



14.12.2023

1/3

YRITYSTUKINEUVOTTELUKUNNAN LAUSUNTO

Vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustaminen

1. Lausuntopyyntö ja tuen kuvaus

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt 15.11.2023 päivätyllä lausuntopyynnöllä yritystukineuvottelukunnalta lausuntoa siitä, täyttääkö tukitoimenpide ”*Valtioneuvoston asetus vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta*” (714/2015, kuten muutettu) 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 vesistön ja muiden pintavesien sekä vesiympäristön käytön ja tilan parantaminen sekä tulva- tai kuivuusriskien vähentäminen. Lausuntopyyntömateriaalin mukaan valtioneuvoston asetusta on tyypillisesti käytetty säädösperustana maa- ja metsätalousministeriön toimialalla mm. vesistötoimenpiteille tulvariskien hallintaan ja muiden erilaisten vesitaloudellisten riskien ja haittojen vähentämiseen, vesistöjen monipuolisen käytön ja hoidon edistämiseen sekä kalan kulkua, kalakantojen luontaista lisääntymistä ja monimuotoisuuden ylläpitoa edistävien hankkeiden toteuttamiseen. Ympäristöministeriön toimialalla asetusta on käytetty mm. Itämeren ja Suomen sisävesien ekologista tilaa parantaviin avustuksiin vesistökunnostuksilla sekä vähentämällä ravinteiden ja haitallisten aineiden päätymistä vesistöön maa- ja metsätaloudesta, yhdyskunnista ja haja-asutusalueilta.

Asetuksen nojalla myönnettävän tuen myöntää elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus); tuki on harkinnanvaraista, ja sitä voidaan myöntää valtion talousarviossa vahvistetun enimmäismäärän rajoissa. Tuen myöntämistä arvioidaan mm. liiketaloudellisten mahdollisuuksien ja hakijan riskinkantokyvyn näkökulmasta, ja ELY-keskus valitsee hakemuksista haun tavoitteita parhaiten vastaavat hankkeet. Hakijalta pyydetään ennen tuen myöntämistä valtionavustuslain sekä de minimis -asetuksen (1407/2013) tai yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen edellyttämät tiedot tuen edellytyksistä, mukaan lukien tarpeelliseksi katsotut velvoitteidenhoitoselvitykset ja tilinpäätösasiakirjat.

Lausuntopyyntömateriaalin mukaan tukea myönnetään kahdelta valtion talousarvion momentilta. Maa- ja metsätalousministeriön vesi- ja kalataloushankkeiden tukemista koskeva määräraha on valtion talousarvion momentilla 30.40.31. Määräraha on kolmivuotista siirtomäärärahaa, ja sitä myönnetään vuosittain valtion talousarviossa. Valtioneuvoston asetuksen perusteella MMM:n määrärahoina avustuksia jaetaan vuosittain enintään 8,5 miljoonaa euroa, ja se ennakoidaan pääsääntöisesti maksettavan valtionavustuksina ei-taloudelliseen toimintaan. Ympäristöministeriön vesiensuojelun tehostamisohjelman määräraha, jota osoitetaan myös tukiohjelman mukaisiin avustuksiin, on talousarvion momentilla 35.10.61. Määräraha on kolmivuotista, vuosittain valtion talousarviossa myönnettävää siirtomäärärahaa. Asetuksen perusteella ympäristöministeriön määrärahoista jaetaan avustuksia vuosittain enintään 5 miljoonaa euroa, josta valtiontukea arvioidaan olevan vain vähäinen osa. Lausuntopyyntövaiheessa ei vielä ole tiedossa yllä mainittuja enimmäismääriä tarkempaa vuosittaista budjettia tai euromäärää, taikka valtioneuvoston asetuksen perusteella myönnettävää, hankekohtaisesti vaihtelevan tuen määrää.

Nyt käsiteltävässä lausuntopyynnössä on kyse voimassa olevan tukiohjelman muuttamisesta ja sen voimassaoloajan jatkamisesta vuoden 2026 loppuun saakka. Lausuntopyyntömateriaalin mukaan valtioneuvoston asetus on voimassa toistaiseksi, mutta asetuksen mukaisen tukiohjelman voimassaoloajan pidentymisen lisäksi nyt tehtävät muutokset mahdollistavat sen, että asetuksen mukaista avustusta voidaan myöntää jatkossakin myös taloudelliseen toimintaan valtiontukena. Lisäksi asetukseen lisätään RPA:n osalta sovellettaviksi tulevien artiklojen joukkoon 25 ja 36 artiklan lisäksi ympäristövahinkojen korjaamiseen, luontotyyppien ja ekosysteemien ennallistamiseen, biologisen monimuotoisuuden suojeluun tai palauttamiseen ja luontopohjaisten ratkaisujen toteuttamiseen ilmastomuutokseen sopeutumiseksi ja sen hillitsemiseksi myönnettävää investointitukea käsittelevä 45 artikla. Voimassa olevan RPA:n 36 artiklan 1 a kohdan sanamuodon mukaan artiklaa 36 ei sovelleta toimenpiteisiin, joita koskevat yksityiskohtaiset säännöt vahvistetaan 36 a, 36 b ja 38–48 artiklassa. RPA:n 45 artiklan lisääminen tukiohjelman oikeusperustaksi mahdollistaisi sen, että tukiohjelma ei supistu, vaan että sitä voitaisiin jatkossakin käyttää samassa laajuudessa kuin ennen RPA:n 1.7.2023 voimaan tulleita muutoksia. Avustuksen käyttötarkoitus ei muuttuisi päivityksen yhteydessä ja avustusta voitaisiin siten yhä myöntää erityyppisiin vesistön, vesistöä pienempien pintavesien ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantaviin sekä tulva- tai kuivuusriskiä vähentäviin toimenpiteisiin valtioneuvoston asetuksen 4 §:n mukaisesti.

2. Ennakoarviointi

2.1 EU:n lainsäädännön mukaisten valtiontuen edellytysten täytyminen

Tukitoimenpiteen arvioidaan täyttävän Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit siltä osin kuin tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan: Lausuntopyynnön mukaisesti tuki myönnetään valtion varoista ja sen myöntää valtio. Vaikka tukea myönnetään pääasiassa ei-taloudelliseen toimintaan, sitä voidaan myöntää myös taloudelliseen toimintaan.

Taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välisen eron selventämisen osalta unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan markkinoilla.¹ Vaikka ei ole mahdollista laatia tyhjentävää luetteloa toiminnoista, jotka lähtökohtaisesti eivät koskaan olisi taloudellisia, komissio on pyrkinyt selventämään taloudellisen ja muun kuin taloudellisen toiminnan välistä eroa useilla tärkeillä aloilla valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossaan². Tiedonannon mukaan tiettyjen luonnonsuojeluun liittyvien toimintojen erityisluonteen vuoksi

¹ Ks. esim. asia C-35/96, komissio v. Italia, kohta 36; ja yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, Pavlov ym., kohta 75.

² Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01) (valtiontuen käsitetiedonanto).

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.³ 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.⁴

Lausuntopyynnön mukaan avustuksen myöntäminen on harkinnanvaraista, joten tukitoimenpide on luonteeltaan valikoiva. Lausuntopyynnön mukaan tukitoimenpiteellä ei arvioida olevan suoria vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailuun. Lausuntopyynnössä kuitenkin todetaan, että teoriassa kauppa- tai kilpailuvaikutus on kuitenkin mahdollinen. Tukitoimenpiteen kilpailu- ja kauppavaikutusta ei näin ollen voida sulkea pois.

2.2 Valtiontukea koskeva menettelytapa

Lausuntopyynnön mukaan tukitoimenpiteeseen soveltuisivat käytettäväksi sekä RPA että vähämerkityksistä tukea koskeva yleinen de minimis -asetus (komission asetus 1407/2013).

RPA:n osalta soveltuvia artikloita olisivat 25 artikla (Tutkimus- ja kehityshankkeisiin myönnettävä tuki), 36 artikla (Investointituki ympäristönsuojeluun, hiilestä irtautuminen mukaan luettuna) ja 45 artikla (Investointituki ympäristövahinkojen korjaamiseen, luontotyyppien ja ekosysteemien ennallistamiseen, biologisen monimuotoisuuden suojeluun tai palauttamiseen ja luontopohjaisten ratkaisujen toteuttamiseen ilmastomuutokseen sopeutumisiksi ja sen hillitsemiseksi). Voimassa olevassa tukiohjelmassa myönnetään jo tukea RPA:n artiklojen 25 ja 36 mukaan, mutta lisäämällä 45 artikla tukiohjelmassa sovellettavaksi tukea voitaisiin myöntää samassa laajuudessa myös RPA:n 1.7.2023 voimaan tulleiden muutosten jälkeen. Mainittujen RPA:n artiklojen nojalla tukea voidaan myöntää edellyttäen, että tukitoimenpide täyttää asetuksen I luvun yleiset edellytykset ja kyseisten artiklojen erityiset edellytykset. Siltä osin kuin tukea myönnettäisiin taloudellista toimintaa harjoittaville yrityksille ja kyseessä olisi pieni hankekohtainen avustus, voitaisiin tukitoimenpiteen mukainen tuki myöntää vaihtoehtoisesti vähämerkityksisenä de minimis -tukena.

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. 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. Lisäksi teollisen tutkimuksen ja kokeellisen kehittämisen tuki-intensiteettejä voidaan korottaa enintään 80 prosenttiin tukikelpoisista kustannuksista RPA:n 25 artiklan 6 alakohdassa tarkemmin määritellysti. 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 ympäristönsuojeluun, sekä kasvi-huonekaasupäästöjen vähentämiseen ja poistamiseen. Jotta investointi olisi 36 artiklan mukainen, sen on täytettävä yksi seuraavista edellytyksistä: a) sen on mahdollistettava, että tuensaaja voi parantaa toimintansa ympäristönsuojelun tasoa ylittämällä sovellettavat unionin normit riippumatta siitä, onko voimassa

³ Valtiontuen käsitetiedonanto, kohta 35.

⁴ Valtiontuen käsitetiedonanto, kohta 37.

velvoittavia kansallisia normeja, jotka ovat tiukempia kuin unionin normit; tai b) sen on mahdollistettava, että tuensaaja voi parantaa toimintansa ympäristönsuojelun tasoa unionin normien puuttuessa; tai c) sen on mahdollistettava, että tuensaaja voi parantaa toimintaansa ympäristönsuojelun tasoa sellaisten unionin normien tasolle, jotka on jo hyväksytty mutta jotka eivät vielä ole voimassa. Jokaisen vaihtoehtoisen edellytyksen puitteissa on myös mahdollista tukea sellaisia vetyyn, hukkalämpöön tai hiilidioksidiin liittyviä erityisinfrastruktuurin hankkeita, joissa ympäristönsuojelun tason paraneminen voi olla tulosta myös toisen infrastruktuuriketjuun osallistuvan toimijan toiminnasta. Mikäli tuella pyritään vähentämään tai välttämään suoria päästöjä, tuella ei saa pelkästään siirtää kyseisiä päästöjä toimialalta toiselle, vaan sillä on saatava aikaan kohteena olevien päästöjen kokonaisvähennyksiä. Tukea ei saa myöntää, jos investoinnit toteutetaan sen varmistamiseksi, että yritykset ainoastaan noudattavat jo voimassa olevia unionin normeja. Tuki-intensiteetti saa pääsääntöisesti olla enintään 40 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista, jotka määritellään tarkemmin RPA:n 36 artiklan 4 kohdassa.

RPA:n 45 artiklan mukaista tukea voidaan myöntää a) ympäristövahinkojen korjaamiseen, mukaan lukien maaperän, pintaveden tai pohjaveden laatuun tai meriympäristöön kohdistuneet vahingot; b) heikentyneiden luontotyyppien ja ekosysteemien ennallistamiseen; c) biologisen monimuotoisuuden tai ekosysteemien suojeluun tai palauttamiseen; tai d) luontopohjaisten ratkaisujen toteuttamiseen ilmastomuutokseen sopeutumiseksi ja sen hillitsemiseksi. Tuki-intensiteetti saa olla enintään 100 prosenttia, kun kyseessä ovat investoinnit luontotyyppien ja ekosysteemien ennallistamiseen; tai 70 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista, kun kyseessä ovat investoinnit biologisen monimuotoisuuden suojeluun tai palauttamiseen sekä luontopohjaiset ratkaisut ilmastomuutokseen sopeutumiseksi ja sen hillitsemiseksi. Ympäristönsuojeluun myönnettävään tukeen sovellettavat määritelmät sisältyvät RPA:n 2 artiklan 101–131 kohtiin.

Vähämerkityksistä de minimis –tukea myönnettäessä huolehditaan lausuntopyynnön mukaan hakuilmoituksissa ja avustuspäätöksissä 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 ylittää asetuksessa säädettyä enimmäistukimäärää, ja sitä laskettaessa on otettava huomioon kaikki kyseisen toimijan mahdollisesti eri viranomaisilta saamat de minimis -tuet.

Mikäli tuen myöntämiseen sovelletaan sekä RPA:ta että de minimis -asetusta, on lisäksi otettava huomioon, ettei tukiohjelman perusteella myönnettyjä de minimis -tukia tule raportoida komissiolle RPA:n perusteella ilmoitetun tukiohjelman tukina.

Maatalouden de minimis -asetuksen ja maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisen tuen arviointi kuuluu maa- ja metsätalousministeriölle.

3. Yritystukineuvottelukunnan lausunto

Yritystukineuvottelukunta puoltaa ennakkoarvioinnissa esitettyä ja toteaa, että tukitoimenpide ”Valtioneuvoston asetus vesistön ja vesiympäristön käyttöä ja tilaa parantavien hankkeiden avustamisesta” täyttää EU:n lainsäädännön mukaiset valtiontuen edellytykset siltä osin kuin tukea myönnetään taloudelliseen toimintaan.

Valtiontukea koskevana menettelytapana voidaan EU:n valtiontuen kriteerien täytyessä soveltaa joko yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 25, 36 ja 45 artikloja tai vähämerkityksisiä tukia koskevaa de minimis -asetusta. Yritystukineuvottelukunta toteaa, että ryhmäpoikkeusasetuksen soveltaminen edellyttää, että myönnettävä tuki täyttää asetuksen I ja III lu-

vun edellytykset. Yritystukineuvottelukunta suosittelee, että tukea myönnetään ensisijaisesti ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena, mikäli sitä voitaisiin myöntää vaihtoehtoisesti myös de minimis –tukena.

Tukiohjelman on tarkoitus olla voimassa 31.12.2026 saakka, mikä vastaa voimassa olevan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen voimassaoloaika. Yritystukineuvottelukunta kiinnittää huomiota siihen, että tukiohjelmaan vaihtoehtoisesti sovellettava de minimis -asetus on voimassa 31.12.2023 saakka, ja siten de minimis –asetusta sovellettaessa on 1.1.2024 lähtien otettava huomioon uuden asetuksen myötä voimaan tulevat muutokset.

Esittelijä: erityisasiantuntija Sanna Nyssölä

LIITTEET

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 15.11.2023 liitteineen