



14.11.2023

1/4

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Ravinteiden kierrätyksen tukiohjelma; Valtionavustus ravinteiden kierrätyksen ja jätevesihuollon energiatehokkuuden hankkeisiin

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Ympäristöministeriö on pyytänyt 16.10.2023 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö *ravinteiden kierrätyksen tukiohjelma; Valtionavustus ravinteiden kierrätyksen ja jätevesihuollon energiatehokkuuden 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

Valtionavustuksen (jäljempänä tuen) vesiensuojelua edistäviin ravinteiden kierrätyksen hankkeisiin sekä jätevesien käsittelyn energiatehokkuuden ja energian talteenoton edistämisen hankkeisiin yhteiskunnallisena ja ensisijaisena tavoitteena on korkealaatuisen elinympäristön turvaaminen ja vesien ja Itämeren tilan parantaminen vähentämällä erityisesti ravinteiden ja haitallisten aineiden kuormitusta vesiin. Vesiensuojellustien tavoitteiden rinnalla tuen tavoitteena on kiertotalouden edistäminen, huoltovarmuuden turvaaminen sekä ilmapäästöjen vähentäminen ja ravinne- ja energiaomavaraisuuden lisääminen. Vesien- ja merenhoidon yleisenä tavoitteena on suojella, parantaa ja ennallistaa vesiä ja Itämerta niin, ettei pinta- ja pohjavesien tai Itämeren tila heikkene ja että niiden tila on vähintään hyvä. Ravinteiden kierrätys on yksi keino vähentää rehevöitymistä ja vesistöjen tilan heikkenemistä aiheuttavien ravinteiden joutumista vesiin. Ravinteiden kierrätys on myös tärkeä osa kiertotaloutta ja sillä voidaan vähentää ilmastopäästöjä ja lisätä ravinne- ja energiaomavaraisuutta. Ravinteiden kierrätyksen ratkaisut linkittyvät läheisesti myös uusiutuvaan energiaan, muun muassa biokaasuun, ravinnerikkaiden biomassojen energiasisällön takia. Ympäristöministeriö on toteuttanut Raki-ohjelmaa vuodesta 2012 lähtien. Avustuksia on kohdennettu kulloisenkin hallitusohjelman painotusten mukaisesti. Vuosina 2012-2020 ohjelman toimeenpanoa ohjasi ravinteiden kierrätyksen seurantaryhmä, joka laati ravinteiden kierrätyksen toimenpideohjelman vuosille 2019 - 2030. Toimenpideohjelman tavoitteena oli päästä seurantaryhmän asettamaan visioon vuonna 2030: ”Ravinteiden kierrätyksessä on tapahtunut läpimurto, päästöt ympäristöön ovat pienet ja ravinteet kiertävät tehokkaasti. Vesistöihin karanneita ravinteita palautetaan kiertoon ja tuontiravinteiden määrä on pieni. Ravinteiden kierrätys on synnyttänyt uutta liiketoimintaa.”

Ravinteiden kierrätyksen toimenpideohjelman sekä edellä esitettyjen lisämäärärahojen mukaisesti ympäristöministeriö on kohdentanut avustuksia erityisesti yhdyskuntajätevesien ravinteiden kierrätystä, eri toimijoiden välisiä ravinteiden kierrätyksen symbiooseja sekä yhdyskuntajäteveden käsittelyn energia- tehokkuutta edistäville hankkeille. Vuonna 2023 ravinteiden kierrätyksen hankkeiden kohdentamista laajennettiin koskemaan kattavammin yhdyskuntien biohajoavia jätejakeita ja sivuvirtoja.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa painotetaan edelleen ravinnekierrätyksen tehostamista erityisesti Saaristomeren alueella ja korostetaan biokaasun ja muiden puhtaiden energiaratkaisujen edistämistä. Energiakysymykset ovat tärkeässä roolissa myös Euroopan komission ehdotusluonnoksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdyskuntajätevesien käsittelystä (EU 2022/0345), jonka mukaisesti jätevesisektorin tulisi olla kansallisella tasolla energianeutraali vuoteen 2040 mennessä, koskien yli 10 000 asukasvastineluvun jätevedenpuhdistamoita. Lisäksi jätevedenpuhdistamoilta edellytettäisiin energiakatselmuksia. Myös ravinteiden kierrätys sisältyy ehdotusluonnokseen.

EU:n valtiontuen tunnusmerkkien täyttymistä on aiemmin arvioitu, kun avustusta on myönnetty taloudellista toimintaa harjoittaville yksiköille (niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta). Hakijat ovat olleet pääsääntöisesti kuntia, kuntien liikelaitoksia, yksityisiä tai kuntien omistamia yrityksiä, tutkimusorganisaatioita ja yhdistyksiä. Jos hankkeen tavoitteena on ollut kehittää tai tuottaa uutta teknologiaa, uusia kierrätysravinteita tai niiden raaka-aineita tai energiaa niiden tarjoamiseksi markkinoilla, on sen katsottu suosivan tuensaajaa ja näin ollen vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua. Avustukset ovat perustuneet kokonaisharkintaan ja ovat siten olleet valikoivia käytettävissä olevien määrärahojen puitteissa. Jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttavaa kriteeriä on arvioitu melko tiukasti, ja sen on tulkittu täyttyvän pääsääntöisesti kaikissa muut valtiontuen kriteerit täyttävissä tapauksissa, koska sekä lannoite- että energiamarkkinat ovat EU-laajuiset. Kuntien vesihuoltolaitoksia on tarkasteltu erikseen komission tiedonannon pohjalta (Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01)). Kuntien vesihuoltolaitokset ovat ns. luonnollisia monopoleja. Avustuksen kohdistuessa vesihuoltolaitoksen tai jätevedenpuhdistamon perusinfrastruktuurin parantamiseen sen ympäristönsuojelun tason parantamiseksi ilman siitä koituvaa taloudellista hyötyä toiminnanharjoittajalle (esimerkiksi lietteenkäsittelyn infrastruktuurin parantaminen lietteen käytettävyyden lisäämiseksi kunnan viherrakentamisessa), avustuksia on voitu myöntää ei-taloudelliseen toimintaan. Myöskään avustuksen kohdistuessa toiminnanharjoittajan oman energiatehokkuuden parantamiseen, energiansäästötoimenpiteisiin tai energiantuotantoon omaan käyttöön, kuten ilmastuksen parantamiseen, prosessinohjauksen automaatioon tai laitosrakennusten lämmittämiseen jäteveden lämmön talteenotolla, toiminnan ei ole katsottu vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, eikä valtiontukisääntöjä ole sovellettu. Vuonna 2022 ravinteiden kierrätysohjelmassa (jäljempänä Raki-ohjelma) linjattiin, että EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan kaikissa raki-asetuksen mukaisissa avustuksissa riippumatta siitä, täyttyvätkö valtiontuen tunnusmerkit.

Tuen budjetti ja myöntäminen

Tuen myöntää ympäristöministeriö. Voimassa olevan tukiohjelman suunniteltu budjetti on 49 miljoonaa euroa vuosina 2022-2023. Raki-tukiohjelmaan on käytettävissä vuodelta 2022 siirtynyttä määrärahaa, 18 milj. euroa (josta 3 milj RRF). Vuoden 2023 määrärahaa on käytettävissä 31 milj. euroa (1 milj RRF). Määrärahat ovat 3-vuotista siirtomäärärahaa.

Ennakkoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täyttyminen

Toimenpiteen arvioidaan pääsääntöisesti 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 ja sen myöntää valtio (ympäristöministeriö). Avustusta voidaan myöntää taloudellista toimintaa harjoittaville yksiköille (niiden oikeudellisesta muodosta riippumatta). Tällaisessa tilanteessa toimenpide myös antaa valikoivaa etua, sillä tuki on harkinnanvaraista. Etu suosii tuensaajaa ja uhkaa vääristää kilpailua. Toimenpide voisi monessa tilanteessa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaa, koska esimerkiksi lannoite- ja energiamarkkinat ovat vähintään EU:n laajuiset.

Yllä mainituista syistä on mahdollista, että jonkin hankkeen avustus ei täyttäisi kaikkia valtiontuen kriteereitä. Jotkut julkiset toiminnot eivät ole ”taloudellista toimintaa”. Tietyissä infrastruktuurihankkeissa on voitu katsoa, että infrastruktuurituki ei voi vaikuttaa kilpailuun tai jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos toiminnanharjoittaja harjoittaa itse taloudellista toimintaa, kynnys kilpailu- ja kauppavaikutuksen täyttymiseen on kuitenkin lähtökohtaisesti matala, vaikka juuri kyseinen hanke olisi luonteeltaan paikallinen.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Avustus edellyttää jatkossa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamista kaikkiin avustuksiin. Perustelumuistiosta käy ilmi, että sääntöjä tarkoitetaan sovellettavan myös toimenpiteisiin, jotka eivät täytä valtiontuen tunnusmerkistöä. Lisäksi muutoksen myötä luovutaan mahdollisuudesta soveltaa de minimis-asetusta niihin toimenpiteisiin, jotka eivät ole ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia.

Asetuksen aiemmassa käsittelyssä yritystukineuvottelukunnassa (17.6.2020) kiinnitettiin huomiota mahdollisuuteen arvioida tarkemmin toiminnan taloudellista luonnetta sekä kilpailu- ja kauppavaikutuskriteerin täyttymistä. Muutos voi kuitenkin olla hallinnollisesti tarkoituksenmukainen, jos tunnusmerkistön soveltaminen on ollut työlästä ja tulkinnanvaraista. EU-valtiontukisääntöjen osalta on kuitenkin syytä varmistaa, ettei todennäköisesti tuen tunnusmerkistön täyttämättömiä toimenpiteitä raportoida komissiolle tukena. Muilta osin ei ole estettä soveltaa valtiontukisääntöjen ehtoja myös niissä tilanteissa, joissa kumppaakin tulkintaa tunnusmerkistön täyttämisestä voitaisiin tarvittaessa puolustaa erityisesti, kun sääntöjen noudattaminen ei merkittävästi vaikuta hankkeiden rahoitusmahdollisuuksiin.

Viittaustekniikan johdosta avustus on aina ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen. Koska asetuksen sovellettavaa tekstiä ei toisteta kokonaisuudessaan kansallisen tukiohjelman ehdoissa, joudutaan molempia aina soveltamaan rinnakkain. Tältä osin voi olla tarpeen kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten 5 § mukainen kokonaisharkinta suhteutuu sovellettavaan RPA:n erityisen säännön vaatimuksiin. Eräitä keskeisiä vaatimuksia, kuten kannustavan vaikutuksen edellytystä ja tähän liittyvää hakemuksen vähimmäissisältöä, on tosinnettu myös kansallisessa asetuksessa. Seitsemännen ja kahdeksannen pykälän viittaukset aiempiin RPA:n 25 ja 36 artikloihin korvataan RPA:n uudistuksen mukaisella artiklajaottelulla. Tältä osin tekstejä rinnakkain tarkasteleva tukiviranomainen voi nähdä, että vaikka 36 artikla säilyy muutettuna yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa, erityisesti 36 artiklan rinnalle nousee tarkempia vaihtoehtoisia erityissääntöjä, jotka poissulkevat 36 artiklan soveltamisen (38, 41, 46, 47 tai 49 artikla).

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen ehtojen lisäksi kaikkien hankkeiden tulee jatkossa täyttää RRF-rahoitettavilta hankkeilta edellytettävää ”do no significant harm”-kriteeristön ehdot (olla kestävä sijoittamista helpottavasta kehiksestä ja asetuksen (EU) 2019/2088 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja

neuvoston asetuksen (EU) 2020/852 17 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun ei merkittävää haittaa -periaatteen mukaisia). Muutetun 3 §:n 1 momentin keskeinen lisäehto on perusteltu, koska osa rahoituksesta tulee kyseisistä RRF-varoista. Kaikki ryhmäpoikkeusasetuksen tukimuodot eivät tätä kuitenkaan edellytä.

Lausuntopyynnössä todetaan, että tuella voidaan pyrkiä varmistamaan vireillä olevan EU-säädöshdotuksen tavoitteiden toteutumista. EU-tason normit voivat vaikuttaa tuen soveltuvuuteen sisämarkkinoille. Ryhmäpoikkeusasetuksesta ilmenee, että yritystä sitovien EU-säädösten vaatimusten noudattamiseen myönnetty valtiontuki on usein sisämarkkinoille soveltumatonta. Esimerkiksi 36 artiklan osalta 36(3) artiklan mukaan tukea ei saa myöntää, jos investoinnit toteutetaan sen varmistamiseksi, että yritykset ainoastaan noudattavat jo voimassa olevia unionin normeja.

2. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että ravinteiden kierrätyksen tukiohjelma täyttää muutettuna EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset. Ryhmäpoikkeusasetuksen ehtoja voidaan soveltaa myös niihin toimenpiteisiin, joiden osalta on tulkinnanvaraista, täyttyykö kaikki SEUT 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen kriteerit.

Valtiontukea koskevana menettelytapana kyseessä olevan tukiohjelman tapauksessa voidaan soveltaa yleistä ryhmäpoikkeusasetusta. Tukiin voidaan soveltaa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25, 36, 38, 41, 46, 47 tai 49 artiklaa. Yritystukineuvottelukunta toteaa, että ryhmäpoikkeusasetuksen soveltaminen edellyttää, että myönnettävä tuki täyttää asetuksen I luvun yleiset edellytykset sekä ne III luvun artiklan mukaiset erityiset edellytykset, joilla määritellään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukainen sisämarkkinoille soveltuva tuki.

Sääntelyn kehittyessä on varmistettava, ettei tukea myönnetä ryhmäpoikkeusasetuksen vastaisesti hankkeisiin, joilla tuetaan yritystä jo sitovan EU-sääntelyn noudattamista.

Esittelijä: johtava asiantuntija Samuli Miettinen

LIITTEET

Ympäristöministeriön lausuntopyyntö 16.10.2023 liitteineen