

RAIMO LUOMA:

Analyysi EU:n valtiontuista – eväitä Suomen isoihin valintoihin



Elinkeinoelämän
keskusliitto

Sisällysluettelo

EK:n esipuhe	3
Tiivistelmä.....	4
I Johdanto.....	6
II EU:n valtiontukijärjestelmän taustaa	8
III Valtiontukien taloudellinen merkitys.....	12
IV Suomen valtiontuki politiikasta	14
V EU:n valtiontuki politiikan teollisuuspoliittinen merkitys	17
VI Kolmannet maat.....	19
VII Johtopäätökset ja suositukset	22



Valtiontuet haastavat Suomen

Sisämarkkinat ovat Euroopan Unionin ydin: tavarat, pääomat, ihmiset ja palvelut liikkuvat vapaasti – ja paras innovaatio ja tuote tai palvelu voittaa. Tämä kilvoittelu koituu kaikkien parhaaksi ja tekee EU:sta maailman kilpailukykyisimmän maanosan. Näin teoriassa, mutta todellisuus on toinen.

Sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta tasapuoliset kilpailuolosuhteet ovat elinehto. Niitä säädellään muun muassa rajoittamalla valtiontukia. Jo koronan aikaan tehtiin valtiontukisääntöihin lievennyksiä, jotka rajoittivat vapaata kilpailua. Näitä väliaikaisiksi tarkoitettuja säännöksiä on nyt jatkettu. Tämä on johtanut valtioiden väliseen kilpailuun EU:n sisällä. Erityisesti suuret maat Saksa ja Ranska tukevat maihinsa kohdistuvia investointeja avokätisesti. Pienillä mailla kuten Suomella ei vastaavaan ole mahdollisuuksia. Tämä vaarantaa suomalaisten yritysten menestyksen Euroopassa.

Tervettä kilpailua rikkovista eri maiden valtiontuista on lukuisia esimerkkejä. Paluu vanhaan eli valtiontukisääntöjen rajoittamiseen ei ole kuitenkaan realistista, vaikka se olisi Suomen ja suomalaisten yritysten kannalta erityisen toivottavaa.

Keskustelu valtiontuista kiihtyy kohti EU:n vaalienjälkeistä komissiokautta ja sen työohjelmavalmistelua. Suomen tulee aktiivisesti ajaa uudistuksia, jotka turvaisivat paremmin suomalaisten yritysten aseman valtiontukiviidakossa.

Suomalaisella kannanmuodostuksella on kiire ja sitä työtä varten halusimme EK:ssa saada lisää faktaa valtiontukikilpailusta EU:ssa ja mitä se tarkoittaa suomalaisten yritysten kannalta. Selvityksen tekijäksi pyysimme oikeustieteen kandidaatti LL.M. Raimo Luoman, työ- ja elinkeinoministeriön entisen kansliapäällikön, jolla on pitkä kokemus aiheesta. Selvitys antaa taatusti lisäpontta aiheesta käytävälle keskustelulle ja päätöksenteolle.

Jyri Häkämies

toimitusjohtaja

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Tiivistelmä

- 1 2010-luvun puolivälistä lähtien ja erityisesti Covid-19 pandemian puhjettua (2020) EU on muuttanut valtiontukipolitiikkaansa voimakkaasti. Muutetut säännöt mahdollistavat entistä aggressiivisemmän kansallisen teollisuuspolitiikan harjoittamisen. Ilmiö on osa laajempaa globaalia kehitystä. Eniten EU:n valtiontukipolitiikkaan vaikuttavat nykyään Yhdysvaltojen ja Kiinan toimet oman teollisuutensa tukemiseksi.
- 2 Erityisesti Saksa ja Ranska ovat hyödyntäneet lisääntyneitä tukimahdollisuuksia teollisuuspolitiikassaan. Ero erityisesti EU:n köyhimpiin valtioihin on huomattava.
- 3 EU tuskin tulee kuluvalle vuosikymmenellä palaamaan aikaisempaan, kilpailun vapautta ja sisämarkkinoiden häiriintymätöntä toimintaa korostaneeseen teollisuuspolitiikkaan. Valtiontukisäännöt nähdään pikemminkin jäsenvaltioiden aktiivisen teollisuuspolitiikan mahdollistajina.
- 4 Suurten kansallisten valtiontukien myöntämisellä on todennäköisesti merkittäviä alakoh-
taisia vaikutuksia EU:n sisäiseen kilpailuun, vaikka myönnettyillä tuilla sinänsä pyritäisiin EU:ssa yhteisesti hyväksyttyihin tavoitteisiin (kuten vihreä siirtymä ja EU:n strategisen autonomian vahvistaminen).
- 5 Lähivuosina valtiontukisäännöt tulevat arvioitaviksi uudelleen. Monet hyvin sallivista tukisäännöistä on tarkoitettu väliaikaisiksi. On todennäköistä, että EU ei ainakaan kuluvalle vuosikymmenellä tule palaamaan aikaisempaan, kilpailun vapautta korostavaan valtiontukipolitiikkaan. Valtiontukisäännöt nähdään pikemminkin aktiivisen teollisuuspolitiikan mahdollistajina.
- 6 Pienenä ja hyvin toimivista sisämarkkinoista riippuvaisena jäsenvaltiona Suomen etu olisi tiukka valtiontukipolitiikka, kuten Suomi on koko EU-jäsenyytensä ajan korostanut. Kun näin tuskin tulee tapahtumaan, on tämä otettava huomioon sekä Suomen EU-politiikan muotoilussa että kansallisessa päätöksenteossa. Esiin nousee tällöin hyvin vaikeita yleisiä EU-poliittisia kysymyksiä, kuten suhtautuminen EU:n omien varojen mahdolliseen lisäämiseen.
- 7 Lisääntyvän valtiontukikilpailun oloissa voi olla Suomen etukin, jos EU:n oma teollisuuspoliittinen toimintakyky kasvaa – edellyttäen, että se toteutetaan ainakin osittain Suomen intressejä tukevalla tavalla.
- 8 Lähiaikojen tärkein kysymys on, millaiseksi uuden komission ohjelma tulee muotoutumaan. Keskustelu asiasta on jo käynnissä. Olisi erittäin tärkeää ja kiireellistä osallistua tähän keskusteluun johdonmukaisin suomalaisin argumentein.

- 9 Vaikka Suomen valtiontukia koskeva peruslinja säilyisi muuttumattomana, on esiin tulevia neuvottelukysymyksiä syytä analysoida aikaisempaa monipuolisemmin, ottaen huomioon Suomelle ja suomalaiselle teollisuudelle avautuvat mahdollisuudet. Kannanmuodostuksessa on syytä pitää silmällä erityisesti Suomen elinkeinorakenteen vahvuuksista nousevia mahdollisuuksia. Näitä ovat esimerkiksi:
- Kansallisten T&K-panostusten mahdollisimman vahva tukeminen EU:n varoista;
 - Suomalaisten vetytalouteen (esimerkiksi ns. vihreän sähkön tuotantomahdollisuudet) liittyvien vahvuuksien mahdollisimman suuri hyödyntäminen osin EU:n varoin. Tämä koskee niin kotimaisen teollisuuden siirtymistä vetytalouteen kuin tarvittavan infrastruktuurin luomista Pohjois-Eurooppaan ja erityisesti Suomeen.
 - Suomalaisten vahvuuksien korostaminen strategista autonomiaa koskevassa keskustelussa (esimerkiksi strategisten mineraalien hyödyntäminen ja puolustusteollisuus).
- 10 EU:n muuttuva teollisuuspoliittinen linja on otettava huomioon myös kansallisessa päätöksenteossa. Käytössä olevat tuki-instrumentit (esimerkiksi koheesiovarojen suuntaaminen, viennin rahoituksen turvaaminen, kansallisesti käytettävissä olevien teollisuuspoliittisten varojen riittävyys jne.) olisi syytä analysoida yksityiskohtaisesti tästä näkökulmasta.
- 11 Valmistautumista tuleviin neuvotteluihin edesauttaisi valtiovallan ja elinkeinoelämän nykyistä tiiviimpi ja syvällisempi vuoropuhelu. Kysymys ei ole vain valtiontukisääntöjen teknisestä kehittämisestä vaan jo tehtyjen ja edessä olevien linjausten teollisuuspoliittisen merkityksen analysoinnista ja identifioitujen intressien yhdenmukaisesta edistämisestä eri foorumeilla.
- 12 EU:n valtiontukisäännöt ja niihin kytkeytyvät teollisuuspoliittiset valinnat ovat erittäin laaja, monimutkainen ja osin epälooginenkin kokonaisuus. Ne määrittävät pysyvästi Suomen elinkeino- ja teollisuuspoliittista toimintaympäristöä ja ovat tästä näkökulmasta erittäin merkittävä kysymys myös kansantalouden tasolla. Olisi perusteltua, että niin valtiovalta kuin elinkeinoelämäkin panostaisivat näiden kysymysten osaamisen kehittämiseen pikaisesti nykyistä enemmän, sekä yhdessä että erikseen. Tämä koskee sekä kannanottojen kansallista valmistelua että suomalaista edunvalvontaa kansainvälisesti.

EU:n valtiontukisääntely on ollut muutaman viimeisen vuoden aikana voimakkaassa muutoksessa. Jäsenvaltiot ovat aktivoineet tukitoimenpiteitään ja myös EU:ssa on lisätty yhteisistä varoista myönnettävien tukien määrää. Keskeisiä syitä tälle muutokselle ovat olleet reagointi Covid-19-pandemiaan sekä Ukrainan sotaan. Valtiontukien tarkoituksena on kuitenkin aina tukea tukien kohteita ja hyvistä aikomuksista huolimatta runsaista tuista on joskus kokonaisuuden kannalta jopa enemmän haittaa kuin hyötyä.

Elinkeinoelämän keskusliitto on pyytänyt minua arvioimaan viimeaikaista kehitystä ja odotettavissa olevia politiikkapäätöksiä. Toimeksiantona oli ”tuottaa analyysi Suomen viennin kilpailuolosuhteisiin liittyvästä murroksesta osana EU:ta ja sen tulevaisuuden näkymistä nostaen esiin käynnissä olevan kehityksen merkityksellisimpiä kysymyksiä ja näihin liittyviä haasteita. Tarkastelussa odotetaan huomioitavan erityisesti käytössä olevien EU:n valtiontukijousten vaikutukset sisämarkkinoihin ja mahdolliset jäsenmaiden muut tasaveroisia kilpailuolosuhteita vääristävät toimet. Lisäksi toivotaan analysoitavan strategisen autonomian tavoitteiden tulevia vaikutuksia EU:lle ja Suomelle.”

Tarkoituksena ei ole tuottaa laajaa oikeudellista katsausta EU:n valtiontukisääntöjen yksityiskohtaiseen sisältöön. Kokonaisuuden taustoittamiseksi on kuitenkin välttämätöntä tarkastella lyhyesti myös valtiontukisääntöjen kokonaisuutta ja siihen viime vuosina tehtyjä muutoksia (II, ”EU:n valtiontukijärjestelmän taustaa”).

Kolmannessa luvussa (III, ”Valtiontukien taloudellinen merkitys”) tarkastellaan EU:ssa myönnettyjen valtiontukien taloudellista merkitystä. Kansantalouksien tasolla tapahtuva tarkastelu antaa joitakin viitteitä tukien vaikutuksesta yritysten väliseen kilpailuun, mutta on muistettava, että konkreettiset vaikutukset näkyvät usein vain epäsuorasti eikä niitä voida uskottavasti arvioida vain kokonaislukujen perusteella. Silti on hyödyllistä tarkastella EU:n viimeaikaisia tietoja valtiontukien myöntämisestä kansantalouksien tasolla.

Vaikka Suomen kansallinen tukipolitiikka on monin tavoin riippuvainen EU:ssa tehtävistä päätöksistä, jää kansalliselle päätöksenteollekin runsaasti tilaa. Suomen omaa tukipolitiikkaa ja sen eräitä erityispiirteitä tarkastellaan luvussa IV (”Suomen valtiontukipolitiikasta”).

Jäsenvaltioiden valtiontukipolitiikalla on usein samanaikaisesti positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia, erityisesti, kun asiaa tarkastellaan alakohtaisesti ja yritysten välisen kilpailutilanteen kannalta (V, ”EU:n valtiontukipolitiikan teollisuuspoliittinen merkitys”).

EU:n ja sen jäsenvaltioiden valtiontuki- ja teollisuuspolitiikka ovat luonnollisesti voimakkaasti yhteydessä globaalissa taloudessa tapahtuviin muutoksiin. Luvussa VI (”Kolmannet maat”) tarkastellaan lyhyesti keskeisten kilpailijoiden harjoittamaa teollisuus- ja tukipolitiikkaa sekä sen vaikutusta EU:n omaan toimintaan.

Luvussa VII (”Johtopäätökset ja suositukset”) tarkastellaan EU:n valtiontukijärjestelmään lähivuosina kohdistuvia muutospaineita ja tehtäväksi tulevia välttämättömiä poliittisia päätöksiä. Tarkastelu muodostaa keskeisen taustan selvityksen perusteella tehtäville johtopäätöksille ja suosituksille, jotka on myös nostettu jo heti tämän selvityksen alkuun.

Selvityksen tarkastelukulma on korostetun suomalainen. On selvää, että joidenkin muiden EU:n jäsenvaltioiden (esimerkiksi Saksan) näkökulmasta valtiontukikysymykset ja politiikkapainotukset hahmottuisivat toisella tavoin. Sektorikohtaiset kysymykset on rajattu pääosin selvityksen ulkopuolelle. Esimerkiksi maatalouteen liittyviä valtiontukikysymyksiä ei käsitellä lainkaan. Myös muita tarkastelukulmia on jouduttu ohittamaan. Esimerkiksi kysymystä ns. Suomen saannosta (Suomen EU:lle maksamien ja sieltä saamien varojen suhde) jää tässä käsittelemättä. Lukuun ottamatta eräitä erityistapauksia (kuten RRF-elpymispaketin varat) tämä olisi valtiontukia koskevana erityistarkastelun kohteena hyvin vaikeaa.

Olen tavannut selvityksen aikana lukuisia tahoja sekä yksityiseltä että julkiselta sektorilta ja saanut aiheenpiiriin liittyen runsaasti arvokkaita kommentteja ja kannanottoja. Kaikki tähän selvitykseen sisältyvät mielipiteet ovat kuitenkin vain minun henkilökohtaisia kannanottojani.

Raimo Luoma

II

Eu:n valtiontukijärjestelmän taustaa

Valtiontukia koskeva perussääntö sisältyy perustamissopimuksen (SEUT) 107 artiklaan. Se kuuluu seuraavasti:

”1. Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

2. Sisämarkkinoille soveltuu:

- a) yksittäisille kuluttajille myönnettävä sosiaalinen tuki, joka myönnetään harjoittamatta syrjintää tuotteiden alkuperän perusteella;
- b) tuki luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseksi;
- c) tuki sellaisille Saksan liittotasavallan alueille, joihin Saksan jako on vaikuttanut, jos tuki on tarpeen jaosta aiheutuneen taloudellisen haitan korvaamiseksi. Viiden vuoden kuluttua Lissabonin sopimuksen voimaantulosta neuvosto voi komission ehdotuksesta tehdä päätöksen, jolla tämä alakohta kumotaan.

3. Sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää:

- a) tukea taloudellisen kehityksen edistämiseen alueilla, joilla elintaso on poikkeuksellisen alhainen tai joilla vajaatyöllisyys on vakava ongelma, sekä 349 artiklassa tarkoitetuilla alueilla, niiden rakenteellinen, taloudellinen ja sosiaalinen tilanne huomioon ottaen;
- b) tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen;
- c) tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla;
- d) tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla;
- e) muuta tukea, josta neuvosto päättää komission ehdotuksesta.”

Lähtökohta on siis yksinkertainen; jos tuki vääristää kilpailua sisämarkkinoilla se on lähtökohtaisesti kielletty, elleivät 107 artiklan 2 ja 3 kohdissa tarkoitettut ehdot täyty.

Perustamissopimuksen määräyksien lisäksi valtiontukia koskee tuhansien sivuinen laajuinen sääntökoelma. Määräykset koskevat muun muassa tukien myöntämisen valvontaa ja niihin liittyviä menettelytapoja, sallittavan tuen suuruutta, eri tukimuotojen arvioinnissa käytettäviä kriteereitä, sektorikohtaisia määräyksiä jne.

Lähtökohta on yksinkertainen; jos tuki vääristää kilpailua sisämarkkinoilla se on lähtökohtaisesti kielletty.

Merkittävin ja soveltamisalaltaan laajin toissijainen säädös on niin sanottu yleinen ryhmäpoikkeusasetus (jäljempänä ”RPA”, komission asetus (EU) N:o 651/2014). Asetuksen perusteella voidaan myöntää

- alueellista tukea
- tukea pk-yrityksille
- tukea ympäristönsuojeluun
- tukea tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan
- koulutustukea
- tukea epäedullisessa asemassa olevien tai alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työhönottoon ja työllistämiseen
- tukea tiettyjen luonnonmullistusten aiheuttaman vahingon korvaamiseksi
- sosiaalista kuljetustukea syrjäisten seutujen asukkaiden hyväksi
- tukea laajakaistainfrastruktuureille
- tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen
- tukea urheiluinfrastruktuureille ja monikäyttöisille vapaa-ajan infrastruktuureille
- investointitukea paikallisille infrastruktuureille
- tukea alueellisille lentoasemille
- tukea satamille
- tukea Euroopan alueellisen yhteistyön hankkeille ja
- tukea liittyen InvestEU-rahastosta tuettuihin rahoitustuotteisiin.

Asetus tuli voimaan vuonna 2014 ja sitä on sen jälkeen muutettu merkittävästi. Vuoden 2021 uudistuksessa menettelytapasääntöjä muutettiin niin, että esimerkiksi Covid-19-epidemiasta johtuvien tukien ja ns. RRF-tuen myöntäminen ja vihreään siirtymään liittyvän tuen myöntäminen voi tapahtua nopeutetusti (toisin sanoen enenevästi ilman komission etukäteishyväksyntää). Maaliskuussa 2023 menettelytapoja joustavoitettiin edelleen (ns. Vihreää siirtymää koskevan teollisen suunnitelman ja Ukrainan sodan huomioiminen menettelytavoissa).¹

Viime vuosina (nykyisen komission toimiaikana) on tehty muitakin merkittäviä muutoksia valtioneukia koskevaan toissijaiseen lainsäädäntöön. Niitä ovat muun muassa:

- Ilmasto-, ympäristö- ja energiatukia koskeva ohjeistus (ns. CEEAG-ohjeet, C/2022/481) uudistettiin vuonna 2022. Uudistetuilla ohjeilla laajennettiin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tukea vihreän siirtymän teknologioita ja niihin liittyviä aloja. Sääntöjä myös joustavoitettiin merkittävästi.
- Riskirahoitukseen liittyviä valtioneukia koskevia ohjeita uudistettiin vuonna 2021 (C/2021/8712). Menettelytapoja mm. yksinkertaistettiin, erityisesti liittyen startup-yritysten ja pk-yritysten riskirahoitukseen.

¹ Menettelytavoista tarkemmin esim. TEM:n muistiossa yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen soveltamisesta. (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-681-9>).

Viime vuosina on tehty merkittäviä muutoksia valtiontukia koskevaan toissijaiseen lainsäädäntöön.

- Yhteiseen eurooppalaiseen intressiin liittyviä projekteja koskeva tiedonanto (ns. IPCEI-tiedonanto) uudistettiin myös vuonna 2021 (2021/C 528/02). Komissio edellyttää, että IPCEI-hankkeessa on mukana vähintään neljä jäsenvaltiota ja tiedonantoon lisättiin uusia määräyksiä ns. do no significant harm -periaatteen noudattamisesta.
- TKI-toimintaan liittyviä valtiontukia koskeva tiedonanto uudistettiin vuonna 2022 (2022/C 4145/01). Myös tässä tiedonannossa pyritään entistä paremmin ottamaan huomioon mm. vihreä ja digitaalinen siirtymä. Samalla menettelytapoja uudistettiin ja lisättiin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia myöntää tukia ilman etukäteisnotifikaatiota.
- Vuonna 2020 hyväksyttyjä Covid-19-pandemian vuoksi annettuja valtiontuen väliaikaisia puitesääntöjä 2020/C/ 91 I/01 on muutettu olosuhteiden muuttuessa lukuisia kertoja. Pandemian vuoksi löysennetyt valtiontukisäännöt ovat perustuneet erityisesti perustamissopimuksen 107(3) artiklaan (jäsenvaltioiden taloudessa olevan vakavan häiriön poistaminen). Säännöt ovat voimassa vuoden 2023 loppuun saakka. Kuten jäljempänä käy ilmi, jäsenvaltiot ovat hyödyntäneet näitä poikkeussääntöjä varsin vaihtelevasti.
- Covid-19-pandemian puhjettua hyväksyttiin hyvin nopeasti ns. eurooppalainen elvytys- ja palautumistukiväline (RRF), jonka uutuus on se, että toimenpiteet rahoitetaan EU:n ottamalla velalla ja kansalliset täytäntöönpanosuunnitelmat hyväksytään lopullisesti EU:n neuvostossa. Rahoitusta on käytössä runsaat 700 miljardia euroa. Kun tämä rahoitus tulee EU:n varoista, on se tietenkin mahdollistanut (jäsenvaltioiden niin tahtoessa), valtiontuen lisääntyvän käytön.
- Ukrainan sodan puhjettua hyväksyttiin jo maaliskuussa 2022 merkittäviä poikkeuksia valtiontukisääntöihin (väliaikaiset valtiontukia koskevat puitteet talouden tukemiseksi Venäjän Ukraina kohdistaman aggression johdosta, ”TCF”, myöhemmin ”TCTF”). Järjestely on mahdollistanut ja mahdollistaa paljolti vuoden 2025 loppuun saakka valtiontukia muun muassa likviditeettivaikeuksiin, kompensaatioita sähkön ja kaasun hinnan nousun johdosta, tukia sähkön käytön vähentämiseksi ja vihreän siirtymän nopeuttamiseksi (esim. uusiutuvan energian käyttöönotto). Lisäksi puitteet mahdollistavat investointituet ns. strategisten tuotteiden valmistukseen (akut, aurinkopaneelit, tuulivoimaloiden turbiinit, lämpöpumput ja myös esim. kriittisten raaka-aineiden valmistus ja kierrätys). Jäsenvaltiot ovat käyttäneet näitä mahdollisuuksia hyvin eri tavoin ja käytetyt tukimäärät vaihtelevat jäsenvaltioittain huomattavasti (ks. jäljempänä).
- Väliaikaisten puitteisiin on myös sisällytetty hyvin poikkeuksellinen säännös jäsenvaltioiden mahdollisuudesta vastata kolmansien maiden myöntämiin tukiin. Komissio voi hyväksyä valtiontuen myöntämisen, jos tuen saaja voisi saada samanlaisen tuen investoinnilleen jossakin muussa kuin ETA-maassa (ns. matching aid). Tällainen tukitoimenpide hyväksyttiin ensimmäisen kerran tammikuussa 2024, kun komissio hyväksyi Saksan 902 miljoonan euron tuen ruotsalaiselle akkuvalmistaja Northvoltille.

Kun 2010-luvulle saakka valtiontukisäännöt olivat ennen kaikkea kilpailupolitiikan väline, joilla pyrittiin osaltaan takaamaan vapaa kilpailu ja sisämarkkinoiden yhtenäisyys, on ”uusi” valtiontukipolitiikka vastannut jäsenvaltioiden hallitusten teollisuuspoliittisiin tarpeisiin.

- EU:n valtiontukisäännöt on laadittu ennen kaikkea estämään jäsenvaltioiden välinen haitallinen valtiontukien avulla tapahtuva kilpailu. Säännöt eivät lähtökohtaisesti koske kolmansien maiden myöntämiä tukia. EU:n ulkopuolelta tulevan haitallisen valtiontukikilpailun hillitsemiseksi hyväksyttiin vuonna 2023 ulkomaalaisia tukia koskeva asetus (EU 2022/2560) ja siihen liittyvä täytäntöönpanoasetus (EU 2023/4).

Viime vuosien muutokset johtuvat paljolti toimintaympäristön muutoksesta (Covid-19, Ukrainan sota sekä USA:n kauppapolitiikan muutos ja Kiinan aggressiivinen teollisuuspolitiikka, ks. näistä jäljempänä). Muutoksissa on havaittavissa yhdensuuntaisia piirteitä. Komissio on ensinnäkin antanut jäsenvaltioille (jo vuodesta 2014 alkaen) aikaisempaa enemmän omaa harkintavaltaa valtiontukipolitiikassaan. Etukäteistä notifiointia koskevia velvoitteita on kevennetty voimakkaasti ja samalla sallittu aikaisempaa huomattavasti avokätisempien valtiontukien myöntäminen. Samalla komissio on tosiasiallisesti vähentänyt omia mahdollisuuksiaan puuttua (etukäteen) jäsenvaltioiden harjoittamaan teollisuuspolitiikkaan. Kärjistäen voidaan jopa sanoa, että kun 2010-luvulle saakka valtiontukisäännöt olivat ennen kaikkea kilpailupolitiikan väline, joilla pyrittiin osaltaan takaamaan vapaa kilpailu ja sisämarkkinoiden yhtenäisyys, on ”uusi”, nykyisen komission aikana harjoitettu valtiontukipolitiikka vastannut jäsenvaltioiden hallitusten teollisuuspoliittisiin tarpeisiin.

Hiljakkoin tehdyt muutokset on enimmäkseen tarkoitettu väliaikaisiksi (ks. tästä myöhemmin), mutta ainakin nykyisiä valtiontukisääntöjä ja EU:n valtiontukipolitiikan suhtautumista valtioiden aktiiviseen teollisuuspolitiikkaan voidaan luonnehtia aikaisempaa huomattavasti löysäkätisemmäksi.

FAKTA: Komissiolla vahva asema kilpailupolitiikassa

- EU:lla on sisämarkkinoiden kilpailusäännöissä yksinomainen lainsäädäntövalta.
- Jäsenmaiden valta rajoittuu tällöin vain lain määräysten soveltamiseen.
- Euroopan komissio valvoo ja tutkii kilpailua rajoittavia käytäntöjä, myös valtiontukea.
- Kansallisten tuomioistuinten on noudatettava EU:n lainsäädännön ensisijaisuusperiaatetta, eivätkä ne saa antaa tuomioita, jotka olisivat EU:n sääntöjen vastaisia.
- Tuomioistuimia sitovat EU:n kilpailupolitiikan oikeuskäytäntö ja komission asetukset.
- Yhtenäinen kilpailupolitiikka auttaa valvomaan, että kaikkiin EU:ssa toimiviin yrityksiin sovelletaan samansisältöisiä sääntöjä.
- EU sääntely suojaa kilpailua, ei yksittäisiä kilpailijoita.

III

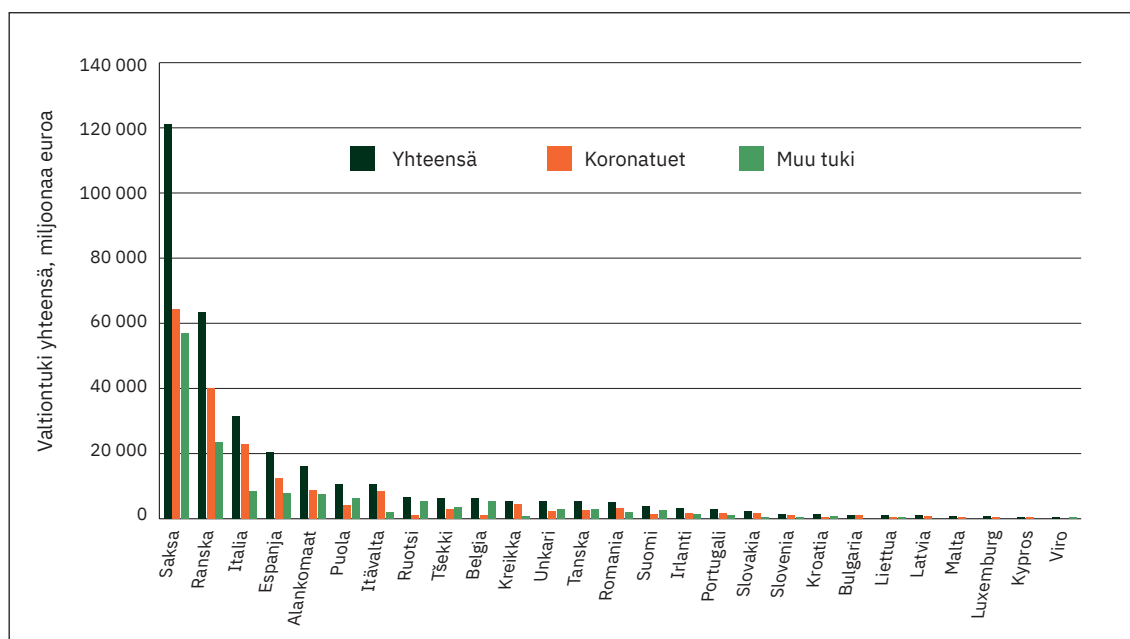
Valtiontukien taloudellinen merkitys

EU:n valtiontukien tulostaulu (2022) sisältää varsin yksityiskohtaiset tiedot eri jäsenvaltioiden myöntämistä valtiontuista. Sen tiedot ulottuvat kuitenkin vain vuoteen 2021 saakka, eivätkä siis sisällä tietoja esimerkiksi Ukrainan sodan syttymisen jälkeen myönnettyistä tuista. Vuoden 2020 ja 2021 lukuihin vaikuttavat myös Covid-19-pandemian vuoksi myönnettyt korkeat kriisiluonteiset elinkeinotuet.²

Tukia myönnettiin EU:ssa vuonna 2021 kaikkiaan noin 335 miljardia euroa. Tästä noin 190 miljardia euroa käytettiin Covid-19-tukiin. Suuret jäsenvaltiot ovat luonnollisesti myöntäneet suurimman osan tuista. Yhdessä Saksa ja Ranska myönsivät vuonna 2021 (ennen Ukrainan sodan syttymistä) muista kuin Covid-19-tuista yli puolet – Saksa myönsi vajaat 40 prosenttia ja Ranska noin 15 prosenttia. Covid-19-tuista niiden osuus on vielä suurempi. Niiden yhteenlaskettu osuus EU:n BKT:stä oli noin 41 prosenttia (v. 2022). Saksa ja Ranska ovat siis myöntäneet viime vuosina huomattavasti enemmän valtiontukia kuin mitä niiden BKT-osuuden perusteella voisi olettaa.

Ukrainan sodan sytyttyä säädettiin uusia merkittäviä poikkeuksia valtiontukisääntöihin (ns. TCF-puitteet). Komissio on hyväksynyt kevennettyjen sääntöjen nojalla (syyskuuhun 2023 mennessä) yli 740 miljardia euroa valtiontukihankkeita. Niistä Saksa on myöntänyt 48,4 prosenttia ja Ranska 22,6 prosenttia. Ne ovat siis yhdessä myöntäneet noin 70 prosenttia tämän ns. Ukraina-poikkeuksen nojalla myönnettyistä tuista.³

VALTIONTUEN KOKONAISMENOT VUONNA 2021, JAKAUTUMINEN COVID-19:N JA MUUN VALTIONTUEN KESKEN



Lähde: State aid Scoreboard 2022

² Valtioiden teollisuuspoliittisista panostuksista yleisesti ks. esim. Criscuolo, C., et al. (2023), "Quantifying industrial strategies across nine OECD countries", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 150, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5f2dcc8e-en>.

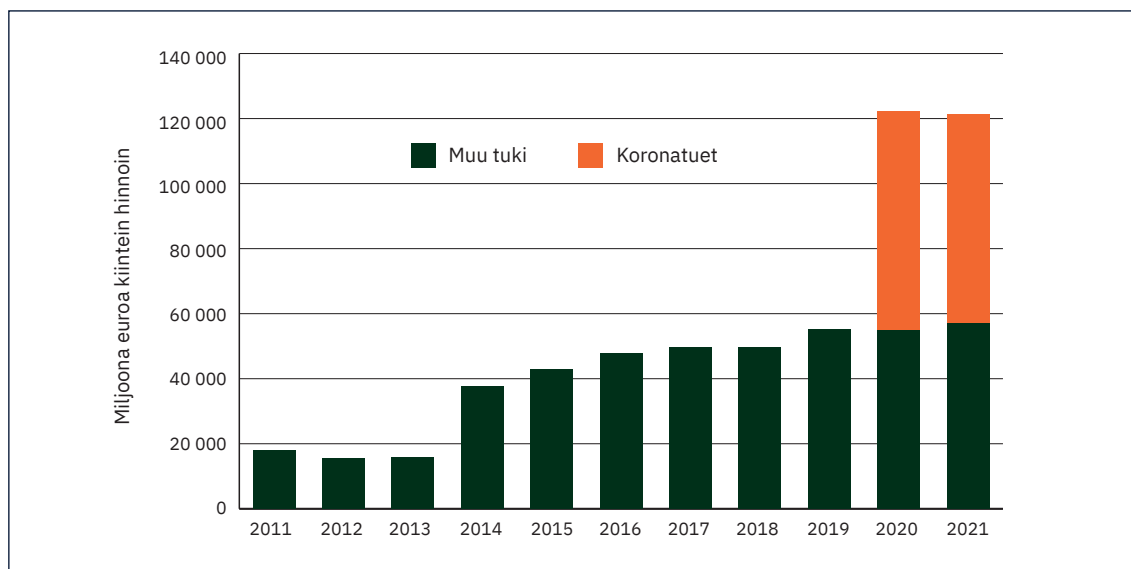
³ <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/analysis-eu-subsidy-race-is-on-and-germany-is-winning-it/>

*Erityisesti Saksa on
aktivoitunut valtiontukien
myöntäjänä.*

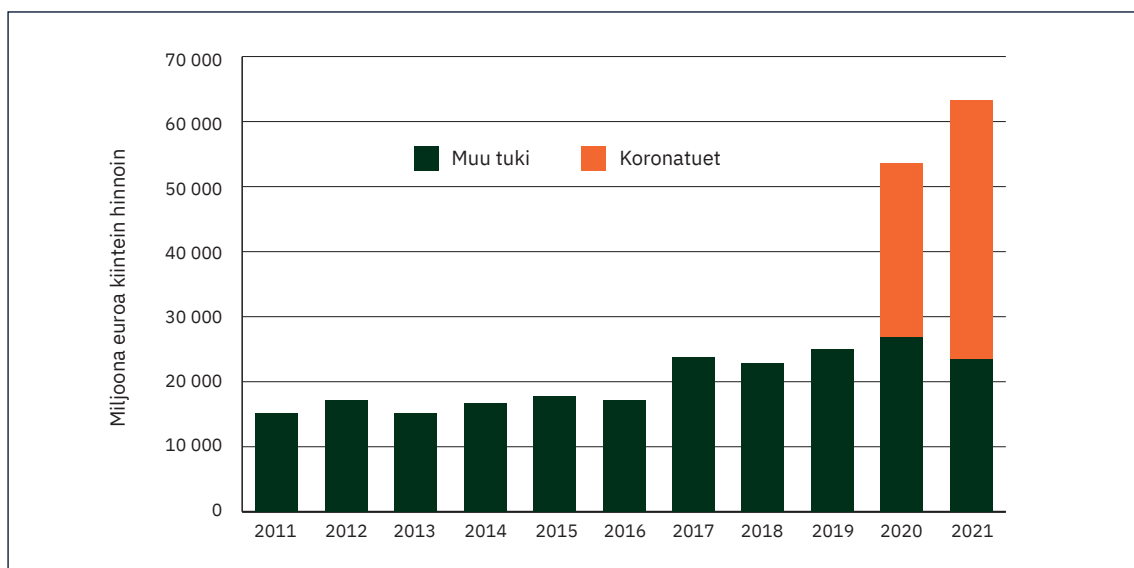
Voidaan sanoa, että Saksan ja Ranskan aktiivisuus valtiontukien myöntäjinä on kuluneen kahden vuoden aikana vain korostunut. Suomen osuus myönnettyistä tuista oli noin 2,5 prosenttia, mikä sekin ylittää Suomen suhteellisen bkt-osuuden.

Myös pidemmän aikavälin tarkastelu osoittaa, että erityisesti Saksa on aktivoitunut valtiontukien myöntäjänä vuoden 2014 jälkeen.

SAKSAN VALTIONTUKIMENOJEN KEHITYS



RANSKAN VALTIONTUKIMENOJEN KEHITYS



IV

Suomen valtiontukipolitiikasta

EU:n jäsenyyden alusta alkaen Suomi on kannattanut voimakasta kilpailupolitiikkaa. Valtiontukien osalta tämä on tarkoittanut komission itsenäisen institutionaalisen aseman puolustamista ja vaatimuksia sisämarkkinoita vääristävien valtiontukien rajoittamisesta. Petteri Orpon hallitusohjelmaan on sisällytetty pitkälti samankaltaiset kirjaukset:

”Hallitus ajaa EU:n strategista kilpailukykyä. Tavoitteen saavuttamiseksi Suomi edistää vapaaseen liikkuvuuteen perustuvia sisämarkkinoita ja jäsenvaltioiden välistä luotamusta, haitallisten riippuvuuksien vähentämistä, toimitusketjujen hajauttamista ja markkinaehtoisten ratkaisujen lisäämistä. Hallitus ei lisää kilpailukykyä haittaavaa ylimääräistä taakkaa EU-sääntelyn kansallisessa toimeenpanossa ja pyrkii vähentämään päällekkäisyyksiä sääntelyssä. EU-sääntelyn ja -päättöksenteon kansallista vaikutusarviointia parannetaan. Hallitus pyrkii vähentämään yritysten hallinnollista taakkaa lisäävää EU-sääntelyä.

Hallitus toimii EU:n sisämarkkina-, teollisuus- ja kauppapolitiikassa määrätietoisesti suomalaisten yritysten kilpailuolosuhteiden turvaamiseksi ja eurooppalaisen talouskasvun vauhdittamiseksi. Kilpailupolitiikan, erityisesti valtiontukisääntöjen, löyhentäminen uhkaa heikentää sisämarkkinoiden toimivuutta. EU:n valtiontukisäännöissä pitää palata mahdollisimman nopeasti kriisejä edeltäneeseen normaalitilaan. EU:n teollisuuspolitiikan tulee turvata yritysten ja teollisuuden kilpailukyky.

Hallitus ei nykytilanteessa kannata lisärahoitusta tai kokonaan uusia EU-tason rahoitusvälineitä.

Mahdolliset uudet rahoitustarpeet kilpailukyvyn tukemiseksi ja vihreän siirtymän edistämiseksi tulee kattaa ensisijaisesti nykyisiä EU:n varoja priorisoimalla ja uudelleen kohdentamalla, esimerkiksi hyödyntämällä käyttämättä jääneitä elvytysvaroja.

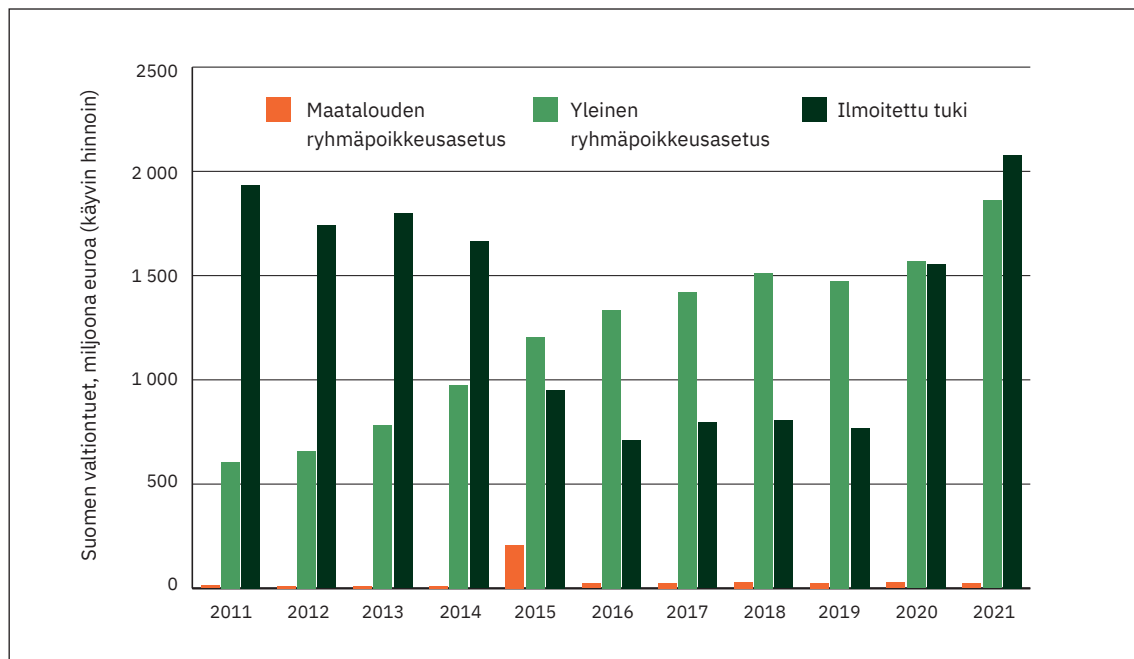
Hallitus arvioi mahdollisen suvereniteettirahaston tarpeellisuutta suhteessa EU:n valtiontukipolitiikkaan ja siihen, mihin suuntaan komission tuleva esitys rahaston käyttöä ohjaisi. Hallitus pitää tärkeänä, että mahdollisella rahastolla tavoitellaan tasavertaisia kilpailuolosuhteita, joissa parhaat yritykset ja innovaatiot menestyvät, ja että sen kautta tuetaan vain kaikkein kriittisimpiä hankkeita muun muassa puhtaiden energiainvestointien vauhdittamiseksi.”⁴

EU:n tilastojen valossa Suomen kansallinen valtiontukipolitiikka on vastannut EU:ssa ajettua linjaa. Suomen myöntämät valtiontuot (BKT-osuus), ovat jäsenvaltioiden keskiarvoa alhaisempia, joskaan eivät vähiten tukia myöntävien jäsenvaltioiden tasolla (Valtiontukien tulostaulu 2022, s. 23–25). Reaalisesti Suomen myöntämien valtiontukien taso jopa laski 2010-luvulla.

⁴ <https://valtioneuvosto.fi/hallitukset/hallitusohjelma#/9/2>, s. 170

*Suomen myöntämät
valtiontuet (BKT-osuus),
ovat jäsenvaltioiden
keskiarvoa alhaisempia.*

SUOMEN VALTIONTUET, MILJOONAA EUROA (KÄYVIN HINNOIN)



Lähde: EU:n valtiontukien tulostaulu 2022, s.25

Tosin tulostauluun sisällytetyt tukimäärät ovat vaikuttavia myös Suomen osalta; tulostaulun mukaan Suomi käytti valtiontukiin vuosina 2011–2021 kaikkiaan 28,6 miljardia euroa (Valtiontukien tulostaulu s.149).

Suomessa kuten muissakin jäsenvaltioissa Covid-19-epidemian takia myönnettyjä valtiontukia voidaan pitää erityistapauksena. Komission mukaan Covid-19-tukia myönnettiin Suomessa vuosina 2020 ja 2021 kaikkiaan 2,142 miljardia euroa.

Suomen valtiontukijärjestelmään sisältyy eräitä kansallisia erityispiirteitä. Nämä erityispiirteet johtuvat kansallisista elinkeino- ja teollisuuspoliittisista päätöksistä, eivät niinkään EU:n valtiontukisäännöistä.

Vuosina 2021–2023 on Suomessa myönnetty runsaasti elinkeinotukia, jotka on rahoitettu EU:n RRF-elvytyspaketista (NextGen EU). Valtiovarainministeriön mukaan

”Suomi saa elpymisvälineestä avustuksia yhteensä enintään 2,6 miljardia euroa:

- elpymis- ja palautumistukiväline 1,8 miljardia euroa*
- oikeudenmukaisen siirtymän rahasto 262 miljoonaa euroa*
- maaseudun kehittäminen 209 miljoonaa euroa*
- koheesiopolitiikan ReactEU-ohjelma 171 miljoonaa euroa*
- EU:n pelastuspalvelumekanismi RescEU 46 miljoonaa euroa (arvio, ohjelman tarkkaa jäsenmaakohtaista rahoitusta ei ole ennakoon kohdennettu)*
- Horisontti Eurooppa 119 miljoonaa euroa (arvio, ohjelman tarkkaa jäsenmaakohtaista rahoitusta ei ole ennakoon kohdennettu).*

Lisäksi Suomi saa REPowerEU-suunnitelmasta enintään 127 miljoonaa euroa. REPowerEU-rahoitus ei tule elpymisvälineestä, mutta se kanavoidaan elpymis- ja palautumistukivälineen kautta.

Suomi ei ole toistaiseksi päättänyt hakea lainamuotoista tukea elpymis- ja palautumistukivälineestä”⁵.

Suomen kansallisen valtiontuki- ja teollisuuspolitiikan yksityiskohtainen tarkastelu ei kuulu tämän selvityksen piiriin. Voidaan kuitenkin todeta, että Suomen valtiontukijärjestelmään sisältyy eräitä kansallisia erityispiirteitä. Valtio myöntää Suomessa varsin runsaasti takauksia erityisesti vientiteollisuuden tarpeisiin ja maatalouden kansallinen tuki on laajempaa kuin monissa muissa maissa. Suomessa on myös hiljakkoin säädetty erillinen puitelaki T&K-investointien suotuisan kehityksen varmistamiseksi. Nämä erityispiirteet johtuvat kansallisista elinkeino- ja teollisuuspoliittisista päätöksistä, eivät niinkään EU:n valtiontukisäännöistä.

On hyvä lisäksi muistaa, että valtiontuet muodostavat vain osan siitä, mikä on valtion rooli kansantaloudessa. Hyviä mittareita on vähän. Yksi on, kuinka suuren osan valtion kokonaan tai osittain omistamat yhtiöt työllistävät. Suomi on tältä osin kansainvälisessä vertailussa kärkijoukossa.

EU:n valtiontukipolitiikan teollisuuspoliittinen merkitys



Valtiontukien tarkastelu kansantalouden tasolla antaa karkean kuvan valtiontukien merkityksestä valtion elinkeino- ja teollisuuspolitiikassa. Makrotason luvut eivät kuitenkaan kerro juuri mitään valtiontukien vaikutuksesta yritysten väliseen kilpailuun ja esimerkiksi teollisuuden rakennemuutokseen Euroopassa. Tämän vuoksi on perusteltua tarkastella esimerkinomaisesti myös, miten valtiontuet – ja erityisesti viime vuosina muuttunut tapa hyödyntää valtiontukia – tosiasiaassa vaikuttaa.

EU:n komissio ylläpitää erityistä ”valtiontukien avoimuusmodulia”, käytännössä jäsenvaltiokohtaista hyvin yksityiskohtaista tietopankkia myönnettyistä valtiontuista.⁶ Toinen hyödyllinen lähde on komission kilpailuasioden tietokanta⁷, joskin viralliset päätökset julkaistaan tietokannassa suhteellisen hitaasti.

Eräs viime kesänä hyväksytty valtiontukihanke on ”Aid to ThyssenKrupp for project tkH2Steel”⁸, joka koskee saksalaisen teräskonsernin ThyssenKruppin hanketta irtautua hiilen käytöstä teräksen valmistuksessa ja samalla siirtää tuotantoa vetytalouteen. Valmistuessaan uusi laitos tuottaa ns. vihreää terästä 2,3 miljoonaa tonnia vuodessa. Saksan valtio ja Nord-Rein Westfalenin osavaltio myöntävät hankkeeseen suoraa tukea 550 miljoonaa euroa sekä mahdollisesti 1,45 miljardia euroa, eräiden ehtojen toteutuessa. Investoinnin kokonaisarvo on noin 3 miljardia euroa.⁹ ThyssenKruppin saama tuki on siis noin kaksi kolmasosaa investoinnin kustannuksista. Tuki-intensiteettiä voidaan pitää erittäin korkeana.

Komissio perustelee myönteistä päätöstään sillä, että hanke ”kontribuoi” EU:n vetystrategian, EU:n vihreän sopimuksen (European Green Deal) ja siihen liittyvän teollisen strategian (Green Deal Industrial Plan) tavoitteiden saavuttamiseen ja auttaa pääsemään eroon riippuvuudesta venäläisistä fossiilisista polttoaineista.¹⁰ Näin varmasti onkin. Asian toinen puoli on kuitenkin se, että kaikkialla Euroopassa terästeollisuus on samanlaisten investointihaasteiden edessä kuin ThyssenKrupp Duisburgissa. Voidaan pitää erittäin todennäköisenä, että massiivinen tuki antaa tuensaajalle erinomaisen kilpailuedun rajusti muuttuvilla markkinoilla.

Tukea ei myönnetä EU:n vaan Saksan kansallisista varoista. Komissio ei tukipäätöstä koskevassa tiedonannossa viittaa siihen, että tosiasiaassa Euroopan vaurain valtio varmistaa oman teollisuutensa menestymistä kilpailussa paitsi globaalien myös eurooppalaisten kilpailijoiden kanssa. Tukipäätöstä voitaneen pitää hyvin realistisena esimerkkinä siitä, mihin valtiontuilla tapahtuva kilpailu saattaa Euroopassa johtaa; suurimmat ja vauraimmat jäsenvaltiot toteuttavat teollisuuden rakennemuutosta investoimalla teollisiin hankkeisiin muita (eurooppalaisia) kilpailijamaita huomattavasti voimakkaammin ja aggressiivisemmin, varmistaen näin omalle teollisuuden etulyöntiaseman muuttuvilla markkinoilla köyhempien ja pienempien jäsenvaltioiden teollisuuden kustannuksella.

⁶ <https://webgate.ec.europa.eu/competition/transparency/public?lang=fi>

⁷ <https://competition-cases.ec.europa.eu/search?caseInstrument=SA&sortField=caseLastDecisionDate&sortOrder=DESC>

⁸ Komission päätös (20.7.2023) SA.105 244

⁹ <https://www.reuters.com/sustainability/sustainable-finance-reporting/thyssenkrupp-invest-3-bltn-eur-green-steel-plant-econ-ministry-2023-07-26/>

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3928

Massiivinen tuki antaa tuensaajalle erinomaisen kilpailuedun rajusti muuttuvilla markkinoilla.

Toinen esimerkki merkittävästä valtiontukihankkeesta, jonka komissio on hyväksynyt tänä vuonna (28.4.2023), on kahden yhtiön (STM Microelectronics ja GlobalFoundries) hanke rakentaa ja operoida mikrosirujen valmistuslaitos Ranskaan¹¹. Hankkeen kokonaisarvo on 7,4 miljardia euroa ja tukea siihen myönnettäneen kaikkiaan noin 2,9 miljardia euroa.¹²

Komissio perustelee tuen hyväksymistä sillä, että investointi vahvistaa ”Euroopan toimitusvarmuutta, resilienssiä ja digitaalista suvereniteettia ns. European Chips Act – tiedonannon tavoitteiden mukaisesti”. EU:n omavaraisuus mikrosiruissa on nyt noin 10 prosenttia ja valmistuessaan hanke kasvattaa sitä 8 prosenttiyksiköllä. Hankkeen tavoitteita voidaan varmasti pitää legitiimeinä ja tuki-intensiteettikin on alhaisempi kuin Saksan vihreän vedyn hankkeessa.

On tietenkin pientenkin valtioiden kannalta parempi, etteivät nämä investoinnit suuntaudu Euroopan ulkopuolelle. Silti lienee niin, että tämän kaltaisiin valtiovetosiin hankkeisiin on varaa vain vauraimmilla ja suurimmilla jäsenvaltioilla. On perusteltua pohtia, olisiko pienempien valtioiden intressissä sittenkin se, että esimerkiksi ”strategisen autonomian” investointituista päätettäisiin jatkossa enemmän EU-tasolla ja tuetkin rahoitettaisiin EU:n yhteisistä varoista. Tähän kysymykseen palataan tuonnempana.

Myös Saksa tukee aggressiivisesti mikrosiruteollisuutta. Se myönsi Intel -konsernille kesällä 2023 10 miljardin euron valtiontuen kaikkiaan 30 miljardin suuruisen tehdashankkeen toteuttamiseen Saksassa.¹³

Varsinkin energiakriisiin on jäsenvaltioissa reagoitu myös muilla keinoin kuin suorilla investointituilla. Esimerkiksi Saksassa päätettiin hiljakkoin uudesta valmistavalla teollisuudelle kohdennettavasta tuesta. Sen tarkoitus on kompensoida ennen kaikkea sähkön korkeaa hintaa. Sähkövero alennetaan EU:n sallimalle minimitasolle (kuten Suomessakin tehtiin jo aiemmin), otetaan käyttöön viisivuotinen tukijärjestelmä päästökauppakustannusten kompensoimiseksi ja sähkönsiirtomaksuja kompensoimaan otetaan käyttöön erillinen tukijärjestelmä. Vuoden 2024 kustannuksiksi arvioidaan kaikkiaan noin 12 miljardia euroa. Saksan teollisuus on iloinnut paketista, koska se ”tukee energiantensiivisiä yhtiöitä ja parantaa Saksan kilpailukykyä liiketoiminnan sijoittautumismaana”.¹⁴ Lyhyellä aikavälillä asia on varmasti näin, mutta perinteisesti EU:ssa on katsottu, että markkinaehtoisuus lisää uudistumista ja kilpailukykyisyyttä.

¹¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2447

¹² <https://telecom.economictimes.indiatimes.com/news/devices/france-announces-massive-state-aid-to-stmicroelectronics/globalfoundries-chips-factory/100771718>

¹³ <https://www.euractiv.com/section/industrial-strategy/news/intel-signs-off-e30-billion-investment-in-germany/>

¹⁴ <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/qa-germany-plans-shield-industry-electricity-tax-breaks-subsidies>

Viime vuosina valtiontukikeskustelussa on enenevässä määrin keskusteltu kolmansien maiden teollisuuspolitiikan merkityksestä EU:n valtiontukipolitiikalle. Tällöin tullaan luonnollisesti hyvin helposti kauppapolitiikan piiriin kuuluvien kysymysten äärelle. Eniten EU:n valtiontukipolitiikkaan vaikuttavat nykyään Yhdysvaltojen ja Kiinan toimet oman teollisuutensa tukemiseksi.

Hallinnon vaihduttua Yhdysvalloissa (2021) on myös USA:n valtiontukipolitiikka (ja teollisuuspolitiikka) muuttunut aktiivisemmaksi. Yhtenä keskeisenä välineenä on käytetty inflaation torjumiseen tarkoitettuun lainsäädäntöpakettiin (US Inflation Reduction Act of August 2022, jäljempänä ”IRA”) sisältyvät valtiontukitoimenpiteet. Samankaltaisiin vaikutuksiin pyritään eräisiin muihin lakeihin tehdyillä muutoksilla (erityisesti ns. Chips and Science Act (2022), Infrastructure Investment and Jobs Act (2021) ja puolustusteollisuutta koskevat lainsäädäntöuudistukset (erityisesti Defense Production Act (2022))¹⁵. Uudistusten tarkoituksena on ennen kaikkea vauhdittaa toimia ilmastonmuutoksen hidastamiseksi ja vahvistaa amerikkalaisen teollisuuden omaa tuotantokykyä, toimitusketjuja ja osallistumista kansallisen turvallisuuden varmistamiseen.

IRA:ssa ja siihen liittyvässä lainsäädännössä keskeisenä valtiontuki-instrumenttina ovat verotukseen liittyvät toimenpiteet.¹⁶ Tämä on IRA:n keskeinen ero verrattuna EU:ssa käytössä oleviin instrumentteihin. EU-jäsenmaiden toimintalinja voi olla kuitenkin muutoksessa, mistä kertoo mm. EU-komission tuore päätös sallia Ranskan mittaluokaltaan 2,9 miljardin verohelpotukset vihreän kasvun investoinneille.¹⁷ IRA:n kautta ohjataan yrityksille suoria tukia suhteellisen vähän, kun taas EU:ssa esimerkiksi RRF-paketissa suorat tuet yrityksille ovat politiikanteon pääinstrumentti. RRF-paketissa tuet rahoitetaan yhteisellä velalla. On myös arvioitu, että USA:n IRA-paketti pyrkii nimenomaisemmin uudistamaan taloutta ja siirtämään resursseja uudelleen tuotantoon, kun taas EU:ssa tuet tulevat jäsenvaltioiden jo olemassa olevien tuki-instrumenttien lisäksi.

EU:n RRF-elpymispaketti on kooltaan ennalta päätetty ja määräaikainen. USA:n IRA-paketin kustannuksia on vaikeampi arvioida, koska ne riippuvat siitä, kuinka paljon verohelpotuksia tullaan hyödyntämään. Yleisesti arvioidaan, että IRA:n suuruus olisi (2023–2031) noin 369 miljardia.¹⁸

IRA-paketin teollisuuspoliittiset tavoitteet ovat kuitenkin selkeitä. Yhdysvallat pyrkii lisäämään oman teollisuutensa ja kansallisen tuotannon merkitystä ilmastonmuutoksen torjunnassa, mutta myös kansallisen turvallisuuden lisäämisessä. IRA-pakettiin on sisällytetty myös määräyksiä, joiden johdosta eräiden investointien tuki on korkeampi, jos ne täyttävät paikalliselle valmistukselle asetetut kriteerit (ns. local content requirements).¹⁹

¹⁵ Ks. tarkemmin esim. EU:n parlamentin politiikka-analyysi (PE 740.087) ja Valkoisen talon ohje IRA:an liittyen, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/12/Inflation-Reduction-Act-Guidebook.pdf>

¹⁶ Sama, Annex I

¹⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6751

¹⁸ Ks. esim. https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/jovk4y_the-effects-of-the-us-inflation-reduction-act-ira-on-eu-competi-ti_1197373.html/The+effects+of+the+US+Inflation+Reduction+Act+%2528IRA%2529+on+EU+competitiveness.pdf

¹⁹ <https://www.epa.gov/green-power-markets/summary-inflation-reduction-act-provisions-related-renewable-energy>

Ei ole mahdollista eritellä tarkasti, miltä osin viime vuosien merkittävästi lievennetty valtiontukipolitiikka on reaktiota Covid-19-pandemian ja Ukrainan sodan EU:n teollisuudelle aiheuttamille vaikeuksille ja miltä osin kysymyksessä on vastaaminen oletettuun USA:n lisääntyvään tukikilpailuun. Merkittävin EU-tasolla tehty toimenpide, RRF-paketti säädettiin alun perin reaktiona Covid-19-pandemian seurauksista toipumiseen jo vuonna 2020, siis jo ennen kuin IRA säädettiin. Kuitenkin erityisesti vuosina 2021–2023 tehdyt lievennykset lienevät ainakin osin reaktiota nimenomaan USA:n politiikkamuutoksiin. Sama voidaan todeta myös komission tänä vuonna ehdottamaan osittain epäonnistuneeseen vihreän siirtymän teollisuuspakettiin ("Green Deal Industrial Plan") sisältyvistä uudistuksista. Esimerkiksi ehdotusta ns. suvereenisuusrahaston perustamisesta perusteltiin poliittisesti hyvin suoraan USA:n toimenpiteillä ja niiden oletetuilla vaikutuksilla:

"In my view, the future Sovereignty Fund must be granted with the right budgetary means to be credible. Its design should allow for direct, fast and flexible budgetary support to well-identified projects of interest for EU sovereignty across any sector of our industrial spectrum.

This Fund could be used to address critical dependencies and/or to top up specific industrial projects supported through IPCEIs to accelerate their implementation and improve European autonomy.

It should also play an important role in preserving the integrity of the Single Market by collectivising investments, while maintaining a necessary level playing field between Member States who do not have the same fiscal space to help de-risking investments in future technologies and industrial production capacities. In this respect, I believe that we should consider the possibility to finance this Fund through common debt, like we successfully did with NextGeneration EU.

In drawing up our industrial, economic and geopolitical ambitions, we of course need to consider the rest of the world, including how our so-called "like-minded partners" are ramping up in the industrial and technological race that is taking place. The Buy American Act, the US Chips Act, the Defence Production Act and most recently the Inflation Reduction Act are all examples of determination and audacity.

While I do not suggest we emulate these word-for-word, given the EU's openness and commitment to international trade, let's not be naïve. It is high time we show more assertiveness – including the necessary financing – to defend our European strategic interests." ²⁰

Suvereenisuusrahaston tultua hylätyksi jäsenvaltioiden taholta komissio esitti sen tilalle uutta samansuukuista instrumenttia (Strategic Technologies for Europe Platform, ks. tarkemmin esim. Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen (STEP) perustamisesta). ²¹ STEP rahoitettaisiin EU:n budjetin sisäisin siirroin ja se olisi kooltaan suhteellisen pieni, noin 10 miljardia euroa. Vaikka STEP-kokonaisuus on huomattavasti vaatimattomampi kuin aikaisemmin ehdotettu suvereniteettirahasto, voidaan siinä nähdä pitkälti saman tavoitteet kuin alkuperäisessä esityksessä. Valtioneuvoston mukaan

"STEP-kehysvälineen on määrä vahvistaa Euroopan suvereniteettia ja turvallisuutta, vauhdittaa vihreää ja digitaalista siirtymää, vahvistaa kilpailukykyä, vähentää strategisia riippuvuuksia, edistää tasapuolisia toimintaedellytyksiä investointien osalta sisämarkkinoilla koko unionissa ja tukea osallistavaa pääsyä houkutteleviin ja laadukkaisiin työpaikkoihin. STEP:n avulla tuetaan kriittisten teknologioiden ja tuotteiden kehittämistä ja valmistusta EU:ssa, niiden arvoketjujen suojaamista ja varmistamista sekä tarvittavan työvoiman ja osaamisen turvaamista seuraavilla aloilla: 1) syvä- ja digitaalteknologiat, 2) puhtaat teknologiat ja

²⁰ Komission jäsen Breton 15.9.2022: "A European Sovereignty Fund for an industry "Made in Europe" I. Blog of Commissioner Thierry Breton"

²¹ U 42.2023/vp

3) bioteknologiat. Teknologiat luokitellaan kriittisiksi, mikäli ne tuovat sisämarkkinoille innovatiivisen huippuluokan osatekijän, jolla on merkittävä taloudellinen potentiaali, tai mikäli ne edistävät unionin strategisten riippuvuuksien vähentämistä tai ehkäisemistä.”

Yhdysvaltojen teollisuuspolitiikassa tapahtuvat muutokset tulevat jatkossakin olemaan merkittävä tekijä, kun EU harkitsee omia politiikkalinjauksiaan.

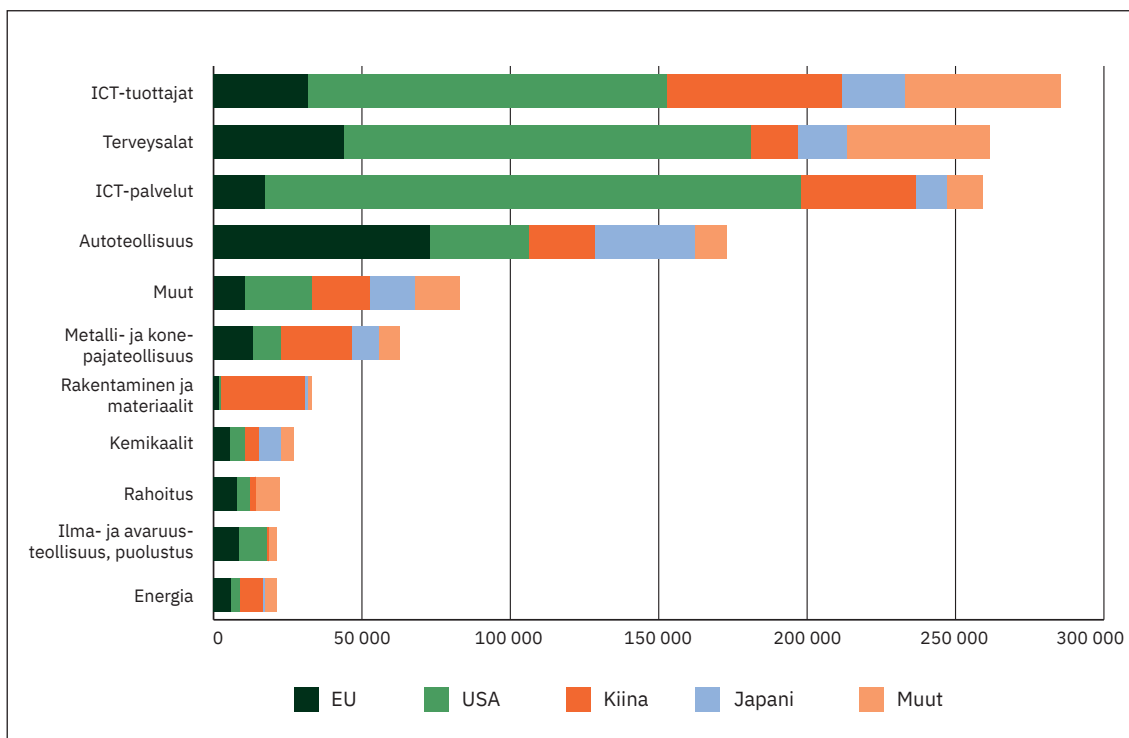
Kiinan valtio käyttää aggressiivisesti valtiontukia edistämään teollisuutensa kansainvälistä kilpailukykyä. Käytössä ovat niin verotuet, suorat avustukset kuin anteliaat pääomitukset valituille yhtiöille. Toiminta on ollut myös tuloksellista, mistä kertovat globaalien markkinoiden haltuunotto aurinkopaneelien tuotannossa sekä vahva strateginen asema niin akkuminaalien, -teknologioiden ja -tuotannon osalta.

Eräs keskeinen kehittyvä ala, joilla Kiinan omaan teollisuuteensa kohdistuvat toimenpiteet näkyvät varsin suoraan, on autoteollisuus. Tänä syksynä huomio on kohdistunut erityisesti sähköajoneuvoihin ja niiden akkujen valmistukseen annettuihin vientitukiin.²² Näiden tukien merkityksestä voi arvioida kertovan jotain vertailu eri toimialoille kohdentuneista t&k-tuista.²³ Vaikka Euroopassa panostukset autoteollisuuteen ovat olleet suuria, se näyttää silti parhaillaan olevan vaikeuksissa uuden nousevan kiinalaisen kilpailun kanssa.²⁴

Suomen näkökulmasta kriittisempää on esimerkiksi Kiinan toiminta terästeollisuutensa tukemiseksi kansainvälisillä markkinoilla. Tämän ovat useasti nostaneet esiin EU:n lisäksi myös Yhdysvallat ja Japani. Luontevin paikka tämän kaltaisten ongelmien käsittelyyn olisi luonnollisesti Maailman kauppajärjestö WTO. Siellä edistys on kuitenkin ollut hyvin hidasta tai olematonta.²⁵

Kiinan mutta myös Yhdysvaltojen tuki teollisuudelle on osaltaan johtanut Euroopan Unionissa esimerkiksi ns. matching-lausekkeen sisällyttämiseen väliaikaiseen TCTF-tukipakettiin, ja kuten edellä todettiin, varsinkin Saksan ja Ranskan massiivisiin suoriin investointitukiin.

YRITYSTEN T&K-INVESTOINNIT SEKTOREITTAIN JA MAITTAIN/ALUEITTAIN 2022, MILJ. EUROA



Lähde: The 2023 EU Industrial R&D Investment Scoreboard

VII

Yhteenveto ja johtopäätöksiä

EU:n viime vuosina harjoittamasta valtiontukipolitiikasta hahmottuu lopulta varsin johdonmukainen kuva. Jo viime vuosikymmenen puolivälistä lähtien jäsenvaltioiden kansallista teollisuuspoliittista toimintapautta on lisätty ja menettelytapoja yksinkertaistettu. Erityisesti näin on tapahtunut nykyisen komission toimikauden aikana.

Politiikkamuutos on toteutettu paljolti määräaikaisten instrumentein. Tosin EU:n muiden politiikkainstrumenttien (kuten monivuotinen rahoituskehys) määräaikaisuus johtaa siihen, että myös valtiontukisääntöjä on joka tapauksessa aika ajoin tarkasteltava uudelleen.

Lähivuosina edessä on kuitenkin erityisen merkittävä uusi tarkastelukausi. Covid-19-epidemian vuoksi säädetty poikkeukset ovat umpeutumassa ja vuosikymmenen puolivälissä päättyy myös ns. RRF-paketin soveltaminen – ellei muuta sovita. Myös Ukrainan sodan takia säädetty poikkeukset valtiontukisääntöihin ovat määräaikaista. Niidenkin jatkamiseen tai kumoamiseen on otettava kantaa varsin pian. Nyt voimassa oleva rahoituskehys korvataan uudella vuonna 2027 ja sitäkin koskevat neuvottelut alkavat lähiaikoina. Valtiontukipolitiikka liittyy koheesiorahojen käyttöön olennaisella tavalla. Myös yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen voimassaoloon ja sisältöön on otettava kantaa viimeistään vuonna 2025.

Ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuvilla muutoksilla on tärkeä merkitys EU:n päätöksille. Saadaanko Ukrainan kriisi ratkeamaan? Millaista teollisuuspolitiikkaa Yhdysvallat tulee harjoittamaan seuraavien presidentinvaalien jälkeen? Pyrkii Kiina varmistamaan kasvua aggressiivisella kauppapolitiikalla?

Suuri merkitys on kuitenkin myös EU:n omilla politiikkapäätöksillä. Nykyisen komission toimikausi päättyy ensi vuoden lopussa, eikä ole oletettavaa, että komissio enää tekisi mitään merkittäviä uusia avauksia, ainakaan sellaisia, joita se ehtisi vielä panna täytäntöön. Kesäkuussa 2024 pidetään Euroopan parlamentin vaalit. Niiden tuloksella on varmasti vaikutusta EU:n tuleviin valtiontuki- ja teollisuuspoliittisiin linjauksiin.

Suurin merkitys EU:n valtiontukipolitiikalle ja myös teollisuuspoliittisille linjauksille on kuitenkin EU:n jäsenvaltioiden, erityisesti suurimpien jäsenvaltioiden, poliittisilla tavoitteilla. Erityisesti Saksa mutta myös Ranska ovat lisänneet valtion omaa aktiivista teollisuuspolitiikkaa huomattavasti viime vuosina.

*Politiikkamuutos on toteutettu
paljolti määräaikaisten instrumentein.
Lähivuosina edessä on erityisen
merkittävä uusi tarkastelukausi.*

*Ulkoisessa toimintaympäristössä
tapahtuvilla muutoksilla on tärkeä
merkitys EU:n päätöksille. Suuri
merkitys on kuitenkin myös EU:n omilla
politiikkapäätöksillä.*

EU:n valtiontuki- ja teollisuuspolitiikassa voidaan nähdä karkeasti kaksi erilaista tulevaisuudenkuvaa:

Valtiontukisäännöt aktiivisen teollisuuspolitiikan mahdollistajina

Unioni voi jatkaa nykyisen komission toiminta-aikana omaksuttua politiikkaa kaikessa olennaisessa. Elvytyspaketille (RRF) tulisi jatkoa ja se rahoitettaisiin tulevaisuudessakin ainakin pääosin Unionin varoista, joko ottamalla lisää velkaa tai jäsenvaltioilta (ja/tai sen kansalaisilta) saatavilla lisätuloilla, esimerkiksi jäsenmaksuilla tai verotuksella. Tähän kokonaisuuteen saattaisi liittyä nykyisen komission ajaman kooltaan merkittävän, ns. strategisen autonomian kysymyksiin keskittyvän uuden ”suvereenisuusrahaston” perustaminen EU:n varoilla. Väliaikaisen kriisipaketin löysennettyjä tukisääntöjä jatkettaisiin, yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen voimassaoloa jatkettaisiin sellaisenaan tai entisestäänkin joustavoitettuna ja Ukrainan kriisin ja USA:n muuttuneen teollisuuspolitiikan takia käyttöön otettu tilapäinen kriisitukien salliminen vakinaistettaisiin.

Jäsenvaltioiden teollisuuspoliittinen toimintavapaus säilyisi hyvin laajana ja olisi todennäköistä, että jäsenvaltioiden välinen suoranainen tukikilpailu lisääntyisi. Jos samalla kuitenkin vahvistettaisiin EU:n omaa teollisuuspoliittista toimintakykyä esimerkiksi merkittävän kokoisen ”suvereenisuusrahaston” avulla ja jos rahasto keskittyisi mahdollistamaan merkittäviä yhteisesti päätettäviä strategisen autonomian hankkeita (kuten puolustusteollisuus tai vihreän siirtymän tai digitalisaation edellyttämän infrastruktuurin rakentaminen) voisi muillakin kuin kaikkein suurimmilla mailla olla mahdollisuus saada hyötyä omalle teollisuudelleen.

Valtiontukisäännöt aktiivisen kilpailupolitiikan mahdollistajina

On myös mahdollista, että Unionissa palataan viime vuosikymmenen teollisuuspolitiikkaan ja viime vuosina sovellettua huomattavasti kireämpään valtiontukipolitiikkaan. Yleistä ryhmäpoikkeusasetusta kiristettäisiin, RRF-pakettia ei jatketa missään muodossa, kaikista Covid-19-poikkeuksista luovuttaisiin ja väliaikaisen kriisipaketin toimenpiteet ajettaisiin alas. Suvereenisuusrahastoa ei perustettaisi. Teollisuuspolitiikkaa tehtäisiin edelleen vahvasti kansallisista lähtökohdista ja kansallisin varoin, mutta tiukasti EU-tason valvonnassa.

Kumpi näistä vaihtoehdoista olisi Suomen ja suomalaisen elinkeinoelämän kannalta parempi ja ehkä ennen kaikkea, kumpi skenaarioista todennäköisemmin toteutuu? Onko politiikkavaihtoehtoja, joita Suomessa pitäisi tehdä riippumatta siitä, millaisiin valintoihin EU:ssa päädytään?

Voidaan olettaa, että kumpikaan hahmotelluista skenaarioista ei tule toteutumaan sellaisenaan. Moni seikka viittaa kuitenkin siihen, että EU on siirtynyt politiikassaan pysyvästi uuteen aikakauteen. Näköpiirissä ei ole juurikaan tekijöitä, jotka johtaisivat päätelmään, että EU palaisi lähivuosina tiukkaan valtiontukipolitiikkaan. On olemassa aito tarve nopeuttaa vihreiden teknologioiden käyttöönottoa ja vähentää EU:n

Moni seikka viittaa kuitenkin siihen, että EU on siirtynyt politiikassaan pysyvästi uuteen aikakauteen.

yhteiskunnallista haavoittuvuutta erilaisissa kriisitilanteissa. Tämä puolestaan edellyttää merkittävien valtiontukien käyttöä.

Valittavat keinot riippuvat lähivuosina tehtävistä poliittisista päätöksistä. Sellainenkaan yhdistelmä ei liene poissuljettu, että jäsenvaltioiden sallitaan jatkaa aggressiivista tukipolitiikkaansa samalla kun EU-tasolla käytettävissä olevat varat ohjataan ennen kaikkea ns. koheesiovaroina erityisesti köyhimmille jäsenvaltioille. Tämä olisi Suomen kannalta varsin huono tulevaisuudennäkymä.

Kansainvälinen toimintaympäristö säilynee levottomana vielä pitkään. Jos Ukrainan konflikti ei ratkea ja jos Yhdysvallat jatkaa aktiivista kotimaisia investointeja voimakkaasti suosivaa politiikkaa, on pidettävä todennäköisenä, että jäsenvaltioissa halutaan edelleen jatkaa viime vuosina omaksuttua aktiivista teollisuuspolitiikkaa, mistä seuraa paine ylläpitää suhteellisen sallivaa EU:n valtiontukisäännöstöä. Samaan suuntaan vaikuttaa se, että eräs merkittävimmistä sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan puolustajista, Iso-Britannia, erosi Euroopan Unionista.

Suomi kuuluu nykyisen hallituksenkin ohjelman mukaisesti vapaan kilpailun ja haitallista valtiontukikilpailua vastustavien jäsenvaltioiden joukkoon:

”Kilpailupolitiikan, erityisesti valtiontukisääntöjen, löyhentäminen uhkaa heikentää sisämarkkinoiden toimivuutta. EU:n valtiontukisäännöissä pitää palata mahdollisimman nopeasti kriisejä edeltäneeseen normaalitilaan. EU:n teollisuuspolitiikan tulee turvata yritysten ja teollisuuden kilpailukyky.”

Hallituksen ohjelmallinen tavoite vaikuttaa siis olevan varsin toisenlainen kuin odotettavissa oleva kehitys EU:ssa. Pitäisikö Suomen siis muuttaa perusasennoitumistaan EU:n valtiontukisääntöihin? Vastauksen kysymykseen on perusteltua olla kielteinen. Suomen kaltaiselle avoimista kansainvälisistä markkinoista riippuvaiselle kansantaloudelle toimiva kilpailu on ratkaisevan tärkeä kysymys. Suomella ei myöskään ole taloudellisia resursseja vastata nyt käynnissä olevaan suoranaiseen valtion tuilla tapahtuvaan valtioiden

Ei liene poissuljettu, että jäsenvaltioiden sallitaan jatkaa aggressiivista tukipolitiikkaansa samalla kun EU-tasolla käytettävissä olevat varat ohjataan ennen kaikkea ns. koheesiovaroina erityisesti köyhimmille jäsenvaltioille. Tämä olisi Suomen kannalta varsin huono tulevaisuudennäkymä.

Pitäisikö Suomen siis muuttaa perusasennoitumistaan EU:n valtiontukisääntöihin? Vastauksen kysymykseen on perusteltua olla kielteinen.

väliseen kilpailuun. Sen vuoksi on Suomen ja suomalaisen teollisuuden etu, jos EU palaa edes osittain ennen vuotta 2014 vallinneeseen valtiontukipolitiikkaan.

Saksa ja Ranska ovat viimeisen vuoden aikana myöntäneet kaikesta EU:ssa myönnettävästä valtiontuesta leijonanosan, muiden (pois lukien Italia) myöntämät valtiontuet ovat varsin alhaisella tasolla Saksaan ja Ranskaan verrattuna. Suomi tosin nousee suhteellisen korkealle tässä vertailussa. Toisin sanoen, Saksan ja Ranskan teollisuuspolitiikka näyttää muuttuneen aktiivisemmaksi, valtiontukia huomattavasti muita valtioita enemmän suosivaksi.

Saksa ja Ranska ovat toki EU:n merkittävimmät valtiot, mutta ne eivät suinkaan pysty yksinään sanelemaan EU:n tulevaa politiikkaa. Suomi on perinteisesti liittoutunut kilpailupoliittisissa kysymyksissä sisämarkkinoiden yhtenäisyyttä vaalivien jäsenvaltioiden kanssa. Ryhmää johti aiemmin Iso-Britannia (ns. Northern Lights -ryhmittymä), mutta nyt ryhmittymän vaikutusvalta lieenee kaventunut. Kuitenkin yhteistyö samanlaisesti ajattelevien jäsenvaltioiden kanssa on lähivuosina entistäkin tärkeämpää. Kaksi tai edes kolme suurta jäsenvaltiota eivät pysty EU:n järjestelmässä yksipuolisesti sanelemaan kehityksen suuntaa.

Suomi voi halutessaan varautua omilla toimenpiteillään lisääntyvään jäsenvaltioiden väliseen tukikilpailuun. Jäsenvaltioilla on sen jälkeen, kun EU-tasolla on allokoitu esimerkiksi eri valtioille lähtökohtaisesti kuuluvat ns. koheesiorahat, laajat mahdollisuudet itse päättää, miten varoja käytetään. Suomessa olisi perusteltua käydä ajoissa keskustelu siitä, mikä esimerkiksi EAKR- ja ESR-varojen käytön roolin pitäisi olla uuden valtioiden välisen valtiontukikilpailun ympäristössä.

Viime kädessä on tietysti kysymys politiikkavalinnoista, sekä teollisuuspoliittisista että myös EU-politiittisista valinnoista. Annetaanko jäsenvaltioille runsaasti tilaa oman kansallisen teollisuuspolitiikkansa toteuttamiseen, vaikka se saattaa johtaa myös epäterveen kilpailuun jäsenvaltioiden välillä vai pyritäänkö jatkossakin varmistamaan sääntöpohjaisen järjestelmän toimiminen, mikä edellyttäisi lisääntyvää resurssien käyttöä EU-tasolla ja sitä, että seuraava komissio olisi valtiontukipolitiikassaan tiukempi kuin nykyinen komissio.

Vuonna 2024 pidetään Euroopan parlamentin vaalit ja uusi komissio aloittaa toimintansa vuonna 2025, siis aivan kohta. On avainkysymys, millaisen kilpailupoliittisen ja teollisuuspoliittisen linjan uusi komissio omaksuu. Jatketaanko valtiontukia koskevan yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen voimassaoloaikaa sellaiseen, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioilla on huomattavasti enemmän teollisuuspoliittista liikkumavaraa ilman komission valvontaa kuin oli ennen vuosikymmenen vaihteen politiikkamuutosten voimaantuloa. Jatketaanko vuonna 2026 päättyvän RRF-paketin linjalla tavalla tai toisella? Tämä edellyttäisi lisääntyvää EU:n omaa lainanottoa toimenpiteiden rahoittamiseksi taikka uusien rahoituslähteiden löytämistä tai olemassa olevien resurssien uudelleen kohdentamista. Jatketaanko tilapäistä kriisipakettia vuoden 2025 jälkeen ja palataanko entiseen, jolloin komissiolla on uudelleen merkittävät valtuudet puuttua jäsenvaltioiden harjoittamaan valtiontukipolitiikkaan?

EU:n teollisuuspoliittisen roolin ja resurssien kasvattaminen tarkoin valituilla alueilla voisi olla pienten jäsenvaltioiden, myös Suomen intressissä.

On siis päätettävä, jätetäänkö suuret yhteiset teollisuuspoliittiset kysymykset enimmäkseen vain jäsenvaltioiden vastuulle, mukaan lukien niiden rahoitus vai annetaanko joidenkin tehtävien rahoittaminen nimenomaisesti Unionin vastuulle, vaikka siitä seuraisi esimerkiksi Unionin budjetin kasvaminen. Moni seikka viittaa Euroopan Unionin teollisuuspoliittisen roolin ja resurssien kasvattamiseen tarkoin valituilla alueilla ja se voisi olla pienten jäsenvaltioiden, myös Suomen intressissä.

Vaikka Suomi pitäisikin kiinni perinteisestä tiukasta valtion tukilinjastaan, kansallisen politiikan suunnittelussa on otettava realiteettina huomioon, että todennäköisesti keskeiset eurooppalaiset kilpailijamaamme tulevat jatkamaan aggressiivista teollisuuspolitiikkaa.

On todennäköistä, että Suomen nettomaksuosuus kasvaisi, jos Unionin teollisuuspoliittisia resursseja kasvatettaisiin. Tähän perustunee pitkälti suomalainen vastahakoisuus EU:n resurssien kasvattamiseen. Olisi perusteltua analysoida, onko sittenkään kaikissa tapauksissa Suomen intressissä vastustaa EU-tason resurssien lisäämistä, jos vaihtoehtona on eräiden (rikkaiden) jäsenvaltioiden yksipuolinen elinkeinotukien kasvattaminen.

Nyt harkinnassa oleva STEP-hanke perustuu ajatukselle Unionin budjetissa jo olevien varojen uudelleen kohdentamisesta. Hanke jää näin kooltaan vaatimattomaksi eikä uudelleen kohdentaminen ole varmaankaan seuraavalla rahoituskehityskaudella yhtään helpompaa kuin nykyisinkään. On tuskin realistista esimerkiksi vaatia, että ns. koheesiovaroja kohdennetaan nykyistä tehokkaammin vaikkapa strategisen autonomian hankkeisiin, vaikka samanaikaisesti suunnitellaan uusien, merkittävää rakennerahoitusta tarvitsevien jäsenvaltioiden ottamista Euroopan Unioniin. Jos Unionin teollisuuspoliittista toimintakykyä halutaan kasvattaa relevantilla tavalla, on Unionin resursseja lisättävä.

Pohdittaessa valtiontukisääntöjen ja niin ollen myös Euroopan Unionin teollisuuspoliittisen roolin tulevaisuutta on otettava kantaa varsin perustavanlaatuisiin EU-poliittisiin kysymyksiin. Halutaanko Unionin toimivaltaa lisätä vai halutaanko teollisuuspolitiikkaa pitääkö tiukasti jäsenvaltioiden käsissä? Suomi on perinteisesti ollut mukana hillitsemässä Unionin resurssien kasvattamista. On tehtävä perusteellinen analyysi, onko tämä edelleen perusteltu kanta.

Suomi ei pysty miltään osin sanelemaan EU:ssa ja muissa jäsenvaltioissa harjoitettavaa valtiontuki- ja teollisuuspolitiikkaa. Tämä on realiteetti, joka olisi otettava huomioon kansallisen politiikan ja konkreettisten tavoitteiden muotoilussa. On selvää, että Suomen kannalta ”paluu vanhaan politiikkaan” olisi lähökohtaisesti ja ainakin nettomaksuosuudella mitattuna parempi vaihtoehto; se mahdollistaisi yhdenmukaisista lähtökohdista tapahtuvan kilpailun (level playing field) eikä EU:n omia resursseja tarvitsisi lisätä. Toisaalta siitä seuraisi se, että EU-tasolla olisi hyvin vaikeaa puuttua relevantilla tavalla ns. strategisen autonomian kysymyksiin. Ne ovat kuitenkin Suomellekin hyvin tärkeitä asioita.

Komission STEP-aloitteen käsittely on kesken (joulukuu 2023). Aloitteen tarkoitus on ainakin osittain korvata kaatunut suvereniteettirahasto, jolla puolestaan pyrittiin tarttumaan merkittävällä tavalla strategisen autonomian haasteisiin. Suomi on suhtautunut STEP:in yksityiskohtiin kriittisesti. STEP:n aiottua

Keskusteluun suvereniteettirahastosta palataan vakavasti viimeistään uuden komission ohjelmasta sovittaessa.

kokoa pidetään liian suurena ja kritisoidaan aiottua varojen allokointia ja ennakoitaan, että STEP-välineen käyttöönoton lopputulos tulisi olemaan Suomen nettomaksuosuuden kasvaminen.

STEP-kannanotossaankin valtioneuvosto korostaa, että ”jo tehtyjen tilapäisten EU:n valtiontukisääntöjen joustojen osalta Suomi korostaa mahdollisimman nopeaa paluuta kriisejä edeltäneeseen normaalitilaan”. Vaikka tämä kanta on varmasti Suomen kannalta lähtökohtaisesti oikea, voidaan kysyä, onko tämän peruslinjan ottaminen kaiken valtiontukia koskevan vaikuttamisen lähtökohdaksi enää perusteltua. Jos edellä tehty oletus EU:n valtiontukipolitiikan (ja myös teollisuuspolitiikan) pysyvästä muutoksesta pitää paikkansa, on perusteltua varautua siihen, että keskusteluun suvereniteettirahastosta palataan vakavasti viimeistään uuden komission ohjelmasta sovittaessa (syksy 2024). Sekä Suomen hallituksen että elinkeinoelämän on perusteltua varautua valvomaan Suomen intressejä tällaisenkin vaihtoehdon toteutuessa.

Suomen kansallisen elinkeino- ja valtiontukipolitiikan suunta riippuu osittain, mutta ei läheskään kokonaan, Euroopan Unionin tekemistä politiikkavalinnoista. Syksyyn 2023 mennessä Suomi on jakanut EU:sta saatavia RRF-pakettiin sisältyviä varoja runsaat 1,2 miljardia ja tulee jakamaan niitä kaikkiaan vajaat 2 miljardia. Näistä huomattava osa on elinkeinotukia. Toimenpiteiden rahoitus tulee EU:lta, joka puolestaan on ottanut tätä varten velkaa. Pidän epätodennäköisenä sitä, että Suomessa olisi kansallisin päätöksin päädytty aktivoimaan elinkeinopolitiikkaa tavalla, joka toteutettiin RRF-paketin täytäntöönpanolla. RRF-paketin voimassaolo päättyy lähivuosina ja se tulee vähentämään käytettävissä olevia elinkeinopoliittisia varoja (ml. valtiontuet) huomattavasti. Tähän on varauduttava kansallisesti varsinkin, jos Suomen lähtökohtaisesti ajama paluu aikaisempaan valtiontukipolitiikkaan menestyy ja hyödynnettävä olemassa olevien rahoitusikkunoiden mahdollisuuksia aikaisempaa tehokkaammin.

Suomalainen erikoisuus on TKI-puitelaki, jonka mukaan julkista T&K-rahoitusta nostetaan tällä vuosikymmenellä asteittain niin, että TKI-panostukset olisivat vuonna 2030 4 prosenttia bruttokansantuotteesta. Tästä tavoitteesta toivottavasti pidetään kiinni riippumatta siitä, mitkä ovat Euroopan Unionissa tehtävät lähivuosien politiikkavalinnat.

Selvää on, että tulevaisuus ei tule olemaan mustavalkoinen ja tehtäviin politiikkavalintoihin vaikuttaa globaalin toimintaympäristön kehitys. Vaikka Suomen pidemmän aikavälin politiikan perusteita ei näytä olevan syytä muuttaa, sen ei pitäisi tarkoittaa täydellistä joustamattomuutta edessä olevissa poliittisissa keskusteluissa ja neuvotteluissa. Jos nykyisen komission linjalla pääosin jatketaan, on syytä tarkastella esiin tulevia instrumentteja ja valintoja tapaus kerrallaan analysoiden niihin mahdollisesti sisältyvät mahdollisuudet Suomelle, vaikka ne lähtökohtaisesti eivät olisikaan Suomen ensisijaisia valintoja.

Millainen valtiontukipolitiikka olisi Suomen ja suomalaisen elinkeinoelämän kannalta parasta? Tulisiko Suomen jatkaa perinteisellä linjallaan, joka vaatii sisämarkkinoiden yhtenäisyyden vaalimista ja erittäin tiukkaa valtiontuki- ja kilpailupolitiikkaa? Tähän olisi hyvät perusteet. Suomen kansantalous on pieni ja avoin, eikä maalla ole mahdollisuuksia lähteä laajamittaiseen valtiontukikilpailuun, nyt eikä tulevaisuudessa. EU:ssa vallalla oleva teollisuuspoliittinen ajattelu ei kuitenkaan tue varauksetta tämän linjan jatkamista.

Minulle annetun toimeksiannon mukaan tehtävänäni on ”tuottaa analyysi Suomen viennin kilpailuolosuhteisiin liittyvästä murroksesta osana EU:ta ja sen tulevaisuuden näkymistä nostaen esiin käynnissä olevan kehityksen merkityksellisimpiä kysymyksiä ja näihin liittyviä haasteita.” Tähän selvitykseen sisältyvän tarkastelun pohjalta esitän seuraavat johtopäätökset ja suositukset:

- 1 2010-luvun puolivälistä lähtien ja erityisesti Covid-19-pandemian puhjettua (2020) EU on muuttanut valtiontukipolitiikkaansa voimakkaasti. Muutetut säännöt mahdollistavat entistä aggressiivisemmän kansallisen teollisuuspolitiikan harjoittamisen. Ilmiö on osa laajempaa globaalia kehitystä. Eniten EU:n valtiontukipolitiikkaan vaikuttavat nykyään Yhdysvaltojen ja Kiinan toimet oman teollisuutensa tukemiseksi.
- 2 Erityisesti Saksa ja Ranska ovat hyödyntäneet lisääntyneitä tukimahdollisuuksia teollisuuspolitiikassaan. Ero erityisesti EU:n köyhimpiin valtioihin on huomattava.
- 3 EU tuskin tulee kuluvalle vuosikymmenellä palaamaan aikaisempaan, kilpailun vapautta ja sisämarkkinoiden häiriintymätöntä toimintaa korostaneeseen teollisuuspolitiikkaan. Valtiontukisäännöt nähdään pikemminkin jäsenvaltioiden aktiivisen teollisuuspolitiikan mahdollistajina.
- 4 Suurten kansallisten valtiontukien myöntämisellä on todennäköisesti merkittäviä alakohtaisia vaikutuksia EU:n sisäiseen kilpailuun, vaikka myönnettyillä tuilla sinänsä pyrittäisiin EU:ssa yhteisesti hyväksyttyihin tavoitteisiin (kuten vihreä siirtymä ja EU:n strategisen autonomian vahvistaminen).
- 5 Lähivuosina valtiontukisäännöt tulevat arvioitaviksi uudelleen. Monet hyvin sallivista tukisäännöistä on tarkoitettu väliaikaisiksi. On todennäköistä, että EU ei ainakaan kuluvalle vuosikymmenellä tule palaamaan aikaisempaan, kilpailun vapautta korostavaan valtiontukipolitiikkaan. Valtiontukisäännöt nähdään pikemminkin aktiivisen teollisuuspolitiikan mahdollistajina.
- 6 Pienenä hyvin toimivista sisämarkkinoista riippuvaisena jäsenvaltiona Suomen etu olisi tiukka valtiontukipolitiikka, kuten Suomi on koko EU-jäsenyytensä ajan korostanut. Kun näin tuskin tulee tapahtumaan, on tämä otettava huomioon sekä Suomen EU-politiikan muotoilussa että kansallisessa päätöksenteossa. Esiin nousee tällöin hyvin vaikeita yleisiä EU-poliittisia kysymyksiä, kuten suhtautuminen EU:n omien varojen mahdolliseen lisäämiseen.
- 7 Lisääntyvän valtiontukikilpailun oloissa voi olla Suomen etukin, jos EU:n oma teollisuuspoliittinen toimintakyky kasvaa – edellyttäen, että se toteutetaan ainakin osittain Suomen intressejä tukevalla tavalla.

- 8 Lähiaikojen tärkein kysymys on, millaiseksi uuden komission ohjelma tulee muotoutumaan. Keskustelu asiasta on jo käynnissä. Olisi erittäin tärkeää ja kiireellistä osallistua tähän keskusteluun johdonmukaisin suomalaisin argumentein.
- 9 Vaikka Suomen valtiontukia koskeva peruslinja säilyisi muuttumattomana, on esiin tulevia neuvottelukysymyksiä syytä analysoida aikaisempaa monipuolisemmin, ottaen huomioon Suomelle ja suomalaiselle teollisuudelle avautuvat mahdollisuudet. Kannanmuodostuksessa on syytä pitää silmällä erityisesti Suomen elinkeinorakenteen vahvuuksista nousevia mahdollisuuksia. Näitä ovat esimerkiksi:
- Kansallisten TKI-T&K-panostusten mahdollisimman vahva tukeminen EU:n varoista;
 - Suomalaisten vetytalouteen (esimerkiksi ns. vihreän sähkön tuotantomahdollisuudet) liittyvien vahvuuksien mahdollisimman suuri hyödyntäminen osin EU:n varoin. Tämä koskee niin kotimaisen teollisuuden siirtymistä vetytalouteen kuin tarvittavan infrastruktuurin luomista Pohjois-Eurooppaan ja erityisesti Suomeen.
 - Suomalaisten vahvuuksien korostaminen strategista autonomiaa koskevassa keskustelussa (esimerkiksi strategisten mineraalien hyödyntäminen ja puolustusteollisuus).
- 10 EU:n muuttuva teollisuuspoliittinen linja on otettava huomioon myös kansallisessa päätöksenteossa. Käytössä olevat tuki-instrumentit (esimerkiksi koheesiovarojen suuntaaminen, viennin rahoituksen turvaaminen, kansallisesti käytettävissä olevien teollisuuspoliittisten varojen riittävyys jne.) olisi syytä analysoida yksityiskohtaisesti tästä näkökulmasta.
- 11 Valmistautumista tuleviin neuvotteluihin edesauttaisi valtiovallan ja elinkeinoelämän nykyistä tiiviimpi ja syvällisempi vuoropuhelu. Kysymys ei ole vain valtiontukisääntöjen teknisestä kehittämisestä vaan jo tehtyjen ja edessä olevien linjausten teollisuuspoliittisen merkityksen analysoinnista ja identifioitujen intressien yhdenmukaisesta edistämisestä eri foorumeilla.
- 12 EU:n valtiontukisäännöt ja niihin kytkeytyvät teollisuuspoliittiset valinnat ovat erittäin laaja, monimutkainen ja osin epälooginenkin kokonaisuus. Ne määrittävät pysyvästi Suomen elinkeino- ja teollisuuspoliittista toimintaympäristöä ja ovat tästä näkökulmasta erittäin merkittävä kysymys myös kansantalouden tasolla. Olisi perusteltua, että niin valtiovalta kuin elinkeinoelämäkin panostaisivat näiden kysymysten osaamisen kehittämiseen pikaisesti nykyistä enemmän, sekä yhdessä että erikseen. Tämä koskee sekä kannanottojen kansallista valmistelua että suomalaista edunvalvontaa kansainvälisesti.

Raportin laatija:

RAIMO LUOMA

on EU-kilpailuoikeuden parissa työskennellyt oikeustieteen kandidaatti LL.M., joka on toiminut mm. työ- ja elinkeinoministeriön kansliapäällikkönä, osastopäällikkönä kaupp- ja teollisuusministeriössä ja työ- ja elinkeinoministeriössä, valtiovarainministeriön ja valtioneuvoston kanslian valtiosihteerinä sekä Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtajana.

Julkaisu verkossa:

www.ek.fi/valtioneuvosto

Helmikuu 2024



Elinkeinoelämän keskusliitto EK

PL 30 (Eteläranta 10), 00131 Helsinki • Puh. 09 420 20

ek@ek.fi • www.ek.fi

X: @Elinkeinoelama