

II

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

14.–15. JOULUKUUTA 2005 PIDETTY 422. TÄYSISTUNTO

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Valtiontuen toimintasuunnitelma Valtiontukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen: suunnitelma valtiontuen uudistamiseksi vuosina 2005–2009”

KOM(2005) 107 lopullinen – SEC(2005) 795

(2006/C 65/01)

Komissio päätti 8. kesäkuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 11. marraskuuta 2005. Esittelijä oli Antonello **Pezzini**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 14.–15. joulukuuta 2005 pitämässään 422. täysistunnossa (joulukuun 14. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 117 ääntä puolesta ja 2 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on useaan otteeseen korostanut valtiontuen valvonnan merkitystä. Se on olennaisen tärkeää seuraavien seikkojen kannalta:

- moitteeton kilpailupolitiikka, joka toimii myös välineenä jäsenvaltioiden talouksien lähentämisessä
- innovoinnin ja unionin kilpailukyvyyn parantaminen
- yhteisön kaikkien alueiden yhteenkuuluvuus ja kestävä kasvu.

1.2 Valtiontuen perusteet löytyvät yhteisön perusteksteistä eli EHTY:n perustamissopimuksen ja EY:n perustamissopimuksen määräyksistä. EY:n perustamissopimuksessa, toisin kuin EHTY:n perustamissopimuksessa, joka ei ole enää voimassa, ei valtiontukea kielletä ehdottomasti. Kiellon ohella annetaan poikkeusmääräyksiä⁽¹⁾ ja myönnetään poikkeuksia⁽²⁾, jotka jättävät komissiolle – ja erikoistapauksissa myös neuvostolle – laajan harkintavallan tukien hyväksymisessä yleissäännöistä poiketen.

⁽¹⁾ 87 artiklan 2 kohta.

⁽²⁾ 87 artiklan 3 kohta.

1.3 Tätä mutkikasta asiaa koskevat artiklat (87, 88 ja 89 artikla) sisältyvät kilpailua, verotusta ja lainsäädännön lähentämisestä koskevia yhteisiä sääntöjä käsittelevän VI osaston 2 jaksoon. Tämä tuo korostetusti esille sen, kuinka tärkeää on ottaa huomioon valtiontukiasiat niiden vaikutusten vuoksi, joita niillä voi olla kilpailulle avoimilla markkinoilla.

1.3.1 Komitea on tähdentänyt jo aiemmin, että kaikkien uusien valtiontukia koskevien toimintasuunnitelmien tulee noudattaa EY:n perustamissopimuksen 2 artiklassa määriteltyjä puitteita, jotta voidaan varmistaa muun muassa yhteismarkkinoiden asianmukainen toiminta, syrjimättömien sääntöjen soveltaminen, taloudellisen toiminnan sopusointuinen, tasapainoinen ja kestävä kehitys, kestävä kasvu, joka ei lisää inflaatiota, korkea kilpailukyky- ja lähentymisaste, elämänlaadun parantaminen sekä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja yhteisvastuu jäsenvaltioiden välillä.

1.4 Valtiontuella tarkoitetaan, kuten komissio toteaa, valtion toimenpidettä tietyn taloudellisen toiminnan edistämiseksi. Tällaisen avun myöntäminen merkitsee, että tiettyä talouden alaa tai taloudellista toimintaa suositetaan suhteessa muihin, jolloin kilpailua vääristetään kohtelemalla yrityksiä, jotka saavat tukea, eri tavoin kuin muita yrityksiä.⁽³⁾

⁽³⁾ COM(2005) 147 final, 20.4.2005, s. 11.

1.4.1 Perustamissopimuksen 87 artiklan 1 kohdan mukaisesti valtionavun käsite kattaa valtion myöntämien tai valtion varoista myönnettyjen tukien lisäksi myös toimenpiteet, joiden tavoitteena on keventää yrityksen budjettia yleensä rasittavia maksuja.

1.5 Maaliskuussa 2005 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti jäsenvaltioita jatkamaan valtiontukien yleisen tason alentamista kuitenkin niin, että sallitaan poikkeuksia markkinoiden mahdollisten toimintapuutteiden huomioon ottamiseksi. Tämä näkemys on yhdenmukainen Lissabonin huippukokouksessa vuonna 2000 tehtyjen sekä Tukholman huippukokouksessa vuonna 2001 tehtyjen päätösten kanssa, ja se vastaa tarpeeseen suunnata tukia yhteisen edun mukaisiin horisontaalisiin tavoitteisiin, muun muassa koheesiotavoitteisiin.

1.5.1 Komissio asetti lisäksi Lissabonin strategian väliarviointia koskevassa tuoreessa tiedonannossaan itselleen tämä saman tavoitteen: jäsenvaltioiden olisi vähennettävä valtiontukia ja kohdennettava ne markkinoiden toiminnan puutteiden paikkaamiseen erityisesti voimakkaan kasvupotentiaalinaloilla sekä innovaatioiden edistämiseen⁽⁴⁾.

1.6 Myös Euroopan parlamentti otti hiljattain kantaa valtiontukiin⁽⁵⁾ ja tähdensi, että valtiontukea tulisi käyttää entistä vastuullisemmin ja tehokkaammin, sillä

- valtiontuen määrä on yhteensä yli 50 prosenttia Euroopan unionin vuosibudjetista
- valtiontuki vaikuttaa julkiseen talouteen, kilpailuun ja yksityisyritysten kykyyn investoida globalisoituneeseen talousympäristöön
- valtiontuen rahoittajina ovat eurooppalaiset veronmaksajat.

1.6.1 EP hyväksyi lisäksi 12. toukokuuta 2005 päätöslauselman aiheesta ”Euroopan kilpailukykyyn vahvistaminen: rakennemuutosten seuraukset pk-yrityksiä koskevaan politiikkaan ja niiden asemaan”⁽⁶⁾. EP tukee muun muassa yrityksille annettavien tukien kokonaismäärän vähentämistavoitetta, mutta muistuttaa, että joistakin tuista, kuten tutkimus-, kehitys- ja koulutustuista sekä tuista neuvontapalveluille, on hyötyä markkinoilla esiintyvien tiettyjen puutteiden poistamisen kannalta.

1.6.2 EP panee merkille pk-yrityksille myönnettävän valtiontuen merkityksen jäsenvaltioissa ja pyytää näin ollen komissiota säilyttämään rakennerahastojen yhteydessä kokonaisuudessaan tukivälineet, jotka on tarkoitettu teollisen toiminnan siirtymisestä muihin maihin kärsivien alueiden taloudelliseen ja sosiaalitaloudelliseen uudistamiseen. EP vaatii, että pienet ja mikroyritykset⁽⁷⁾ otetaan paremmin huomioon mainituilla alueilla ja yleisemmin koheesiopolitiikassa.

⁽⁴⁾ Osaamisyhteiskunta ei ole välttämättä helposti ymmärrettävä käsite. Osaamisyhteiskunnassa tuotteet edellyttävät huippuunsa vietyä ajattelukykyä. Kykyä tuottaa entistä innovatiivisempia ja älykkäämpiä tuotteita ja palveluja tulee edistää ja tukea myös valtion myöntämien tukien avulla.

⁽⁵⁾ EP:n päätöslauselma P6_TA(2005)0033, 22.2.2005.

⁽⁶⁾ EP:n päätöslauselma A6-0148/2005, 12.5.2005.

⁽⁷⁾ Ks. suositus 2003/361/EY (EUVL L 124, 20.5.2003).

1.6.3 Valtiontukijärjestelmien uudistamista suunniteltaessa EP ehdottaa, että määritellään innovaatioita suosiva selkeä toimintalinja, jolla puututaan horisontaalisesti kaikkiin aloihin Lissabonin tavoitteiden mukaisesti.

1.7 Yhteisöjen tuomioistuin on myös ottanut vuosien kuluessa useaan otteeseen kantaa valtiontukiasioihin, luonut todellista tapauskohtaista oikeutta (*case-by-case-law*) ja määrittänyt oikeuskäytännön, jolle on ominaista johdonmukaiset, hyvin yksityiskohtaiset suuntaviivat. Viimeisimpinä voidaan mainita yleishyödyllisiä palveluja koskeva tuomio sekä 24. heinäkuuta 2003 annettu Altmark-tuomio⁽⁸⁾.

1.8 Komissio antoi huhtikuussa 2005 julkaistussa valtiontukien tulostaulussa⁽⁹⁾ myönteisen kuvan jäsenvaltioiden reaktioista Lissabonissa käynnistettyyn strategiaan. Tukitaso suhteessa BKT:hen on hieman laskenut, ja kehitys on ollut vielä myönteisempää tukien uudelleensuuntaamisessa Eurooppa-neuvostojen ehdottamalla tavalla. Vielä on kuitenkin paljon tehtävää.

1.8.1 Perustaksi keskustelulle strategiasta, jolla pyritään alentamaan valtiontukien yleistä tasoa ja suuntaamaan niitä horisontaalisiin tavoitteisiin, komissio laati vuonna 2001 valtiontukikirekisterin ja siihen liittyvät arviointipuitteet, joita kehitettiin edelleen vuonna 2002. Komitea on jo ilmaissut suhtautuvansa myönteisesti komission sitoumukseen lisätä avoimuutta alalla. Tämä on erityisen tärkeää uusien jäsenvaltioiden kannalta.

1.9 Komitea toteaa tyytyväisenä, että vuonna 2003 valtiontuen kokonaismäärä pieneni 3,6 prosenttia vuoteen 1999 verrattuna ja lähes 30 prosenttia vuoteen 1996 verrattuna. Komitea huomauttaa kuitenkin, että valtiontuen yhteenlaskettu määrä oli edelleenkin suuri eli 53 miljardia⁽¹⁰⁾ euroa. Tästä yli 60 prosenttia osoitettiin tuotantoteollisuudelle ja palvelualalle. Komitea toteaa myös olevansa huolissaan kilpailunvääristymistä, joita erot valtiontuissa eri jäsenvaltioiden välillä ja niiden sisällä eri alueiden välillä saattavat aiheuttaa.

1.9.1 Komitea suhtautui aikanaan myönteisesti⁽¹¹⁾ komissio tekemään systemaattiseen sääntöjen selkiyttämiseen ja tarkentamiseen kiinnittäen erityistä huomiota ryhmäpoikkeusasetukseen sekä työllisyystukiin, joiden avulla on tarkoitus helpottaa työpaikkojen luomista jäsenvaltioissa.

⁽⁸⁾ Asia C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg vastaan Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, oikeustapauskokoelma 2003 sivu I-07747.

⁽⁹⁾ Ks. alaviite 3.

⁽¹⁰⁾ EU:n tasolla.

⁽¹¹⁾ EUVL C 108, 30.4.2004.

1.9.2 Komitea on komission kanssa täysin samaa mieltä siitä, että valtiontukisääntöjä tulee mukauttaa ajan kuluessa, sillä niissä tulee ottaa huomioon politiikassa, taloudessa ja lainsäädännössä tapahtuneet muutokset. Tästä syytä valtiontukien arviointivälineitä tarkistetaan säännöllisesti, joten ne ovat usein kestoaltaan rajallisia ⁽¹²⁾.

1.10 Komitea on tyytyväinen, että komissio on esittänyt ehdotuksia alan yleisen uudistuksen hahmottelemiseksi ⁽¹³⁾. Uudistus perustuu integroituun lähestymistapaan, jossa otetaan tarkasti huomioon markkinahäiriöt.

1.10.1 Komitea katsoo, että kun hyväksytään uudet puitteet, joissa otetaan asianmukaisesti huomioon tukipolitiikan ja kehitystarpeen välttämätön tasapaino, on varauduttava myös tarkistukseen, jonka tavoitteena on yksinkertaistaminen ja vaikutusten kattava arviointi.

1.10.2 Tarkistuksen tulee perustua selkeisiin tavoitteisiin, laajoihin kuulemisiin ja kattaviin tietoihin. Uusien puitteiden avulla tulee varmistaa selkeän valvontajärjestelmän lisäksi myös politiikkojen johdonmukaisuus, toimien keskittäminen sekä yksinkertaistamisen, avoimuuden ja oikeudellisen varmuuden lisääminen.

1.10.3 Ehdotettujen puitteiden tulisi olla yhtenevät seuraavien seikkojen kanssa:

- kilpailukyvyyn integroidun lähestymistavan vaatimukset, joista Eurooppa-neuvosto päätti marraskuussa 2004, Lissabonin strategian elvyttämiseksi talouskasvun, työllisyyden lisääntymisen ja yritysten vahvistamisen kannalta
- vaatimukset yhteisön valtiontukipolitiikan yksinkertaistamiseksi, sillä jatkuvat lisäykset ovat tehneet siitä entistä monimutkaisemman ja lisänneet sekä jäsenvaltioiden että tuensaajien hallinnollista taakkaa
- tarve taata oikeusvarmuus ja hallinnon avoimuus siten, että säännöt ovat selkeitä, yksinkertaisia, ennalta määriteltyjä, helposti ymmärrettäviä ja helppokäyttöisiä yrityksille ja niiden neuvonantajille
- tukien taloudellisen asianmukaisuuden periaate pyrittäessä korjaamaan markkinahäiriöitä vähentämällä epävarmuustekijöitä ja takaamalla toimijoille riittävä ennustettavuus
- 25 jäsenvaltion unionin sisämarkkinoille soveltumattomien toimenpiteiden erittelyyn ja ilmoittamiseen tarkoitetut mekanismit ja menettelyt, joiden avulla tulee voida varmistaa konkreettiset mahdollisuudet asianomaisten osapuolten, tuomioistuinten, akateemisten piirien, yritysten ja kansalaisyhteiskunnan aktiiviseen osallistumiseen.

1.10.4 Muita vaatimuksia on pohdittava kiinnittäen erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

⁽¹²⁾ SEC(2005) 795, 7.6.2005.

⁽¹³⁾ KOM(2004) 293 lopullinen, 20.4.2004.

- tuensaajien koko ja sijainti sekä itse tuen määrä (ks. asetus vähämerkityksisestä tuesta)
- uusien puitteiden yhteensopivuus yhteisön ympäristöpolitiikan kanssa (päästökauppajärjestelmän uudet säännöt)
- innovaatiopolitiikka (käsikirja marraskuussa 2004 ja uusi tiedonanto vuonna 2004), tutkimus ja teknologinen kehittäminen (TTK-tuen uudet puitteet vuonna 2006)
- alakohtainen teollisuuspolitiikka
- koheesiopolitiikka (aluetukea koskevien suuntaviivojen tarkistus 2006)
- yrityspolitiikka (asetus vähämerkityksisestä tuesta ja riskipääoma-alan tarkistus)
- kuluttajien valveutumisen ja Euroopan kansalaisille koituvat edut.

1.11 Komitean mukaan valtiontuen puitteiden määrittelyssä tärkein kysymys on kuitenkin sellaisen uuden aikaisen politiikan käynnistäminen, josta kaikki jäsenvaltiot ovat yksimielisiä, sillä maailmanlaajuistuminen edellyttää siirtymä- ja rakenneuudistusprosessien toteuttamista kaikissa unionin talouksissa.

1.12 Parhaiten käytössä olevien välineiden tehoa pystyvät arvioimaan yhdessä julkisen sektorin kanssa yritykset, jotka kilpailevat keskenään ja ovat lopullisia tuensaajia. Ne voivat antaa konkreettisen panoksen yhteisön ajanmukaiseen valtiontukipolitiikkaan soveltuvien ratkaisujen seurantaan, ja ne voivat esittää ehdotuksia uusien suuntaviivojen jäsentelemiseksi.

1.12.1 Lisäksi yritykset kärsivät ensimmäisinä oikeudellisesta epävarmuudesta, tukien hyväksymisen viivästyksistä sekä laittomiksi julistettujen tukien takaisinperinnän vakavista seurauksista. Ne ovat siis niiden osapuolten joukossa, joille olisi eniten etua siitä, että yhteisön säännöistä jaettaisiin yksiselitteistä tietoa ja että tulkinnan ja soveltamisen ongelmat ja poikkeavuudet saataisiin ratkaistua.

2. Kohti valtiontuen tasapainoista uudistusta

2.1 Komitea on vakuuttunut, että komission esittämät uudistusehdotukset tarjoavat arvokkaan tilaisuuden yhdistää seuraavat seikat tasapainoiseksi kokonaisuudeksi:

- vaatimukset kaikille jäsenvaltioille kehittää sellainen kestävä talous, joka perustuu osaamiseen, entistä parempiin ja useampiin työpaikkoihin sekä korkeisiin elämänlaadun standardeihin
- maailmanlaajuistumisen asettamat velvoitteet, muun muassa WTO:n sääntöjen tarkka noudattaminen
- yhdenvertaiset toimintaolot laajentuneen Euroopan markkinoilla yrityksille, kuluttajille, veronmaksajille ja kansalaisyhteiskunnalle kokonaisuudessaan.

2.2 Komitea kannattaa täysin uudistuksen taustalla olevaa periaatetta eli valtiontuen vähentämistä ja tarkempaa kohdentamista, sillä sen avulla on tarkoitus vahvistaa yritysten kilpailukykyä sisämarkkinoilla ja kansainvälisillä markkinoilla sekä luoda olosuhteet, joissa tehokkaimpia yrityksiä palkitaan.

2.3 Komitea on myös täysin samaa mieltä komission esittämästä sääntöjen yksinkertaistamista koskevasta linjauksesta, jonka tavoitteena on antaa lisää varmuutta toimijoille ja keventää valtioille aiheutuvaa hallintotaakkaa. Komitea on itse asiassa vakuuttunut, että epävarmuus siitä, mikä on laillinen ja mikä laitton valtiontuki, saattaa kyseenalaistaa komission toteuttaman valtiontukien valvonnan legitimiuden.

2.4 Komitean mielestä yhteisön valtiontukipolitiikan suunnitellun uudistuksen tulisi johtaa pääasiassa seuraavaan:

- eri osapuolien, muun muassa yritysten, entistä tiiviimpi institutionaalinen osallistuminen päätöksentekoprosesseihin ja politiikkojen toteuttamiseen
- nykyisten sääntöjen sopeuttaminen uusiin haasteisiin, jotta voidaan tukea Lissabonin strategian tavoitteita ja lisätä siitä kansalaisille tulevia etuja
- erityisten välineiden luominen yritysten koon kasvun edistämiseen mahdollistamalla asianmukaiset kannustimet
- uusien sääntöjen hyväksyminen innovaatioon sekä tutkimukseen ja teknologiseen kehittämiseen tarkoitettuja valtiontukia varten
- entistä selkeämmät ehdot verotukien myöntämiselle ja siihen liittyen veroetuja koskevien tukipuitteiden tarkistaminen, jotta epäedullisessa asemassa oleville alueille voidaan varmistaa yhdenvertaiset mahdollisuudet houkuttelevalla ja yksinkertaisella välineellä, joka ei juuri vaikuta kilpailuun
- toimenpiteiden taloudellista tehokkuutta koskevan jälkiarvioinnin ja seurannan mekanismit, joissa otetaan huomioon niiden asianmukaisuus suhteessa sisämarkkinoiden toimintaan
- kansainvälisen yhteistyön lisääminen yhteisön ja sen ulkopuolisten maiden politiikkojen koordinoimiseksi erityisesti silloin, kun kyseessä ovat kolmannet maat, joiden järjestelmissä ei valtiontukia rajoiteta lainkaan.

2.5 Valtiontukipolitiikka on olennainen osa kilpailupolitiikkaa ja näin ollen se on yksi yhteisön politiikoista, joilla on eniten vaikutusta talouteen. Komitean mielestä onkin aiheellista käyttää valtiontukipolitiikkaa entistä konkreettisemmin pyrkien varmistamaan kehityksen laatu ja sen yhdenmukaisuus Lissabonin prosessin tavoitteiden kanssa siten, että omaksutaan kannustava rooli talouden ja työllisyyden kehityksen terveen dynamismin varmistamiseksi.

2.6 Kilpailukyky mittaa markkinoiden kykyä tuottaa tehokkaasti arvokkaita tuotteita ja palveluita globaalituneessa maailmassa. Tavoitteena on parantaa elintaso yhteiskunnassa sekä varmistaa korkea työllisyysaste. On kuitenkin myönnettävä, että olemme epäonnistuneet yrityksessä edistää eurooppalaisten yritysten ja henkilöstöresurssien kehitystä kohti entistä korkeampaa teknologisen tutkimuksen, innovaation, koulutuksen ja kansainvälistymisen tasoa Lissabonin strategiassa oletetulla tavalla.

3. Uudistus ja Lissabonin strategia (valtiontukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen)

3.1 Komitea kannattaa yhteisön uusia yleisiä valtiontukipuitteita, joiden taustalla on tukipolitiikka,

- joka on entistä konkreettisempi ja selektiivisempi
- joka on johdonmukainen ja täysin integroitu Lissabonin strategian, yhtenäismarkkinoiden loppuun saattamisen ja yhteisön muiden politiikkojen kanssa
- joka perustuu yksinkertaistamiseen, avoimuuteen sekä menettelyiden ja sääntöjen oikeudelliseen varmuuteen
- jolle on ominaista yritysten ja työelämän entistä tiiviimpi osallistuminen päätöksentekoprosesseihin ja toteuttamiseen sekä tehokkuuden arviointiin ja seurantaan
- joka perustuu jaettuun vastuuseen kansallisen tason koordinaation käynnistämisen ansiosta
- joka on yhteydessä kansainvälisten tahojen ja maailmanlaajuisilla markkinoilla toimivien tärkeimpien eurooppalaisten kumppanien politiikkoihin
- joka on sisämarkkinoiden sääntöjen mukaista
- joka takaa EU:n julkisen tuen ja sisämarkkinoiden yhteensopivuuden

3.2 Komitean mukaan yhteisön valtiontukipolitiikan tulee siis antaa aktiivinen panoksensa siihen, että Eurooppaan voidaan houkutella entistä enemmän investointeja ja luoda uusia työpaikkoja. Sen tulee myös vahvistaa yritysten kilpailukykyä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, lisätä valmiuksia tutkimukseen ja innovointiin sekä edistää uusien taitojen kehittämistä ja levittämistä ja henkilöstön koulutusta.

3.3 Yhteisön puitteita koulutus- ja työllisyystukea koskevia poikkeuksia varten tulisi ETSK:n mielestä laajentaa ja yksinkertaistaa yleisellä ryhmäpoikkeusasetuksella asettamalla etusijalle avoimet ja tarkkoihin tavoitteisiin kohdennetut tukitoimet, jotka eriteltäisiin tiiviissä yhteistyössä yritysten kanssa. Koska yritykset ovat tuensaajia, ne pystyvät parhaiten arvioimaan ehdotettujen välineiden tehokkuutta.

3.4 Uuden ohjelmointikauden 2007–2013 alueellisten tukien osalta komitea kannattaa pyrkimystä edistää epäedullisessa asemassa olevien alueiden (tilastollisesta vaikutuksesta kärsivät NUTS II -alueet, NUTS II -alueet, joiden talous kasvaa, harvaan asutut NUTS III -alueet) sekä syrjäisten saarien ja vuoristoalueiden kehitystä siten, että pyritään eroon tukiriippuvuudesta, alennetaan tukitasojen ylärajoja, pidetään kehityksestä jälkeen jääneiden alueiden väliset keskinäiset erot korkeintaan kymmenessä prosentissa ja pyritään ehkäisemään mahdollista yritystoiminnan siirtämistä, joka johtuu suhteettoman suurista tukitasoeroista (ei yli 20 prosenttia NUTS III -alueilla) raja-alueiden välillä.

3.4.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission lähestymistapaan, joka koskee alueellisten tukien intensiteettiä erityyppisten yritysten kohdalla, mutta katsoo, että on vältettävä sitä vaaraa, että pienten yritysten kasvua jarrutettaisiin. Näin ollen on sovellettava samaa korotusta (20 prosenttia) sekä pieniin että keskisuuriin yrityksiin. Suurten yritysten investointituille uusien poikkeusten piiriin kuuluvilla alueilla ehdotetuissa raja-arvoissa tulisi ottaa huomioon komission suosituksessa vuonna 2003 esitetty yritysten uusi luokittelu⁽¹⁴⁾.

3.5 Komitea suhtautuu myönteisesti vähämerkityksisen tuen enimmäisrajan nostamiseen, jonka avulla pyritään myös yhteisön toiminnan keskittämiseen ja yksinkertaistamiseen.

3.6 Komitean mukaan komission tulisi voida keskittyä sellaisten valtiontukien käsittelyyn, joilla on merkittävä vaikutus kauppavaihtoon, eikä hukata resurssejaan tutkimalla lukuisia tapauksia, joilla on pääasiassa paikallista merkitystä. Samalla tulisi selkiyttää, mikä on ”paikallinen merkitys” ja miten sitä tulkitaan.

3.7 Komitea katsoo, että valtiontuen valvonnan tulisi olla oikeasuhteista ja tehokasta ja että on vältettävä monimutkaisia ilmoitusmenettelyitä tapauksissa, joissa taloudellinen merkitys on vähäpätöinen yhteisön kilpailun kannalta.

3.8 Komitea kannattaa vakaasti komission aikanaan tekemää (helmikuu 2004) ehdotusta vähämerkityksisistä valtiontuista. Tarkoituksena on lisätä jäsenvaltioiden liikkumavaraa, varmistaa menettelyjen yksinkertaistaminen sekä antaa riittävästi tilaa tukitoimille, joilla pyritään saavuttamaan Lissabonin strategian tavoitteet. Samalla kuitenkin säilytetään komission asianmukaiset valvontamahdollisuudet.

3.9 Alakohtaisten tukien kohdalla on aiheellista, samaan tapaan kuin komissio on tehnyt ryhmäpoikkeuksissa, varmistaa yhdenmukaisuus EU:n alakohtaisten politiikkojen sekä liikenne-, energia-, tiedotus- ja viestintäpolitiikan tukijärjestelmien

välillä. Kulttuuri- ja audiovisuaalialalle sekä elokuvan ja urheilun alalle, joilla on paljon innovaatio-, kasvu- ja työllisyyspotentiaalia, on Lissabonin strategiassa annettu tarkat tavoitteet.

3.10 Yhteisön suuntaviivat valtiontuesta ympäristönsuojelualalla ovat voimassa vuoteen 2007 saakka. Myös tässä tapauksessa on tärkeää pyrkiä Lissabonin strategiassa asetettuihin tavoitteisiin edistämällä hiilidioksidipäästöoikeuksien kaupan järjestelmää (päästöoikeuksien kansalliset jakosuunnitelmat) Kioton pöytäkirjan tavoitteiden puitteissa.

3.11 Komitean mielestä innovaatiotukien (innovaatio vihreässä kirjassa⁽¹⁵⁾ määritellyssä merkityksessä) kohdalla nykyisiä puitteita tulisi laajentaa siten, että mukaan voitaisiin ottaa sellaiselle innovaatiotoiminnalle osoitetut tuet, jotka eivät kuulu nykyisiin suuntaviivoihin. Olisi myös eriteltävä yleiset ja selkeät soveltuvuusstandardit, jotka antavat jäsenvaltioille entistä laajemmat toimintamahdollisuudet ilman ilmoitusvelvollisuutta.

3.11.1 Jotta alalla voidaan tehdä parannuksia, komitea kehottaa komissiota tarkentamaan Eurostatin avustuksella paremmin sitä, mitkä tuotanto- ja palvelualat olisivat sisällytettävissä niihin, jotka voidaan nykyään määritellä innovatiivisiksi. Olisi itse asiassa erittäin hyödyllistä, jos tällä herkällä alalla olisi käytössä suuntaviivat.

3.11.2 Komitea onkin tyytyväinen, että 21. syyskuuta 2005 annettiin innovaatiotoiminnan valtiontukea koskeva tiedonanto, jossa pyritään luomaan tälle ratkaisevan tärkeälle alalle yhteisönlaajuiset puitteet sekä erittelemään ilmeisimmät markkinahäiriöt ja toimet, jotka voidaan toteuttaa tapauksissa, joissa nämä häiriöt on mahdollista poistaa.

3.12 Lisäksi on aiheellista eritellä selkeästi ennalta määrätty kriteerit, joiden avulla voidaan osoittaa, mitkä ovat niitä markkinoiden puutteita, jotka saattavat estää innovaatiotoimien ja -välineiden optimaalista käyttöä Lissabonin strategian toteuttamisessa. Samalla on kuitenkin jätettävä asianmukainen liikkumavara jäsenvaltioille ja niiden alueille, jotta ne voivat laatia oikeasuhteisia ja tehokkaita toimia, joiden avulla voidaan muuttaa kilpailua edeltävä tutkimus kaupalliseksi ja markkinoille soveltuviksi innovaatioiksi.

3.13 Pk-yritysten innovatiivisten hankkeiden kannustamiseen tarkoitettujen tukien tulisi edistää myös yritysten kasvua ja niissä tulisi ottaa huomioon erityisesti

— tuki alueellisille ja alueiden välisille innovaatioverkoille

— teollisuusalueiden sekä teknologia- ja teollisuuspuistojen edistäminen

⁽¹⁴⁾ EUVL L 124, 20.5.2003.

⁽¹⁵⁾ COM(1995) 688 final.

- yksityisten pääomasijoittajien (bisnesenkeleiden) ja palvelunvälittäjien, esim. teknologiahankkijoiden (*venture technologists*), meklareiden (*brokers*) ja patenttikonsulttien, käyttäminen
- teknologiansiirtokeskusten ja riskipääoman luominen
- ammattitaitoisen teknisen henkilöstön koulutus ja palkkaaminen.

3.14 Komitean mukaan uusissa puitteissa tulisi ottaa huomioon myös innovaatioprosessiin vaikuttavat, yleiseen ympäristöön liittyvät tekijät, joista voidaan mainita seuraavat:

- innovaatioon suuntautunut yrityskulttuuri
- suhteet ja vuorovaikutus muiden yritysten, elinten ja viranomaisten kanssa, sillä ne ovat erittäin tärkeitä tietojen hankkimisen ja innovaatioiden luomisen sekä niiden levittämisen kannalta
- viitteelliset sääntö- ja sääntelypuitteet erityisesti teollis- ja tekijänoikeuksien alalla
- pääsy pääomamarkkinoille erityisesti, kun kyseessä on riskipääoma ja yritysten perustaminen (investointipääomaa koskevan tiedonannon tarkistus)
- koulutus- ja ammattikoulutuspalvelut sekä suhteet akateemisten piirien, tiedemaailman ja yritysten välillä
- tukirakenteet (esim. yrityshautomot, alueelliset verkot, teollisuus- ja teknologiapuistot) sekä innovaatioiden välittämiseen tarkoitettut rakenteet.

3.14.1 Yleisesti komitea katsoo, että tarkistettaessa horisontaalisia tukia, kuten tutkimus-, innovaatio- ja ympäristötukia sekä inhimilliseen pääomaan tarkoitettuja tukia, olisi aiheellista

- lisätä horisontaalisille aloille tarkoitettujen tukien intensiteettiä
- säilyttää alueelliset bonukset toimenpiteille, joita toteutetaan kehityksestä jälkeen jääneillä alueilla
- varata alueille, jotka eivät ole tukikelpoisia tai jotka menettävät tukikelpoisuutensa 83 artiklan c kohdan nojalla, ”koheesiobonus” sellaisia toimia varten, joihin saadaan rahoitusta rakennerahastoista.

3.15 Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tukijärjestelmän kohdalla on aiheellista korostaa, että kyseiset palvelut ovat olennainen osa sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta. Viittaus ”hyvin johdetun keskivertoyrityksen” käsitteeseen onkin tarpeen selkiyttää Altmark-tuomiossa⁽¹⁶⁾ määriteltujen kriteerien sekä komission 13. heinäkuuta 2005 antaman asiaan liittyvän päätöksen mukaisesti. Lisäksi tulee taata julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä maksettavien korvausten oikeusvarmuus, sillä ne ovat perustamissopimuksen kanssa yhteensopivia valtiontukia.

seen onkin tarpeen selkiyttää Altmark-tuomiossa⁽¹⁶⁾ määriteltujen kriteerien sekä komission 13. heinäkuuta 2005 antaman asiaan liittyvän päätöksen mukaisesti. Lisäksi tulee taata julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä maksettavien korvausten oikeusvarmuus, sillä ne ovat perustamissopimuksen kanssa yhteensopivia valtiontukia.

3.16 Komitean mukaan tulevissa säännöissä tulisi ottaa huomioon se, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen määrittely kuuluu kansallisille, alueellisille ja paikallisille instituutioille, joilla on demokraattinen legitimiys asiassa.⁽¹⁷⁾

4. Menettelyjen yksinkertaistaminen ja avoimuus

4.1 Komitea katsoo, että on mahdollista edistyä huomattavasti yksinkertaistamisessa ja avoimuuden lisäämisessä vahvistamalla komission jo käynnistämää toimintaa, jonka tavoitteena on keskittää yhteisön tukipolitiikka aiempaa paremmin teki-jöihin, jotka voivat aiheuttaa merkittäviä kilpailunvääristymiä.

4.2 On myös aiheellista lyhentää käsittelyaikoja parantamalla ja tehostamalla hallintokäytäntöjä sekä vastuullistamalla jäsenvaltiot, jotta ne varmistaisivat avoimuuden ja tehokkuuden.

4.3 Komitean mielestä on myös erittäin toivottavaa, että laaditaan käytännesäännöt tiiviissä yhteistyössä kaikkien asianosaisten kanssa. Tämä koskee erityisesti yrityksiä, sillä ne ovat tuensaajia.

5. Uudistus ja 25 jäsenvaltion Euroopan unioni

5.1 Uudet laajentumisnäkyvät edellyttävät valtiontukipolitiikan mukauttamista, jotta Euroopan kaikki alueet voisivat olla yhtä houkuttelevia uusien yritysten sijoittautumisen ja uusien investointien kannalta ja jotta naapurialueiden välillä voitaisiin varmistaa terve kilpailu.

5.2 Unionin kymmenen uutta jäsenvaltiota myöntää nykyisin yrityksille huomattavasti enemmän valtiontukea – prosentiosuutena BKT:stään – kuin unionin 15 vanhaa jäsenvaltiota, vaikka suuntaus onkin kulkemassa asteittain kohti tasapainoa. Kaudella 2000–2003 valtiontuet olivat uusissa jäsenvaltioissa keskimäärin 1,42 prosenttia BKT:stä, kun 15 jäsenvaltion EU:n keskiarvo oli 0,4 prosenttia.

⁽¹⁶⁾ Asia C-280/00, Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg vastaan Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, oikeustapauskokoelma 2003 sivu I-07747.

⁽¹⁷⁾ Julkisen palvelun velvoitteen täyttämistä maksettavia korvauksia koskevan poikkeuksen tulisi olla määrältään riittävän korkea, jotta se voisi mahdollistaa riittävän joustavuuden, asianmukaiset vaikutukset ja mahdollisimman alaiset hallinnolliset kulut.

5.3 Lissabonin strategiaan sisällytettiin tukien käyttö horisontaalisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Vuonna 2002 näiden tukien osuus oli 73 prosenttia 15 jäsenvaltion EU:ssa ja 22 prosenttia uusissa jäsenvaltioissa ⁽¹⁸⁾.

5.4 Toisaalta on myönnettävä, että uudet jäsenvaltiot ovat mukautuneet erittäin hyvin markkinatalouteen, vaikka laajentuneessa unionissa on vielä paljon tehtävää, jotta yleinen tukitaso saadaan laskemaan ja jotta voidaan edistää kilpailukykyä, kestävää ja yhtenäistä kehitystä sekä uutta eurooppalaista tietoon perustuvaa taloutta.

6. Asianomaisten osapuolten osallistuminen: yritykset ja kansalaisyhteiskunta

6.1 Komitea katsoo, että valtiontukialan käytäntöjen ja menettelyjen hallinnointia on parannettava ottamalla asiaan suoraan liittyvät tahot entistä paremmin mukaan toimintaan. Näihin tahoihin kuuluvat etupäässä yritykset ja kansalaisyhteiskunta, joihin oikeudellinen epävarmuus, viivästykset tukien hyväksymisessä yhteisön taholta sekä vakavat seuraukset, jotka aiheutuvat perusteettomien tai laittomien tukien takaisinperinnästä, kohdistuvat suoraan.

6.2 Yritykset, jotka saavat tukea ja ovat samalla kilpailijoita, ovat erinomaisessa asemassa

- arvioimaan käyttöön otettujen välineiden tehokkuutta tietojensa ja suorien kokemustensa ansiosta, seuraamaan sovellettavia ratkaisuja ja määrittelemään mahdolliset parhaat käytänteet
- edistämään yhteisön säännösten levittämistä selkeässä, avoimessa ja helposti käyttäjien saatavilla olevassa muodossa oli sitten kyseessä tukien myöntäjät tai vastaanottajat
- vaikuttamaan osaltaan ongelmien ratkaisemiseen sekä tulkintaan ja soveltamiseen liittyvien epävarmuustekijöiden poistamiseen, sillä ne saattavat kyseenalaistaa valtiontukien valvonnan legitimiiden
- toteuttamaan eri tavoin yksityistä valvontaa (*private enforcement*) edistäen yhteisön säännösten noudattamista ja täysipainoisesta soveltamista.

⁽¹⁸⁾ EU:n tasolla noin 73 prosenttia vuoden 2002 kokonaistuista (lukuun ottamatta maatalous-, kalastus- ja liikennetukea) suunnattiin horisontaalisiin tavoitteisiin eli tutkimukseen ja teknologiseen kehittämiseen, pk-yrityksille, ympäristöön ja alueelliseen talouskehitykseen. Loput 27 prosenttia suunnattiin erityisaloille (erityisesti tuotantoteollisuuteen, hiilialalle ja rahoituspalveluihin). Tähän sisältyivät pelastus- ja rakenneuudistustuet. Horisontaalisiin tavoitteisiin tarkoitettujen tukien osuus kasvoi 7 prosenttiyksikköä kausien 1998–2000 ja 2000–2002 välillä. Tämä johti pääasiassa ympäristötukien (+7 prosenttia) sekä tutkimus- ja kehittämistukien (+4 prosenttia) huomattavasta kasvusta. Tämä myönteinen kehitys oli havaittavissa eri asteisena suurimmassa osassa jäsenvaltioita. Tietyissä jäsenvaltioissa – Belgiassa, Tanskassa, Kreikassa, Italiassa, Alankomaissa, Itävallassa ja Suomessa – lähes kaikki tuki myönnettiin vuonna 2002 horisontaalisiin tavoitteisiin. (KOM(2004) 256 lopullinen)

6.3 Komitean mielestä on siis aiheellista

- lisätä yritysten institutionaalista osallistumista päätöksentekoprosesseihin ja politiikkojen toteuttamiseen
- ottaa käyttöön mekanismit toimenpiteiden taloudellisen tehokkuuden jälkikäteisarviointia ja seuranta varten
- tarjota täydet mahdollisuudet tutustua Internetin kautta komission päätöksiin kyseisen jäsenvaltion kielen lisäksi myös komission työkielillä
- antaa yrityksille säännöllisesti tietoa meneillään olevista ilmoitusmenettelyistä, jotta ne voisivat tarkistaa, ovatko kansallisella tai paikallisella tasolla hyväksytyt helpotukset yhdenmukaisia EU:n tukialan keskeisten sääntöjen ja menettelyjen kanssa, ja jotta ne voisivat olla yhteydessä viranomaisiin eri tasoilla EU:n tukipolitiikan soveltamisen parantamiseksi
- valvoa ennakoiden säännösten soveltamista ottamalla yritysmailman ja kansalaisyhteiskunnan edustajat mukaan markkinahäiriöiden sekä eri toimialojen ja teollisuuden alojen suorituskyvyn puutteiden taloudelliseen analysointiin
- ottaa käyttöön systemaattisia ja yhteisiä mekanismeja, jotka perustuvat määriteltyihin ja avoimiin kriteereihin, markkinoiden puutteiden erittelemiseksi – *market failure watch* – sekä tukitoimia, joilla ei ole merkittäviä vaikutuksia kilpailuun sisämarkkinoilla ja jotka ovat Lissabonin strategian mukaisia.

7. Kasvun välineenä oleva valtiontukipolitiikka, joka on osa 25–27 jäsenvaltiolle yhteistä integroidun ja yhteisen talouskehityksen visiota ja joka luo uusia työpaikkoja ja yrityksiä

7.1 Komitean mielestä on annettava selkeä kuva valtiontukien lisäarvosta Euroopan unionin tulevaisuuden kannalta, kun otetaan huomioon kilpailukykyisen, kestävä ja yhdenmukaisen kasvun tavoitteet, jotka jäsenvaltiot hyväksyivät Lissabonissa ja joita on korostettu useaan otteeseen – vuodesta 2000 tähän päivään – eri huippukokouksissa.

7.1.1 Strategiassa eriteltyt avainalat edellyttävät huomattavia ja kohdennettuja rahoitustoimia, jotka on voitava toteuttaa täysipainoisesti jäsenvaltioiden budjetti- ja rakennepolitiikkojen yhteydessä. Tämän kokonaisuuden tulee olla ennalta määriteltyjä, politiikkojen johdonmukaisuutta ja yhteensopivuutta koskevia puitteita, joihin kaikkien osatekijöiden, myös yhteisön kilpailupolitiikan, tulee liittyä ja mukautua.

7.2 Sellaiset Euroopan yhtenäismarkkinat, jotka mahdollistavat yhdenvertaisen kilpailun maailmanmarkkinoiden muiden toimijoiden kanssa, edellyttävät komitean mielestä eurooppalaisten politiikkojen toteuttamisen ja suunnittelun voimakasta ajanmukaistamista talouden ja erityisesti valtiontukien alalla. Tämä on tarpeen myös siksi, että voitaisiin mahdollistaa tehokaiden, teknologisesti edistyneiden ja kilpailukykyisten markkinoiden vaatimien suurten perusrakenteiden ja huomattavien aineettomien investointien toteuttaminen.

7.3 Komitea katsoo, että on aiheellista ajaa jäsenvaltiot ja alueet toteuttamaan tukipolitiikkoja, joilla pyritään kilpailukykyiseen ja vapaan kilpailun sääntöjä noudattavaan talouteen, siten että määritellään yleiset yhteensopivuuskriteerit.

7.4 Jos markkinat eivät onnistu tekemään eurooppalaisista yrityksistä kilpailukykyisiä ja jos ne eivät pysty vahvistamaan yritysten edellytyksiä teknologisiin innovaatioihin, koulutukseen ja kansainvälistymiseen, unionin valtiontukipolitiikan tulee helpottaa eikä suinkaan vaikeuttaa politiikkoja ja toimia, joilla on tarkoitus edistää yritysten kasvua ja lisätä niiden kykyä houkuttaa Eurooppaan uusia investointeja, uutta osaamista ja uutta pääomaa.

8. Loppusuositukset

8.1 Komitea kannattaa yhteisön valtiontukipolitiikan ajanmukaistamista uuden ennakoivan lähestymistavan ja yhteisön uusien yleisten puiteiden pohjalta. Komitea suosittaa erityisesti

- politiikkaa, joka antaa asianmukaiset vastaukset ja korjaa tai poistaa markkinahäiriöt
- politiikkaa, joka antaa voimakkaan panoksen sisämarkkinoiden täydelliseen toteuttamiseen aiheuttamatta kilpailunvääristymiä
- entistä johdonmukaisempaa ja paremmin integroitua politiikkaa, joka kannustaa toteuttamaan Lissabonin strategian eri osa-alueet, jotta voitaisiin parantaa yritysten maailmanlaajuisista kilpailukykyä ja kehitystä sekä työn laatua ja kansalaisten elämänlaatua

- teollisuuden ja palvelujen rakenteen vahvistamista kasvattamalla yrityksiä ja mukauttamalla teollisuus ja työelämä teollisuuspolitiikan uusiin tavoitteisiin ja maailmanlaajuistumisen aiheuttamiin uusiin vaatimuksiin
- vahvaa tukea tuotteita ja prosesseja koskevalle innovaatiolle kaikissa muodoissaan ⁽¹⁹⁾
- ennakoivia suuntaviivoja, jotta voitaisiin houkuttaa Eurooppaan entistä enemmän investointeja, luoda uusia työpaikkoja, vahvistaa yritysten kilpailukykyä, lisätä valmiuksia tutkimukseen ja innovointiin sekä edistää uusien taitojen kehittämistä ja levittämistä sekä henkilöstön koulutusta
- entistä tiiviimpää keskittymistä tekijöihin, jotka todella vääristävät kilpailua sisämarkkinoilla ja kansainvälisillä markkinoilla, niin ettei jäädä kiinni tarpeettomiin ja kalliisiin byrokraattisiin menettelyihin, jotka koskevat rajoitettuja, paikallisia ilmiöitä, joilla ei ole merkittävää vääristävää vaikutusta
- menettelyjen ja sääntöjen yksinkertaistamiseen, avoimuuteen sekä varmuuteen perustuvaa lähestymistapaa sekä samanaikaisesti toimintaa, joka pohjautuu varmoihin ja eiharkinnanvaltaisiin sekä Lissabonin ohjelman kanssa yhdenmukaisiin kriteereihin tasapainoisen, yhdenmukaisen ja kansainvälisesti kilpailukykyisen kehityksen kannalta
- yritysten entistä tiiviimpää institutionaalista osallistumista päätöksenteko- ja toimeenpanoprosesseihin sekä tehokkuuden ja soveltamisen arviointiin ja seurantaan
- entistä tiiviimpää yhteyttä unionin sekä WTO:n kansainvälisten tahojen ja maailmanlaajuisilla markkinoilla toimivien tärkeimpien eurooppalaisten kumppanien säännösten ja sääntöjen välille
- yhteisen vision määrittelyä toteuttamalla osallistavia ennakointitoimia, joihin voivat osallistua kaikki poliittisia päätöksiä tekevät, taloudelliset ja sosiaaliset tasot ja toimijat, jotta todellinen soveltuvuus kehityksen ja toimien kannalta voitaisiin varmistaa etukäteen.

Bryssel 14. joulukuuta 2005

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁹⁾ Kuten innovaatiota koskevassa vihreässä kirjassa (1995) todetaan.