalla markkinaehtoisesti.

Asiassa saadun selvityksen nojalla maa- ja metsätalousministeriön tekemää arviota voidaan pitää perusteltuna. Päivittäistavarakaupan ja sen liitännäiset palvelut voidaan katsoa sellaisiksi peruspalveluiksi, joiden saatavuuden turvaaminen myös harvaan asutuilla maaseutualueilla on alueilla asuville kansalaisille tärkeää ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävää. Toisaalta markkinoiden toimintaa voidaan asiassa saadun selvityksen valossa pitää näiden palveluiden tuottamisen osalta puutteellisenä harvaan asutuilla maaseutualueilla. Siten näiden palveluiden tuottamiselle voidaan asettaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamista koskeva julkisen palvelun velvoite ja tämän velvoitteen toteuttamisesta voidaan maksaa korvauksena yrityksille valtiontukea. Tätä tulkintaa puoltaa myös se seikka, että Ruotsissa on käytössä vastaavan kaltainen päivittäistavarakauppojen tukiohjelma, joka on niin ikään katsottu SGEI de minimis -asetuksen mukaiseksi.

Julkisen palvelun velvoite annettaisiin tuensaajayrityksille Ruokaviraston tekemillä päätöksillä. Asiaa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa määriteltäisiin julkisen palvelun velvoitteen sisältö sekä ne ehdot, joiden perusteella tukea maksettaisiin. Asetuksen mukaan tukikelpoisina kustannuksina otettaisiin huomioon kaikki julkisen palvelun velvoitteeseen sisältyvästä toiminnasta aiheutuneet kustannukset. Koska asiasta ei olisi tarkempia säännöksiä asetuksessa, tuen myöntämisestä ja maksamisesta vastaavan Ruokaviraston tulisi maksatusvaiheessa arvioida tarkasti, mitkä kustannukset aiheutuvat julkisen palvelun velvoitteesta. Asetuksessa on lisäksi otettu huomioon se, ettei tukea voitaisi myöntää vaikeuksissa oleville yrityksille, sekä tuensaajayritysten erilliskirjanpitovelvollisuus, jos ne harjoittaisivat myös muuta kaupallista toimintaa. Velvollisuus virheellisesti tai perusteettomasti maksetun tuen palauttamiseen ja takaisinperintään johtuisi suoraan valtionavustuslaista.

Jotta tukiohjelmaan voitaisiin soveltaa SGEI de minimis -asetusta eikä tukiohjelmasta tarvitsisi tehdä ennakkoilmoitusta komissiolle, tuen enimmäismäärä voi olla kolmen peräkkäisen verovuoden aikana enintään 500 000 euroa yritystä kohden. Kyseessä olevan tukiohjelman puitteissa myönnettävä avustussumma, 15 000 euroa vuodessa tuensaajaa kohti, jäisi alle asetuksessa säädetyn 500 000 euron enimmäismäärän.

Näin ollen sekä tuen kohteena oleva toiminta että tuen arvioitu määrä ovat SGEI de minimis -asetuksen mukaisia. Tuen enimmäismäärän seurannassa ja tuen kasaantumisen laskennassa on otettava huomioon kaikki kyseiselle yritykselle eri tarkoituksiin myönnettävät de minimis -tuet. SGEI de minimis -asetuksen nojalla myönnettävä tuki ei saa kasautua minkään samasta yleisiin taloudellisiin tar-

koituksiin liittyvästä palvelusta maksettavan korvauksen kanssa. Lisäksi tuen myöntämisessä on otettava huomioon muun muassa SGEI de minimis -asetuksen 1 artiklan mukaiset soveltamisalan rajoitukset.

3. Esitys yritystukineuvottelukunnan lausunnoksi

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä. Neuvottelukunta toteaa, että Kyläkaupat monipalvelukeskuksina -tukiohjelma ei vaikuttaisi olevan SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea, koska tuella ei olisi vaikutusta jäsenvaltioiden väliin kauppaan. Oikeusvarmuussyistä yritystukineuvottelukunta kuitenkin puoltaa valtiontukisääntöjen noudattamista asiassa. Menettelytapana kyseessä olevan tukiohjelman tapauksessa voidaan soveltaa SGEI de minimis -asetusta edellyttäen, että tuen enimmäismäärää seurataan luotettavin menetelmin eikä tukea myönnetä, mikäli enimmäismäärä ylittyisi kyseessä olevan tuen johdosta.

Esittelijä: Lainsäädäntöneuvos Ville Koponen

LIITTEET

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 24.1.2019

Luonnos valtioneuvoston asetukseksi päivittäistavarakauppapalveluiden tukemisesta monipalvelukeskuksina harvaan asutuilla maaseutualueilla vuosina 2019–2020, 23.1.2019

Perustelumuistioluonnos 23.1.2019

Kyläkaupat monipalvelukeskuksina -kokeiluhanke: markkinakartoitus (Luonnonvarakeskus 2018)